ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2017

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2017

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2017

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 749-2018

Colección Memorias
Número 25

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2018

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2018
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: 978-84-8188-377-0
Depósito legal: M-21258-1994

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

Imprime: Elecé Industria Gráfica
C/ Río Tiétar, 24-26
28936, Algete (Madrid)

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2017

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 30 de mayo de 2018

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 63
INTRODUCCIÓN 65
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 67
1.1. Marco económico y geopolítico 67
1.2. Economía internacional 76
1.2.1. Economías avanzadas 77
1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo 80
1.2.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 82
1.3. Comercio mundial 86
2. UNIÓN EUROPEA 91
2.1. Situación económica y perspectivas 92
2.2. Políticas económicas 98
2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 116
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 124
3.1. Situación económica y perspectivas 124
3.2. Políticas y reformas 135
3.3. Sectores productivos 138
3.3.1. Sector primario 143
3.3.2. Industria 153
3.3.3. Energía 158
3.3.4. Construcción 164
3.3.5. Servicios 170
3.4. Sector financiero 177
3.5. Digitalización e innovación 192
3.5.1. La digitalización de la economía española. Principales avances 193
3.5.2. La innovación tecnológica en España 200

3.6. Agregados de la demanda 210
3.6.1. Demanda interna 210
3.6.2. Sector exterior 217
3.7. Financiación de la economía 230
3.8. Distribución funcional de la renta 241
3.9. Inflación y precios 251
3.10. Sector público 261
3.10.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2017 261
3.10.2. Estrategia fiscal 2018-2021 269
3.11. Economía regional 277

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 289
INTRODUCCIÓN 291
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 293
1.1. Contexto internacional 293
1.2. Mercado de trabajo 299
1.2.1. Evolución del mercado de trabajo español en el contexto europeo 299
1.2.2. El mercado de trabajo en España 2017 311
1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo 352
1.3. Políticas de empleo 366
1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea 366
1.3.2. Novedades y debates en las políticas activas en España 375
1.3.3. Gasto en política de empleo 396
1.3.4. Servicios y programas de políticas activas 404
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 424
2.1. Diálogo social 424
2.1.1. Unión Europea 424
2.1.2. España 435
2.2. El marco normativo de las relaciones laborales 449
2.3. Negociación colectiva 458
2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación 458
2.3.2. Contenidos de la negociación 468
2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución 488
2.4.1. Huelgas: principales características 488
2.4.2. Solución extrajudicial de los conflictos 494
2.5. Control administrativo y tutela judicial 508
2.5.1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 508
2.5.2. Actividad de la Jurisdicción social 516

2.6. Prevención de riesgos laborales 519
2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas 519
2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral 526

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL 537
INTRODUCCIÓN 539
1. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA 548
1.1. Principales retos en perspectiva comparada 548
1.2. Evolución reciente del sistema educativo en su conjunto 562
1.3. Panorama de las enseñanzas no universitarias 572
1.4. Los desafíos de la enseñanza universitaria 588
2. VIVIENDA 599
2.1. Panorama de la vivienda en propiedad y en alquiler 599
2.2. La vivienda social: situación y políticas públicas 612
3. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 633
3.1. Balance de la situación medioambiental. Principales iniciativas 634
3.2. Políticas y programas relacionados con la sostenibilidad y el cambio climático 649
4. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 665
4.1. Evolución de las pautas de consumo 665
4.2. Protección de los consumidores y usuarios 674
5. PROTECCIÓN SOCIAL 679
5.1. Tendencias en protección social en el marco europeo 679
5.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social 695
5.3. Financiación de la Seguridad Social 700
5.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios 710
5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2017 711
5.4.2. Otras prestaciones del sistema 731
5.5. La previsión social complementaria 736
5.6. Protección por desempleo 746
5.7. Protección de la salud y sistema sanitario 763
5.7.1. Salud y atención sanitaria 764
5.7.2. Calidad y sostenibilidad 768
5.7.3. Gasto y financiación del sistema 777
5.8. Servicios sociales y atención a la dependencia 785

ÍNDICES 797
ÍNDICE DE CUADROS 799
ÍNDICE DE RECUADROS 805
ÍNDICE DE GRÁFICOS 807

PRESENTACIÓN

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

2017, el año cuya realidad socioeconómica y laboral se registra en esta Memoria, fue el año en el que el Consejo Económico y Social conmemoró sus 25 años de actividad. Esta Memoria hace también el número 25 de las elaboradas desde que en 1994 el Pleno del CES aprobó la correspondiente al año 1993.

El carácter ritual, casi un poco mágico, de los números y de sus coincidencias, no debe ocultar una realidad más profunda de continuidad en un trabajo de diagnóstico compartido. Podemos hablar de una persistencia de la Memoria y, sobre todo, de una persistencia del consenso. Podemos hablar también de dos palabras que aparecen cada vez con más frecuencia en los análisis económicos y políticos: regularidad y predictibilidad.

Son éstos términos que se utilizan cuando se analiza el papel de las instituciones, como elementos de eficiencia económica y de consolidación de los sistemas democráticos. Así que, con toda modestia, podemos decir que la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España que elabora el CES es una expresión de institucionalidad, en la medida en que solemos referirnos al CES como una modalidad de diálogo social institucionalizado. También podemos hablar, con esta perspectiva de 25 años, de la regularidad con la que se va renovando el consenso sobre la Memoria, que nos lleva a una razonable predictibilidad sobre su renovación.

Es este el momento de agradecer esta renovación del consenso en torno a la Memoria a los interlocutores sociales, a las representaciones de la sociedad civil organizada y a los expertos que forman el Consejo Económico y Social. Y, naturalmente, detrás de este consenso hay trabajo: diecisiete reuniones, cinco comparecencias y la labor de los ponentes de los distintos capítulos y del presidente de la Comisión de Trabajo. José Andrés Sánchez Pedroche, Jordi García Viña, José Manuel Morán y José María Goerlich son justos acreedores de esta mención personal.

Como saben nuestros lectores habituales, la Memoria procura sentar su análisis animado por un tema transversal, que se define a la par que el índice de la Memoria. El tema de este año ha sido «Recuperación, transición y desafíos». Y a la vista de los resultados de la Memoria, aprobada por el Pleno del CES el 30 de mayo de 2018, podemos decir que la elección por el Pleno del 20 de diciembre de 2017 de este tema transversal, fue una buena elección.

La Memoria nos habla de un favorable panorama económico y de crecimiento que se enfrenta a desequilibrios y a riesgos, internos y externos, que podrían condicionar la consolidación del crecimiento creador de empleo.

Entre los factores positivos se hallan la buena evolución de la economía internacional, las favorables condiciones financieras o la mejora de la confianza de los inversores. Entre los riesgos, destacan la retirada de los estímulos monetarios y su impacto en los tipos de interés, las políticas proteccionistas, la subida del petróleo, el *brexit* o la cronificación de un escenario de incertidumbre en Cataluña. Y en cualquier caso, este panorama de oportunidades y riesgos se debe enmarcar en los tres grandes desafíos globales: revolución tecnológica, aumento de la desigualdad y cambio climático. Me gustaría apuntar que muy relacionados con estos desafíos se encuentran los análisis del CES en dos recientes informes, dedicados a la digitalización de la economía y al futuro del trabajo.

Son desafíos que, obviamente, también lo son para nuestro país, y a ellos se añaden otros más específicos: cambios sociodemográficos, transformación del papel de las mujeres en la sociedad y tendencias migratorias. Y si algo tienen en común todos ellos, es que de su solución depende en gran medida el fortalecimiento de los fundamentos de la cohesión social.

Se ha recuperado ya la mitad del empleo perdido en la crisis, aunque de seguir el actual ritmo esta pérdida no se superará hasta 2021. Y precisamente la situación del empleo aparece de forma constante cuando se habla de desequilibrios que son un riesgo para la continuidad del crecimiento: altas tasas de desempleo, especialmente juvenil y de larga duración o segmentación del mercado de trabajo. Los temas relacionados con el mercado de trabajo también aparecen en la Memoria de 2017 cuando se habla del aumento de la desigualdad en la distribución de la renta, que se relaciona con una tendencia de largo plazo a la caída de la importancia económica de las rentas salariales. Se constata un desacoplamiento entre el aumento de la productividad y el estancamiento de la remuneración por asalariado. En el más corto plazo se observa una cierta recuperación de los niveles salariales desde 2014, y el CES subraya la importancia de su consolidación para la recuperación de la demanda.

La idea de las transiciones desde la recuperación económica a la consolidación del crecimiento se refleja de forma especial cuando se analizan las políticas públicas. El CES muestra su preocupación por que las proyecciones presupuestarias para los próximos años no prevean crecimientos significativos de la inversión pública, que es clave para la investigación, la digitalización y la transición energética. Actuar en estos ámbitos es necesario para la competitividad estructural de la economía. Y en esta misma línea, el CES constata una escasa actividad legislativa que es básicamente consecuencia de las dificultades parlamentarias para alcanzar acuerdos. Si hablamos de desafíos, hablamos de reformas con efectos en el más largo plazo, que aún no han sido abordadas: modelo educativo, cambio climático, financiación autonómica

y local, sostenibilidad de las pensiones, despoblación y necesaria revitalización del mundo rural.

La Memoria del CES va concretando algunas líneas de acción necesarias:

Mayores esfuerzos para garantizar la supervivencia de las nuevas iniciativas empresariales, y también para facilitar que estas alcancen un tamaño óptimo; Pacto de Estado por la Industria para lograr un modelo productivo más equilibrado; reformas en el mercado de la electricidad derivadas de las tensiones que se observan en él; necesidad de reducir la intensidad energética de la economía española ante el alza de los precios energéticos consecuencia de la gran dependencia en este ámbito; insuficiencias del parque de vivienda que se hacen visibles por la subida de alquileres; preocupante menor uso de Internet en la población española y también de forma especial en las empresas de menor dimensión; reforma del modelo de financiación autonómico, relacionada con la persistencia en la dispersión entre niveles del PIB per cápita, y orientada a asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios con una financiación estable e independiente de la coyuntura económica; actuaciones respecto de la reapertura de la brecha de género en el mercado de trabajo; persistencia del paro de jóvenes y de larga duración; carencias en la evaluación de políticas públicas; necesidad de consensos en protección del medio ambiente, en ámbitos como la gestión del agua. Y, en gran medida influyendo en muchas de estas situaciones que requieren intensificar la acción, un problema de doble endeudamiento, público y privado

Dos ideas para terminar. Primera: la recuperación social está avanzando, aunque de manera mucho más lenta que la económica, lo que se traduce en que queda un amplio camino por recorrer para superar las consecuencias sociales de la crisis. Segunda idea, que sería probablemente el desafío que englobaría a todos los que se han descrito, nos hallamos en un favorable momento económico, pero que se produce en un complicado contexto sociopolítico.

La Memoria del CES intenta contribuir a este análisis de la situación socioeconómica que permite identificar los problemas reales de nuestro país, que son los problemas sentidos por la ciudadanía. Un análisis en el que aparecen problemas estructurales previos a la crisis, y que persisten tras ella, secuelas sociales de esta crisis y cambios socioeconómicos que configuran nuevos escenarios. Esta Memoria intenta un acercamiento a todos ellos y, por ello, quisiera terminar esta Presentación agradeciendo a los miembros del CES la renovación de su esfuerzo por conseguir estos diagnósticos compartidos.

Marcos Peña Pinto
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La economía española alcanzó un crecimiento del 3,1 por 100 en 2017, enlazando tres ejercicios consecutivos con avances del PIB por encima del 3 por 100, recuperando los niveles previos a la crisis en términos reales, mejorando las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales y superando el crecimiento medio de la Unión Europea. Este favorable panorama económico se enfrenta, sin embargo, a una serie de desequilibrios y riesgos, tanto internos como externos, que podrían condicionar la consolidación de una senda de crecimiento sostenido y creador de empleo.

1. Contexto internacional

Reactivación de la economía mundial

En 2017 la actividad económica mundial revirtió la ralentización observada los dos años anteriores mediante un aumento del 3,8 por 100, alejándose así la hipótesis del «estancamiento secular». Más concretamente, las economías avanzadas crecieron un 2,3 por 100, mientras que las emergentes lo hicieron un 4,8 por 100.

A ello contribuyó el avance del 4,9 por 100 experimentado por el comercio internacional de bienes y servicios, más del doble del registrado en 2016, pero también el moderado incremento del precio de las materias primas y la no consumación de diversos riesgos sistémicos, si bien varios de ellos permanecen latentes. Entre estos cabría destacar la posibilidad de un *brexit* duro, un conflicto en la península de Corea, o un enfrentamiento abierto entre las fuerzas presentes en Oriente Medio.

En cuanto al primer año de presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, a lo largo de 2017 y especialmente desde comienzos de 2018, su abandono del multilateralismo está pasando de amenaza a realidad, tal y como reflejan diversas medidas de carácter comercial, medioambiental y cultural; lo que podría ser aprovechado por China para elevar su perfil internacional tanto en términos políticos como económicos.

Las estimaciones apuntan hacia un ligero crecimiento mundial en 2018 y 2019 apoyado en unas políticas monetarias por lo general todavía laxas, así como por los

Perspectivas optimistas pero volátiles

efectos globales de la política fiscal de carácter expansivo anunciada por Estados Unidos, si bien este escenario podría empeorar significativamente en caso de que se materialice alguno de los riesgos latentes, se desboque la espiral proteccionista iniciada a comienzos de 2018, o estalle una crisis financiera derivada del cada vez más elevado endeudamiento global.

A más largo plazo destacan tres desafíos globales de cuya resolución dependerá buena parte del bienestar futuro de la comunidad internacional: la revolución tecnológica, el aumento de la desigualdad y el cambio climático.

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2017 un 4,7 por 100, propulsado especialmente por las economías en desarrollo, lo que supuso el mayor incremento desde 2011. Igualmente, la elasticidad del comercio con respecto al PIB se elevó a un ratio del 1,5, una cifra más acorde a las observadas en la pasada década. Entre los factores que explican este hecho se encuentran el aumento de la inversión productiva, unas condiciones de política fiscal y monetaria por lo general todavía expansivas, y un descenso en la aprobación de nuevas medidas de carácter restrictivo.

Fuerte impulso del comercio mundial de mercancías en un contexto de incertidumbre

Un año más, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías; si bien el comercio extracomunitario de la Unión Europea —que en 2017 firmó un importante acuerdo comercial con Japón— la situaría segunda en ambas clasificaciones. Igualmente, el comercio intracomunitario reforzó la tendencia positiva iniciada en 2014 y creció un 7,4 por 100.

Aunque en 2018 se prevé una expansión del comercio mundial de mercancías en torno del 4 por 100, en caso de que la escalada proteccionista ya iniciada por parte de Estados Unidos se intensifique, dicho dinamismo podría resentirse considerablemente. Junto a este, otros riesgos que acechan al comercio mundial son la irrupción de un conflicto geopolítico, un súbito endurecimiento de las políticas monetarias, así como ciberataques que puedan tener un especial impacto en el comercio de servicios.

2. Unión Europea

Aceleración del ritmo de crecimiento

A lo largo de 2017, tanto la economía de la Unión Europea como la de la zona euro afianzaron su recuperación, alcanzando el ritmo de crecimiento más alto de los últimos diez años, del 2,4 por 100 en ambos casos, y al que contribuyeron todos y cada uno de los Estados miembros. Y ello gracias al impulso de la demanda de consumo y al crecimiento sostenido de la inversión, pero, sobre todo, a la contribución positiva del sector exterior en un contexto de mejora económica del entorno mundial.

Los riesgos que se habían percibido como determinantes para la evolución económica en 2017 se atenuaron, aunque algunos se mantienen y siguen siendo fuente de incertidumbre a medio plazo. Entre ellos están los riesgos externos —la volatilidad de los mercados financieros, la apreciación del euro, la escalada de proteccionismo comercial, las tensiones geopolíticas o las decisiones políticas y económicas de la Administración norteamericana—, pero también internos —la definición del marco de relaciones futuras con el Reino Unido, el ritmo de la anunciada normalización de la política monetaria, la cierta fragilidad financiera en algunos sistemas bancarios y los todavía elevados niveles de endeudamiento público y privado.

Normalización de la política monetaria y dificultad para articular una política fiscal común

La política económica de la Unión Europea adquirió durante 2017 un marcado protagonismo sobre la base de las numerosas actuaciones y propuestas realizadas por la Comisión Europea en el marco del impulso renovado al proceso de integración europea, y en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE y la política fiscal.

En cuanto a la coordinación de las políticas económicas en la UEM, la principal novedad fue la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que daba paso a la creación de un instrumento de coordinación dirigido a fomentar el crecimiento, el empleo y la justicia social, junto a la convergencia económica y la estabilidad financiera.

Por su parte, el Banco Central Europeo mantuvo en 2017 la línea continuista de los años previos, con una política monetaria acomodaticia acorde con la situación económica y una baja inflación, sin variaciones en los tipos de interés y con el programa de compra de activos como principal eje de sus decisiones. En este sentido, en octubre de 2017, el BCE anunció que el programa se extendería hasta septiembre de 2018, pero con una reducción del volumen de compras. El objetivo es imprimir el estímulo necesario e iniciar a su vez un proceso de normalización gradual y controlado, para evitar que ello dificulte la recuperación económica.

En este sentido, se plantea la necesidad de un mayor impulso de la política fiscal, si bien la toma de decisiones descentralizada en la zona euro, centrada, además, en la disciplina presupuestaria, dificulta su utilización como herramienta de estabilización macroeconómica. De hecho, a finales de año la Comisión relanzó el debate sobre la creación de una función de estabilización, que supondría una capacidad económica nueva con el objetivo de proporcionar recursos de forma automática a los Estados que sufran perturbaciones económicas asimétricas de tal calado que no puedan ser contrarrestadas enteramente por las políticas y los mecanismos de estabilización nacionales.

Otros ámbitos de la política económica: afianzar la senda de crecimiento a medio y largo plazo

Las prioridades de la Unión orientadas a la puesta en marcha de otras políticas más estructurales, destinadas a afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo, centraron gran parte de la actividad de la Unión durante 2017.

Así, se produjeron avances en la política industrial, con la presentación de la Estrategia renovada de política industrial y la creación de una Mesa Redonda Industrial de Alto Nivel con presencia de los interlocutores sociales y la sociedad civil, para velar por una transición justa en su proceso de modernización. Por otra parte, también se ha abordado la gobernanza del proceso de transición energética, donde destaca el lanzamiento de plataformas como la de las regiones mineras en transición, para facilitar la diversificación económica y el reciclaje de competencias profesionales. En cuanto al cambio climático se presentaron iniciativas para una economía limpia y moderna, como la puesta del sector financiero al servicio del clima. Asimismo, la Unión Europea ha manifestado la necesidad de abordar más decididamente el proceso de digitalización, incidiendo en la innovación y la investigación y en su dimensión sociolaboral.

Durante 2017 se renovó el impulso al proceso de integración europea y a la construcción de la Unión Económica y Monetaria (UEM) apoyado en la reflexión de la Comisión sobre su profundización en la que se apuntaban los cuatro retos a los que se enfrenta: la persistencia de las divergencias económicas y sociales, la existencia de diferentes fuentes de inestabilidad financiera, los elevados niveles de deuda y la necesidad de incrementar la capacidad de estabilización colectiva y el aumento de la eficiencia y la transparencia de la gobernanza de la UEM.

Hacia la Unión Económica y Monetaria: avances en la Unión Bancaria

La Comisión proponía avanzar en dos fases, la primera hasta 2019, en la que debería completarse la Unión Bancaria y la Unión del Mercado de Capitales y mejorar la convergencia económica y social y la responsabilidad democrática, y una segunda fase, entre 2020 y 2025, en la que se completaría la arquitectura de la UEM.

El logro de la Unión Bancaria y la Unión del Mercado de Capitales eran elementos primordiales para poder avanzar y completar una auténtica Unión Financiera. Ello implicaba que la Comisión debía seguir adoptando medidas con el fin de reducir y repartir el riesgo financiero y alcanzar sendos acuerdos sobre un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Respecto al acuerdo sobre un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución, se ha propuesto transformar el actual MEDE en un Fondo Monetario Europeo integrado en el marco jurídico de la Unión, que podría actuar como mecanismo de protección presupuestaria.

El año 2017, en el que se conmemoró el 60 aniversario de los Tratados de Roma, fue para las instituciones comunitarias un intenso periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, que se plasmó en varios documentos con propuestas para avanzar en el proyecto europeo. Los principales hitos fueron: el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, la «Declaración de Roma» y la «Agenda de los Dirigentes» del Presidente del Consejo Europeo.

Retos institucionales y perspectivas de futuro de la Unión Europea

Los resultados de los comicios celebrados durante 2017 en varios países de relevancia —Francia, Holanda o Alemania— parecen haber alejado la incertidumbre sobre la construcción del proyecto europeo, aunque otros resultados como los obtenidos en Austria, Italia y Hungría, a principios de 2018, invitan a la cautela.

Además, de cara al futuro Europa ha de afrontar otros desafíos, tales como desarrollar su vertiente social (implementar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales), avanzar en la reforma de la UEM, potenciar su presencia exterior en un marco geoestratégico complicado, avanzar en su política comercial, gestionar eficazmente la crisis de asilo y refugio, reforzar su seguridad y defensa, y gestionar con éxito las negociaciones para la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*brexit*).

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 por apostar por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa».

Cabe recordar que, en abril de 2018, este Consejo presentó su Informe anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, contribuyendo a la reflexión sobre el futuro del proceso de integración comunitaria de cara a atender los retos políticos, sociales y económicos a los que se enfrenta.

La primera fase de las negociaciones sobre el *brexit* se inició el 19 de junio de 2017 y culminó en diciembre del mismo año con un primer acuerdo entre el Reino Unido y la Comisión Europea, validado por el Consejo Europeo al entender que se había logrado un «progreso suficiente en los tres ámbitos prioritarios», es decir, sobre la cuantía a abonar por parte del Reino Unido para liquidar sus compromisos económicos con la Unión Europea, los derechos de los ciudadanos tras el *brexit* y la definición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda sin poner en peligro el acuerdo de paz de 1998.

Liderar la negociación del acuerdo sobre el brexit

En enero de 2018 se inició una nueva fase de negociación con el objetivo de elaborar el acuerdo de retirada y plantear la posibilidad de establecer un régimen transitorio para una salida ordenada, así como abordar el marco de relaciones futuras. Se pretende alcanzar un acuerdo definitivo en otoño de 2018, dejando suficiente margen para la aceptación por la Eurocámara, el Parlamento británico y la ratificación por los Estados miembros, de forma que todo esté listo para hacer efectiva la salida el 29 de marzo de 2019.

La Unión Europea ha mantenido una postura clara, fuerte y cohesionada frente al Reino Unido. Es necesario, en todo caso, que la negociación 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 en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

3. Economía española

Continúa el dinamismo de la economía española

La economía española creció en 2017 un 3,1 por 100 en tasa interanual, superando la media europea y todas las previsiones. Como principales factores explicativos, destacan la buena evolución de la economía internacional, especialmente, de la Unión Europea, y las favorables condiciones financieras, en un contexto de aumento de la confianza de los inversores, tras la mejora de la calificación de la deuda soberana y la consiguiente reducción de la prima de riesgo. Todo ello contribuyó a atenuar el impacto de una serie de factores de riesgo para el crecimiento, como el aumento de la incertidumbre asociada a las tensiones políticas en Cataluña y al *brexit*, el encarecimiento del petróleo, tras cuatro años en descenso, o la apreciación del euro.

En cualquier caso, persisten importantes desequilibrios que es preciso corregir en tanto que suponen un riesgo para la continuidad de la senda de crecimiento sostenido y creador de empleo. Se trataría, principalmente, de las altas tasas de desempleo —especialmente la juvenil y la de larga duración—, de la excesiva segmentación del mercado de trabajo, de la calidad del empleo y del aumento en los niveles de desigualdad en la distribución de la renta, así como del todavía elevado nivel de endeudamiento público.

De hecho, nuevamente, en el terreno de las políticas y reformas económicas, el ejercicio 2017 se caracterizó por una escasa actividad legislativa como consecuencia de las dificultades parlamentarias para alcanzar acuerdos, limitando, además, el normal desarrollo de la función consultiva de este Consejo. De hecho, el ejercicio contó en su primera mitad con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 y las pocas iniciativas aprobadas respondieron a las prioridades recogidas en el Programa Nacional de Reformas, dejando de lado otras reformas —con efectos económicos de más largo plazo— como el modelo educativo, el tratamiento del cambio climático, la reforma de la financiación autonómica y local o la reflexión conjunta en torno a la sostenibilidad del sistema de pensiones. Destacó, no obstante, la aprobación de la nueva Ley de Contratos del sector público, así como el desarrollo reglamentario de la Ley de Desindexación.

De cara a 2018, las previsiones apuntan a un crecimiento algo más moderado (del entorno del 2,7-2,9 por 100), en coherencia con el encarecimiento de los precios del petróleo o la apreciación del tipo de cambio. Más a medio plazo se aprecian una serie de riesgos para el crecimiento, relacionados con la progresiva retirada de estímulos monetarios y su impacto en los tipos de interés reales, la puesta en marcha de políticas proteccionistas en algunas de las principales economías mundiales, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y su impacto sobre el precio del petróleo, la salida de Reino Unido de la Unión Europea o, en el ámbito interno, la cronificación en el tiempo de un escenario de incertidumbre en Cataluña.

Todos y cada uno de los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2017. La construcción lideró el avance, seguida del sector primario

y de la industria, dentro de la cual destacó el comportamiento de las manufacturas. El sector servicios, por su parte, moderó su ritmo de crecimiento respecto al ejercicio anterior. Nuevamente todas sus ramas de actividad registraron avances en sus VAB, excepto la dedicada a los servicios financieros y los seguros, que cayó por noveno año consecutivo, y a un ritmo superior al de 2016.

Todos los sectores productivos contribuyen al crecimiento

El avance de la producción permitió un crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, del 2,8 por 100, con una creación de casi medio millón de puestos. Aunque la mayor parte del empleo creado siguió correspondiendo al sector servicios, destacaron las mayores contribuciones tanto de la industria como de la construcción.

Por otra parte, se constata que, frente a la caída experimentada durante los años de crisis, la recuperación económica está siendo acompañada de un aumento en el número de empresas con asalariados que alcanzan casi el millón y medio. También el número de empresas sin asalariados creció de manera significativa. En todo caso, para lograr que esta dinámica empresarial favorezca el crecimiento de la actividad económica y la creación de empleo, resultarán necesarios mayores esfuerzos para garantizar una mayor supervivencia de las nuevas iniciativas empresariales, facilitar que las empresas alcancen un tamaño óptimo desde el punto de vista económico-financiero y asegurar un marco favorecedor de la actividad.

El avance de los distintos sectores productivos y la fuerte recuperación del sector de la construcción avivaron las reflexiones sobre la contribución de cada sector a un crecimiento económico sostenido generador de empleo en España.

Así, respecto al ámbito en el que se desenvuelve la actividad del sector primario, destacó la aprobación en 2017 del Reglamento Omnibus que simplificó la gestión de la PAC. No obstante, el sector manifestó gran interés e inquietud sobre el diseño de la futura PAC y sobre las propuestas de reducir su dotación presupuestaria en el Marco Financiero Plurianual 2020-2027 de la Unión Europea.

A lo largo de 2017 se recordó en varias ocasiones la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado por la Industria como necesidad estratégica y condición indispensable para generar ese crecimiento sostenible, en línea con lo acordado por parte de los principales agentes económicos y sociales del sector en la Declaración por la Industria a finales de 2016. El fortalecimiento de la industria española resulta imprescindible para lograr un modelo productivo más equilibrado y resistente, dados 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.

En cuanto al sector de la energía, las tensiones acontecidas en el mercado de la electricidad, sobre todo en los primeros meses de 2017, y su impacto sobre la factura eléctrica, subrayarían la necesidad de recapacitar sobre este mercado y la necesidad

de reformarlo. Haciéndose eco de esta necesidad y teniendo en cuenta el marco de la actual transición energética hacia una economía descarbonizada acorde con el Paquete de Invierno de la Comisión Europea, a finales de 2017 este Consejo aprobó un Informe sobre el sector eléctrico español donde presentó una serie de propuestas con el objetivo de que la transición energética española sea sostenible y justa.

La fuerte recuperación de la actividad del sector de la construcción permitió alcanzar y superar el millón de ocupados a finales de 2017, cifra que no se registraba desde 2012, produciéndose un crecimiento en el número de viviendas terminadas y un avance de las obras públicas, aunque todavía los niveles absolutos son muy bajos. No obstante, a lo largo de 2017 el interés se centró en un aspecto que transciende al sector de la construcción, pero que sí le afecta, como fue la fuerte subida de los precios de los alquileres de vivienda en determinados núcleos urbanos, reabriendo, por un lado, el debate sobre la suficiencia del parque de vivienda y, por otro lado, sobre los riesgos que estas dinámicas podrían comportar para el resto de la economía.

Respecto al sector terciario, se constata la ralentización de las ventas minoristas y se apunta el cambio estructural que parece haber experimentado el sector turístico español, que volvió a marcar un récord en el número de turistas extranjeros, situando a España como segundo destino turístico a nivel mundial. Asimismo, cabe subrayar el crecimiento dinámico de algunas ramas concretas no relacionadas directamente con el turismo, como respuesta a unas mayores ventas al exterior, manifestando su elevada competitividad en los mercados internacionales.

Respecto al ejercicio anterior, de manera generalizada, las entidades financieras españolas mejoraron sus resultados en 2017, aunque la resolución del Banco Popular en junio provocaría que el sector en su conjunto registrara una pérdida contable en términos absolutos. No obstante, la rentabilidad de las entidades todavía se enfrenta al escaso margen de intereses, a la presencia de activos improductivos en sus balances y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución.

El sector financiero impulsó el crédito nuevo

Esta situación marcó la política crediticia de las entidades a lo largo del año, que tuvieron que conjugar la necesidad de ser más selectivas en cuanto a los riesgos, con la de tratar de mejorar sus márgenes de interés. Esto, junto a las perspectivas de mejora económica, a la caída de la morosidad y a los bajos costes financieros, constituyeron los elementos esenciales para impulsar las nuevas operaciones de crédito en 2017. Las entidades financieras españolas aumentaron la concesión de nuevos créditos a las economías domésticas, tanto los destinados a vivienda como, sobre todo, los destinados a consumo y a las empresas de menor dimensión, mejorando la financiación crediticia de las pymes y, en consecuencia, facilitando sus inversiones.

Cabe subrayar que, en el medio y largo plazo, de entre todos los retos a los que se enfrenta el sector, como son la recuperación de niveles de rentabilidad adecuada, su

adaptación a una normativa más exigente o a la situación que se genere tras el *brexit,* destaca la necesidad de adaptarse al nuevo entorno digital y a la competencia procedente de nuevos actores digitales en el ámbito financiero. De hecho, su transformación digital constituye una prioridad estratégica para este sector desde hace tiempo, convirtiéndose en tractor de la digitalización en otros ámbitos, dada su relación con la actividad económica cotidiana tanto de las empresas como de los hogares.

La consolidación de esta fase expansiva del ciclo requiere impulsar el progreso tecnológico como factor clave del crecimiento económico a largo plazo, permitiendo aumentos de la competitividad en los mercados de bienes y servicios de alto valor añadido compatibles con incrementos salariales y del empleo. Siendo conscientes de que esta transición hacia una economía más innovadora y tecnológica es un proceso de largo plazo, se presentan los principales avances que se han producido durante el ejercicio en la digitalización y en la integración de la innovación en la economía española.

Factores de crecimiento a largo plazo: avances en digitalización pero retroceso en innovación

En cuanto a la digitalización, se detectan avances en infraestructuras y despliegue de fibra y en el desarrollo digital de la Administración pública, pero resulta preocupante el menor uso avanzado de Internet, respecto a la media de los socios comunitarios —tanto por parte del tejido empresarial, especialmente por parte de las empresas de menor dimensión, como de la población española—, que de algún modo configura la existencia de una brecha en el uso de las tecnologías digitales, lo que exigirá el establecimiento de medidas para evitar que amplifique las desigualdades existentes en el conjunto de la sociedad. Considerando esta situación, este Consejo aprobó en otoño de 2017 un informe sobre la digitalización de la economía, en el que se subraya la necesidad de que España cuente con una estrategia-país que abarque medidas de impulso y promoción de la transformación digital, de adaptación al cambio y de limitación de los impactos no deseados, contando en su diseño con la participación de los interlocutores sociales a través del diálogo social.

Respecto a la innovación, los últimos datos disponibles indican que desde el inicio de la crisis el gasto total en innovación tecnológica ha seguido una marcada trayectoria descendente, con una caída del 30 por 100, hasta representar actualmente el 1,24 por 100 del PIB. No obstante, se detectan importantes diferencias sectoriales en cuanto a la intensidad innovadora, destacando un elevado número de ramas industriales y algunas de servicios que han integrado la innovación dentro de sus estrategias de negocio de cara a mejorar su competitividad.

Desde el lado de la demanda, se observa un crecimiento más equilibrado que en épocas anteriores, con aportaciones positivas al crecimiento del PIB tanto de la demanda interna como de la externa, apoyado en avances significativos de la inversión, el gasto en consumo de los hogares y las exportaciones de bienes y servicios.

Crecimiento más equilibrado del PIB

En lo que respecta a la demanda interna, la aportación al crecimiento del PIB fue de 2,8 puntos porcentuales, sustentada por la aceleración de todos sus componentes, a excepción del gasto en consumo de los hogares, que crece algo menos que el año anterior como consecuencia del agotamiento de la demanda embalsada de bienes de consumo duradero. En todo caso, el gasto privado siguió mostrando un buen comportamiento favorecido por la mejora de la renta disponible y de la confianza de los consumidores, por el aumento de la riqueza de los hogares y por las mayores facilidades de acceso a la financiación. Este dinamismo, sin embargo, volvió a superar al avance de la renta disponible, de forma que parte del gasto se efectuó a través de endeudamiento y apelación al ahorro, situándose la tasa de ahorro en mínimos históricos.

Los principales componentes de la formación bruta de capital fijo, la inversión en construcción y en bienes de equipo, aceleraron su ritmo de crecimiento en 2017, en un contexto de mejora de la confianza empresarial y de reducción de la incertidumbre y, en el caso de la inversión en construcción, por la fortaleza de la demanda de viviendas y el incremento de sus precios, que estarían reflejando el afianzamiento de la recuperación del sector inmobiliario, tras el desplome sufrido durante la crisis.

Por segundo año consecutivo la demanda externa neta volvió a contribuir al crecimiento del PIB, aunque, en esta ocasión, tal aportación se limitó a 0,3 puntos porcentuales. En términos de la balanza de pagos, la economía española generó una capacidad de financiación frente al resto del mundo ligeramente inferior al año anterior por una caída del superávit de la balanza de bienes y servicios, que no ha podido ser compensada con el menor déficit en las rentas primarias y secundarias. Que la aportación del sector exterior a la economía nacional haya vuelto a ser positiva en un contexto de recuperación económica refleja la favorable evolución de las exportaciones españolas, que volvieron a ganar cuota de mercado en el comercio mundial.

Elevado dinamismo del sector exterior

En lo referente al comercio de mercancías, las semimanufacturas y los bienes de equipo volvieron a ser los principales sectores tanto en exportaciones como en importaciones, mientras que la Unión Europea continuó siendo el principal origen y destino de los productos españoles, si bien su cuota en ese mercado se ha reducido ligeramente fruto del auge de los mercados emergentes. En cuanto al comercio de servicios, aunque el turismo presentó un año más el mayor superávit, cabe incidir en el saldo positivo creciente de los servicios no turísticos, destacando las telecomunicaciones y los servicios técnicos comerciales.

La capacidad de financiación de la economía española se situó en el 2,0 por 100 del PIB en 2017, una décima de punto inferior al nivel registrado el ejercicio anterior, en un ejercicio en el que tanto el ahorro como la inversión aumentaron en términos de PIB, aunque destacando el mayor dinamismo de la última.

Desendeudamiento de la economía

Esta capacidad de financiación respondió nuevamente al avance del ahorro nacional bruto gracias al crecimiento del ahorro de las sociedades no financieras y una menor caída del ahorro de las Administraciones públicas. Este ahorro pudo financiar el avance de la formación bruta de capital, cuyo dinamismo fue reseñable.

A pesar de los esfuerzos de desapalancamiento, el nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, sigue constituyendo uno de los principales desequilibrios de la economía española, siempre después del desempleo, que podría suponer un riesgo si se toma en consideración la anunciada normalización gradual de la política monetaria. De hecho, las empresas lograron mantener su ritmo de desapalancamiento, pero no así los hogares, que, con una tasa de ahorro en el mínimo histórico del 5,7 por 100 de su renta disponible, necesitaron financiación, algo que no sucedía desde 2009.

Además, resulta preocupante el nivel alcanzado por el endeudamiento del sector público, un 98,3 por 100 del PIB en 2017, y ello pese al descenso de los costes financieros y al crecimiento del PIB. Esta situación dificulta la inversión pública y deja un estrecho margen de actuación a las Administraciones públicas en los próximos ejercicios, condicionando las políticas públicas a largo plazo, particularmente las vinculadas con el Estado de Bienestar.

Por sexto año consecutivo, la economía española fue capaz de generar capacidad de financiación con respecto al resto del mundo, aunque sufrió un retroceso del 15,9 por 100 con respecto a 2016. No obstante, tras dos años de caída, la posición de inversión internacional neta incrementó su saldo deudor debido a los cambios de valoración de los activos y pasivos frente a los no residentes, lo que implica una especial vulnerabilidad frente a posibles perturbaciones adversas.

Ligero empeoramiento de la posición de inversión internacional neta

La inversión extranjera directa neta en España cayó un 12,3 por 100 explicada fundamentalmente por una única operación de venta accionarial sin repercusión productiva. Por su parte, las inversiones que tienen por objeto crear nuevas instalaciones y ampliar la capacidad productiva ya existente crecieron. Además, la inversión española directa neta en el exterior experimentó una caída del 106,5 por 100, debido también a una única operación de gran cuantía.

La remuneración de los asalariados creció en 2017 a tasas sensiblemente inferiores al excedente bruto/rentas mixtas, lo que provocó un nuevo descenso del peso en el PIB del primer agregado a favor del segundo. Este resultado se enmarca en la tendencia a largo plazo a la caída de la importancia económica de las rentas del trabajo, que se refleja en el desacoplamiento entre la evolución de la productividad aparente, que aumenta de manera modesta pero sostenida, y la de la remuneración por asalariado real, que tiende a estancarse.

El peso de las rentas salariales volvió a caer, a pesar de que la recuperación de los salarios es necesaria para afianzar la expansión económica

En cuanto a la evolución de los salarios durante la crisis, de las diversas fuentes disponibles se desprende que hasta 2014 se produjo un ajuste salarial relativamente importante, con pérdidas de poder adquisitivo, que afectó diferencialmente más a los trabajadores con salarios más bajos en las pequeñas empresas del sector servicios, sobre todo a los que perdieron el empleo durante la recesión, porque el ajuste se produjo fundamentalmente a través de la penalización salarial de los nuevos contratos, que fue asimismo especialmente elevada en los contratos de entrada para jóvenes.

No obstante, desde 2014, con la recuperación de la actividad y el empleo, se registra también una cierta recuperación de los niveles salariales, sobre todo de los salarios más bajos, una tendencia que podría verse reforzada por la subida del salario mínimo interprofesional y por el acuerdo para aumentar el salario de los empleados públicos en los próximos dos años. La consolidación de esta tendencia al aumento de los salarios es importante para afianzar la recuperación de la demanda interna sin recurrir en exceso al endeudamiento de los hogares.

Aunque las ganancias de competitividad exterior de la economía española durante la crisis han sido posibles gracias en parte al ajuste de las rentas salariales, lo deseable es que se basen en el aumento de la productividad de las producciones españolas. Ello exige aumentar la inversión en educación, en formación para el empleo, en I+D+i y digitalización de los procesos productivos, porque, en el contexto actual de creciente integración internacional de los mercados, la innovación tecnológica, como se ha dicho anteriormente, es clave.

La inflación continuó en 2017 con la senda de recuperación iniciada el año anterior, mostrando una tasa interanual en diciembre del 1,1 por 100. En términos de media anual, se situó en el 2 por 100, más de dos puntos por encima del valor medio alcanzado en 2016. Esta evolución no termina de reflejar el escenario de recuperación económica y el impulso de la demanda interna, especialmente de consumo, en un contexto de crecimiento moderado de los salarios.

La inflación continuó la senda de recuperación

La inflación subyacente, por su parte, mantuvo una tendencia bastante estable a lo largo del año, alcanzando un crecimiento medio anual del 1,1 por 100 y registrando una variación interanual en diciembre del 0,8 por 100.

Los cambios en el precio del petróleo se trasladaron con mayor intensidad a los precios en España en relación a la UEM como consecuencia de la mayor dependencia energética de la economía española. Así, los precios crecieron en España más que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo durante gran parte del año, afectando a la competitividad nominal. En este sentido, 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 de la economía española.

Continuó la consolidación fiscal en todas las Administraciones públicas, basada en la caída del peso del gasto público

En 2017 continuó la política de consolidación fiscal en todas las Administraciones públicas, lo que permitió reducir el déficit público desde el 4,5 al 3,1 por 100, en línea con el objetivo acordado con la Unión Europea. También se redujo ligeramente el peso de la deuda pública en el PIB, hasta el 98,3 por 100 del PIB, gracias fundamentalmente al desendeudamiento local, aunque sigue estando muy alejada de la tasa de referencia del 60 por 100 que exige la legislación de estabilidad presupuestaria.

La reducción del déficit público se logró fundamentalmente a través de la contracción del gasto público en términos de PIB, siguiendo la tendencia iniciada en 2013, lo que acrecentó un año más la divergencia de España en este terreno con el promedio de la zona euro. Así, la contención del gasto público afectó a todas las partidas, con la única excepción de la inversión pública, que repuntó ligeramente en 2017, aunque lejos de compensar el desplome experimentado por la misma desde 2010. En este sentido, resulta preocupante que las proyecciones presupuestarias para los próximos cuatro años no prevean, como sería deseable, crecimientos significativos de la inversión pública, una partida que es clave para impulsar la investigación, la digitalización y la transición energética, tan necesarias para mejorar la competitividad estructural de la economía.

Los ingresos no financieros, por su parte, experimentaron un aumento algo superior al del PIB nominal, que se dejó sentir sobre todo en la recaudación del IRPF, las cotizaciones sociales y el IVA, debido al crecimiento procíclico de las bases imponibles ligadas a la renta y al gasto.

A medio plazo, el Gobierno proyecta seguir reduciendo el déficit público hasta lograr superávit en 2021 dando continuidad a la política de consolidación fiscal desplegada desde 2013 y que se basa fundamentalmente en la contracción del gasto público en términos de PIB. Así, hasta 2021 el Programa de Estabilidad prevé una caída sistemática del gasto en términos de PIB en todas las políticas, especialmente importante en el caso de la protección social, por la reducción del gasto en protección por desempleo (debida a la reducción del paro y a la caída de la tasa de cobertura) y por la moderación del crecimiento del gasto en pensiones como consecuencia de las reformas aprobadas en 2011 y 2013. Esta pretensión se verá respaldada por la aplicación de la *regla de gasto* contenida en la legislación de estabilidad presupuestaria, que permitiría incluso la aprobación de rebajas impositivas selectivas.

Notable dinamismo de las economías regionales

Las economías regionales mostraron un notable dinamismo en 2017, aunque de diferente intensidad, siendo siete las comunidades autónomas que superaron el avance medio de la economía española del 3,1 por 100, lideradas por Aragón y Asturias.

Desde el punto de vista de la oferta, la evolución económica regional estuvo determinada en gran medida por la aceleración en el ritmo de crecimiento de la industria y la construcción, así como de los servicios asociados al turismo (comercio y hostelería), de forma que aquellas regiones con un mayor peso de dichas actividades en sus estructuras productivas habrían sido, en términos generales, las más dinámicas.

El avance de la actividad económica, unido al descenso de la población en prácticamente la mitad de los territorios, hizo que todas las comunidades autónomas vieran incrementado su nivel de PIB per cápita en 2017. No obstante, en términos nominales los mayores registros se siguieron concentrando en Madrid, País Vasco y Navarra, con más de 30.000 euros, y los menores en Extremadura, Melilla y Andalucía, con niveles en torno a un 70 por 100 inferiores a la media española.

Desde que se iniciara la actual fase de recuperación de la economía española, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita regional se ha mantenido prácticamente constante, situándose en la actualidad en el nivel más elevado alcanzado durante el periodo de crisis; del mismo modo que el nivel de renta por habitante más elevado, correspondiente a Madrid, sigue duplicando al de Extremadura.

En este contexto, y ante la previsible reducción de fondos comunitarios de la futura política de cohesión para España, se hace necesario abordar en el ámbito nacional políticas específicas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos favorecidas. A este respecto, es preciso incidir en la necesidad de reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, cuya finalidad debería ser la de asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica; lo que en última instancia contribuiría de manera decisiva a la cohesión territorial.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

El panorama del mercado de trabajo español mostró, igual que el contexto internacional y el correspondiente a la Unión Europea, resultados que consolidaban la paulatina traslación al empleo de la recuperación económica tras la larga y profunda crisis económica que había afectado prácticamente a todos los países.

Por otra parte, el diálogo social y las relaciones laborales en 2017 en España se situaron en un contexto de continuidad dentro de una perspectiva temporal de varios años ya transcurridos desde el final de la última recesión y el comienzo de una senda de crecimiento de la actividad y del empleo.

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

En 2017 se registró una mejora económica generalizada en las principales regiones del mundo que tuvo un impacto positivo en los mercados laborales, como señalaban los informes de situación y perspectivas de empleo de los organismos e instituciones internacionales más importantes. Los mismos informes constatan la preocupación por la persistencia de problemas en los mercados de trabajo, no solo relativos a los indicadores habituales (como altas tasas de paro entre la población juvenil y la población de mayor edad, así como de paro de larga duración), sino también referidos a las condiciones laborales y a la calidad del empleo (empleos atípicos, polarización del empleo o pobreza laboral, entre otros).

Al mismo tiempo, y 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 como, sobre todo, la globalización en un entorno de creciente digitalización de la economía y la transición hacia una economía sostenible.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

En media anual, las grandes cifras del mercado de trabajo en España arrojaron un balance de buena mejora en 2017, con 483.000 ocupados más y 564.000 parados menos que en el año anterior, lo que supone, respectivamente, un aumento del 2,6 y un retroceso del 12,6 por 100; en este último dato, evidentemente, influyó la nueva bajada de la población activa (cifrada en 81.000 personas, un 0,4 por 100), en contraste con el contexto algo más dinámico de la población en edad laboral.

Con ello, se dieron para España, por tercer año consecutivo, unos resultados sustancialmente mejores que en el conjunto UE-28. La tasa de empleo española recuperó ya en torno a la mitad de lo perdido por la crisis, aunque de seguir el ritmo actual de creación de empleo la pérdida no se superará hasta 2021. El conjunto UE-28 ya habría enjugado esa pérdida en 2016, de manera que la posición de España se mantiene, pese al fuerte avance acumulado desde 2014, en posiciones rezagadas dentro del contexto europeo. La tasa de empleo española (en el grupo de 15 a 64 años de edad) se situó en 2017 en el 62 por 100, y la del total europeo en torno al 68 por 100.

En el desempleo, el resultado español en 2017 supuso la segunda mayor reducción dentro de la Unión Europea respecto a la del año anterior. La tasa de paro de España se situó en el 16,5 por 100, ya más de 9 puntos por debajo de la correspondiente al peor momento de la crisis. Aún queda una considerable distancia respecto a 2007 (algo más de 8 puntos), mientras que el paro en el conjunto UE-28 solo estaría en torno a medio punto por encima. Pero los datos del periodo de recuperación muestran una tendencia muy favorable en España.

Al margen del todavía elevado peso del desempleo, hay algunos elementos más en España que mueven a la preocupación por el signo que estaría tomando la recuperación por lo que hace al mercado de trabajo. En primer lugar, de manera diferente a lo que se observa en el conjunto UE-28, su desigual efecto en el paro cuando se atiende al sexo, que va configurando una reapertura de la brecha de género en el desempleo, a sumar a la que se percibe en el empleo. En segundo lugar, en este caso de manera común a casi toda la Unión Europea, el considerable esfuerzo adicional necesario para reducir las tasas de paro de los jóvenes, todavía muy elevadas y a mucha distancia de las del resto de edades en la mayor parte de los países. Y en tercer lugar, el paro de larga duración.

España muestra buenos resultados en el periodo de recuperación en cuanto a la reducción del paro joven, con un descenso acumulado de 18 puntos (en números redondos) respecto al peor momento de la crisis, siendo uno de los mejores datos el de 2017, donde la bajada ronda los 6 puntos. La magnitud de la tasa española para los menores de 25 años, por otro lado, todavía del 36 por 100, requiere recordar que la participación laboral de los jóvenes es baja en nuestro país, en especial en el grupo de los menores de 20 años, lo que magnifica en cierta medida la cuantificación del problema. Pero solo en cierta medida: primero, porque los parados menores de 25 años son muchos, cerca de 600.000 en 2017, más del 15 por 100 del total del paro español; segundo, porque precisamente en el grupo de menores de 20 años en el mercado de trabajo se concentran los mayores problemas de empleabilidad, asociados a un menor nivel educativo y a una corta, o nula, experiencia laboral, que sería la otra gran vía de adquisición de cualificación útil de cara a la inserción en el empleo; y tercero, porque en la baja participación laboral también subyacen fenómenos, como el desánimo, que pueden conformar un problema especialmente grave en combinación con esos problemas de empleabilidad.

A la todavía elevada magnitud del paro, y a sus crecientes brechas asociadas al género y a la edad, se suma la persistencia de este. Casi un 45 por 100 de los parados de la UE-28 en 2017 llevaba un año o más en el proceso de búsqueda de empleo. Un 28 por 100 llevaba dos años o más, y todavía un 14 por 100 llevaba cuatro o más años. El total de un año o más de búsqueda de empleo es algo más bajo en España, pero el peso de las duraciones más largas de búsqueda es mayor (29 y 17 por 100, respectivamente), lo que indicaría que el problema de la persistencia es mayor en el caso español.

La concentración del paro crónico se asocia en todas partes a la mayor edad, de manera que a los 50 años el peso del paro de larga duración es mayoritario en la población desempleada. En el grupo de 55 a 64 años este tipo de paro es aún más frecuente, evidenciando que la pérdida de empleo a estas edades supone para casi todos la conclusión definitiva —y prematura— de la vida laboral. El problema en España en estas edades muestra, además, peor cariz tras este primer periodo de recuperación post-crisis, condicionando peores perspectivas para las personas por encima de 50 años.

Por otro lado, en 2017 había en España algo más de 210.000 menores de 25 años que no estaban recibiendo ningún tipo de formación o educación, no estaban trabajando y no buscaban empleo. Ello apunta a la necesidad de incrementar sustancialmente el alcance y la eficacia de las medidas puestas en marcha en los últimos años en el contexto de la Unión Europea para atajar el desempleo juvenil y la autoexclusión de la vida laboral que trasluce el fenómeno de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo, lo cual supondría un grado más de alejamiento o autoexclusión de estas personas, que suman el no buscar empleo a los rasgos de los llamados NEETs (esto es, los que no trabajaban y no estaban estudiando o en formación, por sus siglas en inglés).

En definitiva, aun con luces y sombras, el panorama del mercado de trabajo español muestra resultados que consolidan la paulatina traslación al empleo de la recuperación económica, aunque, como muestra la comparativa europea, todavía falta tiempo para poder considerar superado el impacto de la crisis en el empleo, que fue mayor que en el conjunto de la Unión Europea.

La trayectoria de creación de empleo en 2017 es, por otro lado, algo más estable y muestra porcentajes ligeramente mayores que en el año anterior, aunque aún están por debajo del 3 por 100 y desde luego por debajo de los niveles mínimos en la senda de crecimiento anterior, no solo en el momento previo a la crisis, sino también en un plazo bastante más amplio. Esto indica que, contra lo que pudo conjeturarse en los momentos iniciales del periodo de recuperación, la llamada «elasticidad empleo-crecimiento» no sería ahora mayor que antes; lo cual, por otra parte, no es negativo, dado que de hecho es un indicador de ganancia real de productividad.

La recuperación de la economía se va trasladando al mercado laboral

Todos los grupos de edad mejoraron su empleo y redujeron la incidencia del paro en 2017, aunque en este último aspecto parte del descenso se vio impulsado en ciertos casos por una menor participación laboral, como indican las reducciones de las tasas de actividad de algunos grupos de edad. Las reducciones se concentraron en los comprendidos entre los 25 y los 49 años, y fueron más significativas en los varones. No obstante, se trata de grupos en los que la participación laboral masculina es muy alta y apenas ha retrocedido en la crisis; en estos mismos grupos, por otra parte, la participación laboral femenina sigue una dinámica de más largo alcance que la situación económica, y no ha dejado de crecer en casi todos los casos a lo largo de los diez últimos años.

En la perspectiva territorial del año cabe destacar que todas las comunidades autónomas, excepto Baleares, incrementaron su tasa de empleo, estando de nuevo ya todas ellas por encima del 50 por 100, y algunas por encima del 65 por 100. Empieza a ser visible que se amplían las distancias entre comunidades autónomas en lo que hace al

Perspectiva territorial

empleo, pero hasta que no transcurran algunos ejercicios más en la deseable superación de la crisis parece prematuro evaluar si se trata de una divergencia estructural con alguna novedad en lo referido a las distintas bases productivas y su mayor capacidad para impulsar un crecimiento sostenido del empleo.

Perspectiva sectorial

En la perspectiva sectorial de 2017 tampoco se observan novedades significativas respecto de los últimos años. El empleo creció en buena parte de las ramas de actividad económica, aunque con algunas excepciones destacables.

La industria manufacturera creció a buen ritmo (4,8 por 100, lo que supone un incremento de 100.000 personas respecto del volumen medio de ocupados en 2016), destacando en este lado positivo algunas grandes ramas por volumen de empleo; queda, no obstante, un saldo negativo en el conjunto industrial originado por la crisis ciertamente elevado, con casi 600.000 empleos menos que en 2007. La construcción también mantuvo su dinámica positiva, salvo en la ingeniería civil. Y el sector servicios prosiguió mostrando una buena recuperación en el empleo. Hay bastantes ramas donde el empleo en 2017 es ya mayor que antes de la crisis: hostelería, actividades profesionales, científicas y técnicas, educación, sanidad y servicios sociales, actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, y otros servicios.

Ocupaciones profesionales

En las ocupaciones profesionales también se observa una apreciable continuidad en 2017 de las tendencias de los últimos años. Pero, más allá de estas variaciones, la estructura ocupacional española refleja un progresivo cambio hacia un mayor peso de las profesionales, por un lado, y las de servicios y ventas, por otro; en este último caso por el desarrollo de las ocupaciones relacionadas con la restauración y la hostelería, que agrupan en torno a dos millones de empleos. Las ocupaciones elementales (en las que también se cuentan más de 160.000 ocupados en hostelería) suponen todavía, asimismo, una parte considerable del total, aunque desde luego menor que la que había años atrás.

Este desarrollo respondería a la tendencia general a la polarización del empleo que viene siendo visible en todos los países europeos en al menos los dos últimos decenios por dos factores clave: cambio técnico e internacionalización económica, que en el periodo más reciente están fuertemente modulados por la digitalización.

Pero la peculiaridad española es que, de hecho, su perfil ocupacional diverge del de los grandes países europeos más avanzados en este sentido, con mayor peso aquí de servicios y ventas, y menor de profesionales, bastante por detrás que en los otros países. Tal divergencia se apuntó en el Informe CES 4/2017, *La digitalización de la economía*, advirtiendo de lo preocupante que resultaba en ese contexto y recordando la necesidad de dar un fuerte impulso coordinado a un amplio abanico de políticas, esbozando en sus conclusiones y propuestas lo que denominó una estrategia digital

para España, entendida como instrumento para asumir el reto de la digitalización en buenas condiciones y lograr que, a medio plazo, el saldo sobre el empleo y el bienestar fuera plenamente positivo.

Entrando en las características de los empleos, el mayor crecimiento por situaciones profesionales en 2017 correspondió, en línea con años anteriores, con el asalariado, con un incremento del 3,2 por 100 (3,8 por 100 en el sector privado), lo que supone 487.000 personas más en media anual.

Situaciones profesionales

Entre los ocupados por cuenta propia destaca en 2017 el crecimiento de la categoría de empleadores, que aumentó un 5,7 por 100, lo que supone 51.500 personas más que en 2016. En contraste con ellos, los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes redujeron su empleo en 2017 en 51.000 personas, un –2,4 por 100.

El número de afiliados «personas físicas» que arrojan los datos de afiliación apenas ha experimentado variaciones relevantes desde 2014, con pequeños incrementos hasta 2016 y un ligero descenso (unas 10.000 personas) en 2017, en una tendencia bastante acorde con la que ofrecen las cifras de la EPA. Esto apunta a un relativo estancamiento del empleo autónomo propiamente dicho en el periodo de recuperación. Habrá que atender a la evolución de este tipo de empleo en los próximos ejercicios, pero, a la vista de los resultados de 2017, el cambio en las medidas para incentivarlo no parece haber tenido por ahora el efecto esperado.

Dentro del empleo asalariado, por primera vez en el periodo de recuperación, el volumen de asalariados con contrato indefinido creció más, en número, que el de los temporales, resultado correspondiente casi por completo al sector privado. No obstante, ello no logró impedir una nueva alza, de 0,6 puntos porcentuales, en la tasa de temporalidad en 2017, que se situó en el 26,7 por 100. Es un nivel inferior al de todos los años anteriores a la crisis (de hecho, solo se encuentran cifras similares en los primeros años noventa), pero ha crecido ya 3,5 puntos desde 2013. En el sector privado el crecimiento de la temporalidad en 2017 fue algo menor (0,4 puntos, dando un 27,4 por 100), mientras que en el público se cifró en 1,2 puntos (23,7 por 100).

Como ya ocurrió en el año anterior, el empleo a tiempo completo creció más que el correspondiente a la jornada parcial en 2017. En media anual, los porcentajes de crecimiento fueron, respectivamente, un 2,9 y un 1 por 100. En el empleo asalariado en el sector privado, a su vez, esos mismos datos fueron del 4,3 y el 1,6 por 100. Continuando la tendencia iniciada en 2014, el tiempo parcial, tanto en el total como entre los asalariados, va cediendo su ritmo de alza, con más claridad en el caso de los varones.

Una de las consecuencias del alza anterior fue el crecimiento, como en toda la Unión Europea, de la involuntariedad, lo que explica su descenso en la recuperación y también en 2017. En España, donde esta situación es más frecuente que en la Unión Europea (un 61 por 100 en 2017, frente a un 26 por 100 en el total UE-28), el descenso es todavía muy pequeño, y los datos podrían apuntar a que tras ello también habría procesos de

cambio de carácter estructural ajenos a la crisis. De ahí la importancia que se otorga a estos datos de involuntariedad en el debate sobre la calidad del empleo hacia el futuro.

El total de contratos registrados en 2017 se situó ya muy por encima del que se había recogido en el último año antes de la crisis. Se celebraron 21,5 millones de contratos nuevos, incluyendo las conversiones a indefinidos, lo que supone un crecimiento del 7,6 por 100 sobre las cifras de 2016, acumulando cerca de 2,9 millones de contratos más que en 2007 (15,5 por 100) y 6,7 millones más que en 2013 (45,4 por 100).

Más contratos que en 2007

En esta evolución es visible el alza de los contratos temporales, encadenando ya cuatro ejercicios de rápido incremento en el volumen anual registrado. No obstante, también creció a mayor ritmo en 2017 la contratación indefinida (12,6 por 100). En total, se celebraron 19,5 millones de contratos temporales y 1,9 millones de contratos indefinidos.

Al margen de detalles sobre el comportamiento de las distintas modalidades, la recuperación está permitiendo recuperar el pulso en la contratación indefinida, que ha crecido un 70 por 100 desde 2013. Aquí hay que destacar el alza del contrato de apoyo a emprendedores, que muestra una buena senda de crecimiento en el periodo de recuperación, especialmente elevado desde 2015. En 2017 se registraron 250.000 contratos bajo esta modalidad, lo que arroja un incremento del 39 por 100 sobre la cifra de 2016 y un 200 por 100 sobre la de 2013. La cuestión es que en el contexto actual este crecimiento de la contratación indefinida no será bastante para elevar su peso en el total, tanto porque las conversiones no terminan de despegar como porque los contratos temporales han cobrado un ritmo de crecimiento muy alto.

En cuanto al tipo de jornada, los datos del año 2017 muestran una firme consolidación de la tendencia apuntada en los últimos años, con una mayor alza del tiempo completo, tanto en temporales como en indefinidos. Los contratos indefinidos a tiempo completo crecieron un 14,4 por 100 y los temporales con ese tipo de jornada, un 7,7 por 100; a su vez, los contratos indefinidos a tiempo parcial aumentaron un 10,1 por 100, y los temporales, un 6,1 por 100. No obstante, es visible el mayor peso que, tras la crisis, tienen los contratos indefinidos a tiempo parcial sobre el total de los indefinidos. En 2007 suponían en torno a un 27 por 100; en 2017, aunque han ido perdiendo progresivamente peso en el periodo de recuperación, todavía supusieron algo más de un 41 por 100.

En los contratos temporales se observa en 2017 un ligero aumento de su duración media, de 51 a 54 días. Pero esto supone todavía 27 días menos que antes de la crisis y el aumento de 2017 es, por ahora, el único que se ha dado en el periodo de recuperación. Por otro lado, prosiguió la tendencia a un progresivo mayor peso de los contratos más cortos, situándose en un 28,5 por 100 los celebrados por una semana o menos.

En las salidas del empleo, calculadas a partir de las altas en prestaciones en 2017, destaca un ligero repunte de los despidos individuales y, como en el año anterior, el creciente número de extinciones de contratos en periodo de prueba. De todas formas,

el mayor incremento correspondió, conforme al peso de la contratación temporal en el empleo asalariado, al de la finalización de la relación de carácter temporal. Esta agrupó en el año cerca del 79 por 100 del total de las salidas del empleo, tras haber crecido un 2,3 por 100 respecto de 2016.

Ligero repunte en los despidos individuales y descenso en los colectivos

El repunte de los despidos individuales se originó exclusivamente en el grupo sin causa comunicada al SEPE en el momento del alta en la prestación, que volvió a crecer, justo como en 2016, un 2,8 por 100, mientras descendieron, continuando la tendencia de los años inmediatamente anteriores, tanto los despidos por causas objetivas como el resto de despidos individuales (la mayoría disciplinarios). Desde 2014 los despidos individuales por causas objetivas se han reducido casi un 39 por 100. En cambio, los de causa no comunicada, en su mayor parte conformes a la posibilidad establecida en la Ley 45/2002, han aumentado algo, en concreto un 4 por 100, mostrando una baja sensibilidad al ciclo en este tipo de vía de cese.

En los despidos colectivos se produjeron 20.813 extinciones, un 14,5 por 100 menos que en el año anterior. En el resto de procedimientos colectivos (reducciones de jornada y suspensiones de contratos) también se mantiene la tónica de descenso del número de afectados, aunque en 2017, como novedad, destaca el bajo porcentaje de descenso en la reducción de jornada. Finalmente, cabe apuntar el aumento en 2017 de los despidos colectivos en procedimientos sin acuerdo, que supusieron el 20,1 por 100 del total, frente al 14,9 por 100 recogido en 2016.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2017 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 (EPAC), con el que se daba comienzo a un nuevo Semestre Europeo. En él se valoraban positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando: el crecimiento económico venía siendo generalizado en todos los Estados miembros habiendo repercutido positivamente en el empleo (con una creación neta en el conjunto de la región de ocho millones de empleos en los últimos cuatro años). De seguir esta tendencia, según la Comisión Europea, podría alcanzarse el objetivo para el año 2020, fijado en una tasa de empleo del 75 por 100 en el marco de la Estrategia Europa 2020.

Orientaciones de empleo de la Unión Europea

La principal novedad en el ámbito de la política de empleo en 2017 fue la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que ofrece una orientación coordinada sobre aspectos sociales y laborales para la zona euro, si bien está dirigido a todos los Estados miembros.

Respecto a España, la Comisión valoraba positivamente los avances realizados en el ámbito del empleo, aunque mostraba preocupación por los niveles de desempleo, que

seguía siendo de los más elevados de la Unión Europea, en especial el de la población joven y la de menor nivel de cualificación, y por las elevadas tasas empleo temporal. A partir de estas consideraciones, la Comisión hizo una serie de recomendaciones específicas a España, en la misma línea que en años precedentes.

Novedades y debates en las políticas activas de empleo en España

El año 2017 fue de continuidad en la implantación del enfoque vigente de orientación a resultados para las políticas activas de empleo en España y de centrar los esfuerzos en la atención de los principales retos del mercado de trabajo en relación a los colectivos especialmente vulnerables: jóvenes, buscando reducir su tasa de paro y aumentar su participación en el mercado de trabajo, y parados de larga duración, mejorando su empleabilidad e inserción laboral.

Además, desde finales del año anterior y durante 2017 se adoptaron medidas destacadas, como el nuevo impulso a la Garantía Juvenil, cambios en la normativa referida al trabajo autónomo o el desarrollo reglamentario del nuevo Sistema de Formación Profesional para el empleo, junto a otras medidas sujetas a un compromiso temporal, como la aprobación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), o las referidas a la continuidad de programas como el Prepara o el de Activación para el Empleo.

Aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

Pero, sobre todo, durante 2017, aprovechando el final de la vigencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2014-2016 y la aprobación de una nueva Estrategia para el periodo 2017-2020, materializada en la aprobación del Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, se buscó dar impulso y mejorar algunos aspectos en el diseño del enfoque de las políticas activas de empleo, en aras de una mayor eficiencia, así como sobre la actuación y desempeño de los servicios públicos de empleo.

La nueva EEAE ha sido el resultado del trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con los interlocutores sociales, por otro, que lo han abordado, entre otros ámbitos, en la Mesa del Plan de Choque por el Empleo. Supone la continuidad del enfoque de las políticas activas de empleo, pero, además, incorpora nuevas herramientas, infraestructuras y sistemas de información, y mejora los ya existentes, de forma que la utilización de medios comunes y el intercambio de experiencias y buenas prácticas constituyan los mejores instrumentos para la modernización del sistema.

Una novedad de la estrategia es que modifica el ciclo anual de preparación, ejecución y evaluación del PAPE, adelantando su elaboración al año anterior a su ejecución. Además, se da más importancia al seguimiento y se establece un sistema de gestión del cambio y uno de incentivos, así como una serie de ejercicios de evaluación, atendiendo a los resultados logrados y vinculándolos con la financiación.

A su vez, en diciembre de 2017 se aprobó el PAPE para 2017, que contiene los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que van a desarrollar las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). La dotación del PAPE 2017 ascendió a un total de 5.575 millones de euros, un 5,9 por 100 más que el año anterior, de los que algo más de la tercera parte (2.060,1 millones de euros) se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa, en base a los nuevos criterios de reparto vinculados al grado de cumplimiento en relación a los objetivos. Así, la distribución de fondos se hizo casi en su totalidad (97 por 100) en función de los resultados de los años anteriores.

En cualquier caso, el PAPE recoge 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. Además, 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.

Por otro lado, al final del año el Consejo de Ministros aprobó la primera Estrategia Nacional de Economía Social 2017-2020, cuyo objetivo es consolidar y promocionar el modelo empresarial de la economía social para que el sector lidere la innovación frente a los cambios emergentes, el reto de la globalización, la era digital, el envejecimiento poblacional y la inclusión social.

El reto de reducir el paro juvenil sigue presente

En diciembre de 2016 se aprobó un conjunto de medidas urgentes para impulsar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), simplificando los requisitos establecidos para poder ser beneficiario y mejorando la gestión del mismo.

Tras un año de aplicación de estas nuevas medidas, y en el marco de la reducción de la tasa de paro juvenil constatada anteriormente, el balance se puede considerar positivo. Solo en 2017 se presentaron 618.985 nuevas solicitudes, más del doble que el año anterior (238.710) y más de la mitad del total de solicitudes presentadas desde la puesta en marcha del Sistema. Así, desde entonces y hasta marzo de 2018 se han presentado un total de 1.153.504 solicitudes de inscripción al registro y se han inscrito 1.096.440 jóvenes. En todo caso, más allá de estos datos no se cuenta con una evaluación que recoja las acciones realizadas con los jóvenes y sus efectos en términos de incorporación al mercado laboral, lo que permitiría dimensionar adecuadamente la efectividad del sistema para reducir el desempleo juvenil, que sigue estando presente y requiere continuar el esfuerzo en el desarrollo de medidas orientadas a este colectivo para que puedan proyectar todo su potencial.

Asegurar la continuidad de los programas de atención al desempleo de larga duración

La necesidad de continuar desarrollando medidas específicas orientadas a los desempleados y, especialmente, a los de larga duración, llevó en abril de 2017 a aprobar el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (PAE), que prorrogaba este 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.

De ahí que a partir de mayo de 2017 se constate el impacto de estos cambios, cuyo objetivo era aumentar el número de beneficiarios, flexibilizando los requisitos para acceder al mismo. Se ha duplicado la media de solicitudes mensuales respecto al periodo previo, cuya media mensual estaba entre 7.000 y 8.000 solicitudes.

Desde su puesta en marcha en enero de 2015 y hasta marzo de 2018, el PAE ha beneficiado a 258.163 personas, que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. De ellas, 32.345 solicitaron y accedieron a una segunda prórroga. Además, 46.262 beneficiarios obtuvieron una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al programa y, de ellos, un 13 por 100 compatibilizaron la percepción de la prestación con el empleo.

En relación con el programa Prepara, se registraron 37.989 nuevas incorporaciones durante el año. La necesidad de continuar con este programa devino en prórrogas sucesivas y automáticas mientras la tasa de desempleo no se situase por debajo del 18 por 100. En septiembre de 2017 la nueva prórroga de seis meses no se pudo activar automáticamente, porque la tasa de desempleo quedó por debajo de ese nivel y por la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el conflicto de competencias planteado con las comunidades autónomas sobre la gestión de este programa. No obstante, tras la negociación del Gobierno con los interlocutores sociales y el acuerdo con las comunidades autónomas, en octubre quedó reactivado el Prepara de forma temporal hasta el 30 de abril de 2018.

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 2017, manteniéndose las medidas de estímulo a la contratación, mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social. En relación con el trabajo autónomo, se aprobó la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo que introducía nuevas medidas de fomento y promoción del trabajo por cuenta propia y por lo que se refiere a las políticas activas de empleo introducía algunas modificaciones en los incentivos al fomento del empleo autónomo establecidos.

En 2017 se realizaron un total de 301.755 contratos bonificados, lo que supuso un 14,6 por 100 más que en 2016. Del total de contratos, el 69,1 por 100 fueron temporales, habiendo aumentado un 5 por 100 respecto al año anterior. El resto fueron contratos indefinidos, de los cuales casi dos terceras partes correspondieron a indefinidos iniciales que aumentaron un 50 por 100, y un 25 por 100 a conversiones.

La contratación indefinida se ha visto impulsada por algunas medidas específicas como la tarifa plana, introducida en 2013 con el objetivo de favorecer la iniciativa emprendedora, y que ha beneficiado a más de 1.200.000 de nuevos emprendedores desde su puesta en marcha.

A su vez, se celebraron 246.827 contratos de apoyo a emprendedores —un 39 por 100 más que el año anterior—, siguiendo la tendencia de continuo aumento en el número de contratos de este tipo realizados desde su puesta en marcha.

Respecto a la capitalización de las prestaciones por desempleo para el desarrollo de nuevas iniciativas de emprendimiento, los datos correspondientes a 2017 continúan reflejando, como en años anteriores, el menor recurso a la capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo; en 2017 la caída fue del 23,5 por 100, frente a la caída del 15,4 por 100 del año anterior.

En todo caso, más allá de los datos de realización constatados, es necesario reforzar la evaluación de estas actuaciones específicas 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.

Atención a los demandantes de empleo

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos reflejan que durante 2017 se enviaron casi 2,6 millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso un aumento importante respecto al año anterior: un 12,7 por 100 más (casi 300.000 ofertas más). La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación, al igual que el año anterior, en un 10 por 100 de los casos.

No obstante, el número de ofertas gestionadas por los SPE sigue siendo reducido (2,6 por 100) frente a la media comunitaria (10 por 100). Además, los desempleados españoles tienden a recurrir menos a los SPE en comparación a la situación en la Unión Europea (un 24,6 por 100 en 2017 frente al 46,2 por 100 de la UE-28, siendo la tasa española la más baja de la Unión Europea).

En cuanto a la actividad de intermediación realizada por el sector privado, la información disponible es insuficiente para valorarla adecuadamente. En todo caso, se constata que las agencias privadas de colocación atendieron en 2017 a 100.016 personas de un total de 141.615 enviadas, lo que supuso un 70 por 100 del total. Si bien este porcentaje es muy superior al del año anterior, cuando fue cercano al 40 por 100, también cabe señalar que durante 2016 los SPE enviaron muchas más personas (321.000), de las que las agencias de colocación lograron atender a 127.000.

En todo caso, la limitada información existente y la ausencia de información adicional sobre las características de la inserción laboral lograda, o el impacto de las acciones desarrolladas para la inserción o mejora de la empleabilidad de los desempleados limita la evaluación de la intermediación realizada 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.

La formación dual y el contrato para la formación y el aprendizaje

En los últimos años se viene constatando un impulso progresivo a la formación dual, con un impacto creciente sobre los jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo. Sin embargo, hay aspectos que deben mejorar de cara a lograr un mayor efecto. Por un lado, y ante el desigual desarrollo normativo, es necesario contar con una regulación homogénea de este ámbito y, por otro, se requiere un esfuerzo de coordinación de los proyectos de formación dual entre las distintas comunidades autónomas en aras de una mayor coherencia que asegure la unidad del sistema y la unidad del mercado laboral.

El número de contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2017 fue de 48.317, lo que supuso un aumento del 4,2 por 100 más que el año anterior, pero lejos todavía de los registrados en los años previos. 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.

Formación para el empleo

En relación con la formación para el empleo, a mediados de año se aprobó, con retraso, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. La Ley preveía la aprobación del desarrollo reglamentario en un plazo de seis meses desde la aprobación de esta.

Respecto a la formación programada por las empresas, en 2017 disminuyó el número de empresas participantes un 3,3 por 100, continuando con la tendencia de caída observada en los últimos tres años, lo cual refleja una tendencia preocupante que debería revertirse. Igualmente, se observó una caída en la tasa de cobertura de las empresas participantes, que se situó en el 21,2 por 100, un punto porcentual menos que el año anterior. Las acciones formativas alcanzaron a más de 2,6 millones de trabajadores y 4 millones de participantes, lo que representó un incremento del 6,6 por 100 respecto al año anterior y un ligero aumento, de algo más de un punto porcentual, en la tasa de cobertura.

Respecto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, en agosto de 2016 se aprobó la convocatoria de oferta estatal, cuyo número de participantes alcanzó los 702.337 con una duración media de 53 horas de

formación. El programa específico de formación dirigido a jóvenes benefició durante 2017 a 9.412 jóvenes, de los que 2.736 estaban vinculados a formación y compromiso de contratación. Asimismo, 6.277 trabajadores se beneficiaron de permisos individuales de formación.

Finalmente, y según los últimos datos provisionales para 2017 respecto de la formación dirigida a los desempleados proporcionados por el SEPE, 83.189 personas participaron en este tipo de acciones. Respecto a los formados en 2016, la tasa de inserción se situó en el 71,8 por 100, siendo más alta en el caso de los más jóvenes, menores de 30 años, que llegó al 79 por 100.

Evaluación de las políticas activas de empleo. Desempeño de los servicios públicos de empleo

La puesta en marcha en los últimos años de numerosas medidas en el ámbito de las políticas activas de empleo hace necesario, en un contexto de crecimiento económico y creación de empleo sostenido durante los cuatro últimos años, un ejercicio de evaluación. Su objetivo sería contrastar no solo los resultados inmediatos, sino también el impacto en términos de eficacia a medio plazo y eficiencia, y valorar si las medidas adoptadas están desplegando todo el potencial que se estimaba al ser aprobadas.

Ello requeriría contar con una base de datos sistemática sobre las acciones desarrolladas orientada a valorar su efectividad más allá de los resultados de gestión o seguimiento lo que, en última instancia, supone contar con un sistema de evaluación planificado y estructurado, que permita detectar los impactos y sugerir una reorientación de las medidas en caso necesario.

En este sentido, resulta interesante 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.

Gasto en política de empleo en España

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2017 fueron 23.992 millones de euros, de los cuales 18.042 millones de euros (75,2 por 100) se destinaron a políticas de protección. El resto, 5.575 millones de euros, fueron a políticas activas de empleo. Esta dotación supuso un 2,6 por 100 menos que el año anterior y se sitúa en el volumen de gasto en política de empleo realizado antes de la crisis.

El grado de ejecución del gasto en políticas activas de empleo se situó a final de año, según el Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE, en un 86 por 100. En cambio, en el caso de las políticas de protección el grado de ejecución alcanzó el 96,4 por 100. De ellas, dos partidas, el PAE y la prestación por cese de actividad, tuvieron un grado de ejecución inferior al 90 por 100, reflejando el primero cierto desajuste en el Programa, no habiendo llegado a alcanzar al total de beneficiarios potenciales estimados.

En términos comparados, y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2015, el gasto en el conjunto de políticas de empleo, en porcentaje del PIB, fue uno de los más elevados del conjunto de Estados miembros (2,52 por 100 frente a 1,89 por 100 en el conjunto UE-28). Analizando por componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran por lo general en las políticas de protección, que en muchos de ellos destinan más de dos terceras partes a este concepto y donde destaca España, que es el país que más destina a estas políticas de protección —76,3 por 100 del total, frente al porcentaje dedicado en la Unión Europea del 64,9 por 100—, consciente de que uno de los principales problemas en nuestro país es atender al elevado volumen de población desempleada. En cambio, los recursos destinados a políticas activas —23,7 por 100— se sitúan por debajo de la media del conjunto de la Unión Europea (32,5 por 100), y se alejaba bastante de los registros de los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, destinando más del 60 por 100.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea

El diálogo social en la Unión Europea se siguió desarrollando durante 2017 en el contexto del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social». En la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento (Gotemburgo, noviembre de 2017), se hizo hincapié, entre otros extremos, en la necesidad de potenciar el diálogo social europeo en el contexto de dicho proceso de revitalización.

En el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, proclamado en la Cumbre de Gotemburgo, se realizaron diversas referencias al diálogo social, como, por ejemplo, que se debía consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales.

En el plano del diálogo social tripartito, en diciembre de 2017, la Comisión y los interlocutores sociales europeos firmaron una «Asociación Europea para la Integración», en la que se establecían los principios y compromisos clave destinados a apoyar y aumentar las oportunidades de los refugiados y los migrantes que residen legalmente en la Unión Europea para integrarse en el mercado de trabajo europeo. En 2017 el diálogo social tripartito atendió también los compromisos de carácter institucionalizado, como las Cumbres Sociales Tripartitas, en donde las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas debatieron, entre otros extremos, sobre su papel en la implementación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En el terreno del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales europeos realizaron una declaración conjunta en el marco de la Cumbre de Gotemburgo, en la cual pusieron de relieve, respecto del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, la importancia del buen funcionamiento del diálogo social a todos los niveles para

llevar a cabo políticas que incrementen la prosperidad y aseguren la justicia social en la Unión Europea.

En el terreno de las consultas llevadas a cabo por la Comisión Europea con los interlocutores sociales europeos destacan las siguientes: la concerniente a la posible revisión de la Directiva relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, que finalizó con la adopción, también en 2017, de una propuesta de Directiva sobre condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea; y la relativa a la definición de las posibles nuevas normas comunitarias que se podrían proyectar en el ámbito del acceso a la protección social, que concluyó con la publicación, ya en 2018, de una propuesta de Recomendación sobre el acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia. En cuanto a las consultas de carácter abierto en el terreno sociolaboral, la Comisión lanzó en 2017 la relativa a la Autoridad Laboral Europea, que terminó con la presentación, ya en 2018, de una propuesta de Reglamento sobre la creación de dicha autoridad.

La Comisión presentó en 2017 varias propuestas de directivas en el ámbito sociolaboral en las siguientes materias: conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. Además, en 2017 se aprobaron otras propuestas de directivas en este ámbito, de carácter sectorial.

Durante 2017, en el terreno sociolaboral se aprobó una Directiva comunitaria acerca del reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior. Ya en 2018, en este contexto, fue aprobada una Directiva 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 sobre el permiso de conducción.

Diálogo social en España

En un contexto de crecimiento económico que ha permitido recuperar los niveles de renta previos a la crisis y dos tercios del empleo destruido, el diálogo social en España vino marcado principalmente por los esfuerzos para impulsar las Mesas de carácter tripartito. Así, en febrero de 2017 se reunieron el Gobierno y los interlocutores sociales para abrir la Mesa de diálogo social para el impulso de la calidad en el empleo; Marco de relaciones laborales y negociación colectiva, acordando constituir varios grupos de trabajo con el objetivo de estudiar mejoras, especialmente 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. En este contexto, Gobierno e interlocutores sociales acordaron la prórroga del Plan Prepara de manera extraordinaria y limitada en el tiempo, hasta el 30 de abril de 2018, así como la revisión de los programas que complementan la protección por desempleo. Igualmente, Gobierno e interlocutores sociales acordaron el Plan de Choque por el

empleo juvenil, así como la implementación urgente de una serie de medidas para el impulso del empleo juvenil, todavía pendientes.

Uno de los pactos más destacables del año en el ámbito de política laboral se produjo a finales de año, cuando el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmaron el Acuerdo social sobre el salario mínimo interprofesional. En dicho Acuerdo se fijó un incremento del SMI del 4 por 100 para 2018, del 5 por 100 para 2019 y, para 2020, del 10 por 100 siempre que la economía registre un crecimiento del PIB real del 2,5 por 100 o superior, y un incremento de la afiliación media a la Seguridad Social superior a las 450.000 personas.

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 objetivo de garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Y en marzo de 2018 se firmó el II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, entre el Gobierno y dichas organizaciones, recogiendo, por primera vez, una vinculación de los incrementos salariales a la evolución del PIB.

En el marco de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron el Acuerdo sobre el Programa Estatal para la formación de trabajadores en competencias digitales 2018.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

En 2017 la producción normativa laboral siguió una tónica parecida a la de 2016, siendo relativamente pocas las normas aprobadas que afectan directamente a las relaciones de trabajo individuales o colectivas. Dichas normas recayeron en determinadas materias de alcance específico, como la reforma del desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores). Asimismo, los aspectos laborales contemplados en la nueva normativa de contratos públicos (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público). También cabe destacar, entre otros motivos por su origen en el diálogo social, la elevación escalonada en los próximos tres años del salario mínimo interprofesional (Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social), así como su determinación para 2018 (Real Decreto 1077/2017). Cabe mencionar también normas de alcance sectorial como la reforma llevada a cabo en la actividad de la estiba (Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo). Y, asimismo, diversas normas en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como fueron la modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

por el Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, y los estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobados por Real Decreto 192/2018, de 6 de abril.

También fueron aprobadas en 2017 determinadas normas en materia de prevención de riesgos laborales, políticas de empleo (varias e importantes) y protección social, así como la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, que se mencionan en los apartados que corresponden por su materia.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Continuó en 2017 la tendencia de recuperación de la negociación colectiva registrada

En un contexto de continuidad del crecimiento de la actividad y de la ocupación, los datos de registro acumulados hasta marzo de 2018 de la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) del MEYSS mostraron que continuó ampliándose en 2017 el volumen de los convenios colectivos registrados, y ello, siempre teniendo en cuenta que se trata de cifras aún provisionales que variarán hasta el cierre estadístico de ese año, permite anticipar una continuidad en la tendencia de paulatina recuperación de la negociación colectiva que se ha venido observando desde 2013, tras la caída de las principales magnitudes registradas de este ámbito clave de las relaciones laborales que se observó entre 2008 y 2012.

Con datos acumulados hasta marzo de 2018, se habían registrado 3.815 convenios colectivos con efectos económicos en 2017, que afectaban a 8.723,6 miles de trabajadores y a 1.074,8 miles de empresas, cifras superiores a las correspondientes a 2016 comparando iguales periodos de registro. De esta manera, comparando con los datos de 2015 (último año del que hay datos definitivos) se había registrado el 67,6 por 100 de los convenios colectivos con efectos económicos en 2017 para el 85,3 por 100 de los trabajadores, proporciones que en 2016 habían sido el 60,6 y el 81,1 por 100, respectivamente.

La recuperación del volumen de convenios registrados en estos años se ha basado en la evolución seguida por los convenios de empresa, que en 2015 alcanzó ya una cifra (4.493) similar a la de 2007 (4.598), mientras que los convenios de ámbito superior estaban en 2015 por debajo de los correspondientes a nueve años antes (269 convenios menos, el 19 por 100 menos, que en 2007). Asimismo, dicha recuperación se debe en mayor medida a los convenios revisados (convenios de vigencia plurianual con inicio de efectos en años anteriores), que vienen aumentando en número desde 2013, a diferencia de la tendencia seguida por los convenios firmados (los que inician sus efectos económicos en el año de referencia).

El III AENC contenía, entre sus criterios y recomendaciones en materia salarial, un aumento salarial pactado de hasta 1,5 por 100 para 2016, mientras que para 2017

Contenidos de la negociación colectiva: aumento de la variación salarial pactada en el conjunto de la negociación con efectos económicos en 2017

se había previsto concretar la recomendación de variación salarial mediante una negociación posterior a conocer la evolución del PIB en 2016 y del cuadro macroeconómico del Gobierno para aquel año. Las negociaciones mantenidas por las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del III AENC, a fin de concretar las recomendaciones de incremento salarial para 2017, no desembocaron en la firma de un acuerdo.

Los 3.815 convenios colectivos con efectos económicos en 2017 registrados hasta marzo de 2018, y que afectaban a algo más de 8,7 millones de trabajadores y una cifra algo superior al millón de empresas, recogieron una variación salarial media final del 1,48 por 100. Con la provisionalidad que aún presentaban esos datos, se observó un incremento salarial pactado en la negociación registrada con efectos económicos en 2017 superior al correspondiente a los convenios de 2016, que, con datos hasta marzo de 2018, había sido del 1,02 por 100, casi cinco décimas menos.

Dentro del incremento salarial para 2017 del conjunto de la negociación colectiva, los convenios de ámbito empresarial registraron un aumento del 1,23 por 100 y el 1,50 por 100 los convenios de ámbito superior a la empresa. Asimismo, los convenios firmados en años anteriores a 2017 con vigencia plurianual (revisados), y que en conjunto afectaban a 6,5 millones de trabajadores, presentaron una variación salarial mayor (1,59 por 100) que los convenios que iniciaron sus efectos económicos en ese año (1,16 por 100), y que se aplicaban a un volumen más reducido de trabajadores (2,2 millones), lo que marcó una clara diferencia con los tres años anteriores. Por su parte, dentro de los convenios que iniciaron sus efectos económicos en 2017 (firmados), los que se pactaron con una vigencia de varios años presentaron un incremento salarial medio tres décimas mayor (1,16 por 100), debido a la negociación supraempresarial, que los firmados con vigencia anual (0,85 por 100).

Dentro de la negociación colectiva de ámbito empresarial, en la empresa privada, que afecta al mayor número de trabajadores incluidos en este ámbito (489.638) se observó un incremento salarial (1,25 por 100) mayor que en los años anteriores (4 y 7 décimas más que en 2016 y 2017, respectivamente), y más elevado que en el sector público empresarial (0,82) o de la Administración (1 por 100). En la negociación colectiva de ámbito supraempresarial, por su parte, los incrementos salariales pactados en 2107 fueron prácticamente iguales en los tres grandes ámbitos territoriales. Los convenios de sector provincial y nacional, los que afectan a un mayor volumen de trabajadores (3,2 y 3 millones, respectivamente), recogieron subidas medias del 1,49 y 1,48 por 100, variaciones algo mayores en los dos casos que las registradas en el trienio anterior. La variación en los convenios de ámbito autonómico, que se aplican a 1,6 millones de trabajadores, fue de un 1,51 por 100.

Por grandes sectores, teniendo en cuenta la ya mencionada provisionalidad de los datos, se puso de manifiesto el crecimiento de los aumentos salariales en todos ellos en 2017, al igual que ocurriera en 2016 y en 2015, con la excepción en este último año de la agricultura. En los tres últimos años, por tanto, los incrementos salariales pactados han repuntado en todos los sectores, con esa sola excepción, mostrando un cambio de tendencia respecto de años anteriores. El mayor incremento se dio en la construcción (1,92 por 100), seguido de la industria (1,48) y de los servicios (1,46), y más de lejos por la agricultura (1,13).

El incremento salarial pactado del 1,48 por 100 en el conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en 2017, unido al comportamiento de la inflación medida por la variación media del IPC en el año, que fue positiva (1,96 por 100) a diferencia de los tres años anteriores, motivó que los salarios pactados reales disminuyeran (–0,48 por 100) por primera vez en los últimos cuatro años, señalando una pérdida de poder adquisitivo. En los últimos diez años (2008-2017), sin olvidar la provisionalidad que tienen los datos sobre salarios pactados de 2016 y 2017, se observó una ganancia acumulada de los salarios pactados reales del 2,03 por 100.

La jornada media anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva con efectos económicos en 2017 fue de 1.742,3 horas, equivalentes a 38,2 horas a la semana. Con la cautela que impone el carácter todavía provisional de la información que proporciona la ECC, con datos a marzo de 2018, ello supondría una ligera reducción, por tercer año consecutivo, del número de horas anuales convenidas, después del máximo marcado por estas en 2014, dentro de los últimos diez años. Tomando los últimos años estadísticamente cerrados, la jornada pactada se situó por debajo de la media del periodo 2008-2015 (1.745,8 horas).

Las inaplicaciones de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo siguieron descendiendo en 2017, continuando una marcada tendencia en este aspecto de las relaciones laborales que se ha mostrado muy ligada al ciclo económico. En ese año, se llevaron a cabo 1.076 inaplicaciones de convenios que afectaron a 23.625 trabajadores, una reducción de 250 (el 19 por 100 menos) en las primeras y una disminución de 8.439 en el número de trabajadores (un 26 por 100 menos), reducciones más intensas, en ambos casos, que las que tuvieron lugar en 2016 respecto al año anterior.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

Aumento del número de huelgas y de su repercusión laboral y económica

Los datos de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MEYSS mostraron que en 2017 se produjo un nuevo aumento en el número de huelgas tras el repunte que se observó en 2016. Las 731 huelgas realizadas fueron 90 más (14 por 100 más) que en el año anterior, en el que habían aumentado ligeramente (4 por 100) sobre

el históricamente bajo registro de 2015. A pesar de estos aumentos, el volumen total de huelgas se siguió situando en cifras relativamente moderadas dentro de los últimos veinte años, en los que la media de conflictos ha sido de 764.

En cuanto a su repercusión laboral, medida por los participantes, y económica, considerando las jornadas no trabajadas, se observó un importante aumento tanto de la primera como de la segunda, habiéndose contabilizado 482.878 trabajadores participantes y 851.444 jornadas no trabajadas. Sin embargo, la mayor parte de ese aumento se debió a un conflicto como la huelga general que se realizó el 8 de noviembre en Cataluña, de carácter no laboral, y que en términos absolutos arrojó un amplio volumen de participación y de jornadas no trabajadas. Descontando los datos de participación y de jornadas no trabajadas por dicho conflicto, ambas magnitudes se situaron en cifras más acordes con la serie histórica, si bien fueron más elevadas que las correspondientes a los dos años inmediatamente anteriores. El número de trabajadores participantes, así considerado, fue de 225.687, un 23 por 100 más que en 2016, y mayor que la correspondiente a los tres años anteriores. El volumen de jornadas no trabajadas, por su parte, fue de 594.253, un 53 por 100 más que en el año anterior, y superior a la de los dos años anteriores.

Por sectores, el mayor número de huelgas se registró en el sector servicios (432), que concentró el 59 por 100 del total en el año, y fue además el que recogió el mayor aumento de estos conflictos (22,7 por 100 más). Le siguió la industria, que también vio incrementar en un 8 por 100 las huelgas desarrolladas, hasta las 269 (el 37 por 100 de todas las huelgas en 2017). La conflictividad por huelgas en este último sector concentró el mayor aumento en la participación (43,7 por 100 más), así como el mayor incremento de jornadas no trabajadas por este motivo, que fueron el doble que en 2016. Con ello se frenó la disminución de la conflictividad con cese del trabajo en la industria que se había venido observando en los tres años anteriores. Por su parte, la construcción, que en 2016 había visto aumentar significativamente tanto las huelgas como los participantes y las jornadas no trabajadas, experimentó en 2017 una reducción de la conflictividad por huelgas en todas sus dimensiones.

Todo el aumento del número de huelgas en 2017 se debió a las que se basaron en motivos estrictamente laborales, que supusieron el 99 por 100 del total (722), ya que las basadas en motivos no laborales, disminuyeron un 70 por 100, reduciéndose hasta 8. En estas últimas hubo 273.356 trabajadores participantes, más de la mitad del total, y se perdieron 280.936 jornadas de trabajo. Por su parte, dentro de las huelgas de naturaleza laboral, aquellas vinculadas a los procesos de negociación colectiva, un total de 231, fueron las que más aumentaron (un 31,2 por 100 más). En ellas participaron 94.766 trabajadores y supusieron 249.459 jornadas no trabajadas. Las huelgas originadas en la organización o los sistemas de trabajo, o la reestructuración de empresas, se redujeron, con respecto a 2016, hasta los 18 conflictos (un 45 por 100 menos).

Solución extrajudicial de conflictos: aumento de los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)

Durante 2017 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA aumentó un 9 por 100 sobre el año anterior, ascendiendo a 434 expedientes, lo que significa que la media de los expedientes gestionados por este organismo durante el periodo de aplicación del V ASAC casi se ha duplicado respecto a los años anteriores. De los conflictos colectivos tramitados, el 99,5 por 100 de los casos fueron mediaciones, habiendo recurrido al arbitraje únicamente en dos ocasiones.

El incremento del número de conflictos fue acompañado de un aumento en la cifra de trabajadores afectados, hasta 3.703.964, notablemente superior a la del año anterior, principalmente debido al mayor número de conflictos de ámbito de empresa, que fueron 396, mientras que disminuyeron ligeramente los conflictos de sector.

Considerando el tipo de conflicto, predominaron los de interpretación y aplicación, alcanzando la cifra de 367 conflictos, lo que representa el 84,6 por 100 del total de los tramitados. En segundo lugar, los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga sumaron 53, lo que supone 19 menos que en 2016, pero afectaron a un mayor volumen de trabajadores, en concreto al 18,6 por 100 de los 3,7 millones de trabajadores afectados por el conjunto de los conflictos tramitados ante el SIMA en 2017.

En total se produjeron 107 acuerdos en procedimientos de mediación y un laudo arbitral. Sin acuerdo finalizaron 285 mediaciones, el 65,7 por 100 del total. Cabe destacar que aumentó la proporción de trabajadores afectados por las mediaciones finalizadas con acuerdo, casi tres veces más (hasta 1,2 millones), con respecto al año anterior.

Considerando las materias de los acuerdos alcanzados, la huelga por discrepancias en la negociación dio lugar al 40 por 100 de los acuerdos y el salario el 19,6 por 100 de los mismos. Los conflictos sobre clasificación profesional o la impugnación de acuerdos lograron avenencia en el 10 por 100 de los casos.

Durante 2017 se presentaron 4.744 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 7,7 millones de trabajadores y a 1.343.904 empresas. Ello supuso un incremento en 37 procedimientos (el 0,8 por 100 más) con respecto a 2016. La elevada cifra de trabajadores afectados está en relación, principalmente, con las dos huelgas generales realizadas en Cataluña y que arrojaron en términos absolutos un gran número de participantes.

Finalmente, en materia de solución de conflictos ante instancias administrativas, en 2017 se produjeron 412.712 actos de conciliación individuales y 495 colectivos ante los servicios administrativos de MAC. Lo que significa que estos intentos de conciliación ante instancias administrativas experimentaron un incremento este año tras un descenso consecutivo durante los tres años anteriores. Las mediaciones, por el contrario, descendieron hasta 148, un 16,4 por 100 menos que en 2016. Las causas más frecuentes

de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC siguieron siendo los despidos, 206.198 en 2017 (el 50 por 100 del total), registrándose un aumento en los mismos (1,3 por 100), seguidos de las reclamaciones de cantidad (el 37,1 por 100 del total), que también aumentaron (un 1,9 por 100), a diferencia de lo que se venía observando en años anteriores. El incremento de las conciliaciones individuales por despidos se produjo por despidos terminados con avenencia, que representaron el 52 por 100 del total.

2.5. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)

En el plano de las novedades normativas, se aprobó el Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que viene a desarrollar la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Cabe recordar la configuración de la ITSS como un organismo autónomo que integra a las distintas Administraciones públicas con competencias en la materia, permitiendo la descentralización funcional, pero a su vez preservando el carácter único e integral del sistema.

En abril de 2018 se aprobó y publicó el Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020, con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. El Plan se estructura en cuatro ejes: organización, calidad en el servicio, eficacia en la actuación y asistencia y mediación. Además, fija doce objetivos y cien líneas de actuación para los próximos años. Dicho Plan, además, incorpora un Informe de evaluación del plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social 2012-2017, en el que se apunta a una mejora en la eficacia de las actuaciones inspectoras.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2017, según datos provisionales, fue de 1.012.232, un volumen de actividad inferior al año anterior, un 0,43 por 100 menos. En materia de relaciones laborales se registraron 134.253 actuaciones, un aumento de un 1,18 por 100 con respecto al año anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 297.261 actuaciones, un 3,29 por 100 más en relación a 2016. En empleo y colocación se desarrollaron 12.962 actuaciones, un 10,2 por 100 menos que en 2016. En materia de extranjería se realizaron 16.511 actuaciones, un 13,05 por 100 menos respecto a 2016. En Seguridad Social se llevaron a cabo 526.233 actuaciones, un 2,39 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 25.012, un 6,23 por 100 más en relación a 2016.

En cuanto al número de infracciones, en 2017 se detectaron 85.421, según datos provisionales, un 7,21 por 100 más que en 2016; el importe de las sanciones alcanzó

los 279,2 millones de euros y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 515.777.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 334.724 asuntos, 9.055 menos que en 2016; es decir, un 2,6 por 100 menos que en el año anterior, y una cifra muy similar a la del ejercicio 2011. Así, en 2017 continuó la reducción que, desde 2016, venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos. Cabe recordar que este, con anterioridad, concretamente durante el periodo 2012-2015, había mostrado una tendencia de aumento.

Actividad de la jurisdicción social: nueva reducción del número de asuntos resueltos

En 2017, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron. Los que más bajaron fueron los colectivos, que descendieron un 24,9 por 100 en relación con el ejercicio precedente (situándose así en los 2.294 asuntos), seguidos, ya a mucha distancia, de los individuales, que cayeron un 2,5 por 100 respecto al año anterior, y de los de Seguridad Social, que decrecieron un 2,2 por 100 en relación con 2016.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Dentro del Marco Estratégico de Salud y Seguridad en el Trabajo de la Unión Europea, y en cumplimiento de uno de sus mandatos, el de desarrollar la información estadística a fin de proporcionar una mejor información que aporte una percepción más completa del estado y los retos de la seguridad y salud en Europa, se llevaron a cabo diversas encuestas sobre las que se ha elaborado un estudio conjunto, y cuyas conclusiones se han publicado en 2017.

A principios de 2017 la Comisión Europea lanzó su Plan de Acción para modernizar la legislación y las políticas en materia de salud y seguridad en el trabajo. En este instrumento, la Comisión definió tres líneas de acción prioritarias: reforzar la lucha contra los cánceres profesionales y contra sustancias peligrosas de uso en el trabajo; ayudar a las empresas a cumplir con sus obligaciones de salud y seguridad en el trabajo; y, en tercer lugar, actualizar aquellas directivas obsoletas, ampliando la protección a colectivos no cubiertos por el acervo comunitario, y facilitando el cumplimiento y la aplicación práctica de las disposiciones normativas en los centros de trabajo.

El Marco Estratégico de Salud y Seguridad en el Trabajo de la Unión Europea contemplaba también, como uno de sus retos principales, abordar el envejecimiento de la población trabajadora. En desarrollo del citado Marco, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 tiene, entre sus objetivos, promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores, actividades y colectivos de mayor riesgo, entre los que se encuentran las personas mayores. Por todo ello, la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018-2021, aprobada en 2017, ha recogido una serie de medidas en este sentido.

Entre las principales novedades normativas de 2017 en España, cabe mencionar la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, ya que introduce mejoras en el ámbito de la acción protectora para este colectivo. Ya en 2018 se aprobó el Real Decreto 60/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares. Finalmente, cabe destacar el Real Decreto 257/2018, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

Según los datos de avance de 2017 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, en 2017 se produjeron 1.322.009 accidentes de trabajo, aumentando respecto al año anterior. Dicho incremento se debe a un 5 por 100 más de accidentes de trabajo que han causado baja y de un 0,7 en aquellos notificados sin baja. Aumentaron los accidentes de carácter leve; en total fueron 499.469 en jornada de trabajo (un 4,9 más que en 2016), y 78.501 *in itinere,* lo que representa un incremento de 5,3 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, a diferencia de años precedentes, el mayor incremento se observó en los accidentes de trabajo graves, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (lo que supone un aumento de 7,1 por 100), como los que se registraron al ir o al volver del trabajo (el 7,7 por 100 más que en 2016). Pero, sobre todo, cabe destacar negativamente este año el aumento en 1,7 por 100 en el número de personas fallecidas por accidente laboral en jornada de trabajo, que en total sumaron 484.

Considerando el índice de incidencia de los accidentes de trabajo, se produjo un aumento de un 1 por 100, situando el índice de incidencia total en 3.334 accidentes por 100.000 trabajadores con baja en jornada, aunque dicho incremento fue inferior al observado en el año anterior (que fue del 3,5 por 100). Analizando los índices de incidencia por sectores, a diferencia del año anterior, el sector servicios, con 2.609 accidentes, fue el único que descendió ligeramente (–0,7 por 100). Por su parte, la construcción registró el mayor aumento, alcanzando 7.413 (lo que supone un 6,0 por 100 más), seguido por el sector agrario, con 5.292 (4,4 por 100 más), y el sector de la industria, que llegó a 5.293 accidentes (un 1,2 por 100 más respecto al índice de incidencia de 2016). Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, el descenso en el índice de los accidentes mortales fue de un 2,2 por 100, situándose en 3,2. El índice correspondiente a los accidentes de carácter grave, que fue de 25,1, aumentó con respecto al de 2016 un 3,1 por 100.

A lo largo de 2017 se comunicaron 21.188 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 2,21 por 100 respecto al año anterior. De la totalidad de partes comunicados, 10.237 dieron lugar a baja, incrementándose un 2,63 por 100 respecto a 2016, y las enfermedades sin baja (10.951) aumentaron un 1,82 por 100 respecto al año anterior.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Tras cuatro años consecutivos de crecimiento económico con una importante creación de empleo, los últimos datos disponibles sobre la situación social arrojan mejoras apreciables en algunos ámbitos, mientras persiste un amplio margen de avance en otros, que dan idea del amplio camino que queda todavía para superar las secuelas sociales de la crisis.

Por primera vez desde 2008, la última Encuesta de Condiciones de Vida (INE) de 2016 (referida a las rentas de 2015) arrojaba un aumento de las rentas medias de los hogares, dando muestras ya de una clara mejoría, mientras la desigualdad social comenzaba a descender, aunque se trate de un avance incipiente todavía. Con datos más recientes de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA), en 2017 se pudo observar un nuevo descenso del volumen de hogares que no reciben ningún tipo de ingreso, en todo caso todavía por encima del medio millón. Se trata de indicios alentadores de mejora de algunos indicadores de la situación social que, con todo, se encuentran todavía muy alejados de los valores registrados con anterioridad al comienzo de la crisis. De hecho, la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza material se sigue manteniendo algo por encima del 22 por 100.

Como se extrae del análisis que se realiza en los distintos apartados del capítulo III de esta Memoria, en el último año se han observado en nuestro país algunas mejoras en distintos ámbitos de la protección social, fundamentalmente a consecuencia del crecimiento del empleo y de la ligera recuperación del gasto. Así, tras la dureza de las medidas presupuestarias adoptadas en lo más álgido de la crisis, el gasto en las principales partidas relacionadas con el bienestar lleva registrando desde 2014 un incipiente aumento en términos absolutos, si bien por debajo del experimentado por el PIB, mientras el horizonte presupuestario a medio plazo, tal y como se contempla en la Actualización del Programa de Estabilidad, plantea nuevas restricciones a futuro.

Ello apunta a la necesidad de fijar prioridades o buscar nuevas vías de financiación en un momento en que, como otros países de su entorno, España se enfrenta a una serie de retos de largo recorrido que requieren un proceso permanente de reflexión y toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Entre dichos retos, hay que destacar los cambios sociodemográficos en curso; en especial la transformación del papel de las mujeres en la sociedad, las tendencias migratorias, el desafío del cambio climático, la evolución del mundo del trabajo y los requerimientos y oportunidades que surgen del avance de la tecnología y la digitalización en un entorno económico global.

Unido a esos desafíos que afrontan la mayoría de los países desarrollados, en el caso particular de España la superación de la crisis económica ha traído consigo la recuperación para el debate de cuestiones que habían permanecido en un segundo plano durante los años en que la urgencia de la situación llevó a concentrar los esfuerzos en

objetivos de política económica y social más perentorios. El hecho de que la situación social esté mejorando de manera desigual, sin alcanzar todavía o de manera suficiente a gran parte de la población afectada por la crisis, ha reavivado las reflexiones en torno a los aspectos distributivos del bienestar, las distintas vertientes del derecho a la igualdad o la eficacia de las políticas de igualdad de oportunidades en nuestro país.

La brecha entre el hábitat rural y urbano constituye una vertiente de la dimensión territorial de la igualdad, cuya superación resulta fundamental para el mantenimiento de la cohesión social y en cuyo análisis el CES ha hecho particular hincapié durante el pasado año, teniendo su reflejo en todos los apartados de este capítulo de la Memoria.

Así, el reto de la transición hacia una sociedad más igualitaria desde la perspectiva de género se vuelve a manifestar con intensidad, abriéndose paso nuevamente el debate en torno a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en todos los órdenes de la realidad social. Igualmente, tras el letargo en la toma en consideración de las cuestiones directamente relacionadas con la inmigración que caracterizó a los años de crisis, la vulnerabilidad de los hogares formados por personas de origen extranjero y su situación diferencial, que se desprende del análisis de las principales dimensiones de la protección social, el consumo y la calidad de vida que se abordan en esta Memoria, apuntan a la necesidad de volver a prestar atención a los retos de la inclusión y la integración social.

Y en el contexto de una transición hacia sociedades más envejecidas, emerge asimismo la necesidad de mantener el equilibrio entre los objetivos de sostenibilidad, modernización y adecuación de los sistemas de protección social, junto al mantenimiento de la equidad en la distribución intergeneracional del bienestar. Así, junto al derecho a un nivel de vida adecuado en la vejez, se hace evidente, al mismo tiempo, que la transición a una sociedad basada en el conocimiento, el dinamismo y la innovación requerirá una apuesta más efectiva por crear oportunidades para la infancia y la juventud.

En contraste con la magnitud de estos retos sociales que afronta nuestro país, el año se caracterizó, al igual que el anterior, por la escasez de iniciativas normativas y políticas que prosperaran para abordarlos. En particular, destaca el hecho de que en 2017 no consiguiera abrirse paso el consenso entre las fuerzas parlamentarias respecto a varias materias cruciales para la cohesión social, como la educación, el sistema de pensiones o la gestión del agua.

1. La educación en España

Los efectos de la globalización y la creciente digitalización alcanzan de lleno al mundo educativo. Desde la perspectiva comparada que proporcionan estos indicadores de la Estrategia Europea 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. Por otro lado, aunque se aproxima a la media de la UE-28, todavía España efectúa un gasto inferior en educación, tiene una menor participación de los adultos en el aprendizaje permanente y una población con inferiores competencias digitales. Pero, sobre todo, el sistema educativo español continúa enfrentándose a una alta tasa de abandono escolar temprano, a una mayor proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan, y a una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo que es necesario superar.

Desde la Unión Europea se ha avanzado en iniciativas dirigidas a abordar cuestiones que también son prioritarias para España, tales como el desarrollo escolar y la docencia excelente, una nueva agenda para la educación superior, y un nuevo plan de acción de educación digital. Asimismo, se está preparando una revisión de la Recomendación de 2006 relativa a las competencias clave en el aprendizaje permanente, que refleje el impacto en las competencias de los cambios políticos, sociales, económicos, ecológicos y tecnológicos acaecidos desde entonces.

Situación del sistema educativo español en su conjunto

Además de la situación del sistema educativo en el contexto europeo, es importante conocer la situación actual y evolución más reciente de los principales indicadores del sistema educativo en España, en sus dos grandes niveles (educación no universitaria y universitaria).

En 2017 el gasto público en educación en España siguió la senda alcista iniciada en 2015, al igual que el gasto privado de los hogares españoles, aunque de manera algo más ralentizada, en un contexto en el que se mantiene el censo escolar y universitario, y aumenta el profesorado en ambos niveles. Por otro lado, entre el curso 2004-2005 y 2014-2015 disminuye el alumnado en la enseñanza no universitaria concertada, se mantiene relativamente estable la proporción de personal adscrito a estos centros, y aumentan los gastos e ingresos por alumno. También en estos niveles educativos desciende la financiación pública y aumentan las cuotas abonadas por las familias. Además, aunque tanto el importe total de las becas y ayudas concedidas, como el número de becarios en todos los niveles educativos ha aumentado, casi una cuarta parte de los hogares tiene dificultades para pagar los servicios educativos en España.

Panorama de las enseñanzas no universitarias

El panorama de las enseñanzas no universitarias se ha visto enmarcado por el intento de alcanzar un Pacto de Estado con objeto de mejorar la calidad de la enseñanza y dotarla de un marco jurídico estable y duradero, aunque a fecha de cierre de esta Memoria, como ya se ha mencionado, dicho Pacto no se ha producido.

Atendiendo a las diferentes etapas, hay que señalar que aunque España se sitúa entre los países con las tasas de escolarización más elevadas en educación infantil en todas las edades, tres de cada diez familias no han podido satisfacer la demanda de

cuidados a menores de 3 años. En la educación obligatoria, es decir, en la educación primaria y la ESO, a pesar de los avances, hay que seguir mejorando los resultados educativos, especialmente el alto porcentaje de repetidores (el 31 por 100 de los estudiantes de 15 años está repitiendo por primera o segunda vez alguno de los cursos de la ESO), que multiplica las desigualdades educativas pese a su alto coste para el sistema. Sin embargo, la alta tasa de abandono escolar temprano (el 19 por 100, pese al descenso de los últimos años, la tasa más alta de la Unión Europea) sigue siendo el principal reto del sistema educativo, mientras la FP básica, introducida por la LOMCE, no logra su objetivo básico de mantener al alumnado en el sistema educativo. Para ello, es importante tanto reducir el alto nivel de fracaso escolar como aumentar la proporción de jóvenes con estudios postobligatorios.

Además, la formación profesional básica en España se caracteriza respecto a otros países de la Unión Europea porque menos mujeres optan por estos estudios; un menor porcentaje de estudiantes de FP en programas formativos que combinan trabajo y formación; un menor gasto público; menos jóvenes graduados en los ciclos formativos STEM, así como una mayor prevalencia del abandono escolar temprano en los estudios profesionales frente a los generales. Respecto a los proyectos formativos de la Formación Dual, estos muestran un crecimiento continuo desde su puesta en marcha, que parece reflejar una acogida favorable por parte de los actores implicados. En su implementación destacan las importantes diferencias territoriales respecto al grado de implantación, al tratamiento de la estructura de las prácticas, y al uso de contrato o beca. Por ello, el CES ha puesto de relieve en varias ocasiones la necesidad de completar el marco normativo de definición de la formación profesional dual a nivel estatal, que posibilite su desarrollo sobre parámetros homogéneos en todas las comunidades autónomas, así como de mejorar la coordinación de las actuaciones llevadas a cabo por las comunidades autónomas.

Por su parte, el sistema universitario español se enfrenta a algunos retos entre los que cabe destacar el desfase entre sus capacidades y sus necesidades; unas divisiones sociales persistentes y crecientes, así como lagunas en materia de innovación. Además, los diferentes componentes de los sistemas de educación superior necesitan algunas reformas para corregir ciertas disfunciones que lastran su funcionamiento y merman su calidad. Por ello, algunas cuestiones como la selección del profesorado, la oferta de títulos, las nuevas tecnologías, la investigación, los *rankings* o la financiación siguen figurando habitualmente en el debate.

El sistema universitario español

Respecto a la evolución del censo universitario hay que señalar que mientras el alumnado de Grado viene reduciéndose desde el curso 2012-13, la tendencia de crecimiento del alumnado de Máster se mantiene desde el curso 2013-14. El descenso del alumnado de Grado podría ser debido, entre otros factores, a la reducción de la población en la edad típica de cursar estos estudios, pero también a los efectos del

aumento del precio de la matrícula universitaria y al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca que se produjo en 2013. Además, aunque España haya alcanzado una de las metas de la Estrategia Europa 2020 respecto a la tasa de jóvenes que han completado sus estudios de educación superior, reducir las tasas de abandono de los estudios y mejorar el comportamiento y los rendimientos académicos de los estudiantes continúa siendo un objetivo importante.

Finalmente, cabe señalar que España, con un precio medio por curso entre 1.000 y 3.000 euros, se mantiene a distancia del grupo de países con precios más moderados (menos de 1.000 euros/curso) en las titulaciones de Grado, aunque el precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de Grado como de Máster es muy similar al curso anterior. Sin embargo, se mantiene una considerable heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas y universidades. Estas diferencias 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.

2. Vivienda

Las últimas Proyecciones de Población del INE apuntan a un crecimiento en la formación de hogares, por lo que 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 del parque existente. En este contexto, la edificación residencial se va recuperando y aunque persiste un importante *stock* de viviendas sin vender, no debería posponerse el inicio de obra nueva, en tanto que gran parte de las existentes tardará años en absorberse o nunca lo hará por su localización.

El dinamismo del mercado inmobiliario se confirma con la continuidad del alza de los precios en 2017. Además, las ventas muestran una clara tendencia de crecimiento ante el aumento de la demanda por motivos residenciales o de inversión, tanto nacional como extranjera, sustentada en la buena evolución del crédito hipotecario, y en la recuperación del empleo, aunque este dinamismo no es generalizable a todo el territorio español. Los datos reflejan también una mejoría de la capacidad de los hogares para hacer frente a sus obligaciones hipotecarias, con una mayor disponibilidad de crédito y mejores condiciones de financiación. Sin embargo, los indicadores de esfuerzo que deben realizar los hogares para acceder a la vivienda han empeorado en 2017.

Con respecto al mercado del alquiler, los datos muestran un resurgir de esta modalidad de acceso, que ha venido tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, el parque de alquiler sigue aumentando en 2017, destacando la subida de la rentabilidad de este régimen, el efecto de la Ley de Medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas, y la entrada en el sector de nuevos actores (propietarios particulares, promotores, inversores, etc.). La demanda,

por su parte, continúa aumentando la proporción de hogares que residen en alquiler, especialmente entre los jóvenes y entre aquellos que han sufrido una disminución de sus rentas. Esta situación, junto al uso del alquiler como una alternativa de alojamiento ante las dificultades de acceso a la vivienda pública, está provocando un importante crecimiento de la demanda de alquiler en la última década que, al no ir acompañada de un aumento paralelo de la oferta, se traduce en un incremento de los precios en los últimos años. Esta subida de precios está provocando que este régimen de tenencia esté dejando de ser una alternativa ventajosa respecto a la propiedad, y está produciendo un empeoramiento de la accesibilidad a la misma, especialmente entre los jóvenes y los hogares con menos recursos.

En lo tocante a la rehabilitación del parque de viviendas para mejorar su habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética, las actividades han sido escasas, a pesar de los ligeros aumentos de los últimos años. No obstante, cabe señalar que, en general, la renovación del parque de viviendas en el último periodo sitúa a España en términos de habitabilidad en una posición algo mejor a la media de la UE-18, excepto en la infraocupación.

Por otra parte, en lo concerniente al acceso a una vivienda adecuada en España, el esfuerzo de los jóvenes se ha incrementado en 2017, lo que retrasa sus posibilidades de emancipación. El problema de la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre el total de gasto del hogar, aunque es más acuciante para grupos especialmente vulnerables, sigue afectando a un importante segmento de población, incluyendo retrasos en el pago del alquiler y de la hipoteca. Así, la morosidad de los alquileres sigue una tendencia ascendente; aumentan las sentencias estimadas por falta de pago del alquiler, mientras que la ratio de dudosidad hipotecaria se mantiene a un nivel similar al del año anterior, disminuyendo por tercer año consecutivo el número de inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias iniciadas sobre vivienda habitual de personas físicas.

Esta situación puede llegar a afectar a la seguridad de la tenencia de la vivienda en la que se reside, especialmente en los hogares bajo el umbral de pobreza, aumentando con ello las posibilidades de exclusión residencial y, en el caso más extremo, de las personas sin hogar. En 2016 en España aumentó el número de personas sin hogar alojadas en centros de acogida, pero también el de personas residentes en asentamientos, tanto horizontales como verticales, y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente. Como ha señalado el CES en numerosas ocasiones, 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, siendo el esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con escasos recursos la vertiente del gasto en protección social menor.

En 2017 se mantuvieron bajos los niveles de viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas, tanto de los planes estatales como autonómicos, como de las destinadas

a la compra y al alquiler. Niveles superiores alcanzan las actividades de rehabilitación protegida, que además mantuvieron en 2017 la tendencia ascendente iniciada en 2014. Hoy día el número de viviendas para alquiler social es claramente insuficiente para las necesidades actuales de vivienda asequible y adecuada, lo que puede producir ciertos efectos no deseados, como el aumento de las ocupaciones ilegales de viviendas en los últimos años.

Ante esta situación el Plan de Vivienda 2013-2016, que se vio prorrogado en 2017, apostó claramente por el fomento del alquiler, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, y por la rehabilitación del parque inmobiliario existente. Sin embargo, diversos factores han influido en la escasez de viviendas ejecutadas al amparo del Plan. A principios de 2018 se aprobó el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, que contempla numerosas medidas, entre las que cabe destacar subsidios a los préstamos convenidos regulados en los planes estatales de vivienda anteriores, ayudas al alquiler, atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, ayudas para aumentar el parque de viviendas en alquiler, para fomentar la eficiencia energética, y para el mantenimiento y la accesibilidad universal, un programa de rehabilitación y regeneración urbana y rural, subsidios para los jóvenes así como programas y subsidios para las personas mayores. Sin embargo, habrá que esperar a su implementación para poder evaluar la ejecución y eficacia de las medidas contempladas.

3. Medio ambiente y desarrollo sostenible

Las condiciones medioambientales del entorno constituyen otro importante determinante de la salud y la calidad de vida de las personas. Por sus implicaciones para el bienestar presente y futuro de la sociedad, el nivel de la protección del medio ambiente y el avance en los objetivos de desarrollo sostenible constituyen pilares en los que se apoya cada vez más la medición del progreso de las sociedades. A nivel mundial, el compromiso global por el desarrollo sostenible ha proseguido durante 2017 dado que, pese al anuncio de la retirada de la Administración americana del Acuerdo de París, el resto de países ha reafirmado su voluntad de cooperación y cumplimiento del mismo en desarrollo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, como así lo demuestra la participación en la Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de 2017 celebrada en Bonn o COP23.

En el ámbito de las iniciativas abordadas en la Unión Europea en materia de lucha contra el cambio climático, se han producido, a lo largo de 2017 y ya entrado el año 2018, importantes progresos. Cabe destacar la aprobación de la revisión de la Directiva de comercio de derechos de emisión, así como la avanzada tramitación legislativa del Reglamento sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros de 2021 a 2030,

así como del Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio del uso de la tierra y silvicultura (aprobado en mayo de 2018). Estas iniciativas serán la piedra angular para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, conjuntamente con el Paquete de Invierno.

En España, aunque se han registrado avances en el ámbito de la protección del medio ambiente y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, persisten importantes retos necesitados de mayores esfuerzos en el plano de las políticas medioambientales, tal y como refleja el informe de la Comisión Europea sobre la Revisión de la aplicación de normativa ambiental para España correspondiente a 2017.

La gestión del agua resulta uno de los desafíos más importantes, en un país como el nuestro caracterizado por la escasez e irregularidad del recurso y con unas perspectivas especialmente desfavorables por el avance del cambio climático. El deterioro de una infraestructura hídrica que pierde el 25 por 100 del suministro anual de agua (INE) es solo un exponente de lo mucho que queda por hacer en un ámbito que, por sus implicaciones para la cohesión social y territorial, requiere de un alto nivel de consenso que no se llegó a alcanzar en forma de Pacto de Estado en 2017.

La mejora de la gestión de los residuos, a pesar de los avances registrados, constituye otro objetivo en el que se requieren mayores esfuerzos, siendo todavía demasiado elevada la tasa de vertido de residuos municipales (57 por 100, según Eurostat) y habiendo sido España objeto de varios procedimientos de infracción por incumplimiento de la normativa comunitaria en este ámbito.

El Pacto por la Economía Circular firmado en 2017, paso previo a la aprobación de la Estrategia que, entre otros aspectos, incluiría un Plan Nacional de Reutilización de Aguas, supondría cierto avance en la dirección de afrontar ambos retos.

En cuanto a la calidad del aire, un elemento fundamental del bienestar y el estado de salud, en 2016 un 10 por 100 de la población española declaraba sufrir contaminación y otros problemas ambientales en su zona de residencia, con una elevada variabilidad entre territorios y tipos de hábitat. Entre las medidas aprobadas a lo largo de 2017, cabe destacar el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019, orientado a reducir la contaminación atmosférica y mejorar tanto la información como la concienciación ciudadana al respecto, ante la necesidad de aumentar los esfuerzos de reducción de los principales gases contaminantes para alcanzar los objetivos europeos a 2020-2030.

Desde una perspectiva de protección a la diversidad cabe mencionar el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo, o el proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las Estrategias Marinas, poniendo de manifiesto que la biodiversidad marina ha merecido este año una atención especial.

Durante 2017, año caracterizado por una escasa precipitación y elevada temperatura media, España ha sufrido de forma especial la incidencia de la sequía y los incendios forestales, impulsándose la creación de una Subcomisión para el estudio y elaboración de políticas de agua en coherencia con los retos del cambio climático. En esa línea, este año se ha aprobado la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española, para fortalecer e impulsar medidas de adaptación ante la vulnerabilidad del litoral español.

Las emisiones de gases de efecto invernadero en España han seguido desde 2006 una tendencia neta de descenso, pese al repunte experimentado entre 2014 y 2015. Así, en 2016 se registró un descenso interanual del 3,3 por 100 respecto a 2015, alcanzando el 13 por 100 sobre las correspondientes a 1990. En un momento de reactivación económica, contexto en el que es probable un aumento de las emisiones, alcanzar los objetivos de la Unión Europea de reducción a 2030 y 2050 representa un importante reto para nuestro país.

Este año, además, se han iniciado los trabajos de elaboración del Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, así como del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, iniciativas esperadas desde hace tiempo y necesarias para articular el cumplimiento de los objetivos en la transición hacia un modelo bajo en carbono. Asimismo, se constituyó la Comisión de expertos sobre escenarios de transición energética, cuyo informe final, aprobado ya en 2018, analiza las distintas opciones y proporciona una serie de orientaciones en este terreno.

4. Consumo

En España la actualidad del consumo ha estado marcada por el renovado impulso del gasto de las familias, con una tasa de variación del gasto medio del 3,5 por 100 en 2016, que suma ya dos años de ligeros incrementos después de la fuerte caída de los años de crisis, y ello en un contexto de aumento de la renta disponible de los hogares (2 por 100 en 2017), continuando con la tendencia de los tres últimos años. Esta lenta recuperación del consumo de los hogares —la caída durante los años de crisis fue muy intensa— no parece estar desarrollándose de acuerdo con un patrón lineal, de modo que algunos segmentos de la población están encontrando más dificultades para desplegar comportamientos de gasto acorde con los estándares en un modelo de consumo desarrollado, necesitando dedicar una parte muy importante de sus recursos al acceso a bienes muy básicos.

Algunos de los elementos de consumo han suscitado especial interés por su creciente importancia en los presupuestos de los hogares, como los productos y servicios relacionados con las comunicaciones o la energía. Esta última ha centrado uno de los debates del año y ha sido merecedora de pormenorizados análisis, debate al que ha contribuido el CES con su reciente Informe 4/2017, *El sector eléctrico en España*.

Si a lo largo de los últimos años la tendencia del consumo de kilovatios/hora ha sido claramente decreciente, este esfuerzo de ahorro de energía durante los años de crisis no ha conseguido reducir el gasto de las familias, que ha seguido una evolución ascendente a causa del incremento de los precios. Así, en los diez últimos años se han puesto de manifiesto los problemas de muchos hogares para hacer frente a los gastos de suministros básicos de la vivienda, como los de la energía, en un contexto de precios crecientes de estos servicios. En respuesta a este problema, en 2017 se aprobó el Real Decreto 897/2017, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, cuya principal novedad viene dada por los criterios para aplicar los descuentos de dicho bono, que se establecerán en función de la renta en lugar de la potencia contratada, la percepción de pensión mínima o las situaciones de desempleo en la unidad familiar.

En otro orden de cosas, la transposición de la Directiva sobre la resolución alternativa de conflictos mediante la Ley 7/2017 ha introducido también novedades en esa materia, abordando principalmente los requisitos de calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y los empresarios para la solución de sus litigios.

Iniciado ya 2018 entró en vigor el nuevo Reglamento europeo sobre protección de datos, aprobado en 2016. La nueva norma que viene a sustituir a la Directiva de protección de datos, presenta un perfil más exigente en varios aspectos de la protección de los usuarios y consumidores desde el punto de vista del uso y tratamiento de la información recabada por las empresas. La norma comienza a tener efecto en un contexto marcado por la polémica internacional en torno a la utilización de datos de perfiles personales de usuarios de redes sociales digitales, que ha puesto de relieve las debilidades de los sistemas de protección de datos, haciendo peligrar derechos básicos de los ciudadanos.

5. Protección social

Como se verá en los distintos apartados que siguen, en el último año se han observado en nuestro país algunas mejoras en distintos ámbitos de la protección social, fundamentalmente a consecuencia del crecimiento del empleo y de la ligera recuperación del gasto. No obstante, estos avances no han bastado para superar las consecuencias de la crisis ni se han distribuido por igual entre todos los sectores de la población.

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

La situación en el ámbito de la protección social y la inclusión social en España requiere ser contemplada con referencia a las tendencias y las iniciativas más relevantes

en el contexto internacional comparado más próximo. Dichas dimensiones forman parte esencial del modelo social europeo que se pretende afianzar en medio de la intensa reflexión sobre el futuro de Europa y el proceso de integración en el seno de las instituciones comunitarias, poniendo de relieve la importancia de su contribución al mantenimiento de la cohesión social. En efecto, las diferencias sociales entre los países miembros, que siguen siendo notorias y persistentes, se encuentran en el trasfondo de las iniciativas comunitarias más recientes que, como el Pilar de los Derechos Sociales, se orientan hacia una mayor convergencia real. El tercer bloque de principios del Pilar Social se centra, de hecho, en la protección e inclusión social

Para evaluar la evolución de las tendencias sociales en España en el contexto europeo, el Informe 2017 del Comité de Protección Social de la Unión Europea proporciona información comparada. En general, los cambios más recientes, referidos al año 2016, reflejan una clara mejoría general de la situación social en la Unión Europea, a tenor de la evolución positiva de la gran mayoría de los indicadores sociales. Con respecto a la evolución en ese año, España figuraba entre los tres países (junto con Irlanda y Hungría) que habían mostrado una mejoría más intensa, arrojando progreso estadísticamente significativo en trece indicadores y con muy pocas variables en deterioro. Sin embargo, a pesar de esos avances recientes, la situación sigue siendo peor que en 2008, acusándose todavía las severas consecuencias sociales de la crisis en muchos ámbitos. Teniendo en cuenta ese periodo temporal, España se sitúa, junto con Chipre, Grecia e Italia, entre los países con una evolución más preocupante.

Respecto al caso español en concreto, el Informe del SPC destaca como principales desafíos sociales la peor situación relativa de España respecto a los principales indicadores relacionados con el área de la prevención de la pobreza y la exclusión social, incluyendo los más vinculados al riesgo de pobreza infantil y el riesgo de pobreza de las personas ocupadas. En este terreno, como logros favorables, España destaca por la baja diferencia entre el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad en relación a la población en general.

Considerando las distintas funciones de la protección social, en 2015, último año al que alcanzan las estadísticas europeas, el gasto en prestaciones sociales en España creció un 1 por 100 con respecto a 2014, alcanzando los 261.288,7 millones de euros. Ello supuso en 2015 un descenso en términos de PIB, situándose en el 24,2 por 100 del mismo, debido a que el gasto en protección social aumentó menos de lo que lo hizo el PIB nominal.

Protección social en los países de la Unión Europea: diferencias en el gasto y los ingresos

En cuanto al gasto en protección social, la función «vejez» (compuesta fundamentalmente por las pensiones de jubilación) muestra una trayectoria de crecimiento sostenido, tanto en la Unión Europea como en España; si bien nuestro país se mantiene a una significativa distancia por debajo de la media. Evolución similar ha seguido la función invalidez,

que muestra un crecimiento constante, aunque algo más suave que el de las pensiones, situándose también bastante por debajo de la media europea. En cuanto a la función «Supervivencia», muestra una trayectoria al alza algo más acusada que las anteriores y, al contrario que ellas, se sitúa por encima de la media de la Unión Europea en gasto por habitante. En España, las pensiones de jubilación representaban en 2015 el 39,2 por 100 del total del gasto en protección social. Por su parte, las pensiones de supervivencia e invalidez representaban, respectivamente, el 9,7 por 100 y el 7 por 100 de dicho gasto.

Después de la jubilación, la función «Enfermedad y atención sanitaria» representa la segunda partida de gasto más importante de la protección social en todos los países de la Unión Europea, habiendo cobrado impulso en los últimos años. El aumento ha sido especialmente marcado en España que, no obstante, se sigue situando en un nivel medio de gasto en esta función, que absorbía el 26,9 por 100 del gasto en protección social en 2015.

En cuanto a la protección por desempleo, tras el descenso experimentado por la mejora del empleo, el gasto en desempleo representaba el 8,8 por 100 del gasto total en protección social en España, siendo el séptimo país que más dedicaba a esta función por habitante.

Por su parte, la protección a la familia e hijos desde el sistema de protección social sigue siendo escasa y muy alejada de la media europea, situándose España entre los países que menos esfuerzo realiza, incluso tras la ligera recuperación del gasto en los últimos ejercicios. El bajo nivel de esfuerzo en impulsar el acceso a la vivienda a través del gasto social, así como el también muy bajo nivel de gasto en instrumentos específicos de lucha contra la exclusión social —incluso a pesar del aumento de este último en los años recientes—, siguen siendo características que alejan al sistema de protección social español de la media de los de países europeos.

En cuanto a los ingresos, su origen es muy variable en función de los modelos nacionales, si bien, en general, las transferencias del Estado constituyen la principal fuente de financiación con un peso en torno al 40,4 por 100 en media de la UE-28, siendo los ingresos de los empleadores la siguiente fuente de ingresos que más aporta a la financiación de la protección social (representan en media de la UE-28 el 34,7 por 100 de los ingresos), seguida de las cotizaciones de las personas protegidas (19,3 por 100 del total en media de la UE-28) y, a mucha distancia, otras fuentes de financiación (5,5 por 100). España destaca por un peso algo por encima de la media de las transferencias del Estado (43,8 por 100) y, especialmente, de la aportación de las cotizaciones de los empleadores (41,4 por 100).

En general, tanto el Informe del SPC como otros estudios recientes elaborados a instancias de la Comisión Europea[1] confirman que las reformas en materia de pensiones

1. Véase al respecto, Comisión Europea, *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead.*

Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en perspectiva comparada

adoptadas en los países de la Unión Europea han traído consigo un alargamiento de la edad de jubilación y han tenido éxito en su objetivo de aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, así como en la contención del crecimiento del gasto en pensiones. No obstante, ello ha conducido a una reducción gradual de la generosidad de los sistemas de pensiones, lo que reafirma la necesidad de calibrar los objetivos de sostenibilidad y aceptabilidad social a la hora de abordar las reformas en materia de pensiones.

Según las proyecciones manejadas por la Comisión Europea, similares a las recientemente publicadas por otras instituciones internacionales[2], España sería uno de los países que mayor cambio experimentaría en el nivel de suficiencia de sus pensiones y, a su vez, uno de los más afectados por el avance del envejecimiento de la población[3]. Si bien las reformas aprobadas en 2011 y 2013 cumplirían con sus objetivos de asegurar la viabilidad financiera del sistema contributivo, la disminución de la ratio de pensión y de la tasa de reemplazo de las pensiones que se vislumbra y sus efectos en la adecuación futura de las pensiones, están ganando espacio en un debate que hace unos años estaba principalmente focalizado en la cuestión de la sostenibilidad financiera.

5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito concreto de la Seguridad Social española, durante 2017 se ha hecho más patente la necesidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en los últimos años en este terreno, especialmente desde el punto de vista tanto de la garantía del principio de suficiencia de las prestaciones como de su contribución al objetivo de reforzar a futuro la sostenibilidad del sistema. Pese a la mejora de la situación económica, la persistencia del déficit, las incertidumbres que rodean la evolución futura de los factores que influyen en la evolución del sistema y su impacto en las condiciones de vida de los pensionistas, aconsejan más que nunca un posicionamiento consensuado sobre la hoja de ruta a seguir en los próximos años en una materia tan sensible para la cohesión social.

En contraste con la urgencia de respuestas claras en este terreno, durante el último año se ha mantenido la atonía en la adopción de medidas de calado en el ámbito de la Seguridad Social, en tanto se retrasa la aprobación de la iniciativa más esperada, la revisión parlamentaria del informe sobre el Pacto de Toledo, mientras el diálogo social en esta materia también continuó prácticamente varado en 2017.

2. FMI, IMF *Country Report 17/320, Spain. Selected Issues*, «The Spanish pension system-Challenges beyond financial sustainability», 2017.
3. Las proyecciones de Eurostat apuntan a que en España la tasa de dependencia de los mayores de 65 años (mayores de 65 en porcentaje sobre la población de 20-64 años) pasará del 28,8 por 100 en 2013 (UE-28: 30,3 por 100) al 66 por 100 en 2053 (UE 28:54,9 por 100).

Apenas solo cabe citar las novedades en materia de Seguridad Social introducidas por la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, como novedad más reseñable del año. La Ley 6/2017 incorpora medidas orientadas a una adaptación más flexible de las obligaciones de los autónomos para con la Seguridad Social. Introduce también algunas mejoras reseñables de la acción protectora, avanzando, entre otros aspectos, en la equiparación del RETA con el RG en la cobertura de las contingencias profesionales. Contiene asimismo varias previsiones de análisis de diversas cuestiones de interés en el ámbito de la Subcomisión para el estudio de la reforma del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos constituida en el Congreso de los Diputados.

La aprobación de algunas medidas con cierta incidencia en el ámbito de la Seguridad Social en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado viene siendo algo habitual, y la tardía Ley 3/2017 de Presupuestos Generales para 2017, de 27 de junio de 2018, no fue una excepción en este sentido: el incremento en el 3 por 100 de la base de cotización mínima de los trabajadores autónomos; el aumento del límite de recursos establecido para tener derecho a la prestación no contributiva por hijo a cargo o la modificación del artículo 170.2 de la Ley general de la Seguridad Social, relativo a las competencias sobre los procesos de incapacidad temporal fueron algunas de las novedades introducidas en la ley de presupuestos para 2017.

Además, el retraso en la aprobación de los presupuestos trajo consigo la entrada en vigor de las previsiones de mejora del permiso de paternidad contempladas en la Ley 9/2009, que venían siendo objeto de diferimiento en sucesivas leyes de PGE. De este modo, a partir de 2017 se extiende a cuatro semanas la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida.

Ya bien entrado 2018 los acontecimientos políticos y la inquietud de los pensionistas han llevado a la adopción coyuntural de decisiones rupturistas con las reformas adoptadas en 2013 en un contexto diferente del Pacto de Toledo y del diálogo social, el de la búsqueda de suficiente acuerdo parlamentario para la aprobación de los presupuestos generales para 2018. Así, el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 incorpora nuevas medidas, como la mejora de las pensiones mínimas, las de viudedad más bajas o la mejora de la fiscalidad de las pensiones que no superen los 17.000 euros al año.

Unido a lo anterior, en la fase de presentación de enmiendas se ha planteado, sobre la base de un acuerdo que contaría con mayoría parlamentaria, la introducción de medidas que supondrían la inaplicación de algunos aspectos de 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, lo que implicaría la no aplicación durante los ejercicios 2018 y 2019 del factor de revalorización en la cuantía que correspondería (0,25 por 100) y el retraso hasta 2023 del comienzo de la aplicación del índice de sostenibilidad de las pensiones, previsto para 2019.

Habrá que ver cómo afecta a la dinámica del Pacto de Toledo y del diálogo social en protección social, sedes habituales del consenso en esta materia, este giro inesperado en política de pensiones en el contexto de un procedimiento ya de por sí algo anómalo, como la tramitación retardada de los presupuestos generales del Estado por segundo año consecutivo.

5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El déficit del sistema de la Seguridad Social, medido en términos de ejecución presupuestaria, volvió a incrementarse en 2017, aunque en porcentaje del PIB se mantuvo prácticamente en el mismo nivel que el año anterior, el 1,6 por 100, en base al aumento del PIB nominal y al hecho de que, por primera vez en diez años, el incremento de los ingresos no financieros del sistema superó el avance de los gastos.

Los ingresos no financieros mostraron un favorable comportamiento, en línea con el dinamismo de las cotizaciones sociales procedentes de los ocupados, que se vieron favorecidas por la mejora de la afiliación en alta laboral, el avance de los salarios nominales, la subida de las bases de cotización y el efecto sobre la base mínima del Régimen General del incremento en un 8 por 100 del SMI. Además, por primera vez en la última década se redujo la cuantía de las reducciones de cuotas a ingresar a la Seguridad Social. En todo caso, y al margen de los debates que se están desarrollando en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, la mejora de los ingresos requiere seguir incidiendo en la creación de empleo, y en aquellas características del mismo que más repercuten en el nivel de ingresos del sistema, como son, fundamentalmente, la elevada incidencia de la contratación temporal y del empleo a tiempo parcial involuntario.

En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, en 2017 habría continuado la senda de moderación iniciada en los últimos años, como consecuencia de los primeros efectos de las reformas de 2011 y 2013[4], en términos de desaceleración del número de altas y de reducción de la cuantía inicial de las pensiones de entrada al sistema. Además, la revalorización general de las pensiones, del 0,25 por 100 desde la entrada en vigor del Índice de Revalorización de las Pensiones en 2014, habría contribuido a la contención del crecimiento del gasto en prestaciones contributivas, así como a la reducción del gasto en complementos a mínimos de pensiones, en tanto que la baja revalorización de las pensiones estaría implicando que cada vez sea menor el número de altas que no alcanzan las cuantías mínimas y que, por tanto, requieran complementos a mínimos.

Finalmente, cabe señalar que los problemas de liquidez del sistema en determinados momentos del año para hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las

4. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y 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.

pensiones de carácter contributivo, llevaron a la Seguridad Social a hacer uso en 2017 de 17.292 millones de euros de recursos adicionales, procedentes tanto del Fondo de Reserva como del préstamo otorgado por el Estado con cargo a los PGE.

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

En el año 2017 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a un total de 8,6 millones de pensionistas, ascendiendo el número de pensiones a 9,5 millones. La pensión media del Sistema se situó en 920,6 euros mensuales, correspondiendo la cuantía más elevada a la pensión de jubilación, con 1.063,5 euros mensuales.

No obstante, en torno a la mitad de las pensiones muestran cuantías inferiores a los 700 euros mensuales, mientras que cerca de una tercera parte supera los 1.000 euros. Además, la pensión media de los varones alcanza los 1.137,7 euros mensuales, frente a los 715,5 euros que perciben en media las mujeres, lo que refleja importantes diferencias por sexo en la cuantía de las pensiones que responden en gran medida a la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y a rasgos diferenciales en los empleos que ocupan.

En lo que respecta a las pensiones de jubilación, en 2017 se produjo una desaceleración en el número de altas y una nueva caída de la cuantía inicial, como consecuencia de las últimas reformas del sistema. La cuantía de las altas podría estar viéndose afectada, además, por las consecuencias de la última crisis económica en el mercado laboral, de forma que los nuevos jubilados que durante la crisis perdieron el empleo en los últimos años de su vida laboral, habrían visto reducida su pensión inicial.

Por otra parte, cabe destacar que, a diferencia de lo que venía sucediendo en años anteriores, en 2017 se redujo el porcentaje de altas de pensiones de jubilación que alcanza la cuantía máxima (correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora) al proceder de una vida laboral de 35 o más años cotizados, al tiempo que aumentaron las altas de jubilación de aquellas personas que únicamente han cotizado el mínimo exigido de quince años.

Además, tras varios años de aumento continuado de las altas de jubilación anticipada, como consecuencia del impacto de los cambios normativos y su aplicación transitoria sobre las decisiones de jubilación de los individuos (ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión), en 2017 se redujeron cerca de un 2 por 100.

Finalmente, en el ámbito de las pensiones no contributivas cabe señalar que desde el año 2014 se viene incrementando el número de beneficiarios, como consecuencia en gran medida de la caída de los ingresos familiares de las unidades económicas de convivencia en las que residen los beneficiarios de este tipo de prestaciones. En 2017 un total de 455.306 personas percibían PNCs, por un importe medio de 375 euros mensuales.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el marco del debate abierto sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas, desde las instituciones europeas se viene reiterando 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. En su reciente Informe sobre la adecuación de las pensiones, la Comisión Europea profundiza en esta idea y analiza el distinto grado de extensión de la previsión social complementaria en los países de la Unión Europea, mostrando la existencia de claros patrones regionales. En perspectiva comparada, España se sitúa entre los países con más baja cobertura de los planes de pensiones de empleo, estando algo mejor posicionada en cuanto a la cobertura de los planes individuales: según el reciente Informe de adecuación de las pensiones de la Comisión Europea, ambas modalidades alcanzarían al 3,3 por 100 y al 15,7 por 100, respectivamente, de la población entre 15 y 64 años.

De hecho, el desarrollo de la previsión social complementaria (PSC) en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años y está pendiente de las decisiones que se adopten en el contexto de la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Además, el impulso a la PSC que podría venir dado desde la negociación colectiva se ha visto paralizado durante los últimos años, en que se han priorizado otras cuestiones.

Según los datos disponibles (provisionales), el comienzo de la recuperación económica no ha repercutido en una mayor suscripción de instrumentos de previsión social complementaria en España. Por el contrario, 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 2017, el número de planes de pensiones inscritos en ese año se habría situado en 2.661, lo que habría supuesto una caída del 5 por 100 respecto a 2016. El número de cuentas de partícipes también ha proseguido su evolución decreciente, situándose a finales de 2017 en 9,6 millones de cuentas, lo que suponía un descenso del 2,2 por 100 respecto al inicio del año.

En cambio, el valor de la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones, que viene aumentando desde 2012, creció en 2017 un 3,4 por 100 respecto al de 2016, situándose en 110.033 millones de euros. También aumentaron las aportaciones realizadas a planes de pensiones. Así, en el cuarto trimestre de 2017 estas crecieron un 5,1 por 100 respecto a las aportaciones realizadas en el mismo trimestre del año anterior, alcanzándose la cifra de 4.832 millones de euros de aportaciones en 2017.

Con datos provisionales, por lo que respecta a la distribución del número de partícipes de planes de pensiones por tramos de aportaciones durante 2017, al igual que en 2016, se mantiene la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 86,1 por 100 realizó aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 73,3 por 100 por debajo de 300 euros.

La mejora de la situación económica parece reflejarse en la evolución de los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración dado que, en 2017 (con datos provisionales), continuó el descenso iniciado en 2014 del uso de esta opción excepcional. Ello es observable tanto en el número de beneficiarios/partícipes como en el importe de las aportaciones recuperadas.

En el plano de las novedades normativas, el principal cambio ha venido dado, ya entrado 2018, por la aprobación del Real Decreto 62/2018, que modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones para reducir las comisiones medias de gestión de los fondos de pensiones del 1,5 por 100 al 1,25 por 100. Además, dicha norma contempla la posibilidad de rescatar los planes de pensiones —las aportaciones— con más de diez años de antigüedad a partir de diciembre de 2015.

Por otra parte, en el ámbito de la normativa comunitaria, en 2017 se avanzó en la regulación de un nuevo producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP) destinado a ayudar a los consumidores a ahorrar para la jubilación.

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

El crecimiento del empleo se reflejó con claridad en 2017 a través de los principales indicadores del sistema de protección por desempleo: descendió el paro registrado (7,8 por 100 en términos interanuales), como también el número de solicitudes de alta de prestación (–6,3 por 100), al tiempo que aumentó el porcentaje de bajas del sistema que tenían como causa la colocación, hasta representar el 68,9 por 100 sobre el total de bajas, reduciéndose las bajas producidas por el agotamiento de la prestación (8 puntos porcentuales). Como resultado, el volumen total medio de beneficiarios descendió por debajo de los dos millones. En concreto, recibieron prestaciones por desempleo una media de 1,8 millones de beneficiarios en 2017, lo que representaba un descenso del 7 por 100 respecto al año anterior. En consecuencia, el gasto en prestaciones por desempleo descendió un 6,2 por 100, acercándose ya a niveles anteriores a la crisis.

Resulta destacable el positivo cambio de tendencia en la evolución de la cobertura de desempleo, que aumentó ligeramente por primera vez en los últimos siete años, alcanzando al 56,2 por 100 de las personas desempleadas. No obstante, esta proporción se mantiene todavía muy por debajo de los niveles más altos de cobertura, alcanzados en 2010 (78,4 por 100), y sigue arrojando todavía importantes diferencias en función de diversas variables, como el sexo, la edad o la duración de la situación de desempleo.

Ahora bien, otros indicadores del sistema también reflejaban el predominio de la temporalidad y la alta rotación en el mercado de trabajo, así como la dificultad existente para generar empleos de mayor estabilidad. Así, el 67 por 100 de las altas de prestación de tipo contributivo respondían a la finalización de un empleo temporal, mientras el 40 por 100 de las altas de tipo asistencial obedecieron a no haber cotizado

lo suficiente para acceder a una prestación contributiva. Todo ello está derivando en un peso aún fuerte de la asistencialización del sistema con efectos en la eficacia de la protección, dada la menor cuantía de las prestaciones del nivel asistencial (inferior al umbral de riesgo de pobreza), así como su más corta duración.

El sistema de protección por desempleo, pues, admite un amplio margen de mejora, especialmente ante las bajas tasas de cobertura de algunos colectivos ,como los más jóvenes, así como por la persistencia del desempleo de larga duración, uno de los principales problemas sociales que sigue acusando nuestro país a pesar de la mejora del empleo. No hay que olvidar que, según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016 (con datos de 2015), la mitad de la población desempleada en España se encontraba en riesgo de pobreza.

Cabe recordar que, en el marco de la Mesa de diálogo social para el impulso de la Calidad en el Empleo, Gobierno e interlocutores sociales acordaron la prórroga del plan Prepara —que sigue sin dar los resultados esperados— hasta el 30 de abril de 2018, así como la revisión de los programas que complementan la protección por desempleo. Como resultado, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, en el que, además de prorrogar hasta el 15 de abril de 2018 el Programa de Activación para el Empleo (PAE), que incluye una ayuda económica para sus beneficiarios, se incorporaron diversas modificaciones dirigidas a ampliar el acceso al mismo. Estas medidas están contribuyendo a que se beneficien del PAE un mayor número de personas desempleadas de larga duración con responsabilidades familiares y con mayores problemas de empleabilidad.

Unido a lo anterior, cabe recordar que el Gobierno se comprometió a revisar, en el marco del diálogo social y del acuerdo con las comunidades autónomas, los distintos instrumentos de la protección antes del 30 de abril de 2018. La finalidad sería mejorar la protección de los desempleados de larga duración, adecuar los distintos programas al marco competencial vigente, así como posibilitar la complementariedad entre los mismos. No obstante, al cierre de esta Memoria no ha habido novedades al respecto.

Sigue estando pendiente potenciar una mayor coordinación entre la vertiente protectora de los servicios públicos de empleo y su vertiente de activación e intermediación. Asimismo, han sido escasos los avances en la coordinación con los servicios sociales y siguen siendo mayores esfuerzos en lo que se refiere a la gobernanza entre las distintas Administraciones. A este respecto sigue pendiente la aprobación de la tarjeta social que, en el marco del diálogo social con los interlocutores sociales, se acordó a fin de reforzar la coordinación entre los programas de las distintas Administraciones públicas.

5.7. SANIDAD

Los últimos datos sobre el gasto sanitario público en España (correspondientes al año 2016) muestran un aumento (4,2 por 100) que continúa rompiendo con la

línea de descenso de los años de crisis. Sin embargo, algunos efectos de aquella siguen siendo visibles. Así, por ejemplo, en lo tocante a las listas de espera, en 2017 aumentó otra vez el número de pacientes que no han podido ser operados, siendo la tasa de 13,4 pacientes en espera para intervenciones no urgentes por cada 1.000 habitantes. El tiempo de demora para las intervenciones quirúrgicas fue como término medio de 104 días, veinte días más que en 2016, habiéndose alcanzado una cifra récord desde el inicio de la serie. Por otro lado, continuó siendo palpable la situación no resuelta del personal al servicio del SNS, constatándose la deficiente cobertura en algunos casos, y las altas tasas de temporalidad en el sector sanitario (en torno al 30 por 100), que pueden llegar a restar eficiencia al conjunto del sistema.

Con todo, en algunas parcelas se hicieron avances interesantes, como en materia de sanidad electrónica. De acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio, 36 millones de ciudadanos cuentan ya con historia clínica digital, lo que supone un 78 por 100 de la población con tarjeta sanitaria. En lo concerniente al número de recetas electrónicas emitidas, los datos muestran una notable variabilidad en las distintas comunidades autónomas. Si la prescripción electrónica alcanza una proporción media del 90 por 100, en algunos servicios de salud se supera, como los de Valencia, Galicia y Andalucía, hasta alcanzar la práctica totalidad de las prescripciones. Pero en otras comunidades la proporción ronda el 60 por 100.

Por otro lado, tanto el estado de salud como la esperanza de vida y la esperanza de vida saludable vienen mostrando valores medios muy positivos, si bien con diferencias territoriales que mantienen a la cohesión como un objetivo de primer orden. De igual forma, los indicadores básicos de estilos de vida muestran valores muy variables entre las distintas comunidades autónomas. En cambio, en materia de accesibilidad los resultados en España son muy positivos, situándose entre los más favorables de la Unión Europea, con una proporción muy escasa de personas que no han podido recibir atención sanitaria por diversos motivos. Pero este indicador no puede ocultar el hecho de que una parte de la población (5 por 100) no ha podido seguir los tratamientos farmacológicos prescritos por falta de recursos. Y una parte aún más voluminosa no puede asumir el coste de los tratamientos bucodentales, cuya cobertura pública es muy limitada.

En todo caso, el SNS continúa enfrentando retos como el envejecimiento de la población y la necesidad de cambio a un paradigma sanitario más preventivo y de cuidados a la cronicidad o la conciliación de la actualización del sistema en función de la aparición de fármacos y tecnologías innovadores, que a veces conlleva costes muy elevados, con la limitación de los recursos, dependiente de la evolución del PIB, y otros más ligados a la limitación de recursos arrastrada durante la crisis, como la obsolescencia de los equipos tecnológicos.

5.8. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Los últimos datos disponibles sobre la vertiente económica más importante en el conjunto de los servicios sociales, constituida por las rentas mínimas de inserción (2015), revelaron un importante incremento del número de beneficiarios (789.672), con una notable variabilidad territorial en las cuantías medias. Sin embargo, los datos (aunque limitados) del conjunto del sistema muestran cómo el aumento de la demanda, unido a la caída de los recursos dedicados a los servicios sociales ha vuelto a poner de manifiesto la insuficiencia de su dotación, y la necesidad de mejorar aspectos cruciales como la información y la coordinación, para optimizar los recursos en protección social.

En 2017 la información sobre el Sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, principal foco de actuación desde el ámbito de los servicios sociales, presenta algunos parámetros evolutivos favorables. Así, después de varios años de descenso del número de prestaciones asignadas, en 2015 se registró por primera vez un incremento, evolución que ha seguido el mismo curso en los últimos años consolidando una tendencia al alza (en 2017 ha superado el 10 por 100, lo que equivale a 109.000 personas). No obstante, el signo positivo del indicador de evolución debe matizarse en tanto en cuanto que el incremento cuantitativo no tiene por qué traducirse en una mejora cualitativa de la atención, pues una parte significativa del incremento responde a la mayor oferta de prestaciones consideradas de carácter complementario y de menor coste, como la teleasistencia.

Evolución del Sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia

Otros parámetros, en cambio, parecen confirmar algunas tendencias menos favorables que, más de un decenio después de su puesta en funcionamiento, pueden considerarse estructurales. Entre ellos destacan la existencia de una importante lista de espera que conculca el derecho de miles de ciudadanos a ser atendidos y la preponderancia de las prestaciones de carácter económico, que la ley de creación del SAAD había previsto como excepcionales por diferentes motivos. Por otro lado, la falta de información oficial rigurosa sobre los costes y la financiación del sistema dificulta su evaluación en el conjunto de las estructuras de protección social. No obstante, cabe destacar la creación, en febrero de 2017, de la Comisión interministerial, con participación de las comunidades autónomas, para el análisis de la situación actual del Sistema de la dependencia, con el objeto de elaborar un informe técnico sobre el análisis de la situación del SAAD, su sostenibilidad y los actuales mecanismos de financiación, así como para evaluar la adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia.

En su informe, esta Comisión aporta una interesante estimación de su coste desde 2012, arrojando luz sobre una de las cuestiones más opacas del entramado de atención a la dependencia. Así, en 2015 el coste total del sistema habría ascendido a 7.449 millones de euros, en un sistema de financiación que se rige por las aportaciones de tres

niveles: los créditos fijados por los presupuestos generales del Estado, los presupuestos de cada comunidad autónoma y las aportaciones de los usuarios.

En suma, como se puede observar a través del análisis realizado a lo largo del capítulo III de la Memoria, la recuperación social está avanzando, aunque de manera mucho más lenta que la económica, siendo esta una de las principales transiciones cuyo curso es importante favorecer desde todos los ámbitos de las políticas públicas.

En un favorable momento económico, pero complicado contexto sociopolítico, España está afrontando numerosos desafíos que pueden afectar a los fundamentos de la cohesión social. Lograr una mayor interacción entre los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental requiere mayores esfuerzos por aumentar la eficiencia, equidad y calidad de las políticas sociales que se abordan en esta Memoria.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La economía española alcanzó un crecimiento del 3,1 por 100 en 2017, enlazando tres ejercicios consecutivos con avances del PIB por encima del 3 por 100, recuperando los niveles previos a la crisis en términos reales, mejorando las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales y superando el crecimiento medio de la Unión Europea. Este favorable panorama económico se enfrenta, sin embargo, a una serie de desequilibrios y riesgos, tanto internos como externos, que podrían condicionar la consolidación de una senda de crecimiento sostenido y creador de empleo.

A grandes rasgos, cabe reseñar que, desde la perspectiva exterior, la economía española resultó beneficiada en 2017 del dinamismo de la economía internacional y, sobre todo, del comercio mundial, cuya fuerte recuperación constató el alejamiento de los riesgos geopolíticos que a finales de 2016 amenazaban a la economía mundial.

La Unión Europea, principal mercado exterior de España, participó en esta favorable evolución, en un ejercicio en el que todos y cada uno de los Estados miembros mostraron tasas positivas de crecimiento, revelando un menor impacto del esperado a corto plazo de la salida del Reino Unido. Y ello, a pesar de que el precio del petróleo, uno de los principales vientos de cola que venían explicando el crecimiento de la economía española, confirmó su tendencia ascendente en 2017 que, no obstante, fue en parte compensada por la fortaleza del euro durante el ejercicio.

Asimismo, la continuidad del carácter expansivo de la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE) y unas favorables condiciones financieras contribuyeron positivamente a impulsar la actividad económica española, propiciando el avance de la formación bruta de capital y aliviando la carga por intereses tanto del sector privado como del público.

En el ámbito interno, el crecimiento respondió al avance en la producción de todos los sectores productivos, destacando la aceleración en el crecimiento de la industria y la construcción y los buenos resultados de determinados servicios, tanto de los turísticos —que cerraron un nuevo año récord en número de visitantes— como algunos servicios orientados a las empresas que revelaron —con el aumento de sus exportaciones— importantes avances en su competitividad.

El avance de la actividad económica mostró una composición más equilibrada con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa. Los aumentos del gasto en consumo —liderado por un consumo de los hogares favorecido por la mejora en el empleo y el aumento de su renta disponible— y el avance de la inversión —sobre todo de la realizada en bienes de equipo, impulsada por la mejora de las expectativas empresariales— estuvieron acompañados, en 2017, por un importante incremento de las exportaciones de bienes y servicios.

Además, en 2017 el crecimiento trajo consigo una importante creación de empleo, en un contexto de inflación moderada, de nuevos avances en el proceso de desapalancamiento público y privado, y de capacidad de financiación de la economía frente al resto del mundo. Cabe señalar, también, que la incertidumbre generada alrededor del conflicto político en Cataluña finalmente no tuvo casi impacto en la actividad económica general.

Pero, como se ha indicado, esta favorable evolución de la economía española presenta una serie de desequilibrios y vulnerabilidades que es preciso superar; más aún teniendo en cuenta las perspectivas de que algunos de los factores externos que favorecieron la recuperación en 2017 desaparezcan o mitiguen su influencia, como la anunciada normalización de la política monetaria, que supondrá una subida de los tipos de interés, mayores subidas de los precios del petróleo o una contracción del comercio mundial como consecuencia de factores geopolíticos latentes y de la aparición de nuevos focos de incertidumbre.

En primer lugar, el desempleo, que, aunque continuó reduciéndose en 2017, sigue constituyendo uno de los problemas más graves de la economía española. La tasa de paro se situó en media anual en el 17,2 por 100, una de las más altas de la Unión Europea. Además, aunque se está creando empleo a un ritmo significativo, el porcentaje de empleo temporal sigue siendo elevado y persisten problemas de desempleo juvenil y de larga duración. Esta situación del mercado de trabajo junto al bajo crecimiento de los salarios —que, entre otros factores, ha permitido ganar competitividad exterior durante la crisis— podrían limitar la consolidación de una recuperación robusta basada en la fortaleza de la demanda interna. También en el plano distributivo, en relación con la cohesión territorial cabe señalar que, a pesar del crecimiento generalizado en 2017, la convergencia regional se mantuvo estancada.

En segundo lugar, a pesar de los esfuerzos, la economía española presenta aún un elevado endeudamiento, tanto privado como público. Las empresas lograron mantener su ritmo de desapalancamiento, pero no así los hogares que, con una tasa de ahorro en el mínimo histórico del 5,7 por 100 de su renta disponible, necesitaron financiación, algo que no sucedía desde 2009. Además resulta preocupante el endeudamiento del sector público de cara a la consolidación de un patrón de crecimiento sostenible e inclusivo, ya que alcanzó 98,3 por 100 del PIB en 2017, y ello pese al descenso de los costes financieros y al crecimiento del PIB, lo que limita la inversión pública y deja

un estrecho margen a la actuación de las Administraciones públicas en los próximos ejercicios, condicionando las políticas públicas a largo plazo, particularmente las vinculadas con el Estado de Bienestar.

Por último, la posición de inversión internacional deudora neta de España es aún elevada. El gran volumen de pasivos exteriores netos supone un riesgo ante perturbaciones adversas o ante el posible deterioro de la confianza en la economía española, aunque los superávit de la balanza por cuenta corriente están contribuyendo a su reducción.

Además, parte de las ganancias de competitividad exterior de los últimos ejercicios —y las de 2017— derivan principalmente del esfuerzo realizado por la vía de los costes, lo que no resulta sostenible en el medio plazo y exige mayores avances en aquellos otros ámbitos que influyen positivamente en la competitividad y en la productividad. En este capítulo se tratan, específicamente, la digitalización y la innovación como elementos sustantivos para ganar en competitividad, pero no hay que olvidar otros, como los relacionados con la educación y la formación, o los vinculados a la lucha contra el cambio climático y el fomento de la economía circular. En este sentido, la dificultad para formar mayorías parlamentarias dio lugar a una parálisis legislativa, incluidos los Presupuestos Generales del Estado, que impidió, un año más, la articulación de políticas estructurales relevantes en el medio y largo plazo para la economía y la sociedad españolas.

1. Contexto internacional

En un 2017 en el que por primera vez en la última década se ha producido un crecimiento sincronizado en una mayoría de países, la economía mundial se expandió un 3,7 por 100, cinco décimas porcentuales más que el año anterior. A ello contribuyó el fuerte avance experimentado por el comercio internacional de bienes y servicios, que alcanzó el 4,7 por 100, casi el doble del registrado en 2016. No obstante, la presencia de diversos riesgos geopolíticos arroja incertidumbre sobre la evolución de la actividad económica global en 2018.

1.1. MARCO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO

Tras el triunfo de los partidarios de la salida del Reino Unido de la Unión Europea y la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos, 2017 se presentaba como un año en el que diversos riesgos de carácter sistémico, tales como un conflicto bélico en la península de Corea, una guerra comercial entre Estados Unidos y China, o la llegada al poder de partidos eurófobos, podían llegar a materializarse. Sin embargo, a finales de año no se había consumado ninguno de ellos, lo que permitió que una mayoría de países aceleraran su ritmo de crecimiento, incluidos los desarrollados, alejando la hipótesis del «estancamiento secular».

RECUADRO I-1. HIPÓTESIS DEL «ESTANCAMIENTO SECULAR»

La hipótesis del «estancamiento secular» fue planteada en 2013 por Larry Summers, secretario del Tesoro de Estados Unidos durante la presidencia de Bill Clinton. En base a la misma, los tipos de interés de equilibrio de las economías desarrolladas habrían descendido hasta tal punto que las políticas monetarias extremadamente laxas no serían suficientes para estimular la demanda, por lo que el crecimiento per cápita solo podría lograrse a través de burbujas que una vez estalladas deterioran el entorno económico y social.

Según Summers, entre los motivos por los que la inversión y el consumo habrían caído hasta prácticamente hacer desaparecer el potencial de crecimiento de los países avanzados se encontrarían el incremento de la desigualdad, el envejecimiento demográfico, la dinámica del mercado laboral, un marco regulatorio financiero más restrictivo y la menor necesidad de bienes de capital por parte de las industrias emergentes. Igualmente, las nuevas tecnologías de la información y la digitalización no serían capaces de incrementar la productividad tanto como lo hicieron los avances acaecidos durante la Segunda Revolución Industrial, claves en el desarrollo económico del siglo XX, pero cuyos efectos estarían cerca de agotarse en las economías avanzadas.

No obstante, la mayoría de los riesgos geopolíticos que se consiguieron esquivar durante 2017 permanecen latentes y han surgido asimismo nuevos focos de incertidumbre que podrían afectar a la recuperación económica mundial. Además, y al margen de la situación coyuntural en cada una de las regiones del planeta y de la creciente dependencia de unas sobre otras, resulta necesario subrayar tres desafíos globales interrelacionados de largo plazo y de cuya resolución dependerá buena parte del bienestar futuro de la comunidad internacional: la revolución tecnológica, el aumento de la desigualdad y el cambio climático.

El brexit, *principal desafío de la Unión Europea...*

El 29 de marzo de 2017 el Reino Unido activó el artículo 50 del Tratado de Lisboa, dando comienzo las negociaciones entre el país británico y la Unión Europea para implementar el *brexit*[1]. Fruto de tales negociaciones, el 15 de diciembre el Consejo Europeo aprobó pasar a la segunda fase de las mismas tras considerar que se habían producido suficientes progresos en tres elementos clave: los derechos de la ciudadanía (tanto de británicos en la Unión Europea como de comunitarios en el Reino Unido), las obligaciones financieras a cumplir por parte del Reino Unido, y la cuestión fronteriza en la isla de Irlanda. Sin embargo, teniendo en cuenta que los acuerdos en dichas áreas se encuentran todavía en una fase incipiente, que tras las elecciones celebradas en junio de 2017 la primera

1. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión, véase el apartado 2 de este capítulo.

ministra, Theresa May, perdió la mayoría absoluta en el Parlamento, y que todavía quedan por abordar asuntos de gran complejidad, existen serias dudas de que las condiciones finales de la separación se puedan cerrar y aprobar antes de marzo de 2019[2]. En cualquier caso, el periodo transitorio se extenderá hasta finales de 2020, tiempo durante el cual la Unión Europea y Reino Unido podrán seguir negociando los términos de la futura relación entre ambos.

Más allá de la gestión del *brexit*, el principal foco de interés en la Unión Europea estuvo en los numerosos procesos electorales celebrados, en gran medida por las elevadas expectativas de las formaciones euroescépticas. A este respecto, y a la espera de los posibles pactos que puedan acordarse en Italia, estos partidos no consiguieron alcanzar cuotas de poder en Francia, Países Bajos o Alemania, aunque sí han salido fortalecidos llegando a liderar en algunos casos la oposición parlamentaria. Tal circunstancia podría suponer un obstáculo de cara a afrontar los principales retos comunitarios, entre los cuales cabría destacar la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la gestión del fenómeno migratorio, el creciente intervencionismo gubernamental en Polonia y Hungría, así como la seguridad frente a actos terroristas[3] y, potencias externas.

... pero no el único

A este último respecto, desde el inicio del conflicto de Ucrania y la anexión de Crimea en 2014, Rusia se ha convertido en un vecino cada vez más incómodo de la Unión Europea. La posibilidad de que el club comunitario, así como la OTAN, puedan extenderse sobre sus tradicionales áreas de influencia ha incrementado la tensión en ciertas zonas fronterizas, muy especialmente en el mar Báltico. Todo ello en un contexto en el que la ciudadanía rusa ha avalado electoralmente las políticas de Vladimir Putin destinadas tanto a aumentar el ascendente geopolítico del país mediante la fuerza militar, como a minar el orden liberal internacional mediante campañas de ciberataques y desinformación.

En menor medida, las relaciones de vecindad con Turquía también empeoraron durante 2017, alejando ostensiblemente el escenario de una futura incorporación a la Unión Europea. El fallido golpe de Estado de 2016 y el incremento de las competencias del presidente Recep T. Erdogan tras el referéndum celebrado en abril de 2017 han polarizado una sociedad en la que las garantías democráticas se han deteriorado.

Al otro lado del Atlántico, el primer año de mandato de Donald Trump se ha centrado en asuntos de ámbito nacional, tales como el intento de derogación del *Obamacare*, el endurecimiento de la política migratoria o la reforma

Primer año de Trump al frente de Estados Unidos

2. El artículo 50 del Tratado de Lisboa fija un plazo negociador máximo de dos años, si bien puede extenderse por decisión unánime de los Estados miembros.
3. Durante 2017 se produjeron, en Europa, atentados mortales en Londres, Estocolmo, París, Manchester, Barcelona, Cambrils y Turku.

fiscal[4]. En la esfera internacional ha alternado decisiones de cierto calado en materia comercial (que se han incrementado sobremanera desde comienzos de 2018)[5], medioambiental[6] y cultural[7] con una estrategia militar a grandes rasgos continuista, a pesar de que su papel en la OTAN esté cada vez más cuestionado. No obstante, ciertas decisiones de carácter no militar tomadas por Trump sí han propiciado un aumento de la tensión en dos zonas de especial inestabilidad como son Oriente Medio y la península de Corea.

Así, el abandono del Acuerdo nuclear con Irán y el traslado de la embajada estadounidense en Israel de Tel Aviv a Jerusalén ha deteriorado su papel mediador en una región en la que la derrota territorial del *Daesh* y la consolidación del régimen sirio de Bashar al-Assad, cada vez más cercanas, están dando paso a un escenario en el que los conflictos cruzados vuelven a surgir con fuerza ante el creciente desconcierto de la comunidad internacional y el recrudecimiento del enfrentamiento entre Irán y Arabia Saudí por convertirse en la fuerza hegemónica de la zona. En cuanto a estos dos países, cabe destacar que mientras el primero ha tomado medidas junto a Irak y Turquía contra el Kurdistán iraquí a cuenta del referéndum de autodeterminación celebrado en septiembre de 2017, en el reino saudita el príncipe heredero Mohamed bin Salman ha emprendido un plan de reformas —Visión 2030— destinado a modernizar el país y diversificar su economía.

Mientras, en el extremo opuesto del continente asiático, la continuada realización de pruebas balísticas y nucleares por parte de Corea del Norte se ha confirmado definitivamente como uno de los principales riesgos sistémicos mundiales. Como respuesta a tales provocaciones el nuevo presidente estadounidense ha decidido poner fin a la doctrina de «paciencia estratégica» llevada a cabo por sus antecesores, contestando con una retórica agresiva que no ha hecho sino incrementar el riesgo a que desate un conflicto armado en la zona. Muestra de ello fue la victoria del primer ministro japonés Shinzo Abe, apoyada en la promesa de modificar la Constitución pacifista del país para dar cabida a un ejército convencional que pueda hacer frente a dicha amenaza, si bien desde comienzos de 2018 se han producido ciertos gestos de distensión por parte de Corea del Norte[8]. En China, el presidente Xi Jinping manifestó su intención de seguir elevando el perfil internacional del país y aumentar su peso en la gobernanza global, contando a su favor con la reforma constitucional que elimina el límite de dos mandatos presidenciales.

4. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión, véase el apartado 1.1.2, *Economía internacional*, de esta Memoria.
5. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión, véase el apartado 1.1.3, *Comercio mundial*, de esta Memoria.
6. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión, véase el final de este apartado.
7. El 10 de noviembre Estados Unidos anunció su salida de la UNESCO por el supuesto sesgo antiisraelí de la organización. El abandono se hará efectivo a finales de 2018.
8. Como su participación en los Juegos Olímpicos celebrados en la ciudad surcoreana de Pyeongchang, o la invitación del líder Kim Jong-un a Trump para mantener una reunión a lo largo del año.

En relación a África cabe destacar el foco de inestabilidad extrema en el que se ha convertido el Sahel, así como los nulos avances observados en el Estado fallido de Libia y la deriva autoritaria de Egipto. Mientras que en Latinoamérica, el resultado de las elecciones que se celebrarán a lo largo de 2018 en Brasil, México y Colombia[9], estas últimas con la presencia de las FARC tras el cese definitivo de su actividad terrorista, determinarán que la distensión política propiciada por el incremento del precio del petróleo y demás materias primas prosiga o se trunque.

En efecto, el precio del crudo continuó con la tendencia ascendente iniciada a comienzos del año anterior, de tal manera que durante enero de 2018 el barril llegó a superar los 70 dólares, circunstancia que no ocurría desde junio de 2015. La razón principal que explica este comportamiento es la combinación de un incremento significativo de la demanda a causa de la recuperación económica mundial, con una restricción de la oferta fruto del acuerdo alcanzado a finales de 2016 en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, el primero en ocho años, para recortar la producción en 1,2 millones de barriles diarios (gráfico I-1). Dicho acuerdo, al que se sumaron un grupo de productores ajenos a la OPEP liderados por Rusia, previsto inicialmente hasta junio de 2017, se ha prorrogado en dos ocasiones, alcanzando actualmente su vigencia hasta diciembre de 2018. No obstante, cabe reseñar que esta restricción se ha contrarrestado parcialmente con el incremento de la oferta de petróleo «no convencional» por parte de Estados Unidos, debido precisamente a que el aumento de precios ha supuesto una mayor rentabilidad de la técnica de fracturación hidráulica.

El precio del petróleo siguió aumentando

Un tercer motivo que subyace al alza de los precios del crudo han sido ciertos episodios de incertidumbre geopolítica en algunos de los principales países productores. A este respecto destacaron la continuada inestabilidad política y social en Venezuela, las protestas de finales de año en Irán, el ya mencionado referéndum en el Kurdistán iraquí que incluyó a la provincia petrolífera de Kirkuk, y el bloqueo de Catar por parte de Arabia Saudí, EAU, Egipto y Bahrein.

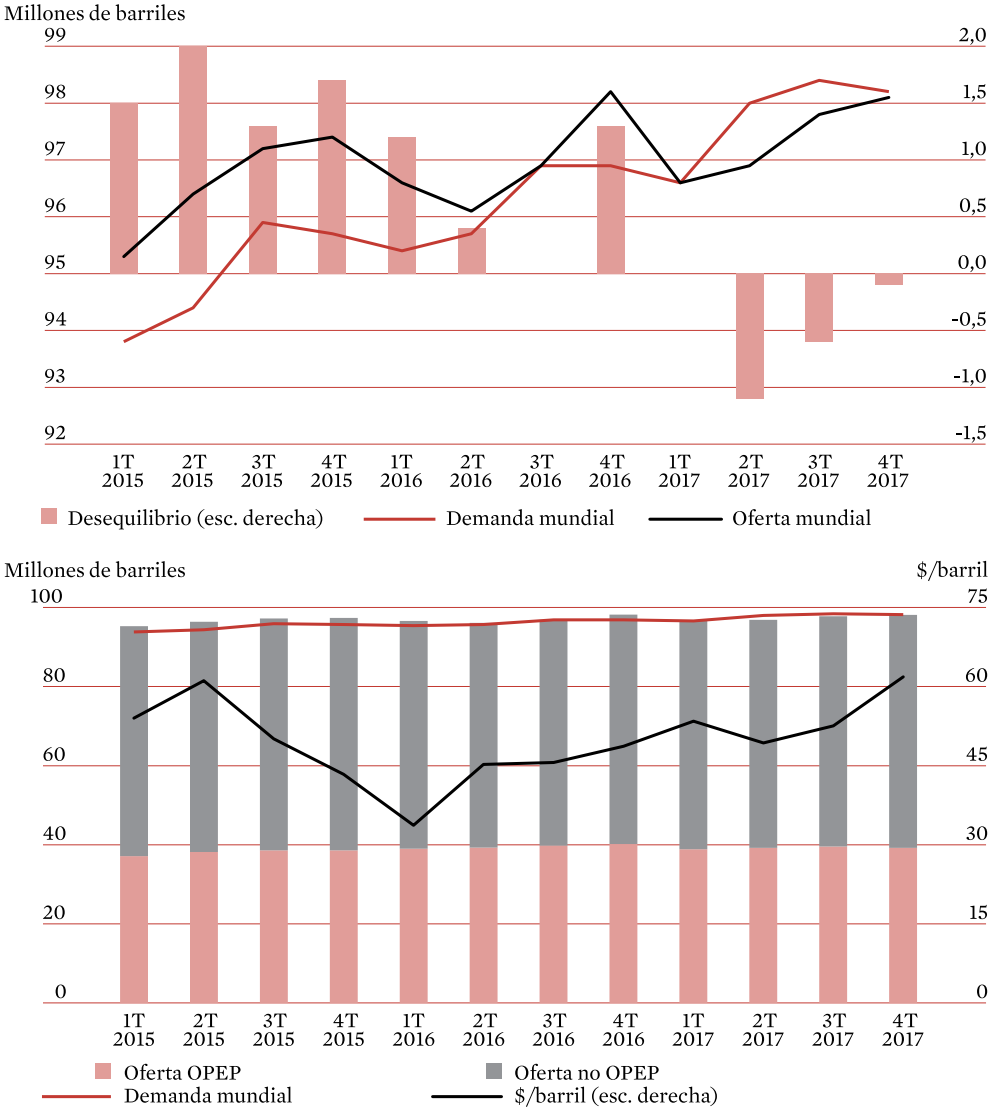
Por último, cabe señalar que la mayoría de materias primas no energéticas también experimentaron en 2017 aumentos de precios con respecto al año anterior. Así, el precio de los metales y el de los productos agrícolas no alimenticios se incrementaron un 23,5 y 11,1 por 100, respectivamente, mientras que el de los alimentos descendió un ligero 2,6 por 100.

A pesar de que históricamente los aumentos de productividad impulsados por los avances tecnológicos siempre han sido compatibles con el aumento del empleo, en la actualidad existe una elevada incertidumbre con respecto

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

9. Igualmente, en abril de 2018 Miguel Díaz-Canel sustituyó a Raúl Castro como presidente de Cuba.

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,* febrero de 2018; Banco de España, *Boletín Estadístico,* febrero de 2018.

a si la creciente digitalización de los procesos productivos tan solo acarreará los habituales costes de transición inherentes a los fenómenos disruptivos, o si, por el contrario, los efectos serán estructurales.

En esta línea cabe subrayar la amenaza que se cierne sobre los empleos de cualificación intermedia basados en tareas rutinizables, tanto manuales como intelectuales,

cuya desaparición podría abocar al mercado laboral a una polarización en la que solo permanecieran dos categorías de trabajos antagónicos: los muy cualificados, fácilmente complementarios con el nuevo capital tecnológico, y aquellos de baja cualificación que, sin embargo, requirieran de habilidades interpersonales y sociales difíciles de replicar por máquinas, en los cuales el exceso de oferta de trabajo presionaría los salarios a la baja. Bajo este escenario el daño no se limitaría a las economías desarrolladas, sino que sería incluso mayor para los países emergentes, pues si bien hasta ahora las nuevas tecnologías les han beneficiado facilitando la transmisión de conocimientos y reduciendo los costes logísticos de coordinar procesos a distancia, la repatriación de procesos manufactureros les ocasionaría una desindustrialización prematura que les apartaría de las cadenas globales de valor digitalizadas.

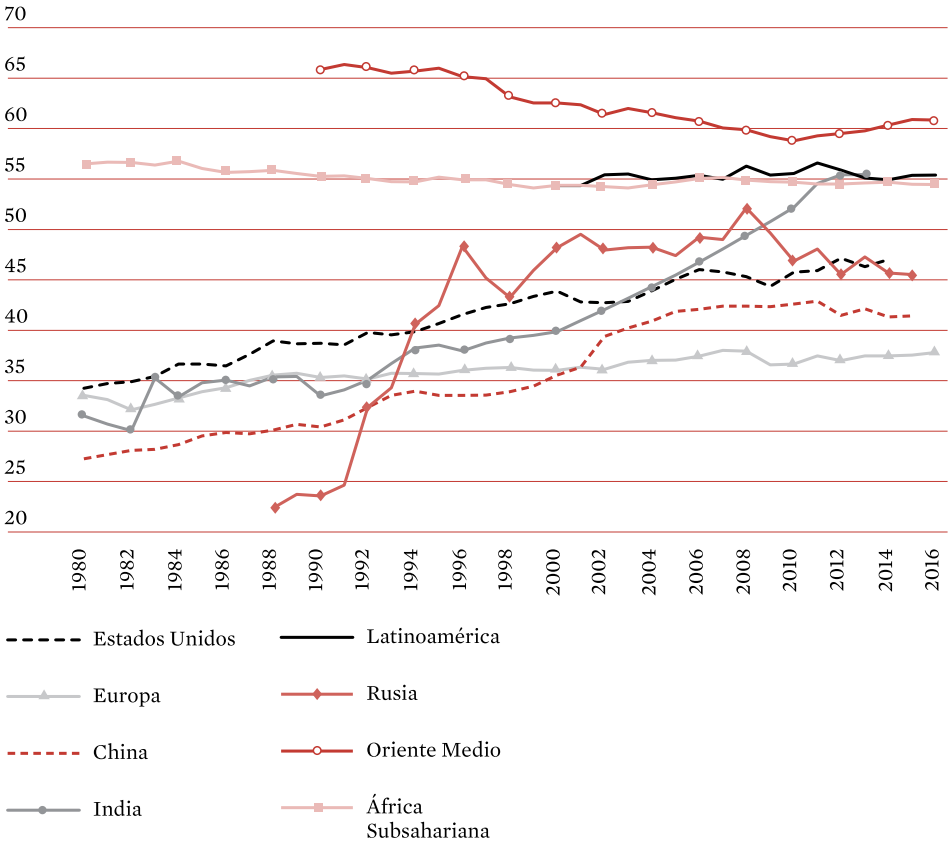
A este respecto cabe destacar, tal y como se hace en el Informe del CES sobre la digitalización de la economía[10], que tales cadenas tienden a articularse de manera progresiva en torno a un menor número de grandes empresas multinacionales cuyos intereses se alinean cada vez menos con los de los Estados, lo que hace necesario reforzar los sistemas de gobernanza supranacionales. En esta línea, por ejemplo, una de las prioridades de la actual presidencia argentina del G-20 es garantizar que la adopción de los cambios tecnológicos no generen exclusión ni desintegración social, así como proveer las herramientas y habilidades necesarias a todos los trabajadores cuyos empleos estén en riesgo para que tengan la oportunidad de desarrollar todo su potencial y poder beneficiarse de la nueva era tecnológica.

Sin embargo, el avance de la desigualdad es una realidad que va en aumento. Desde que la integración económica internacional se acentuara a partir de 1980 favorecida por los avances en el ámbito de las telecomunicaciones y el transporte, aquellos que más se han beneficiado de la misma han sido el 1 por 100 más rico y el 50 por 100 más pobre del planeta. Por el contrario, el resto de la población mundial, entre los que se encuentran las clases medias y bajas de Europa y Estados Unidos, han capitalizado dicho fenómeno en menor medida, lo que ha derivado en un acusado incremento de la desigualdad en estas sociedades, destacando el caso del país norteamericano: el 1 por 100 más rico de sus ciudadanos ya acumula casi el 40 por 100 de la riqueza personal, ratio que no se alcanza desde el inicio de la II Guerra Mundial. La creciente deslocalización de empleos rutinarios, unido a la dificultad para adaptarse a los cambios tecnológicos y al rechazo a inmigrantes que compiten por los mismos recursos, habrían convertido a la población menos cualificada en uno de los principales respaldos de los diversos movimientos nacionalistas y contrarios al libre comercio que se están consolidando en Occidente.

... en un contexto de creciente desigualdad económica...

10. Véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

GRÁFICO I-2. PARTICIPACIÓN DEL DECIL DE LA POBLACIÓN CON MAYORES INGRESOS
(Porcentaje en el ingreso total)



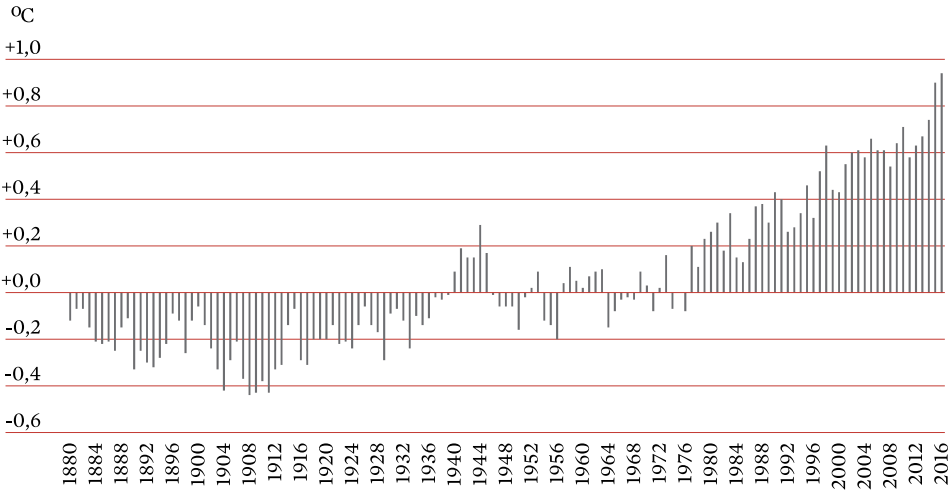
Fuente: elaboración propia con datos del *World Wealth and Income Database*.

No obstante, los países en vías de desarrollo también han experimentado un notable aumento de la desigualdad en las últimas décadas (gráfico I-2). En China e India, a pesar de que amplias capas de población han conseguido salir de la pobreza extrema favorecidas por la intensa apertura económica llevada a cabo, los niveles de desigualdad interna se han intensificado; al igual que en Rusia, donde se disparó tras la desaparición de la Unión Soviética. Por su parte, en aquellos lugares donde la desigualdad ya era muy elevada en 1990, tales como Oriente Medio, Latinoamérica y África Subsahariana, la internacionalización de la economía no parece haber contribuido a un reparto más equitativo de los ingresos. Así pues, existe una elevada incertidumbre en cuanto a los efectos sociales que puedan producirse próximamente en estas regiones en caso de que esta dinámica no consiga revertirse.

... y cambio climático

Por último, los datos son cada vez más concluyentes con respecto al desafío que supone el cambio climático para el

GRÁFICO I-3. VARIACIÓN GLOBAL DE LA TEMPERATURA, 1880-2016
(Diferencia de grados con respecto a la media del siglo XX)



Fuente: elaboración propia con datos del *NOAA National Centers for Environmental Information, Climate at a Glance: Global Time*. Datos extraídos el 22 de diciembre de 2017.

conjunto del planeta (gráfico I-3), hasta el extremo de que, según el Foro Económico Mundial, tres de los cinco mayores riesgos globales durante 2018 están estrechamente relacionados con el mismo[11]. Tal amenaza se ha visto acrecentada por la confirmación por parte de la nueva Administración estadounidense de retirar al país, segundo emisor de gases de efecto invernadero, del Acuerdo de París lo antes posible; si bien existen motivos que aportan cierto optimismo a la gobernanza medioambiental durante los próximos años.

Por un lado, en base a la propia normativa del Acuerdo, Estados Unidos no podrá abandonarlo definitivamente hasta después de 2020, lo que obligaría a Trump a ganar unas segundas elecciones presidenciales en un país en el que otras organizaciones e instituciones, tales como la ciudad de Nueva York, ya están reforzando sus medidas climáticas para compensar la supresión de políticas a nivel federal. Por otra parte, el compromiso del resto de la comunidad internacional no se ha visto afectado, tal y como se reflejó en el apoyo generalizado al Acuerdo de París durante la COP23 celebrada en la ciudad alemana de Bonn[12] en noviembre de 2017. En dicha cumbre se aprobaron los documentos técnicos de los que, en la COP24 a celebrar en

11. Entre los cinco riesgos más probables y de mayor impacto figuran los eventos climáticos extremos, los desastres naturales y los fallos en la mitigación y adaptación al cambio climático. Para más información, véase *The Global Risks Report 2018. 13th Edition*.
12. Fiji ostentó la presidencia de la COP23, pero por motivos logísticos no pudo celebrarse en el país oceánico.

Katowice (Polonia) a finales de 2018, saldrán las reglas de implementación definitivas; e igualmente se lanzó el denominado Diálogo de Talanoa, el cual supondrá la primera evaluación formal de los progresos conseguidos en la limitación del aumento de la temperatura media mundial a menos de 2 °C sobre los niveles preindustriales.

1.2. ECONOMÍA INTERNACIONAL

En 2017 la actividad económica mundial revirtió la ralentización observada los dos años anteriores mediante un aumento del 3,8 por 100, seis décimas porcentuales más que en 2016. Tal y como viene sucediendo de manera habitual en las últimas décadas, la evolución de las economías avanzadas y emergentes fue significativamente dispar[13], pues mientras en los primeros el ritmo de crecimiento registró un 2,3 por 100, en los segundos alcanzó el 4,8 por 100 (cuadro I-1). No obstante, la brecha de crecimiento entre ambos bloques se mantiene relativamente estrecha (los 2,5 puntos de 2017 son el tercer diferencial más bajo desde el inicio de siglo), lo que está frenando el ritmo de convergencia observado años atrás. Entre los factores que más influyeron en el desarrollo económico global destacan el incremento de una inversión empresarial impulsada por condiciones más favorables de los mercados financieros, la moderada subida del precio de las materias primas, el aumento del empleo y el repunte del comercio internacional[14].

Las estimaciones del FMI apuntan a que el crecimiento mundial aumentará ligeramente en 2018 y 2019, apoyado en unas políticas monetarias por lo general todavía

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 2000-2019
(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(p)	2019(p)
Producción mundial	3,9	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,5	3,2	3,8	3,9	3,9
Países avanzados	1,8	3,0	1,7	1,2	1,3	2,1	2,3	1,7	2,3	2,5	2,2
Países emergentes y en desarrollo	6,1	7,4	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,4	4,8	4,9	5,1
Comercio mundial	5,0	12,5	7,1	3,0	3,5	3,8	2,7	2,3	4,9	5,1	4,7
Importación											
Países avanzados	3,6	11,5	5,1	1,7	2,3	3,9	4,6	2,7	4,0	5,1	4,5
Países emergentes y en desarrollo	9,0	14,3	11,5	5,3	5,2	4,2	–0,9	1,8	6,4	6,0	5,6
Exportación											
Países avanzados	3,9	12,1	6,0	2,8	3,1	3,9	3,8	2,0	4,2	4,5	3,9
Países emergentes y en desarrollo	7,9	13,8	8,7	3,5	4,8	3,2	1,5	2,6	6,4	5,1	5,3

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial. Actualización de las proyecciones centrales,* abril de 2018.

13. 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.
14. Para un análisis más detallado, véase el apartado 1.1.3, *Comercio mundial*, de este mismo capítulo.

laxas, así como por los efectos globales de la política fiscal de carácter expansivo anunciada por Estados Unidos. No obstante, no cabe descartar que este escenario pueda empeorar en caso de que la aplicación de aranceles por parte de este país dé inicio a una escalada proteccionista que restrinja los flujos comerciales a nivel mundial, o por los riesgos de una crisis financiera derivada del paulatino crecimiento durante los últimos 15 años del endeudamiento mundial, el cual ya se sitúa en torno a los 250 billones de euros[15].

1.2.1. Economías avanzadas

El conjunto de las economías avanzadas creció un 2,3 por 100, seis décimas porcentuales más que en 2016 y la tasa más elevada de los últimos siete años (cuadro I-2). A ello ha contribuido muy especialmente el gasto en inversión, seguido del consumo privado, lo que ha provocado que el desempleo descienda al 5,7 por 100, el segundo dato más bajo desde 1980. Sin embargo, a medio plazo las perspectivas de crecimiento de estos países se podrían ver frenadas a causa del envejecimiento demográfico y del limitado aumento de la productividad de los factores.

Ni la incertidumbre generada por las medidas anunciadas por la nueva Administración, ni los diversos desastres naturales que tuvieron lugar en amplias zonas del país[16], impidieron que la economía de Estados Unidos alcanzara en 2017 un crecimiento del 2,3 por 100. En las ocho décimas porcentuales de aceleración con respecto al año anterior, tuvo especial incidencia la intensa recuperación de la inversión en el sector energético como respuesta a la subida en el precio de los hidrocarburos. Para los dos próximos años se pronostica un mayor dinamismo como consecuencia de la reforma fiscal de naturaleza expansiva aprobada a finales de 2017, si bien es previsible que el incentivo que esta proporciona a las empresas para adelantar proyectos de inversión provoque un recorte del crecimiento a partir de 2020.

Mayor dinamismo de Estados Unidos en el primer año del gobierno de Trump

Durante 2017 la actividad económica de la Unión Europea se expandió un 2,7 por 100, el mejor dato desde el inicio de la crisis, tras una aceleración de siete décimas porcentuales. Así, el notable aumento de la demanda externa y el intenso repunte de la inversión en construcción fueron dos de los principales factores que impulsaron el crecimiento, produciéndose una caída de la tasa de paro a su nivel más bajo desde 2008. No obstante, tal y como es habitual en la Unión Europea,

La Unión Europea consolida su recuperación

15. Instituto Internacional de Finanzas. El dato incluye el endeudamiento de los Estados, familias y empresas (tanto financieras como no financieras).
16. Caben destacar al respecto los huracanes de máxima categoría Harvey, Irma y María, que causaron cuantiosos daños materiales y personales en Texas, Florida y el Estado asociado de Puerto Rico, así como los numerosos incendios en California.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2000-2019
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(p)	2019(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	3,9	5,4	4,3	3,5	3,5	3,6	3,5	3,2	3,8	3,9	3,9
Países avanzados	1,8	3,0	1,7	1,2	1,3	2,1	2,3	1,7	2,3	2,5	2,2
Estados Unidos	1,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,6	2,9	1,5	2,3	2,9	2,7
Japón	0,5	4,2	–0,1	1,5	2,0	0,4	1,4	0,9	1,7	1,2	0,9
Canadá	2,1	3,1	3,1	1,7	2,5	2,9	1,0	1,4	3,0	2,1	2,0
Unión Europea	1,7	2,0	1,8	–0,3	0,3	1,8	2,4	2,0	2,7	2,5	2,1
Alemania	0,8	3,9	3,7	0,7	0,6	1,9	1,5	1,9	2,5	2,5	2,0
Francia	1,4	2,0	2,1	0,2	0,6	0,9	1,1	1,2	1,8	2,1	2,0
Italia	0,5	1,7	0,6	–2,8	–1,7	0,1	1,0	0,9	1,5	1,5	1,1
Reino Unido	1,7	1,7	1,5	1,5	2,1	3,1	2,3	1,9	1,8	1,6	1,5
España	2,7	0,0	–1,0	–2,9	–1,7	1,4	3,4	3,3	3,1	2,8	2,2
Zona euro	1,4	2,1	1,6	–0,9	–0,2	1,3	2,1	1,8	2,3	2,4	2,0
Países en desarrollo y emergentes	6,1	7,4	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,4	4,8	4,9	5,1
África del Norte y Oriente Medio[1]	5,2	4,7	4,4	5,0	2,6	2,8	2,5	4,9	2,6	3,4	3,7
África Subsahariana	5,7	7,0	5,1	4,4	5,3	5,1	3,4	1,4	2,8	3,4	3,7
Asia emergente	8,1	9,6	7,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,5	6,5	6,5	6,6
China	10,3	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,9	6,6	6,4
Iberoamérica	3,0	6,1	4,6	2,9	2,9	1,3	0,3	–0,6	1,3	2,0	2,8
Europa central y oriental	4,0	4,3	6,6	2,5	4,9	3,9	4,7	3,2	5,8	4,3	3,7
Comunidad de Estados Independientes	5,9	4,6	5,3	3,7	2,5	1,0	–2,0	0,4	2,1	2,2	2,1
Rusia	5,4	4,5	5,1	3,7	1,8	0,7	–2,5	–0,2	1,5	1,7	1,5
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,0	1,5	2,7	2,0	1,4	1,4	0,3	0,8	1,7	2,0	1,9
Estados Unidos	2,6	1,6	3,1	2,1	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,5	2,4
Japón	–0,3	–0,7	–0,3	–0,1	0,3	2,8	0,8	–0,1	0,5	1,1	1,1
Canadá	2,1	1,8	2,9	1,5	0,9	1,9	1,1	1,4	1,6	2,2	2,2
Unión Europea	2,5	2,0	3,1	2,6	1,5	0,5	0,0	0,2	1,7	1,9	1,8
Alemania	1,6	1,2	2,5	2,1	1,6	0,8	0,1	0,4	1,7	1,6	1,7
Francia	1,9	1,7	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	1,2	1,5	1,6
Italia	2,3	1,6	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	–0,1	1,3	1,1	1,3
Reino Unido	1,8	3,3	4,5	2,8	2,6	1,5	0,0	0,7	2,7	2,7	2,2
España	3,0	1,8	3,2	2,4	1,4	–0,1	–0,5	–0,2	2,0	1,7	1,6
Zona euro	2,1	1,6	2,7	2,5	1,3	0,4	0,0	0,2	1,5	1,5	1,6
Países en desarrollo y emergentes	6,8	5,6	7,1	5,8	5,5	4,7	4,7	4,3	4,0	4,6	4,3
África del Norte y Oriente Medio[1]	6,7	6,6	9,3	9,8	9,2	6,7	5,6	4,7	6,3	8,2	6,8
África Subsahariana	10,3	8,1	9,4	9,2	6,6	6,3	7,0	11,3	11,0	9,5	8,9
Asia emergente	4,0	5,1	6,5	4,6	4,6	3,4	2,7	2,8	2,4	3,3	3,3
China	1,8	3,3	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4	2,0	1,6	2,5	2,6
Iberoamérica	6,2	4,2	5,2	4,6	4,6	4,9	5,5	5,6	4,1	3,6	6,5

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2000-2019 *(continuación)*
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2000-2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(p)	2019(p)
Inflación (variación interanual IPC)											
Europa central y oriental	12,7	5,7	5,5	6,1	4,5	4,1	3,2	3,2	6,2	6,8	6,3
Comunidad de Estados Independientes	13,7	7,2	9,8	6,2	6,5	8,1	15,5	8,3	5,5	4,6	4,8
Rusia	13,9	6,9	8,4	5,1	6,8	7,8	15,5	7,1	3,7	2,8	3,7
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	6,3	8,3	8,0	8,0	7,9	7,3	6,7	6,2	5,7	5,3	5,1
Estados Unidos	5,5	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,4	3,9	3,5
Japón	4,7	5,1	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	2,9	2,9	2,9
Canadá	7,0	8,0	7,5	7,3	7,1	6,9	6,9	7,0	6,3	6,2	6,2
Unión Europea[2]	8,6	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6	7,1	6,7
Alemania	8,9	6,9	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6	4,2	3,8	3,6	3,5
Francia	8,5	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,0	9,4	8,8	8,4
Italia	7,9	8,3	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7	11,3	10,9	10,6
Reino Unido	5,4	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	4,4	4,4	4,5
España	11,3	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2	15,5	14,8
Zona euro	8,7	10,2	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9	10,0	9,1	8,4	8,1

(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 2018.

se dieron diferencias notables 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[17].

La previsión para 2018 apunta hacia una ligera desaceleración, pues las perspectivas al alza, tanto de la demanda interna como externa, se contrarrestan con la incertidumbre que los inversores continúan percibiendo en torno al *brexit*.

Moderado impulso de Japón

A diferencia de lo ocurrido en la mayoría de los años transcurridos desde su puesta en marcha en 2012, la estrategia implementada por el Gobierno de Shinzo Abe para impulsar la economía de Japón obtuvo resultados moderadamente satisfactorios en 2017. El crecimiento del 1,7 por 100, el segundo más elevado del país desde el inicio de la década, se fraguó en incrementos significativos de la inversión y el consumo privado, así como en su tradicionalmente robusta demanda externa. No obstante, y a pesar de la celebración de los Juegos Olímpicos de 2020 en la ciudad de Tokio, las estimaciones prevén que la expansión económica se desacelere paulatinamente durante los próximos años, fruto de la contracción de la fuerza laboral y del menor impulso que supondrá la política fiscal.

17. Para un análisis más detallado, véase apartado 2.1, *Situación económica y perspectivas de la Unión Europea* dentro de este mismo capítulo.

1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo

El crecimiento del 4,8 por 100 experimentado por el bloque de países emergentes ha significado la aceleración de su actividad económica por segundo año consecutivo. Tal circunstancia ha venido propiciada por la aplicación de políticas más expansivas, el incremento de precios de las materias primas, así como por la mayor demanda por parte de las economías desarrolladas. No obstante, un año más se observaron notables diferencias en el comportamiento de cada una de las regiones emergentes por sus distintas circunstancias. Con respecto a la evolución durante los próximos años, esta vendrá determinada por el impacto que tendrá en la entrada de flujos de capital el endurecimiento de la política monetaria de Estados Unidos.

Evolución dispar de China e India

Con una expansión del 6,9 por 100, China aceleró por primera vez en los últimos siete años su ritmo de crecimiento, concretamente dos décimas porcentuales. Por un lado, el consumo interno se benefició de un todavía sólido mercado inmobiliario, mientras que el elevado dinamismo de algunos de sus principales mercados de destino impulsó las exportaciones netas. No obstante, el proceso transformador por el cual los servicios se están convirtiendo en el principal motor del desarrollo chino en detrimento de la demanda externa y la industria sigue su curso, tal y como refleja la tendencia ascendente de un sector terciario que ya supone más del 50 por 100 de la economía nacional[18]. Así, las proyecciones para los próximos años son que el dinamismo chino retorne a una senda de suave decrecimiento a cambio de un mayor reequilibramiento interno, si bien el elevado endeudamiento público y privado del país, el cual ya se sitúa alrededor del 250 por 100 del PIB, supone un factor de riesgo que incrementa cada vez más su vulnerabilidad ante posibles *shocks* financieros.

Por su parte, la actividad económica en India creció un 6,7 por 100 tras un enfriamiento de cuatro décimas porcentuales, el cual vino ocasionado por los efectos negativos de la supresión de los billetes de 500 y 1.000 rupias a finales de 2016 para combatir la corrupción y la economía sumergida, así como por la incertidumbre asociada a la aprobación del nuevo impuesto sobre bienes y servicios. Sin embargo, se prevé que una vez neutralizados los efectos transitorios de ambas medidas, la implementación de reformas estructurales en favor de la productividad y la inversión privada impulsen nuevamente el incremento del PIB a cotas superiores al 7 por 100, dinamismo ya alcanzado en 2017 por Bangladesh y Nepal.

La recuperación, todavía moderada, de la economía latinoamericana vino determinada por la salida de la recesión tanto de Brasil como de Argentina. De tal manera, mientras el primero creció un 1 por 100 gracias a la recuperación de la inversión fija y al mayor valor de las exportaciones de materias primas, el segundo experimentó un

18. 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 edición de 2015 de esta Memoria.

aumento del PIB del 2,9 por 100 tras el profundo cambio de políticas económicas y financieras llevado a cabo por el Gobierno de Mauricio Macri. En el sentido opuesto se hace necesario citar la situación de Venezuela, cuya economía sufrió un retroceso del 14 por 100 y una hiperinflación del 1.087,5 por 100.

Las materias primas propulsan la recuperación de Latinoamérica...

De cara a 2018 las previsiones económicas apuntan hacia un fortalecimiento de la recuperación mediante el afianzamiento de los precios de las materias primas; si bien diversos riesgos acechan esta tendencia positiva, tales como el endurecimiento de las condiciones financieras globales (circunstancia a la que este bloque geográfico es especialmente sensible), la incertidumbre política de Brasil, y el impacto que pueda tener sobre México la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA por su acrónimo en inglés). Además, el fuerte deterioro registrado por el peso argentino en mayo de 2018 respecto al dólar estadounidense habría conducido a Argentina a solicitar ayuda financiera al Fondo Monetario Internacional (FMI), desconociéndose a la finalización de esta Memoria los pormenores de dicho acuerdo.

La recuperación de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo también permitió salir de la recesión a Rusia. En su caso, el aumento del 1,5 por 100 de la actividad económica se vio igualmente favorecido por una política monetaria más relajada y una mayor confianza por parte de las empresas. Beneficiados por esta mejora a través de los flujos comerciales y las remesas, el resto de países de la Comunidad de Estados Independientes se expandieron un 3,6 por 100, destacando la consolidación del crecimiento de Ucrania en un 2,5 por 100, a pesar de la continuidad del conflicto bélico al este del país. En los próximos años se espera que la tasa de crecimiento rusa se mantenga en niveles moderados, pues la previsible alza de los precios energéticos se verá contrarrestada por la debilidad de la inversión en capital fijo y la escasez de reformas estructurales, especialmente en el ámbito fiscal.

... y también de Rusia

Las economías de los países del Norte de África y Oriente Medio experimentaron en 2017 un aumento promedio del 2,2 por 100, 2,7 puntos porcentuales inferior al del año anterior. Esta ralentización se explica por la normalización de la actividad en Irán tras un 2016 inusualmente dinámico por el levantamiento del embargo internacional[19], y especialmente por la caída de Arabia Saudí, lastrada por el descenso estructural de unos ingresos petrolíferos de los que actualmente son totalmente dependientes, circunstancia que le

Arabia Saudí frenó la economía de Oriente Medio

19. En mayo de 2018 Estados Unidos rompió el acuerdo nuclear con Irán (el denominado Plan Integral de Acción Conjunta), estableciendo nuevas sanciones contra este país. Al cierre de esta Memoria existían importantes dudas sobre la continuidad de dicho acuerdo, del que también eran firmantes China, Rusia, Reino Unido, Francia y Alemania.

ha empujado a abordar profundas reformas estructurales mediante el programa Visión 2030.

Por último, el dinamismo económico del África Subsahariana se aceleró 1,4 puntos porcentuales, lo que se tradujo en una expansión del 2,8 por 100. En este caso, el tímido avance de en torno al 1 por 100 de potencias regionales como Sudáfrica y Nigeria, fue ampliamente compensado por tasas de crecimiento superiores al 7 por 100 en Etiopía, Ghana, Costa de Marfil y Senegal.

1.2.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios

Un año más, las principales economías mundiales implementaron diferentes medidas monetarias, fiscales y estructurales, con el propósito de conseguir sus respectivos objetivos de crecimiento y estabilidad presupuestaria. A su vez, el FMI y el G-20 formularon sus recomendaciones al respecto.

Profunda reforma fiscal en Estados Unidos

En diciembre de 2017, el presidente Trump ratificó la reforma fiscal denominada *Tax Cuts and Jobs Act*, que supondrá un recorte generalizado en todos los tramos del impuesto sobre la renta e igualmente del tipo impositivo sobre sociedades, que pasará del 35 al 21 por 100. A esta medida, que se estima elevará el déficit público en 1,5 billones de dólares durante los próximos diez años, se le sumó el acuerdo alcanzado en febrero de 2018 entre los partidos republicano y demócrata, por el cual se elevó el techo de gasto en 296.000 millones de dólares para los ejercicios fiscales de 2018 y 2019. En la misma línea expansiva también se presentó un plan, todavía pendiente de aprobación a la finalización de esta Memoria, para invertir 1,5 billones de dólares en mejorar las infraestructuras del país. Y aunque en este caso el gasto federal se limitaría a 200.000 millones de dólares, ya que se fomentaría la inversión por parte de otras Administraciones públicas y del sector privado, cabe suponer que igualmente contribuiría a aumentar una deuda pública que en 2017 alcanzó el 107,8 por 100 del PIB, y que según las previsiones del FMI para 2023 rozará el 117 por 100.

A la vista de la naturaleza fuertemente expansiva de todas estas políticas, es previsible que la Reserva Federal prosiga con el proceso de endurecimiento monetario iniciado a finales de 2016. A este respecto, a lo largo de 2017 la institución monetaria elevó los tipos de interés 75 puntos básicos, fijándolos en la franja de entre el 1,25 y el 1,5 por 100, el valor más alto de la última década, e igualmente empezó a reducir su balance mediante el cese gradual de la reinversión de activos.

Continuidad por parte del BCE...

El BCE continuó con su objetivo de fomentar la inversión y el consumo en la zona euro, por lo que decidió mantener el tipo de interés en el mínimo histórico del 0 por 100. No obstante, ello no impidió que en abril de 2017 redujera la compra mensual de títulos de 80.000 a 60.000 millones, y a partir del 1 de enero de 2018 a 30.000 millones, cifra que pretende mantener como mínimo hasta

el mes de septiembre, dando un mayor peso a los valores emitidos por el sector privado. En cualquier caso, una vez que cesen las compras netas de activos, se prevé que el BCE continúe reinvirtiendo el principal de los valores vencidos durante un largo periodo de tiempo. En todo caso, la política monetaria encuentra poco margen de maniobra, siendo necesario abordar su proceso de normalización.

Por otro lado, atendiendo al dicho limitado margen, se continúa insistiendo en la necesidad de una contribución decisiva de la política fiscal para mantener el ritmo de crecimiento, aunque la descentralización de la toma de decisiones en esta materia, y su especial énfasis en la disciplina presupuestaria, dificulta llevar a cabo un impulso fiscal.

Asimismo, en el marco del proceso de reflexión sobre el futuro de Europa, se dio un impulso renovado hacia la Unión Económica y Monetaria, y se avanzó en otras políticas estructurales dirigidas a afianzar una senda de crecimiento sostenido a medio y largo plazo[20].

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 no modificó en 2017 las principales políticas monetarias ultraexpansivas iniciadas el año anterior. Por un lado, ni elevó el tipo de interés de referencia del mínimo histórico que supone el intervalo de entre 0 y –0,1 por 100, ni dejó de comprar bonos del Tesoro a diez años para fijar su rendimiento en torno al 0 por 100 y así controlar la curva de rendimientos a largo plazo. Mientras que, por otro lado, mantuvo sin cambios sus dos programas de compra, tanto el de activos por valor de 80 billones de yenes al año, como el de fondos cotizados por un importe anual de 6 billones de yenes.

... y del Banco de Japón

En cuanto a política fiscal, las principales medidas han consistido en recortes tributarios e incentivos fiscales a las empresas, lo que ha derivado en un déficit del 4,2 por 100. No obstante, en 2019 sí está previsto que suban los impuestos indirectos del 8 al 10 por 100, lo que en principio servirá tanto para financiar inversiones en educación y cuidados infantiles, como para iniciar la reducción progresiva de una deuda pública que ya rebasa el 236 por 100 del PIB.

Durante 2017 las autoridades chinas continuaron aplicando políticas en favor de una profunda transición económica en la que la inversión en innovaciones tecnológicas, la reducción de la desigualdad y la lucha contra la corrupción son objetivos prioritarios. Asimismo, para garantizar la estabilidad de dicho proceso y minimizar las vulnerabilidades de un sistema financiero en el que los

Las políticas de China se enfocan al largo plazo

20. 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.

activos bancarios ya suponen el 310 por 100 del PIB (70 puntos más que en 2012), se decidió elevar los tipos de interés de las operaciones de mercado abierto y endurecer la regulación relativa a la intermediación no bancaria.

Estas medidas se ajustan a los discursos pronunciados el pasado mes de octubre en el 19 Congreso del Partido Comunista, en los que se defendió la implementación de reformas estructurales y el freno al incremento de la deuda para lograr un crecimiento más equilibrado, aunque ello suponga una reducción del mismo. A más largo plazo, el objetivo es que China se convierta en un país plenamente desarrollado en 2035, para lo cual será de gran importancia el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda (recuadro I-2).

Recomendaciones del FMI y G-20

En opinión del FMI[21], tal y como expuso en su Reunión de Primavera de 2018, el principal reto que afronta la economía global es garantizar que se mantenga el actual dinamismo, reducir la brecha de producción y fijar adecuadamente las expectativas de inflación. Mientras que a corto plazo considera que aquellos países con menor margen de maniobra deberían aprovechar para llevar a cabo una paulatina consolidación fiscal; a medio y largo plazo defiende la necesidad de impulsar el crecimiento potencial, reducir la desigualdad, aumentar la resiliencia financiera y afrontar el cambio climático.

Diferenciando por bloques económicos, en las economías avanzadas el FMI aboga por mantener una política monetaria acomodaticia mientras el crecimiento del salario nominal y la inflación sigan siendo moderados, orientar la política fiscal hacia objetivos

RECUADRO I-2. PROYECTO DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA

En mayo de 2017 se presentó oficialmente la Nueva Ruta de la Seda, proyecto por el cual se pretenden establecer dos corredores económicos (uno terrestre a través de Asia Central, Oriente Medio y Europa, y otro marítimo que pasaría por el sur de Asía, África oriental y el mar Mediterráneo), mediante la construcción de multitud de infraestructuras entre las que destacan carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos y gasoductos. De tal manera, el objetivo de China es triple: acercarse a más de 60 mercados extranjeros, fomentar el crecimiento de sus regiones del interior (menos desarrolladas que las costeras), y dar salida a su exceso de capacidad productiva de cemento, acero y demás materiales de construcción.

Aunque la inversión todavía no se ha concretado, se estima que rondará el billón de dólares, y en la misma tendrá un papel central el recientemente inaugurado Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, cuya creación ha sido liderada por China como alternativa al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo.

21. Fondo Monetario Internacional (2018), *Perspectivas de la Economía Mundial: Repunte cíclico, cambio estructural.*

a más largo plazo, tales como el aumento de la productividad y la gestión del envejecimiento demográfico, completar el saneamiento del sector financiero, así como llevar a cabo políticas estructurales que impulsen el crecimiento potencial y la distribución de ingresos.

Por su parte, a las economías emergentes les recomienda evitar auges del crédito que le lleven a asumir riesgos excesivos, flexibilizar el tipo de cambio para minimizar la distorsión de las señales de los precios relativos (y, por tanto, la asignación inadecuada de recursos), y conseguir un crecimiento más inclusivo. Para lograr esto último propone ampliar el alcance y la eficacia recaudatoria de los impuestos directos sobre la renta, reducir la carga de los impuestos indirectos, y aumentar la proporción de transferencias que reciben los grupos de menor ingreso, mejorando los criterios de selección de los beneficiarios.

Finalmente, a los países en desarrollo con menores ingresos les insta a fortalecer su posición fiscal ampliando la base tributaria y priorizando la inversión pública sobre los gastos corrientes, garantizar que la pobreza y la desigualdad sigan disminuyendo, fortalecer el sistema financiero a través de una supervisión proactiva y una menor tolerancia al incumplimiento, y a diversificar los sectores productivos para evitar una excesiva dependencia de las materias primas, la agricultura y el turismo.

Más allá de las políticas nacionales, a nivel global el FMI considera fundamental contar con un marco multilateral eficaz que facilite la cooperación en los ámbitos comercial, financiero, fiscal y medioambiental, para así afrontar con mayores garantías retos y riesgos emergentes, tales como el comercio digital, los ciberataques financieros, la evasión fiscal o las consecuencias de los gases de efecto invernadero.

Meses antes, en la cumbre anual de jefes de Estado y de Gobierno celebrada a comienzos de julio de 2017 en la ciudad alemana de Hamburgo, el G-20[22] mostró su preocupación por una recuperación económica menos dinámica de lo deseable. Por tal motivo, y ante amenazas tales como el lento aumento de la productividad, la desigualdad o el envejecimiento demográfico; propuso seguir combinando políticas monetarias y fiscales con otras de carácter estructural que permitan alcanzar un crecimiento fuerte, equilibrado, sostenible e inclusivo. Entre dichas medidas destacan aquellas destinadas a reforzar la arquitectura financiera internacional, mejorar la regulación y desarrollo del sistema financiero, promover la cooperación fiscal, combatir la financiación del terrorismo y eliminar los subsidios a los combustibles fósiles.

22. 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 Organización Mundial del Comercio[23] (OMC), el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2017 un 4,7 por 100, impulsado especialmente por las economías en desarrollo, lo que supuso el mayor incremento desde 2011. Igualmente, la elasticidad del comercio con respecto al PIB se elevó a un ratio del 1,5, también la cifra más alta desde dicho año y más acorde a lo observado la pasada década.

Diversos factores impulsaron el comercio mundial

Entre los factores explicativos de este hecho se encuentran el aumento de la inversión productiva (el componente de la demanda más intensivo en comercio), fomentado a su vez por la elevación de los precios del petróleo y los productos básicos, pero también unas condiciones de política fiscal y monetaria por lo general todavía expansivas, así como un descenso en la aprobación de nuevas medidas de carácter restrictivo.

A este respecto, entre los meses de octubre de 2016 y 2017, los miembros de la OMC[24] introdujeron 108 medidas restrictivas, frente a las 180 del periodo anterior, teniendo especial importancia que los flujos comerciales afectados por tales medidas fueron menos de la mitad del valor abarcado por las nuevas medidas facilitadoras (79.000 millones de dólares, frente a 169.000). En cuanto a los países del G-20[25], entre mayo y octubre de 2017 las medidas restrictivas aprobadas fueron 16, 14 menos que en el periodo anterior, si bien en este caso los intercambios comerciales afectados por estas decisiones fueron ligeramente superiores a los beneficiados por las medidas facilitadoras (32.000 millones de dólares frente a 27.000).

Las exportaciones mundiales de mercancías en volumen se incrementaron un 4,5 por 100, truncándose la tendencia convergente de los últimos años entre el bloque de las economías desarrolladas y el de las emergentes, pues en el segundo aumentó 2,2 puntos más que en el primero, cuya tasa de variación fue del 3,5 por 100. Diferenciando por continentes geográficos[26], las exportaciones asiáticas experimentaron el mayor dinamismo con una expansión del 6,7 por 100, mientras que, en el lado opuesto, las ventas de África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)[27] crecieron un 2,3 por 100, siendo el único bloque que aminoró su ritmo exportador con respecto a 2016. Entre ambos

Asia como epicentro de los intercambios comerciales

23. OMC, Comunicado 820, de 12 de abril de 2018. La OMC no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios.
24. Informe de la OMC sobre la vigilancia del comercio, de 4 de diciembre de 2017.
25. Decimoctavo informe de la OMC sobre vigilancia de las medidas comerciales adoptadas por el G-20, de 9 de noviembre de 2017.
26. Las estadísticas de la OMC no distinguen entre economías desarrolladas y en desarrollo dentro de cada continente.
27. La OMC trata de manera conjunta a estas tres áreas geográficas.

extremos, las ventas norteamericanas, europeas y latinoamericanas subieron un 4,2, 2,9 y 3,5 por 100, respectivamente.

En cuanto a las importaciones de mercancías, también en términos reales, estas se incrementaron un 4,8 por 100, produciéndose en este caso una divergencia entre países desarrollados y emergentes incluso mayor que en las exportaciones. Así, mientras que en los primeros el crecimiento fue del 3,1 por 100, en los segundos alcanzó el 7,2 por 100, destacando aquí también Asia, en la medida en que sus importaciones se alzaron un 9,6 por 100. Entre las importaciones del resto de continentes, las que lograron un mayor aumento fueron las norteamericanas y latinoamericanas, ambas con una variación del 4 por 100, mientras que las compras de Europa y África, Oriente Medio y la CEI experimentaron un avance del 2,5 y 0,9 por 100, respectivamente.

Un año más, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías, siendo la subida de Corea del Sur como origen y destino en dos y un puesto, respectivamente, uno de los pocos cambios con respecto a la clasificación de 2016 (cuadro I-3). No obstante, cabe reseñar que considerando a la Unión Europea como un único bloque y, por tanto, contabilizando tan solo su comercio extracomunitario, esta se situaría en segunda posición en ambas clasificaciones.

Con datos provisionales de Eurostat, las exportaciones de mercancías de la Unión Europea al resto del mundo en términos nominales aumentaron un 7,7 por 100, mientras que las importaciones lo hicieron 8,4 por 100 (cuadro I-4). Como consecuencia de ello, el superávit comercial de bienes se redujo a 22.900 millones de euros, 9.200 millones menos que en 2016. Enfocando el análisis a la zona euro, mientras las exportaciones subieron un 7,1 por 100, las importaciones alcanzaron una tasa de variación interanual del 9,8 por 100, lo que redujo el saldo positivo hasta los 236.000 millones de euros.

Aumento del comercio intracomunitario y extracomunitario

Estados Unidos y China fueron nuevamente los principales socios de la Unión Europea en el comercio de bienes, situándose sus respectivos pesos en el 16,9 por 100 y 15,3 por 100, lo que implica una convergencia de 1,2 puntos porcentuales con respecto a 2016. En cuanto al resto, tampoco hubo cambios significativos, pues Suiza, Rusia, Turquía y Japón mantuvieron sus posiciones, si bien cabe incidir en que la tendencia de la cuota rusa volvió a ser positiva tras cuatro años descendente. En relación a las exportaciones comunitarias, Estados Unidos con el 20,0 por 100 del total, China con el 11,0 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 rusos el 8,0 por 100.

El comercio intracomunitario reforzó la tendencia positiva iniciada en 2014 y creció, de nuevo en términos nominales, un 7,4 por 100. De tal manera, el 64,0 por 100 de

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2017
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones			Importaciones		
País	Valor	Cuota mundial	País	Valor	Cuota mundial
China	2.263	12,8	Estados Unidos	2.409	13,4
Estados Unidos	1.547	8,7	China	1.842	10,2
Alemania	1.448	8,2	Alemania	1.167	6,5
Japón	698	3,9	Japón	672	3,7
Países Bajos	652	3,7	Reino Unido	644	3,6
Corea del Sur	574	3,2	Francia	625	3,5
Hong Kong(1)	550	3,1	Hong Kong(1)	590	3,3
Francia	535	3,0	Países Bajos	574	3,2
Italia	506	2,9	Corea del Sur	478	2,7
Reino Unido	445	2,5	Italia	453	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 820,* de 12 de abril de 2018.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO CON TERCEROS PAÍSES, 2016-2017
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2016	2017(p)	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	2.047,9	2.194,0	7,1
Importaciones extra UE-19	1.782,7	1.958,0	9,8
Saldo	265,3	236,0	-
Expediciones intraeurozona	1.714,2	1.844,1	7,6
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-28	1.744,6	1.878,8	7,7
Importaciones extra UE-28	1.712,5	1.855,9	8,4
Saldo	32,1	22,9	—
Expediciones intra UE-28	3.115,7	3.347,3	7,4

(p) Provisional.
Fuente: Eurostat, *Newsrelease,* marzo de 2018.

las exportaciones de los Estados miembros, exactamente la misma cuota que el año anterior, tuvieron como destino otro socio comunitario. Destacaron Eslovaquia, Luxemburgo, la República Checa y Hungría, con un ratio superior al 80 por 100, frente a las exportaciones chipriotas y británicas que no llegaron a alcanzar el 50 por 100. Análogamente, y al igual que en 2016, la cuota de las importaciones comunitarias también se situó en el 64,0 por 100. En este caso, los países con una dependencia mayor,

superior al 80 por 100, fueron Luxemburgo y Estonia, mientras que el único que compró más mercancías fuera de la Unión Europea que en su interior fueron los Países Bajos[28]. Un año más Alemania fue el epicentro de las transacciones comerciales de la Unión Europea, figurando como principal cliente y proveedor mundial de diecisiete socios comunitarios (trece de ellos en ambos flujos a la vez). A este respecto cabe destacar que más del 30 por 100 de las exportaciones checas tienen como destino el país germano, así como que este sea el origen de más del 40 por 100 de las importaciones austriacas.

Para 2018 la OMC prevé una expansión del comercio mundial de mercancías de entre el 3,1 y el 5,5 por 100, aunque en caso de que la escalada de medidas restrictivas ya iniciada continúe su ascenso, el dinamismo comercial podría quedar incluso por debajo del umbral inferior de esa horquilla.

Inicio de 2018 marcado por un auge del proteccionismo

En efecto, tras un 2017 en el que Donald Trump pareció moderar sus posturas contrarias al libre comercio manifestadas durante la campaña electoral[29] y en el que sus principales decisiones fueron retirar a Estados Unidos del Acuerdo de Asociación Transpacífico de Comercio e Inversiones (TTP por su acrónimo en inglés), dejar en suspenso las conversaciones por el Acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP) y empezar a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) para intentar reducir el déficit comercial con México y en menor medida Canadá; desde el inicio de 2018 ha endurecido claramente su postura.

Así, en enero impuso aranceles del 20 y el 30 por 100 sobre ciertos modelos de lavadoras y paneles solares, respectivamente, aunque decrecientes durante los tres primeros años, que afectarán especialmente a China; mientras que en marzo firmó la imposición de tarifas a las compras de acero y aluminio del 25 y el 10 por 100, respectivamente. En este segundo caso los aranceles son ilimitados en el tiempo y han sido justificados por motivos de seguridad nacional, algo permitido de manera excepcional por la OMC, pero poco fundamentado en este caso, dado que sus principales proveedores son Canadá, Corea del Sur, Alemania y México. Además, dada la complejidad de las cadenas de valor globales, es probable que el efecto final de esta medida sea perjudicial para los trabajadores estadounidenses, ya que los puestos creados por la protección arancelaria pueden verse superados por los empleos destruidos a causa de la pérdida de competitividad del país.

28. 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.
29. 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.

En cualquier caso, la Unión Europea ya ha anunciado que acudirá al tribunal de resolución de conflictos de la OMC, que establecerá aranceles compensatorios sobre 100 productos estadounidenses por valor de 2.800 millones de euros[30] y que impondrá aranceles temporales a las importaciones de aluminio y acero; lo que a su vez motivó que Estados Unidos anunciase la posibilidad de establecer nuevos aranceles a productos europeos, especialmente a los automóviles.

En el fondo de esta dinámica proteccionista parece subyacer el interés de Estados Unidos en deteriorar a la OMC y, por extensión, a los mecanismos multilaterales de diálogo, con el fin de reducir su estructural déficit comercial mediante tratos bilaterales en los que su poder negociador es mayor. Bajo esta línea de actuación está bloqueando la cobertura de las vacantes en el mecanismo de resolución de conflictos del organismo internacional, lo que dificulta paulatinamente su funcionamiento, e, igualmente, ha paralizado los avances de la Ronda de Doha y de las regulaciones relativas a nuevas formas de comercio.

Al margen de una intensa espiral proteccionista con posibles repercusiones globales en ámbitos tales como las cadenas mundiales de suministro o la difusión de nuevas tecnologías, otros riesgos, además de los geopolíticos, que acechan al comercio mundial, son un súbito endurecimiento de las políticas monetarias en 2018 que deriven en bruscos movimientos en los tipos de cambio y flujos de capital, así como ciberataques que puedan tener un especial impacto en el comercio de servicios.

No obstante, al margen de la política proteccionista de Estados Unidos, en el resto del mundo se siguieron produciendo avances para la creación y consolidación de zonas de libre comercio y uniones aduaneras de carácter regional.

Avances en acuerdos de libre comercio

Por un lado, los restantes once integrantes del TPP, ahora denominado Acuerdo Integral y Progresivo para la Alianza Transpacífica (CPTPP por su acrónimo en inglés) decidieron continuar con las negociaciones tras el abandono de Estados Unidos. Y aunque es evidente el menor potencial con respecto al proyecto inicial, la presencia de países tales como Canadá, Japón, México o Australia hace que esta área aglutine alrededor del 15 por 100 de las exportaciones mundiales. Por su parte, cuarenta y cuatro países africanos, entre los que destacan Marruecos y Egipto, firmaron el acuerdo de establecimiento de la zona de Libre Comercio Continental (CFTA). Mientras que dieciséis países de Asia y Oceanía, entre ellos China y Japón, siguen progresando en el diseño de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), cuyo propósito será la reducción de barreras arancelarias en un área donde algunos integrantes como la India todavía las mantienen considerablemente elevadas.

30. Entre los bienes mencionados destacan productos emblemáticos estadounidenses, tales como el bourbon, los pantalones Levi's y las motos Harley-Davidson.

En lo referente a la Unión Europea, durante 2017 entraron en vigor el Acuerdo de Partenariado Económico con los países del Este de África enmarcado en el Acuerdo de Cotonou, y la parte de competencia comunitaria del Acuerdo Económico y Comercial con Canadá (CETA). Este último, el mayor pacto bilateral firmado por la Unión Europea hasta la fecha, implica la eliminación de la mayoría de los derechos de importación, la posibilidad de las empresas de acceder recíprocamente a los mercados de servicios e inversiones, así como una mayor cooperación entre los organismos de normalización europeos y canadienses. Igualmente, la Unión Europea firmó un acuerdo con Japón que se estima entre en vigor en 2019. A este respecto cabe incidir en que no consistirá únicamente en un área de libre comercio que abarque el 40 por 100 de la economía mundial, sino que además establecerá disposiciones muy desarrolladas concernientes al medio ambiente, al mercado laboral y a la propiedad intelectual.

Por último, en la undécima conferencia ministerial de la OMC celebrada a finales de 2017 en Buenos Aires, los países miembros se comprometieron a lograr para 2019 un acuerdo que prohíba las subvenciones a la pesca ilegal, así como a prorrogar dos años más la práctica de no imponer derechos de aduana a las transmisiones electrónicas. Por el contrario, no se pudieron alcanzar acuerdos en cuestiones agrarias y de seguridad alimentaria; un tema de vital importancia en la medida en que, según la FAO, en los últimos quince años se ha reducido la superficie agraria útil, y una cuarta parte de esta ha perdido su potencial productivo por degradación y desertificación.

2. Unión Europea

A lo largo de 2017, tanto la economía de la Unión Europea como la de la zona euro afianzaron su recuperación, iniciada cinco años antes, registrando un crecimiento sostenido del 2,4 por 100, y superando el ritmo registrado el año anterior y las previsiones esperadas por parte de los organismos internacionales y la Comisión Europea. Y ello gracias a unos elevados niveles de confianza, un crecimiento sincronizado de la economía mundial, bajos costes de financiación, una reducción del endeudamiento privado y la mejora en los mercados de trabajo con intensa creación de empleo y reducción del desempleo.

Por primera vez desde 2007, todos los Estados miembros vieron expandirse sus economías y, salvo algunas excepciones, casi todos los Estados miembros registraron un crecimiento muy superior al del año anterior, y se prevé que, aunque a un ritmo más suave, continúen haciéndolo en los dos próximos años.

Los riesgos que se habían percibido como determinantes para la evolución económica en 2017 se atenuaron a lo largo del año, permitiendo acelerar el ritmo de crecimiento. No obstante, algunos de ellos se han mantenido y siguen siendo fuente constante de incertidumbre. De hecho, las perspectivas de crecimiento para los dos próximos años reflejan cierta desaceleración tanto de la economía de la Unión Europea y de la zona euro, como de los Estados miembros.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

Aceleración del ritmo de crecimiento

Según la última información disponible, la Unión Europea y la zona euro registraron un crecimiento del PIB del 2,4 por 100 en 2017, cuatro y seis décimas respectivamente por encima del año anterior, lo que supuso el ritmo más alto de los últimos diez años[31].

En todo caso, los favorables resultados de 2017 respondieron al impulso de la demanda interna, tanto la de consumo, aunque en menor medida que en años previos, como sobre todo al crecimiento sostenido de la inversión, gracias a una mejora de las expectativas de los agentes, al crecimiento del empleo y a unas condiciones crediticias favorables. Pero además, en esta ocasión, frente a 2016, el sector exterior contribuyó positivamente al crecimiento gracias a la mejora económica del entorno mundial y su impacto sobre las exportaciones de la Unión Europea, incluso, a pesar de la apreciación del euro frente a las principales divisas internacionales.

La tasa de desempleo continuó descendiendo en 2017, de modo que la de la Unión Europea se situó en 7,6 por 100, mientras que para la zona euro alcanzó un 9,1 por 100. No obstante, en este ámbito las disparidades entre los Estados miembros son muy considerables, como también lo son las diferencias en las tasas de empleo y de actividad.

A pesar del avance de la demanda interna y el carácter expansivo de la política monetaria, la inflación continuó por debajo del objetivo del Banco Central. Durante el ejercicio se observó una leve tendencia al alza que respondería al encarecimiento del precio del petróleo; si bien esta tendencia se vería contrarrestada por la apreciación del tipo de cambio efectivo nominal del euro. Además, la inflación subyacente continuó siendo baja, no solo por la inercia resultante de un largo periodo de baja inflación, sino también por el escaso crecimiento de los salarios. Además, se espera que estos últimos se mantengan a un nivel moderado, ya que, como señala la Comisión Europea, la atonía del mercado laboral remite lentamente y los salarios continúan estancados.

Si bien el dinamismo del consumo privado había sido el elemento determinante en la recuperación económica en los años anteriores, en 2017 cambió el patrón de crecimiento, ya que el consumo privado se desaceleró ligeramente y fueron la inversión, que ha registrado progresivamente ritmos de avance superiores, y las exportaciones, que crecieron de forma importante en 2017, los que condicionaron la evolución a lo largo del año.

Gracias a la demanda interna y sobre todo al crecimiento del sector exterior

El consumo privado se desaceleró en 2017 —cinco décimas hasta el 1,9 por 100 en la Unión Europea y tres décimas hasta el 1,7 por 100 en la zona euro— a medida que

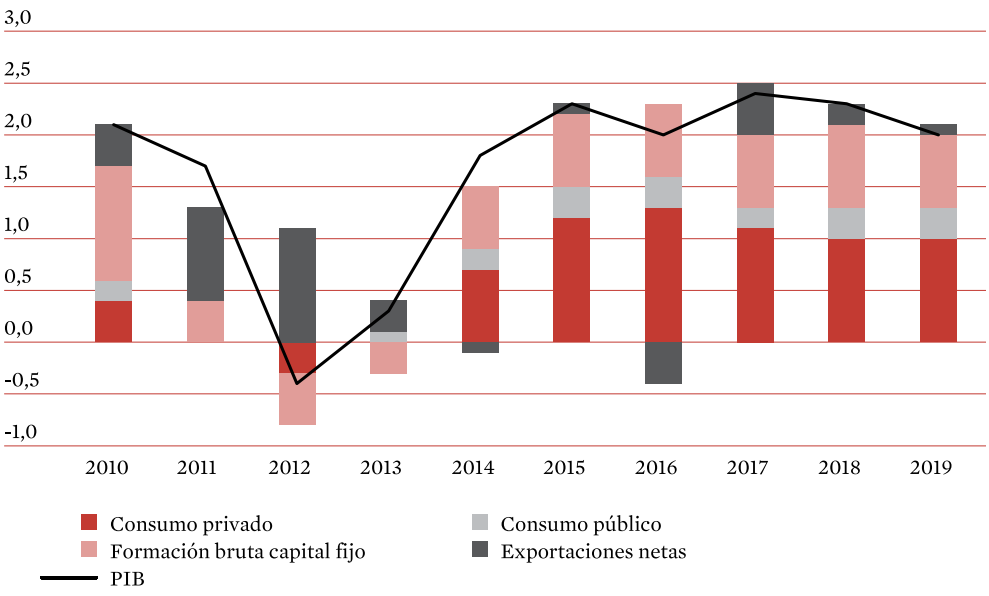
31. Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas de primavera,* 2018.

aumentó ligeramente la inflación y se redujo la renta disponible de los hogares, que a su vez redujeron su tasa de ahorro. Sin embargo, su contribución al crecimiento del PIB continuó siendo la más elevada, aunque dos puntos porcentuales menos que el año anterior, del 1,1 y 0,9, respectivamente (gráfico I-4). De hecho, se considera que el crecimiento del consumo es sólido, alentado por la confianza de los consumidores y la progresiva creación de empleo. El consumo público, por su parte, también moderó ligeramente su crecimiento, del 1,1 y 1,2 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro, contribuyendo en 0,2 puntos porcentuales al crecimiento del PIB.

El componente de inversión mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque ligeramente inferior al del año anterior, del 3,4 por 100 en la Unión Europea y del 2,9 por 100 en la zona euro, y está mostrando signos de crecimiento en todos los Estados miembros. Esta recuperación fue respaldada por una confianza empresarial elevada, utilización de capacidad instalada y mejoras de rentabilidad en un contexto de bajos costes de financiación. En este sentido, el Plan de Inversiones para Europa ha resultado un buen apoyo para el crecimiento de la inversión, habiendo generado hasta marzo de 2018 inversiones por valor de 274.000 millones de euros.

En todo caso, los datos de inversión deben tener en cuenta la volatilidad de los datos trimestrales de inversión en Irlanda —a modo de ejemplo, cayó un 35,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2017, para aumentar un 6,1 por 100 en el trimestre siguiente—,

GRÁFICO I-4. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2010-2019*
(En porcentaje)



* Los datos para el periodo 2017-2019 son previsiones.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2018.*

por lo que también hay que considerar los datos de inversión agregados excluyendo Irlanda, que ofrecen una visión más ajustada del comportamiento de la inversión en el año. Así, excluida Irlanda, la inversión en la zona euro creció un 4,0 por 100 en 2017 respecto al 3,2 por 100 de 2016, su mayor ritmo desde 2007.

La contribución al crecimiento del PIB de la inversión se mantuvo en la Unión Europea en 0,7 puntos porcentuales como el año anterior, mientras que en la zona euro se redujo hasta 0,6 puntos.

Pero, sin duda, el componente que más determinó la evolución del crecimiento del PIB tanto en la Unión Europea como en la zona euro fue el crecimiento de las exportaciones en términos de contabilidad nacional, que aumentó casi dos puntos porcentuales respecto al año anterior, registrando un crecimiento del 5,3 y 5,1 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro. Este comportamiento de las exportaciones respondió, a pesar de la apreciación del euro, a la mayor demanda mundial en un contexto de crecimiento sostenido de la economía mundial, que permitió ganar cuota de mercado en el comercio mundial[32].

Frente a dicho crecimiento, las importaciones se mantuvieron en tasas elevadas, del 4,5 y 4,3 por 100, respectivamente, aunque se desaceleraron ligeramente respecto al año anterior. En conjunto, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento del PIB fue de medio punto en la Unión Europea y de seis puntos porcentuales en la zona euro, después de haber tenido una contribución negativa en 2016 de cuatro puntos. El elevado crecimiento de las exportaciones se tradujo en una contribución individual de siete puntos.

Esta evolución general en la región muestra, sin embargo, una amplia variedad de ritmos de crecimiento entre países, influido por la diferente posición cíclica en que se encuentran los Estados miembros, así como 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.

Intenso crecimiento, pero ritmos dispares en los Estados miembros

De hecho, todos los Estados miembros alcanzaron tasas positivas de crecimiento en 2017, aunque el ritmo continuó siendo muy dispar entre ellos, de modo que las economías de Eslovenia, Malta y Rumanía crecieron por encima del 5 por 100, y Estonia, Hungría, Letonia y República Checa, del 4,5 por 100, frente a Italia y Grecia, con un crecimiento del 1,5 por 100 y 1,4 por 100, respectivamente, que mostraron las tasas de crecimiento más bajas del conjunto de la UE-28.

32. Véase a este respecto el epígrafe 1.3 sobre la evolución del comercio de mercancías en la Unión Europea y la zona euro.

Así, aunque en la fase de recuperación económica parece que se está produciendo una mayor convergencia en términos agregados[33], lo cierto es que la manera de alcanzarla y la participación de los diferentes Estados miembros en esta[34] continúa siendo muy dispar y, además, no está llegando en la misma medida a todos los sectores de la sociedad. Se han de tener en cuenta las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con el acceso al empleo o las condiciones del mismo, el desempleo juvenil, el de larga duración, la segmentación de los mercados de trabajo o los niveles de pobreza entre la población ocupada. De ahí la importancia de avanzar también en la convergencia real, que constituye uno de los principales desafíos para lograr una mayor y más profunda integración europea.

Previsiones de menor crecimiento a medio plazo

Las previsiones a medio plazo[35] apuntan al mantenimiento de las tasas de crecimiento en niveles algo inferiores a los de 2017, de modo que la Unión Europea y la zona euro crecerían un 2,3 por 100 en 2018 y un 2 por 100 en 2019 (cuadro I-5). La Comisión Europea apunta a que, a pesar de que el crecimiento se muestra sólido, la economía está más expuesta a factores de riesgo externos que se han agravado y son cada vez más negativos.

De hecho, la consolidación de la recuperación de la economía europea depende de varios factores, tanto externos —la volatilidad de los mercados financieros, la apreciación del euro, la escalada de proteccionismo comercial, las tensiones geopolíticas o las decisiones políticas y económicas de la Administración norteamericana— como internos —la definición del marco de relaciones futuras con el Reino Unido, el ritmo de la anunciada normalización de la política monetaria, la cierta fragilidad financiera en algunos sistemas bancarios y los todavía elevados niveles de endeudamiento público y privado.

Además, en algunas economías se está observando que, como resultado del largo periodo de bajos tipos de interés, el valor de determinados activos, financieros o inmobiliarios, está aumentado considerablemente, lo que también es resultado de una escasez de oportunidades de inversión productiva con rentabilidades adecuadas.

De hecho, para mantener el ritmo de avance resulta imprescindible impulsar la formación bruta de capital como respuesta al débil crecimiento de la productividad y al escaso avance de los salarios reales, reforzando, de este modo, el empuje de la demanda interna en el medio plazo.

En muchos Estados miembros se prevé que se mantenga un ritmo sostenido de crecimiento; si bien la mayoría de Estados miembros experimentarán cierta desaceleración con caídas en la tasa de crecimiento respecto a 2016, mientras que dos, Croacia,

33. Medida a través de la reducción de la dispersión del PIB per cápita en la Unión Europea (convergencia sigma).
34. Ya sea por un mayor crecimiento de las economías más rezagadas (convergencia beta), o por una ralentización de las más dinámicas o por una combinación de ambas situaciones.
35. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera 2018*.

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2016-2018

(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)
Alemania	1,9	2,2	2,3	4,1	3,8	3,6	0,4	1,7	1,6	1,0	1,3	1,2	68,2	64,1	60,2
Austria	1,5	2,9	2,8	6,0	5,5	5,2	1,0	2,2	2,1	–1,6	–0,7	–0,5	83,6	78,4	74,8
Bélgica	1,5	1,7	1,8	7,8	7,1	6,4	1,8	2,2	1,6	–2,5	–1,0	–1,1	105,9	103,1	101,5
Bulgaria	3,9	3,6	3,8	7,6	6,2	5,5	–1,3	1,2	1,8	0,2	0,9	0,6	29,0	25,4	23,3
Chipre	3,4	3,9	3,6	13,0	11,1	9,0	–1,2	0,7	0,7	0,3	1,8	2,0	106,6	97,5	105,7
Croacia	3,2	2,8	2,8	13,4	11,1	9,6	–0,6	1,3	1,4	–0,9	0,8	0,7	80,6	78,0	73,7
Dinamarca	2,0	2,2	1,8	6,2	5,7	5,5	0,0	1,1	0,8	–0,4	1,0	–0,1	37,9	36,4	33,6
Eslovaquia	3,3	3,4	4,0	9,7	8,1	7,1	–0,5	1,4	2,4	–2,2	–1,0	–0,9	51,8	50,9	49,0
Eslovenia	3,1	5,0	4,7	8,0	6,6	5,6	–0,2	1,6	1,9	–1,9	0,0	0,5	78,6	73,6	69,3
España	3,3	3,1	2,9	19,6	17,2	15,3	–0,3	2,0	1,4	–4,5	–3,1	–2,6	99,0	98,3	97,6
Estonia	2,1	4,9	3,7	6,8	5,8	6,0	0,8	3,7	2,9	–0,3	–0,3	0,0	9,4	9,0	8,8
Finlandia	2,1	2,6	2,5	8,8	8,6	8,4	0,4	0,8	1,4	–1,8	–0,6	–0,7	63,0	61,4	60,4
Francia	1,2	1,8	2,0	10,1	9,4	8,9	0,3	1,2	1,7	–3,4	–2,6	–2,3	96,6	97,0	96,4
Grecia	–0,2	1,4	1,9	23,6	21,5	20,1	0,0	1,1	0,5	0,6	0,8	0,4	180,8	178,6	177,8
Holanda	2,2	3,2	3,0	6,0	4,9	3,8	0,1	1,3	1,6	0,4	1,1	0,7	61,8	56,7	53,5
Hungría	2,2	4,0	4,0	5,1	4,2	3,7	0,4	2,4	2,3	–1,7	–2,0	–2,4	76,0	73,6	73,3
Irlanda	5,1	7,8	5,7	8,4	6,7	5,4	–0,2	0,3	0,8	–0,5	–0,3	–0,2	72,8	68,0	65,6
Italia	0,9	1,5	1,5	11,7	11,2	10,8	–0,1	1,3	1,2	–2,5	–2,3	–1,7	132,0	131,8	130,7
Letonia	2,2	4,5	3,3	9,6	8,7	8,2	0,1	2,9	2,7	0,1	–0,5	–1,1	40,5	40,1	37,0
Lituania	2,3	3,8	3,1	7,9	7,1	6,8	0,7	3,7	2,7	0,3	0,5	0,5	40,1	39,7	36,0

CUADRO I-5. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2016-2018 *(continuación)*

(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)	2016	2017	2018(p)
Luxemburgo	3,1	2,3	3,7	6,3	5,6	5,3	0,0	2,1	1,5	1,6	1,5	0,9	20,8	23,0	22,6
Malta	5,5	6,6	5,8	4,7	4,0	4,0	0,9	1,3	1,6	1,0	3,9	1,1	56,2	50,8	47,1
Polonia	3,0	4,6	4,3	6,2	4,9	4,1	–0,2	1,6	1,3	–2,3	–1,7	–1,4	54,2	50,6	49,6
Portugal	1,6	2,7	2,3	11,2	9,0	7,7	0,6	1,6	1,2	–2,0	–3,0	–0,9	129,9	125,7	122,5
R. Checa	2,6	4,4	3,4	4,0	2,9	2,4	0,6	2,4	2,1	0,7	1,6	1,4	36,8	34,6	32,7
Reino Unido	1,9	1,8	1,5	4,8	4,4	4,4	0,7	2,7	2,5	–3,0	–1,9	–1,9	88,2	87,7	86,3
Rumanía	4,8	6,9	4,5	5,9	4,9	4,5	–1,1	1,1	4,2	–3,0	–2,9	–3,4	37,4	35,0	35,3
Suecia	3,2	2,4	2,6	6,9	6,7	6,3	1,1	1,9	1,9	1,2	1,3	0,8	42,1	40,6	38,0
Zona euro	**1,8**	**2,4**	**2,3**	**10,0**	**9,1**	**8,4**	**0,2**	**1,5**	**1,5**	**–1,5**	**–0,9**	**–0,7**	**91,1**	**88,8**	**86,5**
UE-28	**2,0**	**2,4**	**2,3**	**8,6**	**7,6**	**7,1**	**0,3**	**1,7**	**1,7**	**–1,6**	**–1,0**	**–0,8**	**84,8**	**83,1**	**81,2**

(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.
Fuente: Comisión Europea. *Previsiones intermedias de primavera*, mayo 2018.

Hungría e Italia la mantendrán, y hasta ocho países la aumentarán ligeramente; entre ellos, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Eslovaquia, Francia, Grecia, Luxemburgo y Suecia. 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 a medio plazo. Las previsiones para 2018 reflejan nuevas caídas de la tasa de paro, hasta el 7,1 por 100 en la Unión Europea y el 8,4 por 100 en la zona euro, aunque el ritmo de creación de empleo se reducirá desde los niveles alcanzados en 2017, del 1,5 por 100, en torno a medio punto en 2018 y alrededor de tres décimas en 2019. En todos los Estados miembros las tasas de desempleo continuarán disminuyendo en los dos próximos años impulsados por la recuperación económica.

De cara a 2018 se prevé un repunte de la tasa de inflación, hasta el 1,5 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 2018 continúe la tendencia a la reducción de la necesidad de financiación de las Administraciones públicas, hasta el 0,7 y 0,8 por 100, respectivamente, para la Unión Europea y la zona euro. 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 los ratios de algunos Estados miembros, superiores al 100 por 100 en 2017 y con previsiones elevadas para 2018 como Bélgica, Chipre, Grecia, Italia y Portugal, destacando Grecia, sin duda, con la cifra más elevada con una ratio del 178,6 por 100 en 2017.

2.2. POLÍTICAS ECONÓMICAS

La política económica de la Unión Europea adquirió durante 2017 un marcado protagonismo sobre la base de las numerosas actuaciones y propuestas realizadas a lo largo del año por la Comisión Europea en el marco del impulso renovado al proceso de integración planteado en el Libro Blanco, y sobre la base de las prioridades que marcaban la hoja de ruta para avanzar hacia una «Unión más unida, más fuerte y más democrática». De manera que se han abordado políticas más estructurales que resultan determinantes para lograr afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo de la Unión Europea (política industrial, unión de la energía, cambio climático y mercado único digital, entre otros).

Todo ello, además, en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE que, a pesar de mantener un tono acomodaticio con tipos de interés bajos y medidas no convencionales —programa de compra de activos—, tiene un limitado margen de maniobra, y a la dificultad de utilizar la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica, dado que la toma de decisiones en la zona euro continúa estando descentralizada y centrada en la disciplina presupuestaria.

Semestre Europeo renovado: afianzar la recuperación y lograr una mayor convergencia

La Comisión Europea presentó sus prioridades de actuación coordinadas en materia de crecimiento económico y de empleo de la Unión Europea en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 (EPAC)[36], lo que constituía el primer paso para el Semestre Europeo de 2017. Cabe recordar que la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros es esencial para el buen funcionamiento de la UEM, donde la elevada interdependencia de las economías provoca que las decisiones o la evolución económica de cada uno de ellos afecten al resto. Como señala la Comisión Europea[37], muchos de los ámbitos de política económica y social decisivos para fortalecer la economía comunitaria —resistencia económica— son competencia de los países miembros, como el empleo, la educación, la fiscalidad, el diseño de productos y servicios, la Administración pública y el sistema judicial. El Semestre Europeo debe asegurar una coordinación eficaz de las mismas, tanto en la zona euro como para el resto de la Unión Europea.

El Estudio se enmarcaba en un contexto de recuperación económica y del empleo moderada desde 2013 y de unas previsiones de continuar dicha tendencia. Asimismo, valoraba positivamente los progresos económicos y de empleo que se habían registrado en la Unión Europea, a pesar de las incertidumbres y riesgos existentes. También señalaba los principales problemas a los que se enfrentaba la Unión: niveles elevados de deuda, reformas estructurales incompletas, envejecimiento de la población, elevados niveles de desigualdad y altas tasas de desempleo en algunos Estados miembros.

De hecho, se subraya que la «resiliencia» de la región no daba margen para la complacencia. Se ponía el acento, pues, en la necesidad de seguir afianzando la senda de recuperación, tratando al mismo tiempo de lograr una mayor convergencia económica y social para hacer frente a las disparidades entre los Estados miembros.

Así, las orientaciones a los Estados miembros recogidas en el Estudio volvían a incidir, como ya hicieran los años anteriores, en redoblar los esfuerzos en tres ejes: impulso de la inversión, compromiso renovado de emprender reformas estructurales y perseverancia en la responsabilidad presupuestaria. Además, se insistía nuevamente en centrar la atención en la política social y del empleo para un crecimiento integrador.

En este sentido, como principal novedad de 2017 en el ámbito de coordinación y convergencia de la política económica y social cabe destacar un nuevo instrumento de coordinación: el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre

36. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017*, COM (2016) 725 final, de 16 de noviembre.
37. Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, mayo de 2017.

social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Goteburgo el 17 de noviembre de 2017, que plantea una orientación coordinada de los aspectos sociales y laborales, y que se analiza más detenidamente en el capítulo II de esta Memoria anual[38].

El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2017 iba acompañado del Informe del Mecanismo de Alerta sobre el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y el Informe Conjunto de Empleo[39]. También se acompañaba de la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la política económica de la zona euro[40], con el objetivo de integrar mejor las dimensiones nacionales y de la zona euro en la gobernanza económica de la Unión Europea.

El Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2017 señalaba que, en general, se habían producido avances en los desequilibrios exteriores, si bien en cuanto a la corrección de los superávit por cuenta corriente excesivos —Alemania, Dinamarca y Países Bajos—, recogía que no solo no se habían producido avances sino que este seguía 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[41].

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 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.

38. Véase capítulo II, epígrafe 1.3.1.
39. Véase para un mayor detalle, en esta misma Memoria, capítulo II, apartado 1.3.1.
40. Comisión Europea, *Recommendation for a Council Recommendation on the economic policy of the euro area*, COM (2016) 726 final, de 16 de noviembre de 2016, y Comisión Europea, *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro*, COM (2016) 727 final, 16 de noviembre.
41. 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.

A finales de 2017 se presentó el Estudio Prospectivo para 2018[42], en el que la Comisión, tomando en consideración la integración del pilar social en el Semestre Europeo y partiendo de un entorno económico favorable con un ritmo de crecimiento sostenido, reducción del desempleo, recuperación de la inversión y saneamiento de las finanzas públicas, consideraba que era necesario proseguir los esfuerzos de aplicación de las reformas en curso y acometer nuevas reformas estructurales para conseguir que la economía europea sea más estable, inclusiva, productiva y resiliente. Este empuje debía ser aprovechado como oportunidad para revitalizar una convergencia económica y social sostenida, dado que, si bien todos los Estados miembros mostraban tasas positivas de crecimiento, se encontraban en diferentes puntos de sus ciclos respectivos y en relación con los niveles de producción y empleo previos a la crisis.

La apuesta por impulsar las reformas estructurales viene siendo una constante en las orientaciones de política económica del Semestre Europeo. En 2017 se dieron algunos pasos para reforzar la gobernanza de la coordinación de dichas reformas estructurales. Por un lado, se puso en marcha, en fase piloto, lo que se ha llamado el instrumento operativo de reforma, que tendrá como objetivo apoyar financieramente las reformas estructurales[43] y las que faciliten la adopción del euro a los países fuera de la UEM; su desarrollo definitivo se prevé para el periodo del nuevo Marco Presupuestario Plurianual 2020-2027. Por otro lado, de manera complementaria, se propuso duplicar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales puesto en marcha a principios de año[44].

En todo caso, el principal reto para conseguir una actuación coordinada en materia de política económica y social continúa siendo la dispar situación económica de los Estados miembros, que añade incertidumbre sobre la sostenibilidad de la actual recuperación sincronizada.

La Comisión subrayaba que el seguimiento de las orientaciones macroeconómicas y presupuestarias que se viene haciendo por parte de los diferentes Estados miembros es muy desigual, lo que dificulta la coordinación de las políticas económicas y subraya la necesidad de debatir sobre la mejora del procedimiento del Semestre Europeo. En este sentido, la Comisión sugirió en su documento de reflexión sobre el futuro de la UEM[45], que el Semestre Europeo debía ser reformado sobre la base de tres líneas de actuación: 1) fomentar la cooperación y el diálogo con los Estados miembros, con

42. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018. Refuerzo de la recuperación y fomento de la convergencia,* COM (2017) 690 final, de 22 de noviembre de 2017.
43. Entre las reformas estructurales a las que hace referencia el futuro instrumento son: reformas de los mercados de productos y de trabajo, las reformas tributarias, las reformas de desarrollo de los mercados de capital, reformas tendentes a mejorar el marco para las empresas y la inversión en recursos humanos y reformas de la Administración pública.
44. COM (2017) 825 final.
45. Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización..., op. cit*.

la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas, para garantizar una mayor asunción nacional y fomentar una mejor aplicación de las reformas; 2) prestar más atención a la dimensión de la zona euro en su conjunto y atender a las recomendaciones a la misma; y establecer un vínculo más estrecho entre el proceso anual del Semestre Europeo y un planteamiento más plurianual de las reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Además, el Consejo Europeo y el Eurogrupo han planteado la necesidad de llevar a cabo una evaluación comparativa de las políticas y de la determinación de niveles de convergencia, lo que permitiría obtener una visión más ajustada de las divergencias persistentes y trazar las líneas de actuación para lograr avanzar en la reconvergencia real.

En materia de política fiscal, la toma de decisiones en la zona euro sigue estando descentralizada y centrada en la disciplina presupuestaria, lo que implica de facto la renuncia a la utilización de la política fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica. La descentralización de la toma de decisiones ha dificultado hasta el momento la articulación de una política fiscal expansiva a escala de la UEM que respalde la expansión monetaria desplegada por el Banco Central Europeo en su objetivo de lograr un crecimiento robusto de la demanda interna y la consolidación de la fase de expansión económica en la zona euro. En este sentido, la exigencia de unanimidad para la adopción de iniciativas presupuestarias conjuntas, tanto de ingresos como de gastos, dificulta enormemente los avances en este terreno.

La política fiscal sigue sin apoyar la recuperación

De hecho, en relación con el marco de gobernanza fiscal la Comisión presentó en diciembre de 2017 una propuesta de Directiva[46] para integrar en el marco jurídico de la Unión Europea las normas presupuestarias contenidas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM adoptado de urgencia en 2012 siguiendo un enfoque intergubernamental (el denominado «Pacto Presupuestario» o «Fiscal Compact»). Cabe recordar que esta reforma consagró la regla del equilibrio presupuestario, amplió y reforzó los mecanismos preventivos y correctivos del déficit, dotándolos de mayor automatismo y agravando las sanciones, y obligó a los Estados a incorporar las normas de disciplina fiscal en sus legislaciones nacionales, preferentemente en normas de rango constitucional.

La propuesta de Directiva plantea la necesidad de que los Estados fortalezcan las instituciones fiscales independientes creadas en los últimos años, reforzando sus competencias en relación con la supervisión del cumplimiento de las reglas fiscales,

46. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen disposiciones para reforzar la responsabilidad fiscal y la orientación presupuestaria a medio plazo en los Estados miembros,* COM (2017) 824 final.

garantizándoles el acceso a la información relevante y proporcionándoles más recursos financieros y humanos.

Además, como parte del paquete de propuestas en relación con nuevos instrumentos presupuestarios para la zona euro realizado en diciembre de 2017, la Comisión relanzó el debate sobre la creación de una función de estabilización[47]. Su idea es hacer una propuesta legislativa concreta en mayo de 2018, coincidiendo con la del Marco Presupuestario Plurianual 2020-2024, con vistas a poner en marcha la herramienta en 2025.

Se trataría de crear una capacidad económica nueva con el objetivo de proporcionar recursos de forma automática a los Estados que sufran perturbaciones económicas asimétricas de tal calado que no puedan ser contrarrestadas enteramente por las políticas y los mecanismos de estabilización nacionales. Esta herramienta de estabilización debe reunir, según la Comisión, una serie de características para ser eficaz: tener una dimensión económica significativa, contar con un componente de subvención y activarse de manera automática a partir de parámetros objetivos. Además, debe diseñarse de tal modo que no dé lugar a transferencias permanentes de renta a determinados Estados miembros (sin carácter redistributivo) y que la ayuda se condicione a la sujeción previa al marco de vigilancia económica de la Unión Europea.

No obstante, para que el despliegue de esta herramienta se produzca de manera suave, la Comisión ha hecho una propuesta de mínimos. Así, se decanta por que la ayuda se oriente a apoyar a la inversión nacional, a modo de «sistema europeo de protección de inversiones», y se base en tres elementos financieros complementarios que puedan desarrollarse progresivamente: 1) préstamos reembolsables del Fondo Monetario Europeo garantizados por el presupuesto de la Unión Europea; 2) subvenciones limitadas con cargo al margen entre el gasto presupuestado y los límites máximos de los recursos propios de la Unión Europea, y 3) seguro financiado con aportaciones voluntarias de los Estados miembros.

El impulso fiscal del Plan Juncker

En diciembre de 2017 se aprobó la ampliación de la duración del Plan Juncker o Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) hasta 2020, con un incremento de la inversión objetivo de hasta 500.000 millones de euros, un aumento de la garantía del presupuesto de la Unión Europea hasta 26.000 millones de euros, y un aumento de la contribución del Banco Europeo de Inversiones hasta los 7.500 millones de euros. Esta ampliación fue efectiva en septiembre, aunque de forma provisional hasta su aprobación definitiva.

Con esta reforma se pretendía aumentar la transparencia de las decisiones de inversión del fondo, definir mejor los proyectos elegibles (criterio de adicionalidad), reforzar

47. Comisión Europea, *Nuevos instrumentos presupuestarios para una zona euro estable dentro del marco de la Unión*, COM (2017) 822 final, de 6 de diciembre de 2017.

su orientación hacia la financiación de proyectos que contribuyan a combatir el cambio climático, así como a apoyar aún más a las pymes. Está previsto que en junio de 2018 la Comisión emita un informe evaluando el rendimiento del fondo, lo que permitirá hacerse una idea de hasta qué punto esta herramienta está sirviendo para impulsar la inversión en Europa.

A finales de 2017 el FEIE habría alcanzado un 73,3 por 100 de ejecución sobre lo presupuestado; es decir, 37.600 millones de euros de financiación. Gracias a esta inversión, se habrían conseguido movilizar unas inversiones totales de 256.900 millones de euros; es decir, un 82 por 100 de los 315.000 millones inicialmente previstos[48]. Casi la tercera parte de los proyectos aprobados se destinaron al apoyo de las pequeñas y medianas empresas europeas, seguido de los proyectos dedicados a la I+D+i, un 22 por 100, y de los relacionados con la energía, un 20 por 100[49].

Hacia la normalización de la política monetaria del BCE

El Banco Central Europeo mantuvo en 2017 la línea continuista de los años previos, con una política monetaria acomodaticia acorde con la situación económica y su objetivo de inflación, sin variaciones en los tipos de interés y con el programa de compra de activos como principal eje de sus decisiones.

Ante la mejora en la situación macroeconómica de la zona euro con una recuperación más intensa, afianzada y generalizada, y unas perspectivas favorables, pero sobre la que todavía existían riesgos e incertidumbres, parecía necesario mantener un grado sustancial de estímulo monetario[50], sobre todo, para que la inflación pudiese volver a una senda compatible con el objetivo de estabilidad de precios; es decir, situarse por debajo, pero cercana al 2 por 100. De hecho, si bien la economía estaba en una fase sostenible de recuperación y creación de empleo con unas condiciones financieras favorables y mayor confianza de los agentes, dicha recuperación no terminaba de reflejarse en la evolución de la inflación, que se mantuvo a lo largo del año en niveles estables del 1,5 por 100.

De ahí que fuese necesario seguir apoyando el crecimiento con una política monetaria expansiva, con el fin de que la inflación subyacente aumentase gradualmente y respaldase la evolución de la inflación general a medio plazo, compatible con el objetivo de estabilidad de precios, pero, al mismo tiempo, acomodaticia en el sentido de imprimir el estímulo necesario y poder iniciar a la vez un proceso de normalización gradual y controlado.

De hecho, la decisión del Consejo de Gobierno del BCE, en diciembre de 2016, de extender el programa de compra de activos por un año más y reducir el volumen

48. Un 51,4 por 100 si se tiene en cuenta la ampliación de fondos aprobada en septiembre.
49. Hasta finales de 2017 se habían aprobado 70 proyectos españoles, que suponen 5.600 millones de euros de financiación del FEIE y movilizarán inversiones por valor de 31.900 millones de euros.
50. Banco de España (2017), «Las decisiones de política monetaria adoptadas en octubre por el Consejo de Gobierno del BCE», en *Boletín Económico* 4/2017.

de compras mensuales desde abril a 60.000 millones de euros, abría la posibilidad de una retirada gradual del estímulo monetario, como venían haciendo otros bancos centrales que ya habían iniciado una estrategia de normalización de la política monetaria[51].

En octubre de 2017, antes de la fecha de finalización del programa de compra de activos, prevista para diciembre de ese año, el Consejo de Gobierno del BCE anunció la recalibración de algunos elementos del mismo. Los cambios se referían a la duración del programa, que se extendía hasta septiembre de 2018, y al volumen de compras, que se reduciría desde enero a 30.000 millones de euros.

En cualquier caso, el BCE ha reiterado en sucesivas ocasiones que, en caso necesario, podría mantener el programa más allá del plazo establecido, e incluso si las perspectivas fueran menos favorables o si las condiciones financieras fueran incompatibles con el progreso en la senda de inflación, podría ampliar el volumen y/o la duración del programa, hasta que se observase un ajuste sostenido en la senda de inflación consistente con el objetivo de estabilidad de precios a medio plazo.

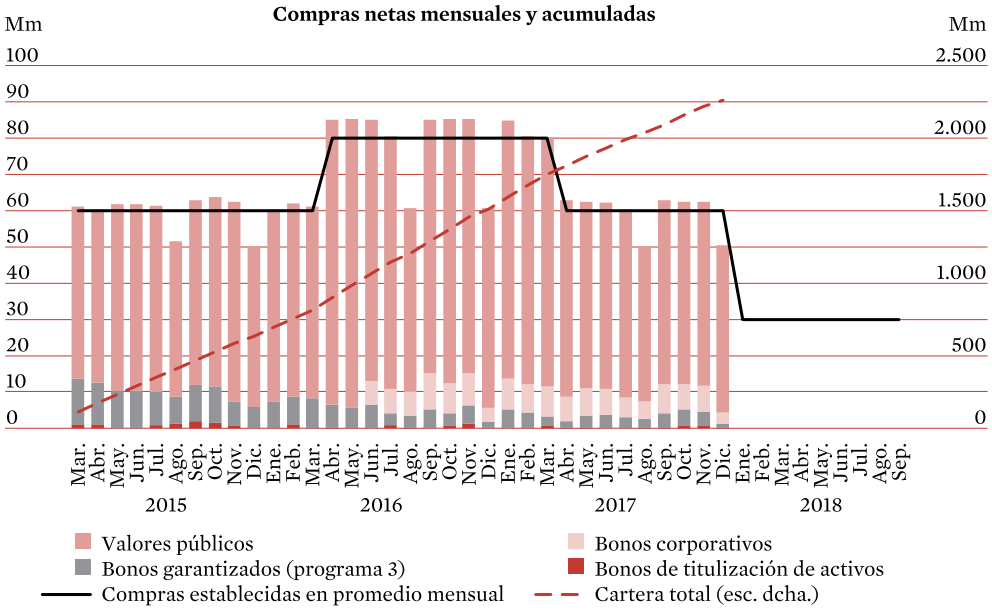
Desde la puesta en marcha del programa de compra de activos, se han adquirido más de 2,2 billones de euros, que se estima aumentarían a 2,6 billones de euros[52] (20 por 100 del PIB de la UEM) hasta septiembre de 2018, fecha en que se prevé finalice el programa (gráfico I-5). Por tipos de activos, el grueso de la cartera corresponde a valores públicos, cuya participación ha venido aumentando desde que se incluyeron en el programa hasta representar al cierre de 2017 más del 90 por 100 del total, aunque el BCE ha señalado su intención de otorgar un protagonismo creciente en sus próximas compras a los valores emitidos por el sector privado.

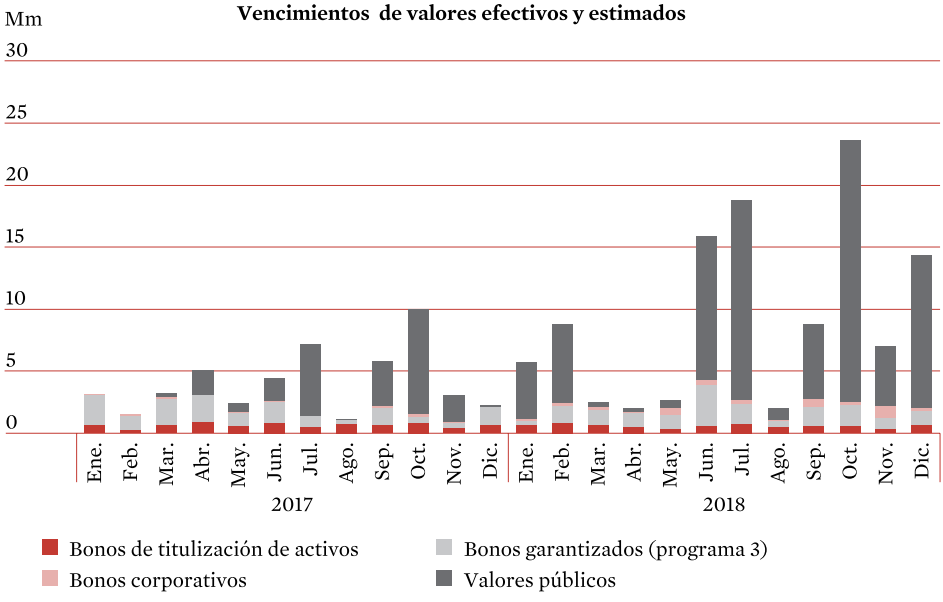
En todo caso, cabe recordar que con este programa el BCE se ha convertido en el principal comprador de valores públicos y, por tanto, acreedor de los países de la zona euro. Asimismo, su balance se ha más que duplicado desde la puesta en marcha del programa de compra de activos, ascendiendo a principios de 2018 a cerca de 4,5 billones de euros. De hecho, existe actualmente un debate sobre cuál debería ser el tamaño adecuado del balance de un banco central y cómo abordar el proceso de normalización de la política monetaria en la UEM[53] —incluida la reducción del balance

51. El Banco de Inglaterra con subidas en los tipos de interés y, principalmente, la Reserva Federal de Estados Unidos, que había iniciado su proceso de normalización en 2015 con la reducción del volumen de compras y posteriormente con progresivas subidas de tipos de interés, y que, en septiembre de 2017, había dado un paso definitivo con el anuncio de la reducción progresiva de su balance acumulado a lo largo de la crisis, que ascendía a más de 4,5 billones de dólares. Para abordar dicha reducción se ha establecido un plan gradual y controlado, con el fin de poder mantener los tipos de interés en niveles reducidos y evitar efectos no deseados sobre la inflación. No es un plan de venta de activos en sentido estricto, sino que al vencimiento los activos dejarán de renegociarse o recomprarse. Se prevé que durante el primer trimestre de su puesta en marcha se dejarían de reinvertir 30.000 millones de dólares, y de ahí se aceleraría progresivamente en función de la coyuntura económica y financiera.
52. Banco de España (2017), *Las decisiones de política..., op. cit.*
53. Claeys, G., y Demertzis, M., *How should the European Central Bank «normalize» its monetary policy?* Policy Contribution Issue, núm. 31, Bruegel, 2017.

acumulado a lo largo de la crisis—, de forma gradual y en función de las condiciones económicas y financieras. En cualquier caso, la reducción del volumen de compras es el primer paso en esa dirección.

GRÁFICO I-5. PROGRAMA DE COMPRA DE ACTIVOS
(Miles de millones de euros)





Fuente: Banco Central Europeo.

Por otra parte, los tipos de interés se mantuvieron sin variación durante todo el año, siendo el de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, el 0 por 100; el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito, el 0,25 por 100, y el tipo de interés de la facilidad de depósito, el –0,4 por 100.

A este respecto, el BCE anunció también que los tipos de interés se mantendrían sin variación durante un periodo prolongado, con el objetivo de asegurar la estabilidad de las expectativas de los tipos de interés, lo que reflejaba cierta incertidumbre sobre la evolución monetaria y financiera. En este contexto, la normalización de la política monetaria por parte del BCE y el aumento de los tipos de interés podrían dificultar la recuperación económica y alejar el objetivo de estabilidad de precios del BCE. De hecho, este anuncio pone de manifiesto la importancia de la política de comunicación del BCE, con la que se busca transmitir las orientaciones sobre las decisiones futuras respecto a los tipos de interés y sus decisiones sobre el programa de compra de activos con el fin de influir en las expectativas y comportamiento de los agentes económicos y financieros.

Otros ámbitos de la política económica

Las prioridades políticas de la Unión orientadas a la puesta en marcha de otras políticas más estructurales destinadas a afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo de la Unión Europea, y que habitualmente enumera el presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el estado de la Unión en septiembre de cada año, centraron gran parte de la actividad de la Unión durante 2017.

Por lo general, los planteamientos de la Comisión en estos ámbitos resultan muy ambiciosos y suponen un importante reto para la gobernanza económica en su sentido más amplio; sin embargo, una parte de ellos no dejan de ser meras orientaciones, recomendaciones o declaraciones de intenciones, dejando en manos de los distintos Estados miembros el desarrollo concreto de dichas prioridades.

En 2017 la Comisión Europea presentó en septiembre la Estrategia renovada de política industrial. Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible, que recogía aspectos de carácter transversal, como el refuerzo de la ciberseguridad, la libre circulación de los datos no personales, medidas concretas de economía circular que afectan a la producción industrial, iniciativas sobre la propiedad intelectual, el funcionamiento de la contratación pública o la necesidad específica de impulsar la digitalización de la industria.

De forma complementaria a esta Estrategia, la Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo presentó en abril de 2017 un informe de iniciativa propia sobre el desarrollo de una Estrategia integrada de digitalización industrial para la Unión[54]. Asimismo, a finales de 2017 se amplió la *Agenda de las Capacidades* de 2016

54. Parlamento Europeo (2017), *Informe sobre la digitalización de la industria europea* 2016/2271 (INI).

a nuevos sectores industriales clave, como la construcción, la siderurgia, el papel, las tecnologías verdes y las energías renovables, la fabricación y el transporte marítimo. Por otro lado, a finales de 2016 la Comisión presentó su «Energía limpia para todos los europeos»[55], también conocido como *Winter Package*, coherente con la Estrategia Marco para una Unión de la Energía[56], donde se fijaron como prioridades la eficiencia energética, el liderazgo mundial en materia de energías renovables y el trato justo a los consumidores. Un año después, a finales de 2017, se presentó un nuevo paquete sobre la Estrategia de la Unión de la Energía, en el que se ponen de manifiesto los avances logrados a lo largo del ejercicio en la transición energética de la Unión Europea y se incluye una hoja de ruta actualizada[57].

La Comisión Europea subrayaba que, a pesar de los avances, existen todavía obstáculos para lograr una Unión de la Energía, sobre todo en lo relativo a la electricidad. Se requiere un especial esfuerzo en la adaptación de las infraestructuras para un futuro sistema energético descarbonizado. En este sentido, a finales de 2017 la Comisión también fijó el objetivo de interconexión eléctrica de 15 por 100 en 2030 y adoptó la tercera lista de proyectos de interés común (PIC). Estos proyectos deben responder al reto que supone que las infraestructuras de energía, transporte y telecomunicaciones estén cada vez más interrelacionadas internacionalmente y, asimismo, que las redes locales adquieran cada vez mayor importancia para los ciudadanos europeos, puesto que son esenciales en aspectos como la electromovilidad o la producción descentralizada de energía (autogeneración).

Además, la Comisión Europea refrendó en la cumbre «Un planeta», celebrada en París en diciembre de 2017, su compromiso de aplicar el Acuerdo de París y de liderar la lucha contra el cambio climático presentando su «Plan de acción para el planeta», que recoge iniciativas para una economía limpia y moderna, como la puesta del sector financiero al servicio del clima. A este respecto, ya a finales de 2016, había creado un Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Financiación Sostenible, cuyo primer informe, en julio de 2017, recogía una serie de propuestas relativas a la calificación crediticia de activos financieros dedicados a la sostenibilidad, a los requisitos de información y transparencia relacionados con este tipo de financiación, así como a los posibles cambios en la legislación financiera. El 8 de marzo de 2018 la Comisión presentó su Plan de Acción de Finanzas Sostenibles.

Finalmente, más allá de las iniciativas y de los esfuerzos realizados en los ámbitos de lucha contra el cambio climático y de transición energética, cabe subrayar que la Agencia Europea de Medio Ambiente, en su Informe anual sobre el progreso de los

55. Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos,* COM (2016) 860 final, 30 de noviembre de 2016.
56. Comisión Europea, *Estrategia Marco para una Unión de la Energía..., op. cit*.
57. Comisión Europea, *Tercer Informe sobre el Estado de la Unión de la Energía,* COM (2017) 688 final, 23 de noviembre de 2017. El segundo informe se presentó en febrero de 2017.

Estados miembros y de la Unión Europea en cuanto a la consecución de los objetivos climáticos y energéticos establecidos para 2020[58], señala que, a pesar de los progresos de la Unión Europea en su totalidad, la situación varía entre los Estados miembros, y detecta dificultades para alcanzar el objetivo de eficiencia energética en 2020, sobre todo si la recuperación de la actividad económica lleva asociada una mayor intensidad energética.

Respecto a la transición digital, en mayo de 2017 la Comisión presentó un balance de los avances logrados en su Estrategia para el Mercado Único Digital en Europa[59], en el que, por un lado, se ponía de manifiesto que solo se habían adoptado formalmente tres iniciativas —eliminación de cargos por itinerancia, uso de unas bandas de frecuencia concretas y portabilidad transfronteriza de servicios *online*— y, por otro, se incorporaban los últimos retos surgidos como resultado del propio dinamismo del proceso de digitalización[60]. Entre estos estaban: avanzar en la construcción de la economía de los datos europea, proteger los activos de Europa haciendo frente a los desafíos en materia de ciberseguridad y fomentar las plataformas en línea como agentes responsables de un ecosistema de Internet equitativo.

A finales de 2017 se presentó la Propuesta de Reglamento sobre un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea[61], que junto al Reglamento general de protección de datos (RGPD)[62], permitirán crear un espacio común europeo de datos. También a finales de 2017 se planteó la revisión de la estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea y del mandato de la Agencia Europea de Ciberseguridad[63].

La Estrategia comunitaria pretende ser un marco de referencia para construir el entorno digital adecuado, centrándose en proyectos que por su alcance y dimensiones no pueden ser realizados por los Estados miembros por sí solos, incentivando las inversiones en infraestructuras y capacidades. Sin embargo, además de la escasa voluntad política que parecen mostrar los Estados miembros para superar esta fragmentación

58. Reducción del 20 por 100 de los gases de efecto invernadero, un 20 por 100 de fuentes de energía renovables en el consumo de energía final bruta y la consecución de un objetivo de eficiencia energética del 20 por 100.
59. Comisión Europea, *Una Estrategia para el Mercado Único Digital..., op. cit.*
60. Comisión Europea, *Comunicación relativa a la revisión intermedia de la aplicación de la Estrategia para el Mercado Único Digital. Un mercado único digital conectado para todos,* COM (2017) 228 final, 10 de mayo de 2017.
61. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la Unión Europea*, COM (2017) 495 final, 13 de septiembre de 2017.
62. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).
63. Comisión Europea, *Resiliencia, disuasión y defensa: fortalecer la ciberseguridad de la Unión Europea,* JOIN (2017) 450 final, 13 de septiembre de 2017, y Propuesta de Reglamento sobre ENISA, la Agencia de ciberseguridad europea COM (2017), 477 final, 13 de septiembre de 2017.

del mercado único digital más allá del ámbito del consumo, la estrategia no incide suficientemente en otros ámbitos como los vinculados a la innovación o la investigación, o los relativos a la dimensión sociolaboral de la digitalización[64].

En materia de fiscalidad, la Unión Europea mantuvo en 2017 el activismo legislativo iniciado en 2011 para tratar de frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales, la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal agresiva de algunos Estados para atraer inversiones, unos fenómenos que, lejos de remitir, se están agravando debido al incremento de los flujos económicos internacionales en un contexto de libre movilidad del capital. Cabe destacar así la ampliación del alcance de la Directiva antielusión fiscal y de la Directiva de cooperación administrativa. En cambio, la publicación de una lista de paraísos fiscales[65] no parece una iniciativa relevante por carecer de efectos vinculantes y excluir a muchos territorios que merecerían figurar, incluyendo a algunos de los Estados miembros de la Unión Europea.

Por último, la cuestión de cómo gravar los beneficios en la economía digital sin que suponga un obstáculo en el proceso de transformación digital de la economía, sino que sea funcional al desarrollo del mercado único digital y garantice al mismo tiempo una tributación justa, eficiente y estable, se ha convertido en una de las principales preocupaciones de las instancias comunitarias y es también una prioridad del proyecto BEPS.

Para evitar soluciones estatales unilaterales que distorsionen el mercado, esta nueva realidad exige el establecimiento de un nuevo marco fiscal internacional, sobre el que la OCDE está trabajando en el marco del BEPS, que estimule la innovación, evite la fragmentación del mercado, establezca reglas equilibradas para todos los agentes, garantice la seguridad jurídica y evite la aparición de nuevas lagunas fiscales a medida que la economía digital se expande, un objetivo ambicioso, pero factible gracias precisamente al desarrollo de herramientas digitales.

A este respecto, la Comisión, a instancias del Consejo[66], ha propuesto en marzo de 2018 un paquete legislativo con el fin de establecer un marco fiscal único a escala de la Unión Europea para gravar los beneficios de la economía digital[67].

Hacia la Unión Económica y Monetaria

Más allá de las políticas de impulso de la demanda y de las políticas más estructurales de la Unión, durante 2017 se ha renovado el impulso al proceso de integración

64. Véase para un análisis más detallado, Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.
65. Conclusiones del Consejo de 5 de diciembre de 2017: la lista de la Unión Europea de jurisdicciones no cooperativas a efectos fiscales.
66. European Council, *Conclusions on «Responding to the challenges of taxation of profits of the digital economy»,* 30 de noviembre de 2017.
67. Comisión Europea, *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence,* COM (2018) 147 final; *Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services,* COM (2018) 148 final; y *Commission Recommendation relating to the corporate taxation of a significant digital presence,* C (2018) 1650 final.

europea. Este impulso se plasmó inicialmente en el Libro Blanco en marzo de 2017 y se completó en el discurso sobre el estado de la Unión del presidente de la Comisión Europea, en septiembre, en el que señalaba que se debía alcanzar una Unión Económica y Monetaria más profunda y más justa.

En junio de 2017 la Comisión Europea presentó una reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, en la que se recogían los debates y puntos de vista de los Estados miembros y de las instituciones comunitarias, y se ofrecía una solución práctica para avanzar en los próximos años ante los retos planteados[68], dados los escasos progresos que se habían producido hasta 2017, año que cerraba la primera fase para lograr la integración política y económica a largo plazo de la UEM, planteada en el «Informe de los cinco presidentes» de 2015[69].

En dicha reflexión la Comisión apuntó los cuatro retos a los que hacer frente para profundizar la UEM: la persistencia de las divergencias económicas y sociales, la existencia de diferentes fuentes de inestabilidad financiera, los elevados niveles de deuda y la necesidad de incrementar la capacidad de estabilización colectiva y el de aumentar la eficiencia y la transparencia de la gobernanza de la UEM.

La Comisión proponía avanzar en dos fases, la primera hasta 2019, en la que debería completarse la Unión Bancaria y la Unión de Mercado de Capitales, y mejorar la convergencia económica y social y la responsabilidad democrática, y una segunda fase, entre 2020 y 2025, en la que se completaría la arquitectura de la UEM. En todo caso, se dejaba claro que el avance requería de un compromiso político sólido y apoyo en todos los niveles.

De forma complementaria, en diciembre de 2017 la Comisión presentó su hoja de ruta para lograr el objetivo de avanzar hacia la Unión Económica y Monetaria[70], centrándose en la primera fase, hasta mediados de 2019, fecha coincidente con el fin del mandato de la Comisión Europea (recuadro I-3). Se acompañó de un paquete legislativo con propuestas concretas que suponían avances en algunos aspectos de la hoja de ruta. Entre ellas, la propuesta para la creación de un Fondo Monetario Europeo y la de integración del contenido del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en el marco jurídico de la Unión, la comunicación sobre nuevos instrumentos presupuestarios para la estabilidad de la zona euro y la referida a un ministro Europeo de Economía y Finanzas, y a medio plazo cambios específicos en el Reglamento para movilizar fondos de la Unión Europea en apoyo de las reformas nacionales y una propuesta para reforzar el Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales[71].

68. Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria*, mayo de 2017.
69. Véase a este respecto «Informe de los cinco presidentes».
70. Comisión Europea, *Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria Europea: una hoja de ruta*, COM (2017) 821 final, 6 de diciembre de 2017.
71. En este mismo orden, sus referencias son: COM (2017) 827; COM (2017) 824; COM (2017) 822; COM (2017) 823; COM (2017) 826 y COM (2017) 825.

RECUADRO I-3. HOJA DE RUTA HASTA 2019 PARA AVANZAR EN LA UEM

Plazo	Actuaciones
Mediados de 2018	Aprobación de actos jurídicos para completar la Unión Bancaria.
	Acuerdo sobre mecanismo común de protección para el FUR.
	Aprobación de la propuesta de modificación para duplicar las actividades del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales de aquí a 2020.
	Aprobación de los cambios específicos del Reglamento sobre disposiciones comunes en apoyo de la aplicación de las reformas nacionales.
Finales de 2018	Aprobación de la propuesta sobre el Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.
	Formalización de las prácticas de diálogo entre el Parlamento Europeo y la Comisión.
Mediados de 2019	Aprobación de la propuesta conducentes a:
	Creación de un Fondo Monetario Europeo.
	Incorporación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza al Derecho de la Unión.
	Establecimiento de representación unificada en la zona euro en el FMI.
	Entendimiento común sobre el papel del ministro Europeo de Economía y Finanzas.
	Conclusión de debates sobre las propuestas para mejorar el funcionamiento de la zona euro.
	Aprobación de:
	Marco Financiero Plurianual.
	Mecanismo específico de convergencia para los Estados miembros no pertenecientes a la zona euro.
	Función de estabilización.
	Finalización de iniciativas legislativas para la Unión de Mercados de Capitales.

Fuente: Comisión Europea, *Nuevos pasos hacia la plena realización de la Unión Económica y Monetaria Europea: una hoja de ruta*, COM (2017) 821 final, de 6 de diciembre de 2017.

Durante la Cumbre del Euro, celebrada a mediados de diciembre, se acordó avanzar en los aspectos que contaban con un alto grado de consenso, como el mecanismo común de protección para el Fondo Único de Resolución, el establecimiento de un Fondo Monetario Europeo y la finalización de la Unión Bancaria con la introducción progresiva de un Sistema Europeo de Garantía de Depósito, mientras que el resto de propuestas necesitarán un mayor periodo de debate y reflexión.

En este contexto, el CES abordó el Informe 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe Anual*[72], que trataba de ofrecer una revisión del avance en el logro de un marco de gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, continuando así

72. Aprobado en la sesión del pleno ordinario de 18 de abril de 2018.

RECUADRO I-4. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEL INFORME CES 2/2018

Marco financiero integrado

El progreso en 2017 no ha sido suficiente en relación a la Unión Bancaria, que sigue estando incompleta y no es capaz de desempeñar su papel de mecanismo de absorción de impactos a través de canales privados. Para lograrlo es necesario alcanzar un acuerdo equilibrado entre los Estados miembros respecto a la reducción y distribución de los riesgos financieros (paquete bancario) que permita aprobar las propuestas de regulación pendientes.

Está pendiente la definición de un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. El CES considera conveniente avanzar en la propuesta de que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) sea este mecanismo y también en que, siguiendo la propuesta de la Comisión, el MEDE se transforme en un Fondo Monetario Europeo que, además de prestar apoyo financiero a los Estados miembros, actuaría como prestamista en última instancia del Fondo.

El otro aspecto pendiente es la necesidad de articular un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, sobre el que no ha alcanzado un acuerdo. El CES comparte esta necesidad que exige avanzar de forma decidida y poder alcanzar un acuerdo político sobre este Sistema en 2018.

Respecto a la Unión de los Mercados de Capitales, quedan acciones pendientes del plan de acción aprobado en 2016, al que se han sumado nuevos retos; el mayor de los cuales es la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero a causa del *brexit*. Es necesario reevaluar la forma en que la Unión de los Mercados de Capitales podría garantizar el acceso de empresas e inversores a mercados de capitales fuertes, dinámicos e integrados, gestionando adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera.

Marco presupuestario integrado

El CES considera que es necesario redoblar los esfuerzos para abordar una reforma de la arquitectura fiscal de la zona euro que garantice mejor la estabilidad macroeconómica, sobre la base de un equilibrio virtuoso entre la necesidad de mutualizar riesgos y la de garantizar la disciplina fiscal.

Sería deseable que la propuesta de la Comisión sobre una función de estabilización para la UEM cristalizara en una herramienta que cuente con la dimensión económica necesaria para garantizar su eficacia.

Marco integrado de la política económica y social

La aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales dio paso a la creación de un instrumento de coordinación dirigido a fomentar el crecimiento, el empleo y la justicia social junto a la convergencia económica y la estabilidad financiera.

La aplicación efectiva del Pilar Europeo está sujeta a las políticas que emprendan los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo. El principal reto para conseguir

RECUADRO I-4. CONCLUSIONES EN RELACIÓN A LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA DEL INFORME CES 2/2018 *(continuación)*

una actuación coordinada en materia de política económica y social continúa siendo la dispar situación económica de los Estados miembros.

El CES valora la sugerencia de la Comisión para reformar el Semestre Europeo a través de mejoras como una mayor cooperación y diálogo con los Estados miembros para la determinación de las recomendaciones país de política económica —con la participación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales, los consejos nacionales de productividad y otras partes interesadas—, una mayor atención a posibles sinergias entre las políticas económicas recomendadas para cada país y sus efectos generales en el conjunto de la Unión y, finalmente, el establecimiento de un vínculo más estrecho entre el proceso anual del Semestre Europeo y el planteamiento plurianual de las reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Legitimidad democrática y consolidación institucional

Durante 2017 los avances en el ámbito de la responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional han continuado siendo escasos.

No obstante, hay iniciativas de la Comisión Europea sobre la creación de la figura de un ministro Europeo de Economía y Finanzas, que asumiría, entre otras, las funciones de representación única exterior del euro y de presidencia del Eurogrupo.

Fuente: Informe CES 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe Anual.*

con los objetivos recogidos en sucesivos informes realizados por el CES en los últimos años sobre esta cuestión[73]. 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 (UEM) se recoge en el recuadro I-4.

Avances en la Unión Bancaria

En el documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria, la Comisión ya señalaba que el logro de la Unión Bancaria y la Unión de Mercado de Capitales eran elementos primordiales para poder avanzar y completar una auténtica Unión Financiera. Ello implicaba que la Comisión Europea debía seguir adoptando medidas con el fin de reducir y repartir el riesgo financiero y alcanzar sendos acuerdos sobre un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución y el Sistema Europeo de Garantía de

73. 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; Informe CES 1/2016, *Análisis de la gobernanza económica de la Unión Europea, e* Informe CES 2/2017, *Anual sobre la gobernanza de la Unión Europea.*

Depósitos para lograr completar la Unión Bancaria y avanzar en la Unión de Mercado de Capitales.

En octubre de 2017 la Comisión presentó su Comunicación relativa a completar todos los elementos de la Unión Bancaria para 2018[74], incluyendo una hoja de ruta con las medidas pendientes para reducir aún más los riesgos y mejorar su gestión por parte de los bancos. La Unión Bancaria permanecía incompleta y, por tanto, no era capaz de desempeñar plenamente su papel de mecanismo de absorción de impactos a través de canales privados en una unión económica y monetaria, para lo cual es necesario lograr un equilibrio aceptado por todos los Estados miembros respecto a la reducción de riesgos y a la distribución de los mismos. Era el momento de tomar medidas más enérgicas para poder avanzar en un contexto favorable de recuperación.

También se incluían medidas relativas a la creación de un mecanismo común de protección presupuestaria de última instancia, al que se comprometieron los Estados miembros ya en 2013, a fin de garantizar la solidez del sistema de resolución en el caso de que el Fondo Único de Resolución no disponga de recursos suficientes. Finalmente, en cuanto al reparto de riesgos, la Comisión señalaba la necesidad de avanzar de forma definitiva en crear un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos.

Con el objetivo de reducir los riesgos, la Comisión Europea había presentado a finales de 2016 algunas modificaciones regulatorias, el denominado «paquete bancario», que buscaban fortalecer el código normativo único[75], algunas de las cuales fueron aprobadas en diciembre de 2017 por el Parlamento Europeo y el Consejo.

Respecto al Mecanismo Único de Supervisión (MUS), en octubre de 2017 la Comisión Europea presentó una primera revisión y evaluación de la implantación y el funcionamiento del mismo[76], en la que reconocía que el pilar supervisor de la Unión Bancaria se había implantado con éxito, funcionaba bien y había demostrado su eficacia.

Por su parte, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) se enfrentó en 2017 a su primer caso de resolución bancaria —Banco Popular[77]—, que resolvió de forma eficaz y ágil en un corto periodo de tiempo, sin impacto sobre la estabilidad financiera ni los recursos públicos[78]. No obstante, está pendiente el acuerdo sobre un mecanismo de protección común para el Fondo Único de Resolución (FUR) —como instrumento de último recurso que se activaría solo en caso de que los recursos disponibles del

74. Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación de la Unión Bancaria*, COM (2017) 592 final, 11 de octubre de 2017.
75. Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014 as regards loss - absorbing and Recapitalisation Capacity for credit institutions and investment firms,* COM (2016) 851 final, 23 de noviembre de 2016.
76. Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del mecanismo único de supervisión establecido conforme al Reglamento (UE) nº 1024/2013*, COM (2017) 591 final, 11 de octubre de 2017.
77. Véase para mayor detalle apartado 3.4 de este capítulo.
78. CaixaBank Research, *La resolución de Banco Popular*, en Informe mensual, 414, julio de 2017.

FUR fueran insuficientes a efectos de liquidez o capital—. Este mecanismo se considera prioritario y es necesario que se alcance un acuerdo en 2018.

La Comisión ha señalado que una línea de crédito del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) podría ser la opción más eficaz. En este contexto, entre el conjunto de propuestas que la Comisión presentó en diciembre para llevar a cabo la profundización de la UEM se incluía una propuesta para transformar el actual MEDE en un Fondo Monetario Europeo (FME) integrado en el marco jurídico de la Unión[79], que podría actuar como mecanismo de protección presupuestaria.

Otro de los escollos para el logro de la Unión Bancaria ha sido la falta de acuerdo sobre la posibilidad de contar con un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Para lograr una Unión Bancaria es imprescindible contar con un sistema de garantía común en el que participen todos los bancos en igualdad de condiciones y logre romper el círculo vicioso entre los Estados miembros y sus bancos, e imponer las mismas reglas de juego a todas las entidades, independientemente de su país de origen. El objetivo es garantizar que todos los depósitos de la Unión Bancaria tengan un mismo nivel de protección, con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia.

Se ha avanzado también en otras medidas no incluidas en la hoja de ruta presentada por la Comisión en 2016, pero que, igualmente, también contribuyen a reducir los riesgos de la Unión Bancaria como son las medidas destinadas a resolver los problemas y riesgos que suponen los préstamos dudosos en el balance de las entidades, dado que influyen en su rentabilidad y viabilidad y limitan su capacidad para conceder préstamos[80] y la creación de un marco propicio para el desarrollo de valores respaldados por bonos soberanos[81].

2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El año 2017, en el que se conmemoró el 60 aniversario de los Tratados de Roma[82], fue para las instituciones comunitarias un intenso periodo de reflexión sobre el futuro de la Unión Europea, que se plasmó en varios documentos con propuestas para avanzar en el proyecto europeo. Asimismo, en las diferentes cumbres celebradas durante el mismo surgieron un buen número de declaraciones para profundizar en el proceso de construcción europea.

Dichas iniciativas, dirigidas a reflexionar sobre el futuro de Europa, tenían como origen la Declaración de Bratislava de 16 de septiembre de 2016, en la que los Estados

79. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación del Fondo Monetario Europeo*, COM (2017) 827 final, 6 de diciembre de 2017.
80. Los préstamos dudosos son préstamos bancarios que están sujetos a devolución con retraso o que tienen pocas probabilidades de ser reembolsados sin que sea necesario vender activos de garantía.
81. Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación..., op. cit.*
82. 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. En 2017 se conmemoró también el 25 aniversario del Tratado de Maastricht, creador de la denominación finalista de Unión Europea.

miembros de la Unión Europea, sin la presencia del Reino Unido (como consecuencia del resultado del referéndum británico sobre el *brexit*), mostraron su firme compromiso con el proyecto europeo y trazaron una hoja de ruta (Hoja de ruta de Bratislava), en la que identificaron los principales desafíos a los que se enfrentaba la Unión Europea en el corto plazo para garantizar el futuro de la Europa de los 27.

El primer hito destacable del citado proceso de reflexión sobre el futuro de Europa fue la presentación, el 1 de marzo, del Libro Blanco sobre el Futuro de Europa[83], que pretendía ser la contribución de la Comisión Europea a la Cumbre de Roma, que conmemoraría, semanas después, el 60 aniversario de los Tratados de Roma. El Libro Blanco planteaba cuál podía ser la evolución de Europa a medio plazo, las disyuntivas a las que se enfrentaba y los distintos escenarios para el futuro de la integración comunitaria[84].

Principales hitos en el proceso de reflexión sobre el futuro de Europa

Además, el Libro Blanco marcaba el comienzo de un proceso en el que la Unión Europea de los 27 debía decidir sobre el futuro de su integración. Con el fin de fomentar este debate, la Comisión Europea, junto con el Parlamento Europeo y los Estados miembros interesados, organizó en 2017 —y también durante 2018— una serie de Debates sobre el Futuro de Europa en los parlamentos, ciudades y regiones de Europa. La Comisión Europea contribuyó a dicho debate durante 2017 con la presentación de una serie de documentos de reflexión sobre cinco grandes temas:

- El desarrollo de la dimensión social europea.
- La profundización de la Unión Económica y Monetaria, 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.

Dichos documentos ofrecían reflexiones, propuestas o escenarios diversos para Europa en 2025.

El 25 de marzo tuvo lugar la Cumbre de Roma para conmemorar el 60 aniversario de los Tratados de Roma, firmados en 1957. En dicha Cumbre, los dirigentes de los Estados miembros de la UE-27 y de las instituciones comunitarias, rubricaron la Declaración de Roma[85], que subrayaba los principales logros alcanzados por la Unión Europea en los últimos sesenta años, los retos de más relevancia a los que se enfrenta

83. 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.
84. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Memoria CES 2016, capítulo I, apartado 2.3.
85. 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.

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 determinantes para lograr una Unión Europea más fuerte y resiliente. Se afirmaba también que la Unión (de los europeos) era indivisa e indivisible. No obstante, se señalaba la posibilidad de que los Estados miembros avanzaran en el proyecto europeo a distintos ritmos y con distinta intensidad, cuando fuera necesario.

Asimismo, 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[86]. Para alcanzar dichos objetivos 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.

Igualmente, 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, se comprometieron a promover un proceso decisorio democrático, eficaz y transparente y una mejor ejecución.

El 13 de septiembre el presidente de la Comisión Europea pronunció ante los miembros del Parlamento Europeo su Discurso sobre el estado de la Unión 2017, en el que expuso sus prioridades para el año 2018 y describió su visión de la posible evolución de la Unión Europea desde ese momento hasta 2025. También propuso una Hoja de ruta para una Unión más unida, más fuerte y más democrática, cumpliendo así con el compromiso adquirido en la presentación del mencionado Libro Blanco sobre el Futuro de Europa.

El Presidente del Consejo Europeo se comprometió a finales de septiembre —previa petición de los líderes europeos— a elaborar una Agenda de los Dirigentes hasta el mes de mayo de 2019, cuando se celebrarán elecciones al Parlamento Europeo, en consulta con todos los Estados miembros y que fue presentada en el Consejo Europeo del 20 de octubre.

La mencionada Agenda constituía un programa de trabajo concreto que tenía por finalidad orientar la actuación de la Unión Europea durante los próximos dos años[87]. La aspiración o ambición de la Agenda consistía en tratar de elevar las cuestiones más complejas al Consejo Europeo para ser debatidas y resueltas, a saber: la reforma de la zona del euro, la crisis migratoria, la seguridad interna, el comercio y la futura

86. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Memoria CES 2016, capítulo I, apartado 2.3.
87. No obstante, cabe señalar que dicha Agenda se configuró como un documento vivo que se actualizará y modificará según las necesidades que vayan surgiendo.

financiación de la Unión Europea. Por ello, se basaba en un nuevo método de trabajo que iba a suponer tratar de forma más directa e informal las cuestiones políticamente sensibles, con el fin de acelerar los trabajos y superar las situaciones de estancamiento en el Consejo de Ministros[88].

Desafíos actuales para la construcción política e institucional

Durante 2017 han continuado las contradicciones de la arquitectura institucional de la Unión Europea como consecuencia, principalmente, de la insuficiente construcción política e institucional. Las disfunciones institucionales siguen generando cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático.

En efecto, frente a las instituciones europeas, los Estados miembros continúan ostentando, por lo general, un mayor protagonismo en la toma de decisiones comunitarias de relevancia, primando así los intereses nacionales sobre el interés general de la Unión. En este sentido, hay que impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando que la presión de algunos Estados miembros pueda provocar una fragmentación política que, no obstante, siempre estará condicionada por los resultados de los procesos electorales que se sucedan en los distintos países. En este sentido hay que señalar que los resultados de los comicios celebrados durante 2017 en varios países de relevancia —Francia, Holanda o Alemania— parecen haber alejado la incertidumbre sobre la construcción del proyecto europeo, aunque otros resultados como los obtenidos en Austria, Italia y Hungría, a principios de 2018, invitan a la cautela.

Retos de la Unión Europea para 2018

Además, en 2018 Europa ha de afrontar otros desafíos señalados en el ya citado Informe 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea*[89], tales como desarrollar su vertiente social (implementar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales) y avanzar en la reforma del euro (UEM), de los que se da cuenta en otros apartados de esta Memoria[90].

Asimismo, la Unión Europea ha de potenciar su presencia exterior en un marco geoestratégico complicado (con las medidas agresivas de Rusia o el recrudecimiento de los conflictos en Oriente Medio, el giro aislacionista de los Estados Unidos, entre otros) y así ganar peso en la esfera internacional, garantizando que los objetivos económicos y políticos globales de la Unión sean coherentes con la política comercial y el resto de políticas. En este sentido debe avanzar también en su política comercial, gestionar eficazmente la crisis de asilo y refugio (conciliando especialmente en este

88. En el Consejo Europeo celebrado durante los días 14 y 15 de diciembre de 2017 se empezó a utilizar el citado nuevo método de trabajo.
89. Informe CES 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual*.
90. Respecto al avance hacia la UEM, véase en este mismo capítulo el epígrafe 2.2, y respecto al Pilar Europeo de los Derechos Sociales véase en el capítulo II de esta Memoria, el epígrafe 1.3.1.

ámbito los intereses de los Estados miembros del este y el oeste) y reforzar su seguridad y defensa, como se señala en el citado Informe.

Y todo ello en un momento en el que existe abierto un amplio debate sobre el futuro de Europa, la economía comunitaria experimenta un crecimiento estable, mejora el empleo en la Unión y los populismos antieuropeos han visto frenado su impulso, entre otros extremos.

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 por apostar por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa».

En este sentido, el tiempo que queda por delante hasta la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, en mayo de 2019, será clave para que la próxima legislatura comunitaria sea la que cambie y vea cambiar a la Unión Europea.

Liderar la negociación del acuerdo de salida del Reino Unido de la Unión Europea

Especial mención merece, sin duda, uno de los principales retos de la Unión Europea para 2018: pilotar con éxito las negociaciones para la salida del Reino Unido de la Unión Europea *(brexit)*.

Una vez que el 23 de junio de 2016 los ciudadanos del Reino Unido decidieran mayoritariamente en referéndum su salida de la Unión Europea, se inició un periodo de gran incertidumbre sobre cómo se abordaría el proceso, cómo gestionar la salida por parte del Reino Unido y el alcance de la negociación, que estuvo presente también durante 2017, que fue un año de trabajo preparatorio de cara a alcanzar un acuerdo en 2018 y en el que se pusieron de manifiesto las numerosas dificultades para lograrlo. Estas dificultades respondían a las premisas de partida del Reino Unido, que buscaba una salida «a su manera», manteniendo los aspectos de la Unión que le resultaban beneficiosos y rechazando los que no.

En febrero, el Gobierno británico presentó el Libro blanco para la salida[91], que recogía los elementos clave de la misma y las prioridades para la negociación en dos fases: la primera, sobre el acuerdo de retirada, y la segunda, sobre el acuerdo de relaciones futuras. Si bien el Reino Unido tenía la intención de negociar ambos acuerdos de forma paralela, la Unión Europea rechazó esa posibilidad.

El 29 de marzo el Gobierno del 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 dejaría de formar parte de la misma, así como el mandato negociador para iniciar los trabajos dirigidos a alcanzar un acuerdo[92]. Tras dicha notificación, el Consejo Europeo

91. HM Government (2017), *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, febrero.
92. Además, se convocaron elecciones anticipadas para el mes de junio con el objetivo de afianzar el liderazgo del Gobierno y contar con una posición fuerte de cara a la negociación, una vez superado el

emitió una declaración[93] 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».

La Unión Europea fijó su postura respecto al proceso de negociación en el Consejo Europeo extraordinario del 29 de abril, en el que aprobó las orientaciones que debían guiar la misma para avanzar en el acuerdo de salida en dos fases[94].

La primera fase se inició el 19 de junio y culminó en diciembre de 2017 cuando se alcanzó un primer acuerdo entre el Reino Unido y la Comisión Europea en nombre de la Unión[95], que fue validado por el Consejo Europeo al entender que la primera fase de las negociaciones había finalizado, dado que se había logrado un «progreso suficiente en los tres ámbitos prioritarios»; es decir, en la cuantía a abonar por parte del Reino Unido para liquidar sus compromisos económicos con la Unión Europea, los derechos de los ciudadanos tras el *brexit* y la definición de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda sin poner en peligro el acuerdo de paz de 1998[96].

Asimismo, el Consejo Europeo de diciembre aprobó unas nuevas directrices de negociación para la segunda fase[97], cuyo objetivo sería elaborar el acuerdo de retirada y plantear la posibilidad de establecer un régimen transitorio para una salida ordenada, así como iniciar, si fuese posible, el debate para abordar el marco de relaciones futuras. Esta nueva fase de negociación iniciada en enero persigue alcanzar un acuerdo definitivo en otoño, dejando suficiente margen para la aceptación por el Parlamento europeo, el Parlamento británico y la ratificación por parte de los Estados miembros, de forma que todo esté preparado para hacer efectiva la salida el 29 de marzo de 2019.

referéndum y la decisión de retirada, pero si bien la primer ministro británica se mantuvo al frente del Gobierno, su posición quedó debilitada al perder su partido la mayoría parlamentaria.

93. Consejo Europeo (2017), *Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido*, 29 de marzo de 2017. Véase a este respecto CES (2017), *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2016*, capítulo I, epígrafe 2.3.
94. 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*.
95. Este acuerdo se basaba en la Comunicación de la Comisión sobre el progreso de la negociación y el Informe conjunto de los negociadores European Comission, *Communication from the Comission to the European Council on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union*, COM (2017) 784 final, de 8 de diciembre de 2017. *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*.
96. Los acuerdos de Viernes Santo que llevaron al proceso de paz en Irlanda del Norte en 1998 establecían la eliminación de la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. Sin embargo, la salida del Reino Unido de la Unión Aduanera reintroduciría la frontera nuevamente.
97. Consejo Europeo, Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50), de 15 de diciembre de 2017. Council of the European Union, *Decision supplementing the Council Decision of 22 May 2017 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for an agreement setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union,* de 22 de enero de 2018.

RECUADRO I-5. PUNTOS INICIALES DEL ACUERDO DE SALIDA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL REINO UNIDO

Derechos de los ciudadanos

Se mantendrá y garantizará la protección de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea residentes en el Reino Unido y de los nacionales del Reino Unido que viven en los veintisiete Estados miembros restantes. Estos derechos seguirán siendo los mismos después de que el Reino Unido salga de la Unión y todos los ciudadanos que lleguen al Reino Unido en el periodo transitorio seguirán amparados por las normas actuales.

Liquidación financiera

El Reino Unido acepta que los compromisos contraídos por la Unión Europea en su configuración actual de veintiocho Estados miembros sean respetados por todos los Estados miembros, incluido el propio Reino Unido. En todo caso, no se ha precisado todavía la cuantía de dicha factura, que se estima entre 45.000 y 60.000 millones de euros e incluye, además de los compromisos financieros relativos al presupuesto comunitario, las pensiones de los funcionarios comunitarios y la participación en el Banco Europeo de Inversiones, pero sí se ha acordado una metodología para el cálculo de esta.

Frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte

El Reino Unido reconoce las circunstancias excepcionales de la isla de Irlanda y asume determinados compromisos con el fin de evitar una frontera rígida. Se buscaba evitar una frontera física en la isla que, en la práctica, mantendría a Irlanda del Norte en la unión aduanera y el mercado interior, y que se ha definido como un «alineamiento regulatorio» entre la provincia británica y el resto de la isla que permanecerá en la Unión. La Unión Europea insiste en que esta opción se mantenga como «salvaguardia» del compromiso de que no habrá frontera en la isla de Irlanda mientras no se haya definido cómo serán sus relaciones futuras con la Unión Europea.

Fuente: elaboración propia.

A su vez, se fijó un periodo transitorio[98], que comenzará el 29 de marzo de 2019 y durará hasta el 31 de diciembre de 2020. Con ello se buscaba evitar una situación de vacío al día siguiente de hacer efectiva la salida del Reino Unido, sin que se hubiese alcanzado un nuevo marco de relaciones entre las partes. Durante este tiempo el Reino Unido estará obligado a cumplir todas las provisiones necesarias, el acervo comunitario, los pagos al presupuesto comunitario, la recaudación de los derechos arancelarios con terceros países y la libre circulación en el mercado interior. Asimismo, podrá negociar tratados comerciales con otros países, pero no podrán entrar en vigor

98. Council of the European Union, *Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union*, de 29 de enero de 2018.

hasta que hayan salido completamente de la Unión Europea y estará sometido a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de cualquier otra autoridad judicial, reguladora, presupuestaria o supervisora comunitaria. Finalmente, al ser un país tercero, no estará presente en las estructuras institucionales de la Unión ni participará de su toma de decisiones, pero sí le afectarán durante el periodo transitorio.

En marzo de 2018 se alcanzó un preacuerdo entre los negociadores de la Unión Europea y del Reino Unido sobre el acuerdo de retirada, que recogía, a su vez, los puntos relativos a los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera, el periodo transitorio y algunas cuestiones ligadas a la separación. En cambio, respecto a la cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, a la fecha de cierre de esta Memoria anual no se ha alcanzado un acuerdo. El Consejo Europeo de marzo de 2018 valoró positivamente este principio de acuerdo[99], pero también instó a intensificar los esfuerzos en las cuestiones pendientes y aquellas relacionadas con la aplicación territorial del acuerdo de retirada.

En dicho Consejo Europeo también se aprobaron un conjunto de orientaciones de cara a la negociación del acuerdo de relaciones futuras, sobre la premisa de que todo acuerdo alcanzado con el Reino Unido debería basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, y garantizar la igualdad de condiciones.

En este contexto adquiere especial relevancia la negociación del acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y la Unión Europea, que en la práctica resultará difícil, ya que la postura del Reino Unido parte de unos supuestos rígidos que alejan la posibilidad de utilizar algún modelo de acuerdo existente como referencia. Ninguno de los acuerdos que la Unión Europea tiene actualmente vigente con otros países es satisfactorio a los intereses británicos y no le serviría como modelo, lo que refleja que quiere un acuerdo «a su medida» en el que aspira a mantener el mayor grado de participación posible en el mercado interior asumiendo los menores costes y fricciones[100].

En todo caso, cabe señalar respecto al desarrollo de la negociación que la Unión Europea ha mantenido una postura clara, fuerte y cohesionada, y ha sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común frente al Reino Unido que, dadas sus exigencias, ha mantenido una posición más desfavorable a lo largo del proceso y ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales.

Así, la Unión Europea deberá garantizar que todos los elementos que se puedan ver afectados en sus relaciones con el Reino Unido queden suficientemente precisados y delimitados para evitar cualquier sesgo discrecional en la interpretación de los mismos, insistiendo en que la negociación se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre, tanto a medio como a largo

99. Consejo Europeo, *Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50)*, 23 de marzo de 2018.
100. Véase respecto a este debate el Informe CES 2/2018, *La Gobernanza económica de la Unión Europea. Informe anual.*

plazo, durante los años en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

3. Economía española

La economía española continuó en la senda expansiva iniciada en 2014, enlazando tres años consecutivos de crecimiento superior al 3 por 100, y superando las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales.

La buena evolución de la economía internacional y, especialmente, de la Unión Europea —donde se concentran la mayor parte de las transacciones comerciales españolas—, unido a las favorables condiciones financieras, por la continuidad del carácter expansivo de la política monetaria, constituyen los principales factores explicativos de la evolución de la economía española en 2017, en un contexto, además, de aumento de la confianza de los inversores, tras la mejora de la calificación de la deuda soberana y la consiguiente reducción de la prima de riesgo. Todo ello contribuyó a atenuar el impacto de una serie de factores de riesgo para el crecimiento, como el aumento de la incertidumbre asociada a las tensiones políticas en Cataluña, el encarecimiento del petróleo (tras cuatro años en descenso), o la apreciación del euro.

El avance de la actividad económica vino acompañado, además, de una importante creación de empleo, de una inflación moderada, de nuevos avances en el proceso de desapalancamiento público y privado y de una capacidad de financiación de la economía frente al resto del mundo.

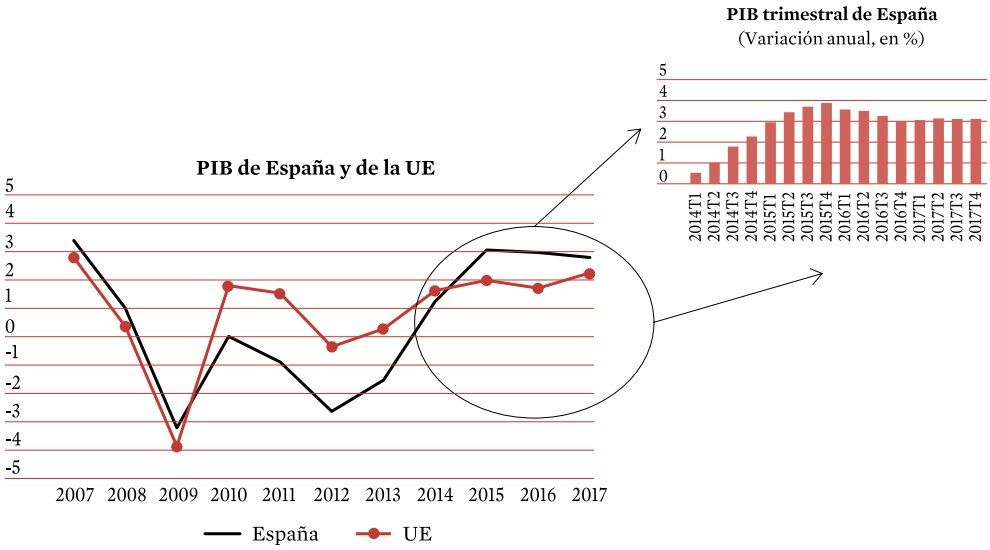
En cualquier caso, persisten importantes desequilibrios que es preciso corregir en tanto que suponen un riesgo a la continuidad de la senda de crecimiento sostenido y creador de empleo. Se trataría, principalmente, de las altas tasas de desempleo —especialmente la juvenil y la de larga duración— de la excesiva segmentación del mercado de trabajo, de la calidad del empleo y del aumento en los niveles de desigualdad en la distribución de la renta, así como del todavía elevado nivel de endeudamiento público. Además, tras el problema del paro, la principal preocupación para la ciudadanía sigue siendo la corrupción y el fraude[101].

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

De acuerdo con los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el Producto Interior Bruto (PIB) creció en 2017 un 3,1 por 100 en tasa interanual (gráfico I-6), recuperando los niveles previos a la crisis en términos reales. Aunque dicho avance se situó dos décimas por debajo del registro del año anterior, superó las previsiones del Gobierno y de los principales organismos internacionales, que apuntaban a un avance del entorno del 2,7 por 100. Además, y a pesar del buen

101. Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2018, Estudio núm. 3207.

GRÁFICO I-6. EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2017
(Tasa de variación, en porcentaje)



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

comportamiento registrado por el conjunto de la Unión Europea, el crecimiento de la economía española fue superior en seis décimas, situándose entre las más dinámicas de la zona euro.

El diferencial favorable a España se mantiene desde el año 2015 y responde a diferentes factores, como el mayor impacto que tuvo, al menos hasta 2017, la caída del precio del petróleo, dada la mayor dependencia energética de la economía española, el buen comportamiento de la competitividad exterior acumulado frente a otros socios europeos y, muy especialmente, el mayor impacto de la política monetaria no convencional, ante su elevado nivel de endeudamiento público y privado. De hecho, un año más la política monetaria siguió siendo decisiva en la evolución de la actividad económica española, gracias a la prolongación del programa de compra de títulos de deuda pública y a unos tipos de interés de las facilidades de depósito en negativo, que habrían seguido favoreciendo la relajación de las condiciones de financiación, contribuyendo al proceso de desapalancamiento del sector privado e impulsando la oferta de crédito nuevo.

En términos trimestrales, el avance del PIB se mantuvo prácticamente constante a lo largo del año, con un crecimiento del 3,0 por 100 en el primer trimestre y del 3,1 por 100 en los tres siguientes, a pesar de que las previsiones apuntaban a una ralentización en el último trimestre como consecuencia del aumento de la incertidumbre política e institucional asociada a la situación de Cataluña. Diferentes organismos,

como el Banco de España[102], señalaron el posible impacto que esta situación podría tener sobre el conjunto de la economía española a través de un eventual deterioro de la confianza de los agentes económicos y, con ello, de sus decisiones de gasto e inversión, así como sobre las condiciones de financiación en los mercados de capitales. Finalmente, dichos riesgos no se materializaron en 2017, aunque de cara a 2018 se mantiene cierto nivel de incertidumbre. Tampoco habría tenido por el momento impacto sobre la economía española, al menos en términos globales, el proceso de negociación de la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

Durante 2017 la evolución del PIB estuvo caracterizada, por segundo año consecutivo, por una composición más equilibrada del crecimiento, con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa. La demanda interna habría incrementado su aportación al crecimiento del PIB en tres décimas respecto al año anterior, hasta aportar 2,8 puntos porcentuales; mientras que la demanda externa la redujo cinco décimas, hasta 0,3 puntos (cuadro I-6).

El dinamismo de la demanda interna siguió estando sustentado en el gasto en consumo de los hogares, dada su elevada participación sobre el PIB nominal, del 57 por 100, a pesar de registrar cierta desaceleración respecto al avance del año anterior. Por su parte, tanto el gasto en consumo de las Administraciones públicas como la inversión, en sus dos principales componentes, construcción y bienes de equipo, mostraron tasas de crecimiento superiores a las registradas en 2016.

El gasto en consumo de los hogares creció un 2,4 por 100 en tasa interanual, apoyado en gran medida en la favorable evolución del empleo y su reflejo en la renta disponible y en la confianza de los consumidores. Además, la inflación, aunque recuperó niveles positivos debido al encarecimiento del petróleo, se mantuvo moderada, lo que unido al ligero avance de la remuneración media por asalariado (del 0,1 por 100, frente a la caída del 0,3 por 100 el año anterior), se vio reflejado en el incremento de la renta disponible nominal del 2 por 100.

La evolución del gasto en consumo de los hogares se vio también favorecida por la reducción de la carga financiera asociada al descenso de los tipos de interés, la mayor facilidad de acceso al crédito y el aumento tanto de la riqueza financiera, dado el buen comportamiento de los mercados bursátiles, como de la riqueza inmobiliaria, en un contexto de incremento de los precios de la vivienda.

Sin embargo, cabe señalar que el crecimiento del consumo de los hogares superó al registrado por la renta disponible, con una mayor apelación al crédito y una nueva reducción del ahorro. De hecho, la tasa de ahorro se sitúa en niveles mínimos históricos[103], lo que apunta a un aumento de la vulnerabilidad de los hogares y el

102. Banco de España, *Proyecciones macroeconómicas de la economía española 2017-2019,* septiembre de 2017, y Banco de España, Informe de estabilidad financiera, 11/2017.
103. La tasa de ahorro se situó en 2017 en el 5,7 por 100 de la renta bruta disponible de los hogares.

CUADRO I-6. CUADRO MACROECONÓMICO 2007-2017

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	3,4	3,3	3,1
Consumo final	3,9	0,9	−1,7	0,6	−1,8	−3,8	−2,9	1,1	2,8	2,5	2,2
Hogares	3,2	−0,7	−3,7	0,2	−2,4	−3,6	−3,2	1,5	3,0	2,9	2,4
AA.PP.	6,2	5,9	4,1	1,5	−0,3	−4,7	−2,1	−0,3	2,1	0,8	1,6
Formación bruta de capital fijo	4,4	−3,9	−16,9	−4,9	−6,9	−8,6	−3,4	4,7	6,5	3,3	5,0
Construcción	2,4	−5,6	−16,1	−10,1	−11,7	−12,3	−8,6	4,2	3,8	2,4	4,6
Viviendas	1,3	−9,2	−20,3	−11,6	−13,3	−10,3	−10,2	11,3	−1,0	4,4	8,3
Otros edificios y construcciones	3,7	−1,1	−11,4	−8,5	−10,2	−13,9	−7,3	−1,1	7,9	0,9	1,5
Bienes de equipo y activos cultivados	9,2	−1,9	−23,5	5,1	0,8	−6,2	4,9	6,0	11,6	4,9	6,1
Productos de la propiedad intelectual	7,7	4,9	−2,3	6,2	1,1	2,6	−1,5	3,5	4,4	2,7	3,7
Exportación de bienes y servicios	8,3	−0,8	−11,0	9,4	7,4	1,1	4,3	4,3	4,2	4,8	5,0
Importación de bienes y servicios	8,6	−5,6	−18,3	6,9	−0,8	−6,4	−0,5	6,6	5,9	2,7	4,7
Demanda nacional[1]	4,1	−0,4	−6,0	−0,5	−3,1	−5,1	−3,2	1,9	3,9	2,5	2,8
Demanda externa[1]	−0,3	1,5	2,4	0,5	2,1	2,2	1,5	−0,5	−0,5	0,8	0,3
Precios y costes											
Deflactor del PIB	3,3	2,2	0,3	0,2	0,0	0,1	0,4	−0,2	0,6	0,3	1,0
IPC (medio anual)	2,8	4,1	−0,3	1,8	3,2	2,4	1,4	−0,2	−0,5	−0,2	2,0
IPC (diciembre)	4,2	1,4	0,8	3,0	2,4	2,9	0,3	−1,0	0,0	1,6	1,1
Costes laborales unitarios	4,2	5,9	1,6	−1,6	−0,9	−2,6	−0,4	−0,2	1,4	−0,6	−0,1
Mercado de trabajo											
Variación del empleo[2]	3,2	0,2	−6,1	−2,7	−2,8	−4,8	−3,4	1,0	3,2	3,0	2,8
Tasa de paro (EPA)	8,2	11,2	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2
Variación de la productividad[3]	0,5	0,9	2,7	2,7	1,8	2,0	1,8	0,3	0,3	0,3	0,2
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	2,3	3,0	2,7
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía	−9,2	−8,7	−3,9	−3,3	−2,9	0,1	2,1	1,5	1,7	2,1	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	−3,1
Pro memoria											
PIB nominal (millones de euros)	1.080.807	1.116.225	1.079.052	1.080.935	1.070.449	1.039.815	1.025.693	1.037.820	1.079.998	1.118.522	1.163.662

(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, Industria y Competitividad.

consiguiente riesgo para la evolución futura del consumo y de su proceso de desapalancamiento.

El otro gran componente del gasto en consumo, el correspondiente a las Administraciones públicas, mostró un avance del 1,6 por 100, el doble que el año anterior y con un perfil ascendente a lo largo del año. Sin embargo, esto no impidió que se redujera el déficit público, cumpliéndose el objetivo conjunto del –3,1 por 100, gracias a la buena evolución de la actividad económica y del empleo, la menor carga de intereses y el menor gasto en prestaciones por desempleo.

En lo que respecta a la formación bruta de capital fijo, el avance interanual fue del 5 por 100, con un comportamiento muy positivo tanto de la inversión en bienes de equipo, como del componente de construcción, con tasas de crecimiento en ambos casos superiores a las registradas el año anterior.

La inversión en bienes de equipo fue el elemento de la demanda interna que más creció en 2017, con un avance del 6,1 por 100 que vino explicado por diversos factores, como la mejora de la confianza empresarial, la recuperación de márgenes, la favorable evolución de los costes —con una caída de los costes laborales unitarios y el descenso de los tipos de interés, a pesar de la subida de los precios de la energía y de otras materias primas—, la mayor facilidad de acceso al crédito y el dinamismo de la demanda, tanto interna como exterior.

La inversión en construcción, por su parte, se incrementó un 4,6 por 100, sustentada principalmente por el segmento de vivienda, que aumentó el 8,3 por 100, cerca de cuatro puntos porcentuales por encima del registro de 2016, en el contexto de fortaleza de la demanda de viviendas y de incremento de sus precios. En el caso de la inversión en otros edificios y construcciones, el tono fue más moderado, con un avance interanual del 1,5 por 100, en línea con la debilidad mostrada por la obra pública.

La demanda externa aportó tres décimas al crecimiento del PIB en 2017, con un avance de las exportaciones de bienes y servicios del 5 por 100, frente al 4,7 por 100 registrado por las importaciones, y mostrando ambas avances superiores a los del año anterior, de mayor intensidad en el caso de las importaciones (cuadro I-6).

La favorable evolución de las exportaciones se debió fundamentalmente al buen comportamiento de la economía de la Unión Europea, a pesar de la pérdida de competitividad nominal que supuso el mayor aumento relativo de los precios en España, produciéndose, además, un ligero aumento de la cuota de mercado de las exportaciones españolas en el comercio mundial[104].

Las importaciones, por su parte, se aceleraron dos puntos porcentuales respecto al año anterior, en gran medida como consecuencia del impacto del encarecimiento del precio del petróleo y la apreciación del euro sobre las importaciones energéticas,

104. La cuota real de bienes, definida como el cociente entre el índice de las exportaciones españolas en volumen y el índice del comercio mundial en volumen, aumentó de 1,90 en 2016 a 1,91 en 2017.

aunque también por la favorable evolución del consumo y de la inversión en bienes de equipo.

En este contexto, la balanza de bienes empeoró su nivel de déficit respecto al año anterior, mientras que la de servicios se vio favorecida por la evolución de la actividad turística, que volvió a mostrar un extraordinario comportamiento en 2017 (a pesar de diferentes elementos de inestabilidad en el sector, como los atentados en Barcelona y Cambrils), contribuyendo positivamente al saldo de la balanza de bienes y servicios, que arrojó un superávit del 2,7 por 100 del PIB en términos de Balanza de Pagos. Esto, unido al saldo positivo de la balanza de capital, explica el mantenimiento del superávit exterior, con una capacidad de financiación de la economía española del 1,9 por 100 del PIB.

Todos los sectores de actividad mostraron un favorable comportamiento en 2017, destacando la construcción que, con un crecimiento del 4,9 por 100, superó en tres puntos porcentuales el avance del año anterior. La industria, por su parte, se aceleró una décima, hasta registrar una tasa de variación del 3,7 por 100, y del 3,8 por 100 en el caso de la industria manufacturera. Por su parte, el sector primario se desaceleró del 6,7 por 100 al 3,7 por 100, mientras que los servicios lo hicieron cuatro décimas, hasta el 2,6 por 100, pero con avances en todas sus ramas de actividad, excepto en las actividades financieras y de seguros.

La evolución de la actividad económica estuvo acompañada de una notable creación de empleo, con 489.879 nuevos ocupados, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, correspondiente a una tasa de variación interanual del 2,8 por 100, dando lugar a un moderado avance de la productividad aparente por ocupado del 0,2 por 100. Además, la tasa de paro se redujo 2,4 puntos porcentuales, hasta situarse en el 17,2 por 100 de la población activa. Sin embargo, esta última se mantiene en niveles excesivamente elevados, lo que, unido a la polarización de las cualificaciones y a la segmentación del mercado de trabajo, ha derivado en un aumento de la desigualdad en términos de renta[105]. La remuneración media por asalariado se mantuvo prácticamente constante, con un avance del 0,1 por 100 frente al –0,3 por 100 en 2016, mientras que los costes laborales unitarios retrocedieron un 0,1 por 100.

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

En la primavera de 2017, la Comisión Europea concluyó que España seguía mostrando una serie de desequilibrios macroeconómicos —principalmente los todavía elevados niveles de deuda interna y exterior, y de desempleo— que requerían un nuevo examen exhaustivo a fin de evaluar los avances producidos en los mismos. En este contexto, en marzo de 2018 se publicó el Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo

105. SWD (2018) 207 final, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.*

en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos[106], basado en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018[107] y en el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2018[108].

El informe de la Comisión señala que, en términos generales, se ha seguido avanzando en la reducción de dichos desequilibrios macroeconómicos, aunque se mantienen en niveles todavía elevados, representando vulnerabilidades importantes para la economía española (cuadro I-7 y recuadro I-6).

Por otra parte, el informe de la Comisión incluye los avances registrados en la aplicación de las recomendaciones específicas dirigidas a España en 2017, señalándose que

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

Conceptos		Umbrales	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desequilibrios externos y competitividad								
Saldo de la balanza por cuenta corriente (% del PIB)	Media de 3 años	−4%/6%	−3,8	−2,4	−0,6	0,8	1,2	1,4
Posición de inversión internacional neta	% del PIB	−35%	*−91,9*	*−89,9*	*−95,2*	*−97,8*	*−89,7*	*−83,9*
Tipo de Cambio Real Efectivo (TCRE) (42 socios comerciales, deflactor IAPC)	% variación 3 años	±5% y ±11%	−2,5	*−5,3*	−0,3	−1,0	−3,1	−4,3
Cuota de mercado exportación – % de export. mundiales	% variación 5 años	−6%	*−8,4*	*−17,9*	*−10,8*	*−11,9*	−3,8	2,2
Índice de coste laboral unitario nominal (2010 = 100)	% variación 3 años	9% (ZE) y 12% (No ZE)	−1,0	−5,1	−4,1	−3,4	−0,5p	0,4p
Desequilibrios internos								
Índice de precios de la vivienda deflactado (2015 = 100)	% variación 1 año	6%	−9,8	−16,8	−10,0	0,1	3,7	4,7
Flujo crédito al sector privado consolidado	% del PIB	14%	−3,7	−11,2	−10,3	−7,0	−1,8p	−1,0p
Deuda del sector privado consolidada	% del PIB	133%	*196,2*	*187,8*	*176,9*	*165,5*	*154,6p*	*146,7p*
Deuda bruta del sector público	% del PIB	60%	*69,5*	*85,7*	*95,5*	*100,4*	*99,4*	*99,0*
Tasa de desempleo	Media de 3 años	10%	*19,7*	*22,0*	*24,1*	*25,1*	*24,2*	*22,1*
Pasivos totales sector financiero, no consolidado	% variación 1 año	16,5%	3,0	2,9	−10,6	−0,4	−1,3	0,9
Indicadores de empleo								
Tasa actividad – % población entre 15 y 64 años	Variación en 3 años en p.p.	−0,2pp	1,2	1,2	0,8	0,3	0,0	−0,1
Tasa desempleo larga duración – % población entre 15 y 74 años		0,5pp	*6,9*	*6,7*	*5,7*	*4,0*	0,4	−3,5
Tasa desempleo juvenil – % población de 15 a 24 años		2pp	*21,7*	*15,2*	*14,0*	*7,0*	−4,6	−11,1

(p) Provisional.
(1) Los datos de este cuadro son los publicados en el informe sobre el mecanismo de alerta de 2018, con información sobre la situación a 24 de octubre de 2017.
(2) Las cifras resaltadas son las que rebasan el umbral establecido.
Fuente: Comisión Europea.

106. SWD (2018) 207 final.
107. COM (2017) 690 final, *Estudios Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018.*
108. COM (2017) 771 final, *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2018,* 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.

RECUADRO I-6. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS DE ESPAÑA

La posición de inversión internacional deudora neta de España sigue siendo elevada. El gran volumen de pasivos exteriores netos supone un riesgo ante perturbaciones adversas o el posible deterioro de la confianza en la economía española, si bien los superávit de la balanza por cuenta corriente están contribuyendo a su reducción. En 2017 la balanza por cuenta corriente registró superávit por quinto año consecutivo, gracias en gran medida a factores estructurales. Así, la creciente diversificación geográfica de las exportaciones españolas y el aumento del número de empresas que exportan habitualmente han dado lugar a aumentos de las cuotas de mercado, que indica un cambio estructural en el comportamiento de las exportaciones españolas. Además, la dependencia cada vez mayor de la economía de los bienes producidos en el propio país ha limitado el crecimiento de las importaciones. No obstante, España tendrá que registrar superávit de la balanza por cuenta corriente durante un periodo de tiempo prolongado para corregir este desequilibrio.

A pesar de disminuir ligeramente en el último año, la ratio de **deuda de las Administraciones públicas se mantiene en niveles muy elevados,** lo que supone un importante riesgo para la sostenibilidad a medio plazo, ante posibles cambios en la confianza y en el entorno de tipos de interés reducidos.

Se prevé que su reducción se acelere ligeramente gracias al crecimiento del PIB nominal y a la reducción prevista en los déficit de las Administraciones públicas, aunque en el medio plazo se mantendrá en el entorno del 95 por 100 del PIB.

El endeudamiento del sector privado se ha reducido de manera significativa durante los últimos años, aunque se sitúa todavía muy por encima de los niveles prudenciales y basados en fundamentos.

En 2017 la ratio de deuda privada siguió reduciéndose, ayudada por el crecimiento del PIB nominal. Sin embargo, el nivel de endeudamiento sigue siendo elevado en determinados hogares (particularmente en aquellos con ingresos reducidos y en los que ninguno de sus miembros trabaja) y sociedades no financieras (especialmente del sector de la construcción e inmobiliario); situación que les hace especialmente vulnerables ante posibles perturbaciones.

El desempleo ha continuado reduciéndose, aunque se mantiene en niveles muy elevados. La tasa de paro sigue siendo una de las más elevadas de la Unión Europea, especialmente la juvenil y de larga duración. Además, aunque se está creando empleo a un ritmo significativo, el porcentaje de empleo temporal sigue siendo elevado.

Fuente: Comisión Europea, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.*

se habrían producido avances comparativamente buenos en la aplicación de las recomendaciones relativas al sector financiero, al régimen en materia de insolvencia y a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Sin embargo, en el ámbito de las

políticas sociales y del mercado de trabajo, la Comisión considera que, aunque se han producido avances en años anteriores, sigue habiendo deficiencias importantes, especialmente en lo que se refiere a la elevada segmentación del mercado de trabajo, así como en los regímenes de apoyo a la renta y a las políticas familiares, y la educación. Del mismo modo, se señala que, desde una perspectiva plurianual, los avances en la aplicación de las reformas del mercado de productos y en la mejora de la investigación y la innovación han sido moderados.

Previsiones de la economía española para 2018

Las previsiones sobre la evolución de la economía española en 2018, tanto del Gobierno como de los principales organismos internacionales, se han ido revisando al alza en base a la mejora de la evolución del entorno económico internacional, el mantenimiento de unas condiciones de financiación acomodaticias y el potencial impacto expansivo de las medidas de política fiscal anunciadas. Además, la menor incertidumbre asociada a la situación política en Cataluña habría tenido un menor impacto sobre la economía española que el estimado inicialmente, restringiéndose, además, a determinados sectores y regiones.

Se prevé, por tanto, que continúe la fase expansiva, favorecida por los avances alcanzados en dos de sus principales desequilibrios; esto es, el desendeudamiento privado y la consecución de superávit por cuenta corriente; y ello a pesar de la persistencia de los todavía elevados niveles de deuda pública y de desempleo. En todo caso, el crecimiento en 2018 se situará por debajo del registrado los tres años anteriores, en coherencia con el encarecimiento de los precios del petróleo o la apreciación del tipo de cambio.

Las previsiones para 2018 se sitúan así entre un crecimiento del PIB del 2,7 por 100 estimado por el Gobierno[109] y del 2,9 por 100 apuntado por la Comisión Europea en sus previsiones de primavera, siendo los principales factores impulsores del crecimiento la inversión, tanto en bienes de equipo como en construcción, y las exportaciones de bienes y servicios (cuadro I-8).

La formación bruta de capital fijo se espera que crezca en torno al 4,5-4,7 por 100, sustentada en el favorable entorno internacional, las buenas perspectivas de acceso a la financiación y la mejora de la confianza empresarial. El gasto en consumo privado seguirá desacelerándose, manteniendo una evolución más acorde con el

109. Las previsiones del Gobierno se enmarcan en el escenario macroeconómico que acompaña la actualización del *Programa de Estabilidad de España 2018-2021,* el cual se basa en los siguientes supuestos para el año 2018: 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, 1,2 dólares/euro; tipo de cambio efectivo nominal zona euro, 4,7; crecimiento del PIB mundial, excluida la Unión Europea, 4,2 por 100; crecimiento del PIB de la zona euro, 2,4 por 100; volumen de importaciones mundiales, excluida la Unión Europea, 5,0 por 100; mercados españoles de exportación, 4,5; precio del petróleo Brent, 67,7 dólares/barril.

CUADRO I-8. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2018
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

	Ministerio de Economía	Comisión Europea		FMI	
	Abril 2018	Mayo 2018		Abril 2018	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	**2,7**	**2,9**	**2,3**	**2,8**	**2,4**
Consumo privado	2,0	2,3	1,7	2,3	1,8
Consumo público	1,1	1,9	1,4	1,0	1,4
Formación Bruta de Capital Fijo	4,7	4,6	4,2	4,5	4,4
Exportaciones de bienes y servicios	4,8	5,0	5,4	4,7	5,4
Importaciones de bienes y servicios	4,1	4,7	5,2	4,3	5,3
Deflactor del PIB	1,5	1,4	1,5	1,6	1,3
Variación del empleo	2,5	2,6	1,3	2,0	1,1
Tasa de paro (% de la población activa)	15,5	15,3	8,4	15,5	8,4
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–2,2	–2,6	–0,7	–2,5	–0,6
Deuda pública (% del PIB)	97,0	97,6	86,5	96,7	84,2
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía (% del PIB)	1,9	1,7	3,2	–	–

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad: *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2018-2021,* abril de 2018; Comisión Europea: *Previsiones Económicas de Primavera,* mayo de 2018, y FMI: *World Economic Outlook*, abril de 2018.

comportamiento de la renta disponible, con ritmos de avance situados entre el 2 y el 2,3 por 100. En el caso de las Administraciones públicas, se espera un incremento del 1 por 100 según el Gobierno y del 1,9 por 100 de acuerdo con las previsiones de la Comisión. A este respecto cabe señalar que las medidas previstas para 2018, referidas al acuerdo en materia salarial y de empleo público alcanzado entre el Gobierno y los sindicatos para el periodo 2018-2020, la rebaja del IRPF en los tramos de renta más bajos, las medidas en favor de las familias incluidas en el IRPF, la subida de las pensiones mínimas en torno al 3 por 100 en 2018 y la revalorización en dicho ejercicio de todas las pensiones un 1,6 por 100, tendrán un impacto positivo sobre el crecimiento económico. Concretamente, a través de la demanda interna, al aumentar la renta disponible de los hogares y con ella, el gasto en consumo privado, así como el gasto de las Administraciones públicas a través del aumento salarial de los empleados públicos.

Por el lado de la demanda externa, se espera que las exportaciones de bienes continúen mostrando un notable dinamismo, en línea con las favorables expectativas sobre la evolución de la actividad económica internacional y, especialmente, de la zona euro, mientras que las de servicios seguirán viéndose favorecidas por el buen comportamiento de la actividad turística y de otros servicios. De este modo, las exportaciones de bienes y servicios crecerán entre el 4,7 y el 5 por 100, mientras que las importaciones lo harán en torno al 4,1 y el 4,7 por 100, en coherencia con la evolución de la

demanda interna y con el incremento de los precios energéticos. En consecuencia, se espera que la demanda exterior neta siga contribuyendo positivamente a la evolución de la actividad económica en 2018, aunque levemente, previéndose un ligero descenso de la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo, hasta el 1,7 o 1,9 por 100 del PIB.

En línea con la desaceleración económica prevista, el empleo, medido en términos de empleo equivalente a tiempo completo, mostrará una evolución más moderada, del entorno del 2,5 por 100 según el Gobierno y del 2,0 por 100 de acuerdo con las previsiones del FMI. El aumento de la ocupación permitirá una nueva reducción de la tasa de paro, que se podría situar en 2018 en torno al 15,5 por 100 de la población activa. En todo caso, dicha tasa de desempleo continúa siendo excesivamente elevada, siendo especialmente preocupante la tasa de paro juvenil y la de larga duración, así como la excesiva temporalidad del mercado laboral.

Por su parte, la evolución de los precios se verá afectada por el encarecimiento del petróleo, aunque se prevé que se mantengan contenidos, con una previsión de variación del deflactor del PIB de aproximadamente el 1,5 por 100, por debajo del objetivo de estabilidad de precios del BCE.

Las previsiones económicas señaladas contribuirían al aumento de los ingresos públicos, lo que unido a una evolución moderada del gasto permitirá que el déficit de las Administraciones públicas se sitúe por debajo del límite del 3 por 100 fijado en el Procedimiento de déficit excesivo. De acuerdo con las previsiones del Gobierno, el déficit se situaría en el objetivo pactado del 2,2 por 100 del PIB, mientras que la Comisión lo cifra en el 2,6 por 100 y en el 2,5 por 100 el FMI.

La deuda pública, sin embargo, se mantendrá en niveles excesivamente elevados, del 97 por 100 del PIB según las previsiones del Gobierno, lo que supone un importante riesgo para la economía española, una vez se normalicen, en el medio plazo, las condiciones monetarias.

De acuerdo con el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas de la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021 realizado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), las previsiones se enmarcan en un escenario de riesgos equilibrado a corto plazo. Así, en el ámbito interno señala que los riesgos parecen contenidos, en tanto que los peores escenarios asociados al aumento de la incertidumbre en Cataluña parecen haberse descartado. A medio plazo, sin embargo, la AIRef constata mayores riesgos para el crecimiento, relacionados con la progresiva retirada de estímulos monetarios y su impacto en los tipos de interés reales, la puesta en marcha de políticas proteccionistas en algunas de las principales economías mundiales, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y su impacto sobre el precio del petróleo, la salida de Reino Unido de la Unión Europea o, en el ámbito interno, la cronificación en el tiempo de un escenario de incertidumbre en Cataluña.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS

Por segundo año consecutivo, la actividad legislativa fue escasa, en gran medida como consecuencia de las dificultades parlamentarias para alcanzar acuerdos durante la XII Legislatura. De hecho, el ejercicio contó, en su primera mitad, con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2016 y, en su segunda mitad, con los presupuestos para 2017, finalmente aprobados en junio.

Nuevamente el escaso número de iniciativas legislativas por parte del Gobierno durante 2017[110] limitó 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.

A lo largo del año las pocas iniciativas legislativas y medidas de política económica aprobadas respondieron a las prioridades recogidas en el Programa Nacional de Reformas (recuadro I-7) que, junto a la actualización del Programa de Estabilidad de España, dan cumplimiento a la obligación que tiene España de remitir estos documentos en el marco del Semestre Europeo.

De manera general, los objetivos de política económica para 2017 pivotaron alrededor de tres grandes prioridades: la sostenibilidad fiscal, los avances en el mercado interior y en la profundización de la UEM, y el crecimiento sostenible; este último entendido en su sentido más amplio, es decir, desde el punto de vista de la competitividad y la productividad como garantía de un crecimiento sostenido, desde el punto de vista medioambiental y de la eficiencia energética y desde el punto de vista social, atendiendo a los objetivos de creación de empleo e inclusión social.

En efecto, en un entorno marcado por la expansión monetaria del BCE, la política económica española continuó persiguiendo, en el ámbito fiscal, el objetivo prioritario de reducir el déficit público y cumplir los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea.

Sin embargo, también se introdujeron algunas medidas que tendrían como objetivo propiciar ese crecimiento sostenible y dar continuidad a reformas o medidas que se han ido poniendo en marcha en los últimos ejercicios. Algunas de ellas respondieron, además, a la necesidad de llevar a cabo la transposición de Directivas comunitarias que, en algunos casos, habían superado el periodo previsto para su adecuación al ordenamiento jurídico español.

De entre todas las iniciativas, y más allá de las medidas sectoriales que se recogen a lo largo de la presente Memoria[111], destacó la aprobación de la nueva Ley de

110. El informe de CEOE *La producción normativa en 2017* señala que el número total de nuevas normas aprobadas en 2017 fue de 517, un 18,6 por 100 más que en el ejercicio 2016, año en el que se marcó el mínimo de toda la serie histórica.

111. Sirvan de ejemplo el Real Decreto-ley 11/2017, de 23 de junio, de medidas urgentes en materia financiera que prevé un tratamiento concreto para las cooperativas de crédito, el Real Decreto-ley 5/2017,

RECUADRO I-7. PRINCIPALES AVANCES EN LAS GRANDES ÁREAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE REFORMAS 2017

Creación de empleo e inclusión social

Este objetivo trata de introducir medidas dirigidas a lograr una mayor eficiencia en las políticas activas de empleo y en materia de formación, especialmente, respecto a jóvenes y parados de larga duración. Entre otras destacan la renovación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 y la aprobación de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo. Por otro lado, para combatir la pobreza y la exclusión social, destacó la creación de la Red de Inclusión Social 2017-2020 (RIS) que, además de mejorar las políticas y la práctica para la inclusión social, trata de coordinar los servicios públicos de empleo, servicios sociales y otros agentes (interlocutores sociales o tercer sector, entre otros).

Mercados de bienes y servicios

En 2017 uno de los ámbitos centrales de actuación sería impulsar de nuevo la Ley de Garantía de la unidad de mercado y, sobre todo, continuar avanzando en el aumento de la competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, en particular en aquellos que suministran *inputs* y servicios esenciales a nuestras empresas, como la energía, infraestructuras, la agenda digital, turismo o el sector financiero; los avances normativos que a lo largo del año se produjeron en estos ámbitos se recogen en sus respectivos apartados.

Respaldo de la iniciativa emprendedora y del desarrollo empresarial

El objetivo perseguido es mejorar el entorno en el que se desarrolla la inversión empresarial y proseguir con el apoyo a los emprendedores, potenciando los estímulos al emprendimiento para que cueste menos comenzar una actividad y para que sea más fácil mantenerla y ampliarla. Además de la aprobación de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, se presentó la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 y la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

Crecimiento sostenible: I+D+i y medio ambiente

Entre las principales medidas destacan la presentación del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, y los trabajos en marcha para la aprobación de una Ley de Cambio climático y transición energética.

Eficiencia de la Administración pública

Se adoptarían medidas en tres grandes ámbitos: la reforma y modernización de la Administración pública y su relación con ciudadanos y empresas, la mejora de los procesos de contratación pública y la mejora de la actividad de producción normativa del Estado. Destacan la nueva Ley de Contratos del sector público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, o Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Fuente: elaboración propia.

Contratos del sector público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, cuyos plazos de trasposición expiraban, en general, el 18 de abril de 2016 y que este Consejo tuvo oportunidad de dictaminar[112].

Esta Ley entró en vigor en marzo de 2018 y planteaba como objetivos: aumentar la transparencia en todas las fases de la contratación y reforzar el control y la supervisión; fomentar la calidad de las prestaciones de los contratistas; incluir aspectos sociales, medioambientales y de fomento de la innovación en la fase adjudicación; establecer una reserva de contratos en favor de centros especiales de empleo, empresas de inserción y organizaciones del tercer sector; flexibilizar, simplificar y reducir las cargas administrativas; fomentar el uso de los servicios de licitación electrónica por los órganos de contratación; fomentar la participación de las pymes, a través de la reducción de los plazos de pago y/o la división de los contratos en lotes; y, por último, incorporar sistemas para velar por la excelencia en las prácticas en el ámbito de la contratación pública.

Para 2018, se prevé la aprobación de la Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales, por la que se transpone al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, cuyo Anteproyecto también fue objeto de Dictamen de este CES[113].

Asimismo, se aprobó el Real Decreto-ley 18/2017, de 24 de noviembre, por el que se modifican el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de Cuentas, en materia de información no financiera y diversidad, cuya finalidad es mejorar la divulgación de información no financiera en las empresas, y promueve la integración, en el ámbito de las grandes empresas, de intereses sociales, mejoras medioambientales[114]. Se trata, en definitiva, de incorporar aspectos relacionados con la responsabilidad social corporativa o de las empresas, lo que además resulta coherente con los objetivos señalados en la nueva Ley de Contratos del sector público.

Finalmente, y también relacionado con la actuación del sector público, 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 fue objeto de Dictamen de

de 17 de marzo, que prevé medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos y para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, o el Real Decreto 536/2017, de 26 de mayo, relativo a las cláusulas suelo, entre muchas otras.

112. Dictamen 8/2015, de 25 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público.
113. Dictamen 9/2015, de 25 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley sobre Procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
114. Para más información, véase capítulo II de la presente Memoria.

este Consejo[115] y que recoge el desarrollo reglamentario de la Ley de Desindexación. Dicha Ley perseguía desvincular del IPC la revisión de precios de bienes y servicios en el ámbito del sector público, y estaba pendiente de este desarrollo reglamentario para su plena aplicación.

No obstante, cabe recordar que, junto a las prioridades de política económica apuntadas, necesitan abordarse otras reformas que, con efectos económicos de más largo plazo, requieren estabilidad normativa y un consenso generalizado. En concreto, se trata del modelo educativo, del tratamiento del problema del cambio climático, la reforma de los sistemas de financiación autonómica y local, o de la reflexión conjunta en torno a la sostenibilidad del sistema de pensiones. De hecho, respecto a este último, a lo largo de 2017 continuaron los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, dirigidos a analizar la situación del sistema de la Seguridad Social y adoptar las reformas necesarias para asegurar su financiación y sostenibilidad, pero no se alcanzó ningún acuerdo respecto a la revisión de las recomendaciones adoptadas en 2011.

3.3. SECTORES PRODUCTIVOS

En 2017 todos y cada uno de los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB. De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral del INE, la construcción lideró el avance con una tasa del 4,9 por 100; le siguieron la industria y el sector primario, ambos con un crecimiento del 3,7 por 100 (gráfico I-7). Dentro de la industria, las manufacturas crecieron un 3,8 por 100, tres décimas más que en 2016.

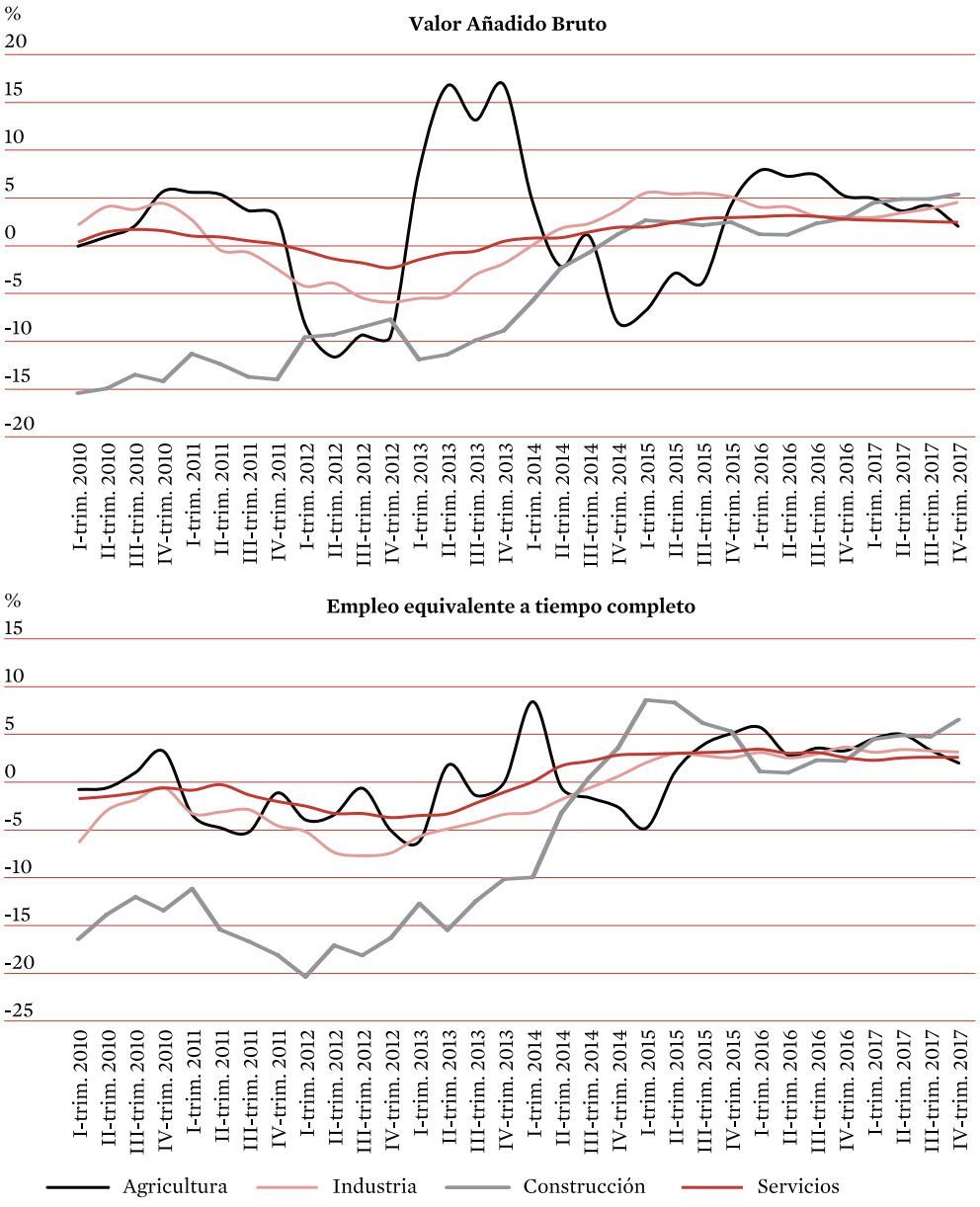
El sector servicios, por su parte, moderó su avance respecto al ejercicio anterior; aun así creció un 2,6 por 100. De nuevo todas las ramas de actividad dedicadas a los servicios registraron avances en sus VAB, excepto la dedicada a los servicios financieros y los seguros, que cayó por noveno año consecutivo, y a mayor ritmo que en 2016.

Desde una perspectiva trimestral, destaca la aceleración del crecimiento del sector industrial y de la construcción a medida que avanzaba el año (cuadro I-9). El sector servicios, por su parte, mostró una suave amortiguación de su ritmo de crecimiento, mientras que el sector primario continuó desacelerándose a lo largo del año.

El avance de la producción permitió un crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, del 2,8 por 100, con una creación de casi medio millón de puestos. Aunque la mayor parte del empleo creado siguió correspondiendo al sector servicios —un 69,0 por 100—, destacaron las mayores contribuciones tanto de la industria como de la construcción, que respondieron, respectivamente, de un 14,8 y 10,7 por 100 del total del empleo creado en 2017.

115. Dictamen 10/2015, de 25 de junio, sobre el Proyecto de Real Decreto de desindexación de la economía española.

GRÁFICO I-7. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2010-2017
(Tasa de variación interanual)



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

CUADRO I-9. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2015-2017

(Tasa de variación interanual)

				Industria			Servicios						
Conceptos	PIB	Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Comercio, repar., transporte y hostelería	Información y comunicación	Actividades financieras y de seguros	Actividades inmobiliarias	Actividades profesion. admtivas. y auxiliares	AA.PP.	Act. recreativas, reparaciones y otros
I-trim. 2015	2,9	−6,8	5,5	7,3	2,7	2,0	3,9	3,7	−6,8	0,1	5,2	1,0	1,3
II-trim. 2015	3,4	−2,9	5,4	7,9	2,5	2,5	4,5	4,0	−5,3	−0,2	5,6	1,8	2,1
III-trim. 2015	3,6	−3,9	5,5	8,1	2,2	2,9	4,8	4,1	−5,6	−0,4	5,8	2,9	2,5
IV-trim. 2015	3,8	4,2	5,1	7,8	2,5	3,0	4,8	2,7	−4,3	0,1	5,3	3,3	2,5
2015	**3,4**	**−2,4**	**5,4**	**7,8**	**2,4**	**2,6**	**4,5**	**3,6**	**−5,5**	**−0,1**	**5,5**	**2,2**	**2,1**
I-trim. 2016	3,5	7,9	4,0	5,2	1,2	3,0	3,8	4,1	−0,1	0,7	7,2	2,4	1,9
II-trim. 2016	3,4	7,3	4,1	4,0	1,2	3,2	4,2	5,3	−2,2	1,4	6,9	2,3	2,0
III-trim. 2016	3,2	7,4	3,1	2,7	2,3	3,1	3,7	5,3	−0,7	2,0	7,0	2,0	1,2
IV-trim. 2016	3,0	5,2	3,0	2,3	2,8	2,8	3,5	5,0	−0,3	1,8	6,8	1,3	0,9
2016	**3,3**	**6,9**	**3,6**	**3,5**	**1,9**	**3,0**	**3,8**	**4,9**	**−0,8**	**1,5**	**7,0**	**2,0**	**1,5**
I-trim. 2017	3,0	5,0	3,0	2,6	4,5	2,7	3,7	5,5	−2,6	1,7	6,2	1,3	1,5
II-trim. 2017	3,1	3,7	3,4	3,5	4,9	2,6	3,3	4,7	−0,4	1,3	6,4	1,2	1,4
III-trim. 2017	3,1	4,2	3,9	4,3	4,9	2,5	3,1	5,3	−0,6	1,1	6,2	1,3	1,8
IV-trim. 2017	3,1	2,0	4,6	4,7	5,4	2,5	2,9	5,1	−2,2	1,1	5,9	1,6	2,2
2017	**3,1**	**3,7**	**3,7**	**3,8**	**4,9**	**2,6**	**3,2**	**5,1**	**−1,5**	**1,3**	**6,2**	**1,4**	**1,7**

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

Evolución reciente del tejido empresarial

El número de empresas con asalariados se incrementó en 2016 (último ejercicio del que se disponen datos) por segundo año consecutivo; hasta 1.459.096, según los datos del Directorio central de empresas del INE, continuando la senda de recuperación iniciada el año anterior, tras el fuerte impacto que la última crisis económica y financiera ha tenido en el tejido empresarial español. Sin embargo, dicha cifra es todavía inferior en más de 200.000 empresas a la correspondiente a 2008 (1.667.865) y, a pesar de la mejora registrada en el diferencial entre el número de empresas creadas y el de desaparecidas, la tasa neta de creación de empresas continúa en niveles negativos. Así, aunque el número de altas alcanzó en 2016 las 100.618 empresas con asalariados, el mayor nivel desde el año 2007, el número de bajas, que venía reduciéndose desde el año 2013, mostró un repunte significativo, impidiendo que la tasa neta de creación de empresas volviera a los niveles positivos previos al estallido de la crisis.

Por su parte, el número de empresas sin asalariados se ha incrementado de manera significativa durante los últimos años, situándose en 2016 en 1.823.250 (un 1,7 por 100 más que el año anterior), y registrando desde 2013 un saldo positivo entre altas y bajas.

Desde una perspectiva sectorial, el mayor número de empresas con asalariados se concentra en los servicios y la construcción y, más concretamente, en las actividades de comercio y hostelería, y en las actividades de construcción especializada y de edificios.

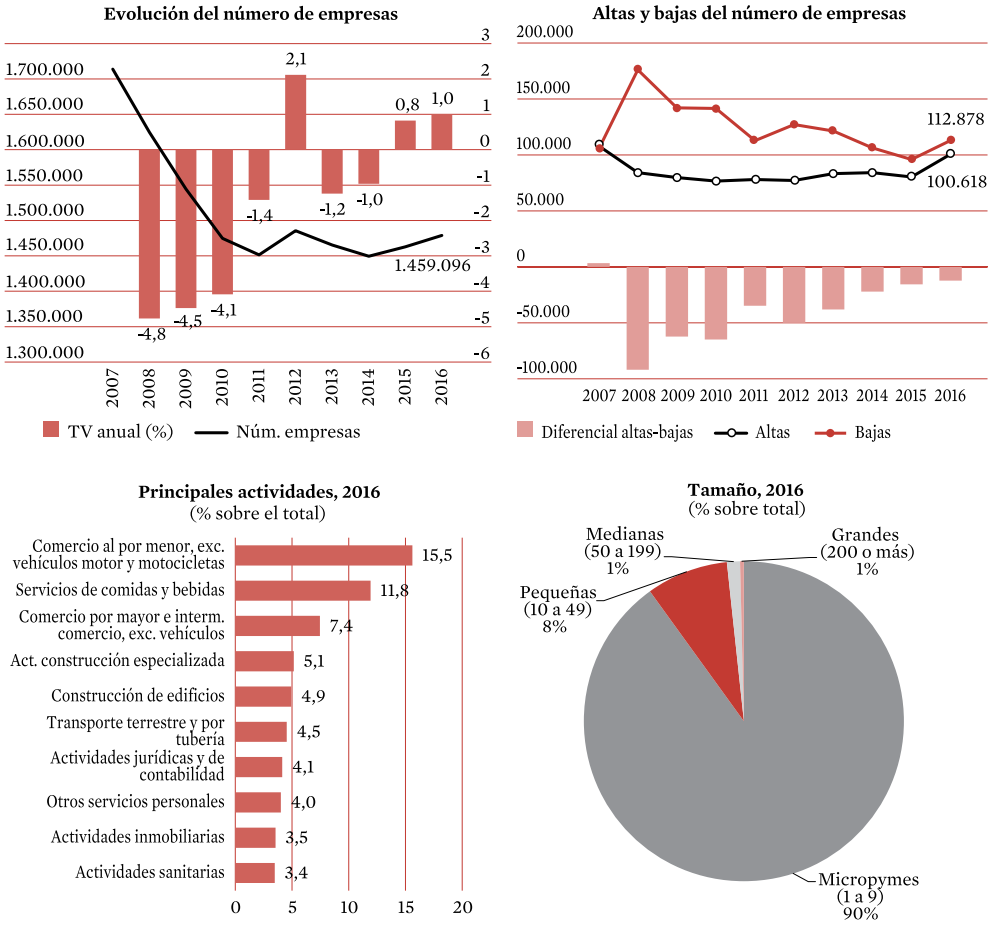
Las micropymes (de 1 a 9 asalariados) representan el 90 por 100 del total de empresas con asalariados, porcentaje que además ha crecido durante los años de crisis, habiéndose incrementado la polarización o dualización del tejido productivo en España, donde conviven un número cada vez mayor de microempresas con grandes empresas[116]. Sin embargo, las empresas medianas (de 50 a 199 asalariados), consideradas como la base potencial para una mejora de la competitividad y transformación del tejido productivo de un país en el contexto de la globalización, representan únicamente el 1 por 100 del total.

No obstante, los datos más recientes, correspondientes a la estadística de Sociedades Mercantiles, muestran un debilitamiento del dinamismo empresarial, con una caída interanual del número de sociedades creadas en 2017 del 6,6 por 100, frente a un aumento del número de sociedades disueltas del 1,6 por 100 y habiéndose reducido el capital medio suscrito por las nuevas sociedades en un 10,5 por 100.

En cuanto a las entidades de economía social, según datos del Ministerio de Empleo, desde 2016 hasta finales de 2017 se constituyeron 3.423 empresas (de las cuales 2.675 fueron cooperativas y 748 sociedades laborales), confirmando la senda ascendente en cuanto a la creación de este tipo de empresas. Además, generaron 13.887 nuevos

116. Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*.

GRÁFICO I-8. EMPRESAS CON ASALARIADOS



Nota: los datos de cada año se refieren al 1 de enero del año siguiente.
Fuente: INE, *Directorio Central de Empresas.*

empleos; las cooperativas respondieron de las tres cuartas partes de ese empleo generado, correspondiendo el resto a las sociedades laborales.

En este contexto, tal y como señalaba este Consejo en su Informe 3/2016, resulta necesario propiciar la creación de empresas para favorecer un crecimiento económico sostenible, basado en la innovación y el conocimiento. Además, deben hacerse mayores esfuerzos por garantizar una mayor supervivencia de las nuevas iniciativas empresariales y facilitar que las empresas alcancen un tamaño óptimo desde el punto de vista económico-financiero, para lo cual desde la política económica debe asegurarse que las nuevas iniciativas se desenvuelvan en un marco favorecedor de la actividad y de la creación de empleo, y no encuentren trabas a su desarrollo.

En efecto, la búsqueda de un tamaño óptimo del tejido empresarial resulta esencial, puesto que, por lo general, una dimensión pequeña dificulta la internacionalización de la actividad, limita la capacidad inversora, sobre todo en ámbitos tan relevantes como la I+D+i, y resulta determinante para explicar los bajos niveles de productividad, las dificultades de acceso a la financiación ajena o, incluso, una menor cualificación de su capital humano. No obstante, cabe recordar que entre las microempresas se encuentran las denominadas *startups* que, aunque suelen iniciar su actividad con pocos trabajadores, presentan buenos desempeños en los ámbitos señalados.

Atendiendo a esta necesidad, el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad publicó en 2017 un Informe sobre el crecimiento empresarial, en el que constata que la productividad y el crecimiento potencial de la economía española podrían crecer si las empresas aumentaran su tamaño. El informe estima, a partir de una simulación con datos de Eurostat, que si la estructura empresarial de España fuera equivalente a la de la media de la Unión Europea, el PIB podría aumentar alrededor de un 3,5 por 100.

De acuerdo con dicho informe, las razones que explican el menor tamaño de las empresas españolas son varias, desde la propia estructura económica y sectorial, hasta motivos más sociales y culturales. No obstante, se apuntan tres tipos de actuaciones que podrían favorecer el crecimiento empresarial en España, relacionadas en concreto con la revisión de regulaciones vinculadas al tamaño de las compañías, la mejora del clima de negocio y el refuerzo de la unidad de mercado[117].

3.3.1. Sector primario

La producción del sector primario registró un avance del 3,7 por 100 en términos reales, 3,2 puntos porcentuales por debajo del crecimiento de 2016. 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 2,0 por 100 en el cuarto trimestre, confirmando la senda descendente que el sector sigue desde el primer trimestre de 2016.

Por cuarto año consecutivo el sector volvió a crear empleo, medido a través de puestos de trabajo equivalente, y lo hizo a un ritmo del 3,7 por 100; sin embargo, el nivel de ocupación continúa siendo bajo.

Agricultura

En 2017 la renta agraria aumentó un 2,6 por 100, hasta los 27.831,3 millones de euros (cuadro I-10). Por segundo año consecutivo, este aumento se acompañó de un incremento en el volumen de trabajo, expresado en unidades de trabajo anual (UTA), del 7,6

117. Según indica el propio informe, se estaría haciendo eco de las recomendaciones que sobre el particular han realizado la Comisión Europea, la OCDE y el FMI, y que se han recogido en el Programa Nacional de Reformas 2017.

CUADRO I-10. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2016-2017
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2016		Variación 2016-2017			2017	
Conceptos	**Valor**	**Estructura %**	**Cantidad**	**Precio**	**Valor**	**Valor**	**Estructura %**
A. Producción rama agraria	**48.091,0**	**100,0**	**–3,1**	**5,5**	**2,2**	**49.165,5**	**100,0**
Producción vegetal	**29.438,7**	**61,2**	**–6,1**	**3,7**	**–2,6**	**28.687,4**	**58,3**
Cereales	3.823,7	8,0	–28,1	8,5	–22,0	2.983,6	6,1
Plantas industriales	1.058,2	2,2	–2,2	3,5	1,2	1.071,4	2,2
Plantas forrajeras	1.846,0	3,8	–13,8	0,5	–13,4	1.598,1	3,3
Hortalizas	8.790,0	18,3	1,3	5,5	6,8	9.389,4	19,1
Patata	763,0	1,6	6,7	–45,0	–41,3	447,6	0,9
Frutas	8.927,4	18,6	–1,2	–1,2	–2,4	8.710,2	17,7
Vino y mosto	1.200,9	2,5	–19,6	21,3	–2,5	1.171,3	2,4
Aceite de oliva	2.882,7	6,0	–8,2	19,7	9,8	3.166,3	6,4
Otros	146,8	0,3	–10,3	13,5	1,8	149,5	0,3
Producción animal	**16.951,0**	**35,2**	**1,9**	**8,6**	**10,6**	**18.755,7**	**38,1**
Carne y ganado	13.002,3	27,0	0,7	8,6	9,3	14.212,4	28,9
Bovino	3.101,8	6,4	0,9	4,9	5,9	3.283,3	6,7
Porcino	6.198,6	12,9	1,1	10,0	11,2	6.894,6	14,0
Equino	86,9	0,2	–15,3	8,8	–7,9	80,0	0,2
Ovino y caprino	1.204,5	2,5	–0,7	4,0	3,2	1.243,3	2,5
Aves	2.234,6	4,6	1,0	12,2	13,4	2.534,0	5,2
Otros	175,9	0,4	–5,2	6,3	0,7	177,2	0,4
Productos animales	3.948,7	8,2	5,8	8,8	15,1	4.543,3	9,2
Leche	2.820,4	5,9	1,7	3,7	5,4	2.972,6	6,0
Huevos	892,7	1,9	20,2	23,6	48,6	1.326,7	2,7
Otros	235,6	0,5	0,0	3,6	3,6	244,0	0,5
Producción de servicios	513,1	1,1	–1,2	1,6	0,3	514,8	1,0
Otras producciones	1.188,2	2,5	0,2	1,4	1,6	1.207,6	2,5
B. Consumos intermedios	**21.097,9**	**43,9**	**1,9**	**–0,3**	**1,6**	**21.437,7**	**43,6**
Semillas y plantones	953,6	2,0	1,2	0,6	–0,7	970,3	2,0
Energía y lubricantes	1.700,0	3,5	0,9	8,1	9,1	1.853,9	3,8
Fertilizantes y enmiendas	1.743,4	3,6	8,9	–4,9	3,6	1.806,2	3,7
Productos fitosanitarios	1.050,9	2,2	1,7	0,5	2,2	1.074,3	2,2
Gastos veterinarios	582,3	1,2	1,9	1,2	3,2	600,8	1,2
Piensos	10.601,7	22,0	2,0	–1,9	0,0	10.605,6	21,6
Mantenimiento de material	1.091,0	2,3	–3,4	1,0	–2,4	1.064,3	2,2
Mantenimiento de edificios	507,7	1,1	0,0	1,8	1,8	517,0	1,1
Servicios agrícolas	513,1	1,1	–1,2	1,6	0,3	514,8	1,0
Servicios intermediación financiera	317,0	0,7	4,8	0,0	4,8	332,3	0,7
Otros bienes y servicios	2.037,2	4,2	0,0	3,0	3,0	2.098,2	4,3
C = (A–B) valor añadido bruto	**26.993,1**	**56,1**	**–6,9**	**10,4**	**2,7**	**27.727,8**	**56,4**
D. Amortizaciones	5.149,5	10,7	–0,9	0,9	0,0	5.149,0	10,5
E. Otras subvenciones	5.665,8	11,8			–0,1	5.660,6	11,5
F. Otros impuestos	383,3	0,8			6,5	408,1	0,8
G = (C–D+E–F) renta agraria	**27.126,1**	**56,4**			**2,6**	**27.831,3**	**56,6**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente, *Renta agraria, 2.ª estimación 2017,* enero de 2018.

por 100, hasta alcanzar las 914.100 UTA. El avance en el empleo provocó un descenso de la productividad de la actividad agraria, medida a través de la renta en términos corrientes por UTA, del 4,7 por 100, rompiendo la trayectoria alcista iniciada en 2008.

En un año marcado por la sequía, el resultado positivo que arrojan las cuentas agrarias respondió fundamentalmente al aumento de valor de la producción, que alcanza un nuevo nivel récord, con 49.166 millones de euros, frente al menor aumento de los consumos intermedios. En efecto, el crecimiento de los precios de porcino, aves y huevos, junto al incremento en su producción, permitió un aumento del valor de la producción animal del 10,6 por 100. Por su parte, el valor de la producción vegetal cayó un 2,6 por 100, dado el impacto que sobre el volumen producido tuvo la sequía, pese a que fue relativamente compensado por las subidas de precios.

El valor de los consumos intermedios, por su parte, aumentó un 1,6 por 100, principalmente por el crecimiento en los precios de energía y lubricantes y por el uso más intensivo de los fertilizantes y enmiendas. De hecho, el valor de los piensos, que representan cerca 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 1,9 por 100.

No obstante, la favorable evolución de las macromagnitudes agrarias contrasta con la situación de muchas pequeñas explotaciones cuya rentabilidad es objeto de preocupación por la volatilidad de los mercados de productos agrarios, por los efectos de las relaciones comerciales con terceros países (como la continuación del veto ruso a las exportaciones europeas), por la incertidumbre sobre el impacto del *brexit* sobre las exportaciones agroalimentarias hacia el Reino Unido o por el desequilibrio en la cadena de valor de los productos agrarios.

Durante 2017 continuó el debate sobre la necesidad de resolver las dificultades burocráticas y administrativas para la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC), tanto para los agricultores como para las distintas Administraciones. En este contexto, el 16 de octubre de 2017 los Estados miembros representados en el Comité Especial de Agricultura refrendaron el acuerdo sobre el llamado «Reglamento ómnibus», que modifica el Reglamento financiero por el que se rige la ejecución del presupuesto de la Unión Europea en el ámbito de la agricultura, y que entró en vigor en enero de 2018[118].

El Reglamento ómnibus simplifica la PAC

118. Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifican los Reglamentos (UE) núm. 1305/2013, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader); (UE) núm. 1306/2013, sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común; (UE) núm. 1307/2013, por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común; (UE) núm. 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, y (UE) núm. 652/2014 por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal.

Las normas acordadas simplificarían la PAC mediante una serie de mejoras técnicas en sus cuatro Reglamentos: los relativos a los pagos directos, al desarrollo rural y a la organización común de los mercados agrícolas y el Reglamento horizontal (recuadro I- 8). No obstante, la aplicación efectiva de estos cambios al nivel nacional dependerá en buena medida de que los Estados miembros lleven a cabo las gestiones pertinentes. A este respecto, sería deseable que dichas gestiones se realizaran con la mayor celeridad posible, con el fin de facilitar la aplicación de la PAC.

El futuro de la PAC

Tras un periodo de consulta iniciado el 2 de febrero de 2017 sobre el futuro de la PAC, en noviembre la Comisión presentó la Comunicación COM (2017) 713 final sobre «El futuro de los alimentos y de la agricultura», en la que se apuntan los principios que deberá perseguir la PAC para poder continuar prestando apoyo a los agricultores y liderar el desarrollo sostenible de la agricultura.

La futura PAC mantendrá la actual estructura de dos pilares, pero, buscando dotarla de mayor flexibilidad y sencillez, cada Estado miembro elaborará su propio plan estratégico, donde expondrá la manera de alcanzar los objetivos que se hayan acordado a escala Unión Europea. Se efectuará un seguimiento del progreso realizado y se tratará de garantizar una financiación orientada a resultados concretos, en lugar de centrarse en aspectos relativos al cumplimiento. Todo ello supone un planteamiento a la medida de cada Estado miembro en lugar del tratamiento homogéneo anterior, con el objetivo de acercar la PAC a quienes la aplican sobre el terreno y, aunque el objetivo general puede considerarse positivo, habrá que velar por que estas estrategias nacionales no supongan *de facto* una renacionalización de la política agrícola en perjuicio del mercado único.

La Comunicación apuesta por el mantenimiento de la ayuda a los agricultores a través del sistema de pagos directos. Sin embargo, las propuestas financieras quedan supeditadas a la disponibilidad presupuestaria del Marco Financiero Plurianual 2020-2027, en un contexto marcado por la salida del Reino Unido y la integración de nuevos objetivos para la Unión Europea como la defensa y la inmigración. Las propuestas relativas a la utilización de instrumentos financieros para apoyar la financiación de inversiones y otras medidas responden probablemente a estas incertidumbres.

La Comunicación plantea igualmente otras propuestas como: fomentar el uso de tecnologías modernas para asistir a los agricultores sobre el terreno y aportar al mercado una mayor transparencia y seguridad; aumentar los esfuerzos para alentar a los jóvenes a que se dediquen a la actividad agraria; responder a la preocupación ciudadana sobre la producción agrícola sostenible, abarcando, asimismo, cuestiones como la salud, la nutrición, el derroche de alimentos y el bienestar de los animales; o crear una plataforma a escala de la Unión Europea sobre la gestión de riesgos, por ejemplo, los derivados de problemas meteorológicos o de la volatilidad de los mercados.

RECUADRO I-8. «REGLAMENTO ÓMNIBUS»

Pagos directos

- *Agricultor activo:* la diferencia entre agricultores activos y agricultores no activos es opcional, resolviendo la excesiva carga administrativa que pudiera haber generado.
- *Pastos permanentes:* se modifican las normas actuales para ofrecer a los Estados miembros más flexibilidad en la aplicación del requisito.
- *Reducción de los pagos:* el acuerdo confirma que los Estados miembros tendrán la posibilidad de revisar anualmente las decisiones relativas a la reducción de los pagos directos.
- *Ecologización:* las superficies cultivadas con variedades vegetales como las eulalias *(miscanthus)* o la *silphium perfoliotum* y las tierras que se dejen en barbecho para el cultivo de plantas melíferas también tendrán la consideración de superficies de interés ecológico.
- *Jóvenes agricultores:* los pagos a los jóvenes agricultores se concederán por un periodo de cinco años a partir de la solicitud, siempre que se haya presentado antes de transcurridos cinco años desde el establecimiento de la explotación agrícola. Además, los países podrán incrementarlos hasta un 50 por 100 en el marco del primer pilar, dentro de los límites aplicables.
- *Ayuda asociada voluntaria:* los Estados miembros podrán revisar las decisiones anualmente.

Organización común de mercados

- *Reparto de valor:* posibilidad de negociar colectivamente cláusulas de reparto de valor en los contratos en otros sectores, además del azucarero, y tendrá carácter voluntario.
- *Organizaciones de productores:* se mantiene la situación del reconocimiento voluntario de las organizaciones de productores, el requisito de que lleven a cabo una actividad económica real y la excepción prevista para el sector lechero. Se descartó la propuesta de crear una nueva categoría de organizaciones de productores (organizaciones de negociación colectiva).
- *Organizaciones de productores y defensa de la competencia:* algunas de las facultades de las organizaciones de productores (planificación de la producción, optimización de los costes de producción, comercialización y negociación de contratos de suministro de productos agrícolas en nombre de sus miembros) que ya existen en el del aceite de oliva, en la carne de vacuno o en los cultivos herbáceos, se ampliarán a todos los sectores, para mejorar la posición de los agricultores en la cadena de suministro.
- *Programas operativos en frutas y hortalizas, sector vitivinícola y cuotas de importación:* se introducen normas para su simplificación y para la introducción de mejoras técnicas.
- *Gestión de crisis:* el debate sobre esta materia queda pospuesto hasta la revisión de la PAC después de 2020.

RECUADRO I-8. «REGLAMENTO ÓMNIBUS» *(continuación)*

Desarrollo rural

- *Instrumento de estabilización de los ingresos:* las ayudas se seguirán activando cuando los ingresos del agricultor disminuyan en más del 30 por 100 de sus ingresos medios anuales, pero el umbral para que se active el nuevo instrumento sectorial será del 20 por 100. Las ayudas relativas a las pólizas de seguro que cubran, entre otras cosas, las pérdidas provocadas por fenómenos meteorológicos adversos se abonarán cuando se haya destruido más del 20 por 100 de la producción anual media del agricultor.
- *Instrumentos financieros:* cambios en las normas de los instrumentos financieros, para promover su uso y armonizarlos con otros Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Reglamento horizontal

- *Reserva para crisis:* sin cambios. Compromiso de la Comisión para revisar su funcionamiento de cara al MFP 2020-2027.
- *Norma del 50 por 100:* sin cambios. Los Estados miembros y el presupuesto de la Unión Europea se seguirán repartiendo a partes iguales las repercusiones financieras de los importes que se hayan perdido como consecuencia de irregularidades y que no se hayan podido recuperar dentro de un plazo razonable.
- *Disciplina financiera:* el procedimiento vigente, gracias al cual el gasto amparado en las disposiciones de la PAC no supera los límites fijados en el presupuesto de la Unión Europea, se simplificó y será gestionado exclusivamente por la Comisión.

Fuente: Reglamento (UE) 2017/2393 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017.

En mayo de 2018 la Comisión presentó su propuesta para el Marco Financiero Plurianual posterior a 2020, donde plantea una reducción de la financiación de la PAC del entorno del 5 por 100.

Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial

Una vez afianzada la recuperación económica, este Consejo consideró oportuno abordar en 2017 la necesidad de mejorar la vertebración social y territorial de España, puesto que, pese a los esfuerzos realizados[119], en los últimos veinte años no se ha conseguido ni revertir la tendencia al despoblamiento del medio rural ni corregir el desequilibrio existente entre medio rural y urbano, aspectos que, además, se agudizaron durante los años de crisis.

El resultado fue la aprobación en enero de 2018 del Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial, en el que el CES apunta las principales características

119. Se han sucedido políticas y programas de ámbito estatal y autonómico específicas para el desarrollo rural, casi siempre, referidas a la política europea de desarrollo rural, encuadradas desde el año 2000 en el marco de la PAC.

socioeconómicas y laborales de las zonas rurales españolas, partiendo de que supone el 85 por 100 del territorio y el 20 por 100 de la población. En concreto, en el ámbito económico se señalan la menor diversificación de las actividades productivas, con predominio del sector primario y de la industria agroalimentaria, y la elevada presencia de microempresas, es decir, de menos de diez trabajadores, y de explotaciones o empresas de carácter familiar.

En cuanto a la situación del mercado de trabajo en las zonas rurales, se detecta una peor posición de las mujeres y de las personas más jóvenes, lo que explica en parte el despoblamiento. También los déficit de infraestructuras, equipamientos y servicios en el medio rural son factores explicativos de ese despoblamiento que, desde el punto de vista social, se traduce en: baja densidad de población, masculinización de la población en edades centrales, envejecimiento y creciente presencia de población extranjera en esos últimos veinte años.

RECUADRO I-9. PRINCIPALES PROPUESTAS DEL INFORME SOBRE EL MEDIO RURAL Y SU VERTEBRACIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Además de las propuestas concretas sobre la política de desarrollo rural señaladas, las que aparecen a continuación son las principales de las más de cuarenta propuestas que se recogen en el informe.

- Fomentar la creación de centros educativos y de formación para jóvenes, adecuados a la concreta realidad de cada entorno, así como servicios sanitarios adaptados a las necesidades del medio rural.
- Incluir en la política de vivienda, para jóvenes y para mayores, un capítulo específico de vivienda rural, también adaptado a cada entorno.
- Establecer medidas en el ámbito de la dependencia y de la población mayor en general, para aumentar las posibilidades de envejecer en nuestro propio lugar con una buena calidad de atención (lo cual a su vez genera oportunidades económicas y de empleo).
- Adoptar medidas para apoyar a las pymes, en especial del complejo agroalimentario, así como impulsar la investigación y la innovación en estas materias como claves para aumentar la productividad y la renta rural.
- En el ámbito del empleo, adaptar el Plan de Garantía Juvenil a la realidad rural, la búsqueda de vías más eficaces para favorecer la sucesión en las explotaciones agrarias, y un mayor y mejor reconocimiento y visibilidad del trabajo de las mujeres en estas explotaciones.
- Mejorar las dotaciones de infraestructuras y servicios en el medio rural, sobre todo relacionados con la digitalización, aunque sin olvidar los básicos, que son los relativos al agua y al transporte o, si se prefiere, a la movilidad.

Fuente: Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*

El informe del CES recoge una serie de propuestas generales sobre muy diferentes cuestiones (recuadro I-9), pero, sobre todo, se formulan propuestas concretas sobre la política de desarrollo rural, que cabe agrupar en tres bloques:

- En primer lugar, la necesidad de que España impulse el desarrollo rural tanto en su política nacional, donde apenas se ha avanzado pese a contar con instrumentos para ello, como en las políticas europeas (y sobre todo en los fondos asignados), principalmente en la PAC.
- En segundo lugar, propuestas relativas a la gobernanza de estas políticas, en general participadas por administraciones y recursos europeos, estatales, autonómicos y locales, lo cual deviene en una apreciable complejidad. Hay que avanzar en la cooperación vertical y horizontal entre administraciones, y las administraciones locales deben tener un papel destacado, como corresponde a la necesidad de ser específicos y concretos.
- Y en tercer lugar, mejorar la evaluación, no solo para el control del gasto, sino también para aumentar la racionalidad, eficacia y eficiencia de las políticas de desarrollo rural.

Pesca

En 2016[120] la renta de la producción pesquera en valores corrientes alcanzó 1.037,10 millones de euros, lo que supone un avance del 23,4 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esta mejora respondió prácticamente en su totalidad al descenso de los costes intermedios en un 17,8 por 100. En efecto, todos los consumos intermedios, salvo la partida de repuestos, reparación y mantenimiento, descendieron en 2016, destacando la contribución del descenso del gasto en combustibles y lubricantes, –28,2 por 100, a la mejora de la renta de la producción pesquera.

Nuevamente, en 2017 el saldo de la balanza comercial de productos pesqueros[121] empeoró un 6,7 por 100, como resultado del fuerte aumento de las importaciones y a pesar del avance de las exportaciones; la mayor parte del deterioro responde al empeoramiento del comercio de moluscos. Se recuperó en 2017 la posición exportadora neta de pescado congelado (salvo filetes) que se había perdido en 2016, tras más de ocho años de saldos positivos.

Por otra parte, a finales de 2017 se aprobaron los totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas de pesca para 2018, en el marco de la necesidad de alcanzar los

120. MAPAMA, 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.

121. 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).

objetivos de la PPC para 2020, concretamente el relativo al rendimiento máximo sostenible. Como es habitual, las asignaciones para el sector pesquero español 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.

Destaca, fundamentalmente, el recorte de la merluza, y ello a pesar de que las negociaciones consiguieron mejorar la primera propuesta de la Comisión. El recorte en las capturas de merluza, fundamentalmente en el Cantábrico, tendrá un impacto negativo sobre la flota artesanal de bajura en esa zona. Respecto a otras pesquerías, destaca el mantenimiento de las cuotas de rape, mientras que el gallo del sur amentó su TAC en un 20 por 100. Asimismo, destaca la subida de la cuota del jurel en un 21 por 100 en aguas de Gran Sol y del Cantábrico. Respecto al Mediterráneo, persiste la preocupación sobre el descenso de su biomasa frente a la recuperación de otras zonas como las atlánticas, lo que afecta negativamente a la definición de los TAC en ese área. No obstante, los *stocks* de atún rojo y de pez espada han mostrado favorables resultados tras la puesta en marcha del plan de recuperación plurianual, lo que ha posibilitado un aumento de sus TAC.

En cuanto a la gestión de los TAC y cuotas, el principal problema sigue siendo la dificultad para cumplir la obligación de desembarque y las exigencias de la PPC sobre los descartes, que requeriría una cierta flexibilización en el caso de las pesquerías mixtas y para aquellas especies que son difícilmente evitables. En efecto, la prohibición de descartes y la obligación de desembarcar todas las capturas de especies sometidas a TAC, que entrará en vigor en 2019, afecta a determinadas artes de pesca y pone en peligro su propia sostenibilidad.

Negociación con el Reino Unido sobre la pesca en el Gran Sol tras el brexit

Sin embargo, la mayor preocupación en el sector pesquero español a lo largo de 2017, dada la importancia de la pesquería del Gran Sol para la producción española, fueron las negociaciones sobre el acuerdo de salida del Reino Unido de la Unión Europea y su periodo transitorio hasta 2020.

Según datos del sector, España captura un 18 por 100 del total de su volumen de pesca total en la zona Económica Exclusiva británica del Gran Sol. Considerando los principales ocho Estados miembros que pescan en esa zona, las capturas en esas aguas representan para ellos el 42 por 100 del total de su volumen de pesca. Resulta, por tanto, imprescindible asegurar que el capítulo pesquero forme parte prioritaria en la agenda de negociaciones del *brexit,* recordando, además, que la presencia de buques no británicos faenando en esas zonas se remonta a siglos atrás.

Por ahora, el establecimiento de un periodo de transición en el que se mantiene el acceso a las aguas y a los mercados, así como las posibilidades de pesca ya pactadas, ofrece una cierta seguridad para la actividad de los buques comunitarios en esta zona. De hecho, el sector pesquero británico podrá durante ese periodo continuar beneficiándose de su acceso al mercado único, la unión aduanera y las políticas comunitarias;

sin embargo, no participará en las decisiones para la fijación de los TAC y cuotas durante dicho periodo, y deberá seguir respetando las normas comunitarias, aspectos que han provocado cierto malestar en el sector pesquero británico.

Acuicultura

En 2016 la producción acuícola en España a precios básicos ascendió a 639,9 millones de euros[122], registrando un aumento del 7,6 por 100. Tanto la acuicultura marina como la continental contribuyeron al avance, con incrementos en su producción del 6,7 y del 13,8 por 100, respectivamente.

Por su parte, el empleo descendió un 4,1 por 100 hasta las 6.534 unidades de trabajo anual (UTA), fundamentalmente por el descenso de la ocupación en la acuicultura marina en un 5,0 por 100. De este modo el VAB por UTA alcanzaría los 30.513 euros en 2016, un 9,6 por 100 menos que el ejercicio anterior.

La elevada competencia proveniente de países terceros, basada principalmente en precios, ha subrayado la necesidad de que la producción española compita en calidad e imagen. Al respecto, el sector apunta como uno de los principales hitos del año la consolidación en 2017 del sello colectivo «Crianza de Nuestros Mares», como apuesta sectorial para mejorar la competitividad. Por otra parte, destaca la relevancia de las medidas económicas de compensación en frontera impuestas por la Comisión Europea frente a subsidios a la producción con los que terceros países, como por ejemplo Turquía, tratan de ofrecer una ventaja desleal a sus producciones de trucha arcoíris, dorada y lubina.

En marzo de 2016 el Tribunal Supremo publicó una sentencia que obligaba a la inclusión de la trucha arcoíris, entre otras especies, en el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Pues bien, a pesar de que *a priori* esta sentencia no preveía su aplicación sobre la acuicultura, la realidad es que está perjudicando a la producción acuícola española de esta especie (como resulta, por ejemplo, de la negativa de la Entidad Estatal de Seguros Agrarios a continuar asegurando su producción dentro del Plan Estatal de Seguros Agrarios Combinados[123]), mientras que los países vecinos la seguirán produciendo y comercializando en España.

Además, en 2017 inició su andadura el Consejo Consultivo Europeo de Acuicultura, que ofrecerá recomendaciones sobre acuicultura a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y a los Estados miembros, formando parte de él los agentes más representativos del sector.

122. Últimos datos disponibles de la Encuesta Económica de la Acuicultura elaborada por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.
123. Orden APM/436/2017, de 4 de mayo, por la que se definen las explotaciones asegurables, las condiciones técnicas mínimas de explotación, el ámbito de aplicación, el periodo de garantía, el periodo de suscripción y el valor unitario de los animales en relación con el seguro de acuicultura continental, comprendido en el trigésimo octavo Plan de Seguros Agrarios Combinados. Disposición transitoria única.

Respecto a 2018, el sector apunta como temas de especial interés, el protagonismo de la acuicultura dentro de la estrategia española de Crecimiento Azul que promueve la Secretaría General de Pesca (MAPAMA), la renegociación del convenio colectivo para la acuicultura marina nacional y la reactivación, tras tres años de inactividad, del Comité Consultivo del Sector Pesquero por parte de la Secretaría General de Pesca.

3.3.2. Industria

En 2017 el VAB del sector industrial creció un 3,7 por 100, una décima por encima del avance de 2016, gracias, principalmente, al creciente empuje de las manufacturas, cuyo VAB creció de media un 3,8 por 100, frente al 3,5 por 100 de 2016, y que se fue poniendo de manifiesto a lo largo de los trimestres.

Respecto al empleo industrial, en su conjunto avanzó a un ritmo del 3,2 por 100, de modo que en el cuarto trimestre se contabilizaban más de 2,3 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

El Índice de Producción Industrial (IPI) creció en 2017 un 2,6 por 100, un punto porcentual más que en 2016, lo que le permitió enlazar cuatro años consecutivos de aumento. Tras iniciar el año con un fuerte ritmo de crecimiento, la producción industrial aminoró su ritmo en los dos trimestres centrales del año, para cerrar el ejercicio con un avance del 5,0 por 100 en el cuarto trimestre (cuadro I-11).

Cuatro años consecutivos de crecimiento

Atendiendo al destino económico de los bienes, destacó el impulso de la producción de bienes de consumo duradero y de los bienes intermedios, que crecieron a un ritmo medio anual del 5,5 y 5,0 por 100, respectivamente. Los bienes de equipo, por su parte, parecen recuperar desde mitad de año una tendencia alcista, tras registrar descensos en varios trimestres, en línea con el dinamismo mostrado por la inversión en este tipo de bienes.

CUADRO I-11. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2015-2017

(Tasa de variación interanual trimestral y media anual)

	2015				2016				2017				Media
Conceptos	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	anual
Índice general	1,3	3,7	5,0	3,0	1,4	4,5	0,4	0,2	4,9	−0,8	1,5	5,0	2,6
Bienes de equipo	2,3	6,5	11,9	8,8	6,4	9,3	−0,6	−2,8	5,5	−4,0	1,8	7,4	2,5
Bienes intermedios	2,3	5,2	4,4	4,0	2,1	3,8	0,8	1,2	7,4	1,3	4,5	7,0	5,0
Energía	1,8	2,6	2,1	−4,1	−5,6	−1,7	0,7	3,8	2,1	0,9	−0,7	4,3	1,6
Bienes de consumo	−0,8	0,7	3,0	2,2	1,6	5,6	0,3	−0,8	3,5	−1,6	−0,2	1,3	0,7
Bienes de consumo duraderos	2,8	3,2	5,8	0,6	−3,1	4,5	−0,4	2,3	13,8	3,9	2,6	2,3	5,5
Bienes de consumo no duraderos	−1,1	0,4	2,8	2,3	2,0	5,7	0,4	−1,0	2,6	−2,0	−0,4	1,3	0,3

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

La producción de los bienes de consumo, que representan algo más de un cuarto del índice general, aminoró su ritmo de crecimiento, alcanzando un 0,7 por 100 de media anual, un punto porcentual menos que en 2016. El descenso en la producción de bienes de consumo no duradero, su principal componente, explica su desaceleración.

El IPI de la industria manufacturera creció un 3,2 por 100, mejorando el registro de 2016 en siete décimas de punto y consolidando la recuperación iniciada en 2014 (cuadro I-12). Más de la mitad del avance de las manufacturas fue resultado del crecimiento de las ramas de productos metálicos, otros minerales no metálicos, maquinaria y equipo, y la química. Siete actividades lograron crecimientos superiores al 5 por 100, destacando la producción relativa a reparaciones e instalación de maquinaria (10,2 por 100) y a la de madera (9,6 por 100).

CUADRO I-12. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2008-2017
(Tasa de variación media interanual, datos corregidos de calendario)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Peso %
Industrias extractivas	–14,1	–23,9	4,3	–18,4	–23,8	–14,2	–0,2	–8,2	–10,9	6,2	1,2
Industria manufacturera	–8,3	–16,6	0,5	–1,1	–7,8	–1,3	2,0	4,1	2,5	3,2	81,9
Alimentación	–1,2	–0,4	1,9	0,7	–3,1	–0,9	3,7	1,0	2,3	0,4	12,1
Bebidas	0,4	–4,5	–6,0	–1,6	–0,8	–2,9	3,9	–0,1	0,8	1,3	3,5
Tabaco	–2,9	–11,1	–5,1	2,9	0,4	–3,0	–4,5	–15,5	–23,5	–13,5	0,3
Textil	–17,7	–20,3	7,0	–4,8	–5,3	1,1	2,2	5,2	5,5	0,1	1,1
Confección	–8,9	–19,3	–10,1	–7,3	–7,3	3,8	–6,5	–6,7	11,0	2,6	1,3
Cuero y calzado	–7,8	–20,0	2,0	3,5	–8,6	–3,0	2,6	0,4	–4,2	–4,7	0,8
Madera	–22,1	–24,5	–7,1	–5,2	–16,9	–3,5	4,2	5,8	3,5	9,6	1,5
Papel	–2,0	–8,7	4,9	0,2	–0,6	–1,2	–0,3	3,2	1,5	1,0	2,7
Edición	–11,1	–12,5	0,6	–7,8	–10,3	–10,3	–1,6	2,2	–3,0	–4,3	2,3
Coquerías y refino de petróleo	3,5	–9,9	0,8	–0,7	5,5	0,2	1,4	6,5	2,6	4,1	1,7
Química	–5,6	–1,5	4,6	1,5	–7,3	–1,0	4,6	4,1	1,9	4,5	6,0
Productos farmacéuticos	7,2	0,4	9,3	1,1	–0,6	3,1	–2,1	4,0	5,4	4,0	3,3
Caucho y plásticos	–11,0	–16,6	7,9	–0,8	–9,1	1,5	4,4	6,2	3,6	4,5	4,2
Otros minerales no metálicos	–21,5	–28,6	–5,3	–8,9	–17,2	–7,1	1,9	4,6	2,2	5,8	5,2
Metalurgia	–6,9	–24,1	11,4	1,3	–7,7	–1,4	3,9	0,0	2,5	4,0	3,8
Productos metálicos	–10,3	–22,4	–6,5	–1,6	–15,6	–1,4	–1,6	6,2	1,2	7,0	8,8
Informática, electrónica y óptica	2,8	–26,2	2,9	–10,9	–18,7	–6,4	14,0	9,0	–3,0	–1,2	1,4
Material eléctrico	–6,6	–26,9	–3,0	–2,3	–9,7	–5,7	2,7	3,5	–1,4	5,7	3,2
Maquinaria y equipo	–9,1	–26,4	–4,4	8,5	–0,5	1,4	–4,8	2,1	3,3	6,6	4,2
Vehículos de motor	–15,2	–27,6	11,8	5,5	–11,5	6,5	8,0	13,7	6,4	–0,7	6,5
Otro material de transporte	5,1	–11,8	–11,6	–10,3	–3,1	–8,8	–0,8	–3,3	4,4	2,6	1,9
Muebles	–20,4	–29,8	–8,9	–8,8	–16,0	–14,0	–2,2	5,8	5,6	7,1	2,7
Otras industrias manufactureras	–8,1	–16,1	5,4	–4,0	–1,6	6,6	4,7	5,3	2,3	3,4	1,1
Reparación e instalación maquinaria	8,5	–16,7	–19,2	–5,1	–13,2	–3,8	–1,6	8,8	2,3	10,2	2,3
Suministro energético	0,7	–7,2	2,9	–3,6	–0,3	–3,6	–2,4	0,2	–2,6	2,0	14,4

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

En el otro extremo, las ramas de tabaco, cuero y calzado, edición, informática, electrónica y óptica nuevamente redujeron su producción en 2017. Salvo la primera, todas estas actividades habían iniciado su recuperación en 2014, pero volvieron a retroceder en 2016 y en 2017 lo que parece confirmar sus dificultades para sostener la recuperación. El tabaco, por su parte, registra el mayor descenso del conjunto de la producción industrial, con una caída del 13,5 por 100, de modo que enlaza cinco años de descensos consecutivos; en 2017 se produce menos de la mitad de lo que producía en 2008.

Pero, además, en este ejercicio la industria de vehículos de motor se suma al grupo de actividades cuya producción cae. Tras haber respondido de una gran parte del avance de las manufacturas en los últimos ejercicios, la producción del sector de la automoción descendió un 0,7 por 100 en 2017, situación que no se daba desde 2012. Esta caída parece responder al mal comportamiento de los mercados más importantes para la producción española de automóviles, como el de Turquía o el del Reino Unido; en este último se habría sentido la incertidumbre ocasionada por el *brexit* y la devaluación de la libra esterlina frente al euro.

Otros indicadores relacionados con el comportamiento de la industria confirman los buenos resultados para 2017. El Índice de Cifra de Negocios de la industria aumentó de media un 8,0 por 100, 7,3 puntos por encima del avance de 2016, y refleja la mejora de las ventas para todos los bienes industriales, sobre todo las de los bienes intermedios y de energía.

También se avanzó moderadamente en la reducción del exceso de capacidad acumulado durante los años de crisis. Mejoró la utilización de la capacidad productiva por parte de la industria española —según la Encuesta de Coyuntura Industrial del Ministerio de Industria, Energía y Turismo— hasta alcanzar el 78,7 por 100, una décima más que el año anterior. Por su parte, la zona euro aumentó su utilización de capacidad productiva en 1,2 puntos, hasta un 83,0 por 100, alejándose del nivel español.

Según esta misma encuesta, el Indicador de Clima Industrial mejoró por primera vez desde el inicio de la crisis, situándose en el 1,7 por 100, frente al –2,3 por 100 de 2016[124], y revelando un optimismo generalizado por parte de los empresarios del sector respecto a la situación actual de su actividad y sus perspectivas de evolución futura.

Pacto de Estado por la Industria

La consolidación de la recuperación de la producción industrial necesita contar con una política industrial sostenida en el tiempo, que contribuya 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.

124. Este indicador llegó a situarse en –29,4 en 2009, su peor registro desde el inicio de la crisis.

De ahí que a lo largo de 2017 se haya recordado en varias ocasiones la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado por la Industria, en línea con lo acordado el 28 de noviembre de 2016 por los principales agentes económicos y sociales del sector en la Declaración por la Industria[125]. 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. Ese Pacto de Estado permitiría responder a los principales desafíos a los que se enfrenta la industria española (recuadro I-10).

El fortalecimiento de la industria española constituye una necesidad estratégica para lograr un modelo productivo más equilibrado y resistente, dados 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. En definitiva, resulta una condición indispensable para lograr un crecimiento económico sostenido generador de empleo en España.

RECUADRO I-10. PRINCIPALES RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

1. Lograr un precio competitivo de la energía para las actividades industriales.
2. Desarrollar las infraestructuras y medidas regulatorias que incrementen las capacidades del transporte y mejoren el acceso a los mercados.
3. Promover la internacionalización de la actividad industrial en España, velando por un adecuado desarrollo de la política comercial comunitaria.
4. Aumentar la inversión en innovación, desarrollo tecnológico y la digitalización en las empresas.
5. Impulsar la formación que garantice el desarrollo del talento y la capacitación de los trabajadores a lo largo de la vida laboral.
6. Desarrollar un marco regulatorio que proteja los principios de unidad de mercado, 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.
7. Lograr un redimensionamiento empresarial en España.
8. Mayor coordinación en política fiscal entre el Estado y las Autonomías para evitar la merma en la competitividad de las empresas y la distorsión de la competencia.
9. Adaptar adecuadamente la legislación en materia de cambio climático, apostando por una economía circular.

Fuente: elaborado a partir de CEOE, *La industria, motor de crecimiento: análisis y recomendaciones*, 2017.

125. Recogida en detalle en Memoria CES 2016.

Frente a otros sectores productivos, los beneficios que se obtienen del uso de los servicios en la nube, la hiperconectividad o de la aplicación del *big data* se incrementan

La industria se digitaliza. Industria 4.0

RECUADRO I-11. RECOMENDACIONES DEL CES SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA

- Promocionar el concepto Industria 4.0 y de las tecnologías asociadas, así como el desarrollo de competencias.
- Fomentar la concienciación de las empresas sobre su nivel de digitalización y sobre la necesidad de emprender la transformación digital de su producción. Al respecto, se valora positivamente la puesta en marcha de la Herramienta de Autodiagnóstico Avanzado (HADA)(1) de la Secretaría General de Industria y de la Pyme.
  En este mismo sentido, se valora positivamente el Programa de asesoramiento especializado y personalizado —programa ACTIVA— que complementa al HADA y permite a las empresas disponer de un diagnóstico de situación y de un plan de transformación que identifique las tecnologías que permita extraer el máximo potencial de la digitalización (habilitadores digitales) y establezca la hoja de ruta para su implantación.
- Propiciar la generación de ecosistemas innovadores a través de la colaboración entre empresas de diversos sectores industriales, compañías tecnológicas, centros de investigación y otras entidades, mediante la creación de entornos colaborativos, plataformas y centros de excelencia.
- Impulsar una oferta española de habilitadores digitales, en concreto en tres categorías: la que conecta el mundo físico con el digital (Internet de las cosas, realidad virtual o biotecnología), la de comunicación y tratamiento de datos (ciberseguridad, computación y conectividad) y la de gestión inteligente de los datos (análisis de *big data* y plataformas colaborativas).
- Desde la iniciativa pública se deben impulsar proyectos públicos-privados, facilitar la estandarización internacional y asegurar una dotación presupuestaria suficiente. Además se entiende necesario prestar especial atención a las regiones españolas menos industrializadas en su proceso de transición a la digitalización.
- Aunque se hace referencia específica en el apartado dedicado a las cualificaciones digitales, dado que en el marco industrial hay una mayor integración entre lo físico y lo digital y la robotización de la actividad se encuentra bastante extendida, adquieren gran importancia tanto la preparación de los trabajadores para el cambio como la revisión y la renovación del diálogo social.
- Además, cabe subrayar que las acciones a favor de la digitalización de la industria, y también de otros sectores, debe resultar coherente con las iniciativas que promueven la economía circular y la bioeconomía, promoviendo el liderazgo tecnológico español en este ámbito.

(1) Esta herramienta está dirigida a las empresas industriales españolas que desean avanzar en su proceso de transformación digital y les permite realizar diversas comparativas del grado de madurez digital de la empresa en función de su tamaño, sector y área geográfica.
Fuente: Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

en la industria gracias a la aplicación del denominado Internet de la cosas y de los servicios, la robotización y la sensorización, dando lugar a lo que se ha llamado Industria 4.0. Además, la transformación digital permitirá generar un nuevo modelo industrial en el que la innovación sea colaborativa, los medios productivos estén conectados y sean completamente flexibles, las cadenas de suministro estén integradas y los canales de distribución y atención al cliente sean digitales[126]. Aspectos que puede trasladarse al resto de actividades productivas, dado el fuerte efecto tractor que la digitalización de la industria ejerce sobre la transformación digital y la tecnificación del resto de las mismas.

Desde 2015 existe una iniciativa específica para impulsar la digitalización de la industria española, Industria conectada 4.0: la transformación digital de la industria española, que se enmarca en la Agenda Digital. Esta iniciativa plantea tres objetivos: aumentar el VAB industrial y el empleo cualificado en el sector, potenciar los sectores industriales de futuro y aumentar su potencial de crecimiento, desarrollar palancas competitivas diferenciales para favorecer la industria española e impulsar sus exportaciones. Estos objetivos pueden considerarse positivos, pero para alcanzarlos resulta necesario el reforzamiento de los mecanismos de anticipación y gestión de la transición digital de la industria en el diálogo social y la negociación colectiva. La transformación digital de la industria requiere actuar en distintos ámbitos[127], entre otros, este Consejo recogió como prioritarios en su Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*: la promoción de esta iniciativa, el desarrollo de competencias relacionadas con la misma, la colaboración entre empresas industriales o el desarrollo de habilitadores digitales españoles (recuadro I-11).

3.3.3. Energía

El Índice de Producción Industrial de productos energéticos avanzó en el conjunto del año un 1,7 por 100, tras un ligero descenso en 2016. En términos trimestrales, la producción registró tasas de crecimiento positivas en todos ellos salvo en el tercer trimestre, lo que no impidió que, en el cuarto, se cerrara el ejercicio con un avance del 3,2 por 100.

Consumo y generación de electricidad

La demanda de energía eléctrica creció por tercer año consecutivo, registrando un avance del 1,3 por 100 —superior en seis décimas de punto al crecimiento del ejercicio anterior— hasta alcanzar los 268.505 GWh, evolución coherente con la consolidación del ritmo de avance de la actividad económica general. Sin embargo, la generación de electricidad apenas varió respecto al ejercicio anterior, por lo que el exceso de demanda tuvo que ser cubierto por importaciones.

126. CCOO-Industria, *Industria 4.0 una apuesta colectiva*, 2016
127. CEOE, *Plan digital 2020. La digitalización de la sociedad española*, mayo de 2017, y CCOO-Industria, *Industria 4.0 una apuesta colectiva*, 2016.

En efecto, la energía generada por el sistema eléctrico español en 2018 (262.788 GWh) cubrió el 97,8 por 100 de la demanda de electricidad en España. De los tipos de generación, la energía nuclear fue la que más contribuyó a cubrir la demanda, con un 21,5 por 100 del total, seguida de cerca por la energía eólica, que generó un 18,2 por 100 y, en tercer lugar, el carbón, con una aportación del 17,0 por 100, frente al 13,9 por 100 de 2016.

Respecto a otros ejercicios en los que la energía hidráulica aportó una parte sustancial de la electricidad en España, los efectos de la sequía se dejaron sentir también en este ámbito, de modo que solo cubrió el 7,0 por 100 de la demanda de electricidad en 2017. Por esta causa, el conjunto de las energías renovables registraron su peor dato en generación del último lustro, de modo que su cuota en generación alcanzó un 33,3 por 100, frente al 40,8 por 100 de 2016.

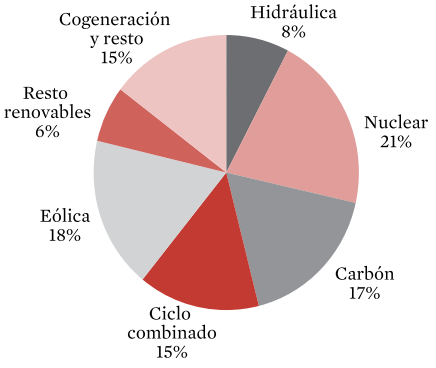
Además, en este contexto el parque generador de energía eléctrica en España se redujo por segundo año consecutivo, rompiendo la tendencia al crecimiento registrado en los últimos años. En esta ocasión la reducción del parque respondió al cierre de la central nuclear de Garoña, central que, por otro lado, permanecía inactiva desde 2012.

Por segundo año consecutivo, el desequilibrio entre el consumo de electricidad y la generación tuvo que ser cubierto por importaciones de 9.220 GWh, un 20 por 100 más que en 2016 (gráfico I-9b). La mayor parte de la electricidad importada procedió de Francia y el resto de Portugal, país con el que se mantiene un saldo neto importador desde 2016.

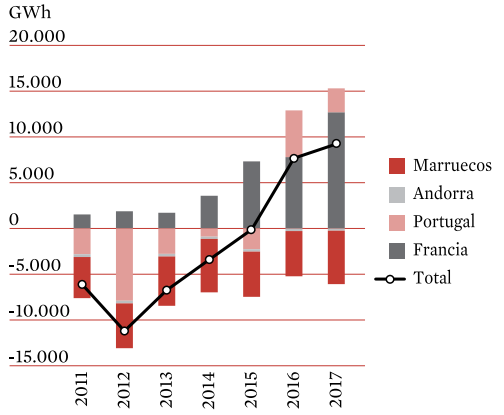
Por otra parte, a lo largo de 2017 se realizaron dos subastas de energías renovables, una en mayo y otra en julio, contemplando la actualización de los parámetros para su

GRÁFICO I-9. BALANCE ELÉCTRICO 2017

a) Estructura de la generación eléctrica en 2017



b) Saldo de los intercambios internacionales



Fuente: Red Eléctrica de España. *El sistema eléctrico. Avance 2017.*

remuneración que hizo el Gobierno en febrero con el objetivo de garantizar una rentabilidad razonable. Para ello, en la segunda subasta se garantizó un precio mínimo de mercado durante los próximos años.

Asimismo, en octubre de 2017 se aprobaron dos nuevas normas de desarrollo del Real Decreto 7/2016; por un lado, el Real Decreto 897/2017, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y, por otro, la Orden ETU/943/2017, de desarrollo del anterior, recogen los nuevos requisitos para la aplicación del bono social. La principal novedad viene dada por el uso de criterios de renta, los niveles de consumo, la percepción de pensión mínima o las situaciones de desempleo, en lugar de la potencia contratada para aplicar los descuentos de dicho bono.

Consumo de hidrocarburos

El consumo de hidrocarburos, en línea con la actividad económica general, también aumentó en 2017, aunque sus principales componentes, productos petrolíferos y gas natural, siguieron trayectorias diferentes a lo largo del año[128].

El consumo de productos petrolíferos, que representa alrededor de la mitad del consumo de energía final en España, creció en media anual un 0,5 por 100, tres puntos por debajo del nivel alcanzado en 2016. La moderación en su crecimiento fue gradual a lo largo del año, en un contexto de crecimiento de los precios del petróleo, sobre todo en la segunda mitad del año. Atendiendo al tipo de producto, el mayor ritmo de avance se registró en el consumo de querosenos (8,8 por 100), seguido de gasolinas (2,3 por 100) y de gasóleos (1,6 por 100).

Los precios medios de venta al público de la gasolina 95 IO y del gasóleo de automoción continuaron ascendiendo suavemente a lo largo del año. En comparación con los precios 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, que además resultaron clave para explicar el aumento del diferencial con la zona euro en 2017 (cuadro I-13). De hecho, el precio antes de impuestos de ambos tipos de hidrocarburos fue, por segundo año consecutivo, superior al precio medio de la zona euro.

El consumo de gas natural aumentó un 9,8 por 100 en 2017, principalmente por el incremento del consumo para generación eléctrica, un 27,3 por 100, coherente con la mayor participación de las centrales de ciclo combinado en la generación de electricidad dada la escasa producción hidroeléctrica. Además, tanto el consumo convencional, que representa alrededor de tres cuartas partes del consumo de gas natural, como el consumo directo crecieron en 2017, con tasas del 5,8 y 4,6 por 100, respectivamente.

128. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2017.

CUADRO I-13. SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, DICIEMBRE DE 2017
(Céntimos de euro/litro; media mensual)

Conceptos	España	Alemania	Francia	Italia	Portugal	Reino Unido	Media zona euro ponderada	Diferencia zona euro *vs.* España
Gasolina 95 I.O.								
PVP	123,7	135,5	140,5	154,6	148,7	135,9	140,3	16,6
IVA	21,5	21,6	23,4	27,9	27,8	22,7	24,2	2,7
IE	46,1	65,4	65,9	72,8	65,2	65,7	64,6	18,5
PAI	56,1	48,4	51,1	53,9	55,7	47,6	51,5	–4,6
Gasóleo de automoción								
PVP	113,8	117,7	127,6	141,6	128,0	140,1	124,0	10,2
IVA	19,8	18,8	21,3	25,5	23,9	23,3	21,4	1,6
IE	36,7	47,0	54,7	61,7	46,6	65,7	48,7	12,0
PAI	57,3	51,9	51,7	54,3	57,4	51,1	53,9	–3,4

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2017.

Opinión del CES sobre el sector eléctrico español y la transición energética

A finales de 2017 este Consejo aprobó su Informe 4/2017, *El sector eléctrico en España,* haciéndose eco de la necesidad de reflexionar sobre su funcionamiento en el marco de la actual transición energética hacia una economía descarbonizada acorde con el Paquete de Invierno de la Comisión Europea[129]. En efecto, las tensiones acontecidas en el mercado de la electricidad, sobre todo en los primeros meses de 2017, y su impacto sobre la factura eléctrica, subrayarían la necesidad de recapacitar sobre este mercado y la necesidad de reformarlo. De hecho, la trayectoria ascendente de los precios de la electricidad en los últimos años resulta paradójica, dado el contexto de la debilidad de la demanda durante la crisis, tendencia que, además, parece mantenerse, igualmente, en el periodo de recuperación, lo que pondría de manifiesto las disfunciones del sistema en cuanto a la determinación del precio.

Pero, además, el sector eléctrico afronta un proceso de transición enmarcado en una estrategia general de sostenibilidad climática y energética, con compromisos concretos sobre descarbonización, que deberá tener en cuenta la necesidad de mantener un suministro seguro, sostenible, asequible y competitivo, para lo cual deberá aprovechar, además, las oportunidades que surgen a partir de la innovación y la digitalización de su actividad.

129. 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.

Se constata que el sector eléctrico es idóneo para contribuir al proceso de descarbonización de la economía, gracias a la integración de las energías renovables. En su informe, el CES identifica los aspectos esenciales de este proceso y subraya que:

- La electricidad tiene un carácter insustituible en la mayor parte de las innovaciones científicas y tecnológicas actuales, pero sus precios son volátiles y altos a día de hoy, lo que dificulta el proceso de electrificación de la economía.
- Resulta necesario propiciar el cambio tecnológico para poder avanzar, a través de la innovación y de la digitalización, en un sistema eléctrico más eficiente y limpio.
- El consumidor debe jugar un papel mucho más activo, tanto de cara al ahorro como en el uso eficiente de la energía.
- La electricidad tiene carácter de bien de primera necesidad, por lo que hay que regular con mayor eficacia la protección a los consumidores más vulnerables.
- La transición del sector energético en general, y el eléctrico en particular, debe tomar en consideración los impactos sociales, territoriales y económicos que puede producir, especialmente sobre el empleo y la competitividad.

Tomando todos estos aspectos en consideración y los retos a los que se enfrenta el sector, este Consejo presentó una serie de propuestas para su reforma (recuadro I-12) y para que, en definitiva, la transición energética española sea sostenible y justa, atendiendo a los tres aspectos que determinan la sostenibilidad: primero, social, en la repercusión de los costes para los ciudadanos, y en el mantenimiento y creación de empleo, implicando a los agentes que actúan en el sector y a la Administración, tanto financieramente como en la gestión del cambio, evitando la destrucción del tejido industrial territorial; segundo, económica, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía; y tercero, ambiental, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados.

Finalmente, cabe señalar que, en el último trimestre de 2017, se creó una Comisión de expertos sobre escenarios de transición energética, con el objetivo de analizar posibles alternativas de política energética —considerando su impacto medioambiental y económico— para cumplir con los objetivos de descarbonización de la economía española. El informe final, Informe de la Comisión de Expertos sobre escenarios de transición energética. Análisis y propuestas para la descarbonización, se presentó en abril de 2018 y sus conclusiones serán tenidas en cuenta en la elaboración de la futura Ley de Transición energética y cambio climático española.

RECUADRO I-12. PROPUESTAS DEL INFORME CES 4/2017, EL SECTOR ELÉCTRICO EN ESPAÑA

Sobre el marco normativo

Las futuras normas deberían propiciar la competencia en todos los segmentos susceptibles de operar en tal entorno, para garantizar mayores niveles de eficiencia económica, técnica, ambiental y del bienestar social. La regulación debería ser neutral y estable para impulsar de manera permanente la consecución de un mix de generación diversificado, seguro y ambientalmente sostenible.

Sobre el funcionamiento general del sistema eléctrico

Se propone el desarrollo de las interconexiones internacionales para garantizar el suministro y el intercambio energético, aprovechando las sinergias de un mercado de mayor tamaño con unos precios más bajos, y plantea la necesidad de un mecanismo intergubernamental de alto nivel para el seguimiento periódico de las mismas.

Sobre la eficiencia energética

Se propone la modificación de la regulación del Fondo Nacional de Eficiencia Energética; varias medidas de impulso a la cogeneración, incluyendo el desarrollo de un marco propio diferenciado al de promoción de las energías renovables; el desarrollo, en el contexto de la mejora del tratamiento de gestión y valorización de residuos; y la puesta en marcha de planes y mecanismos de financiación para mejoras en la eficiencia energética de los edificios, con especial atención a sectores vulnerables y a viviendas sociales.

Sobre el precio de la electricidad y los costes del sistema

- Coste de **la energía, la formación del precio y la actuación de los mercados mayoristas;** para reducir la volatilidad de los mercados, se propone mejorar su funcionamiento a través del desarrollo de un mercado único europeo; y en el ámbito español, impulsar los contratos bilaterales, los mercados a plazo y la entrada de nuevos participantes. Además cabría revisar y reformular el mecanismo de interrumpibilidad y los pagos por capacidad para que resultaran menos onerosos, menos discriminatorios y más eficientes.
- **Respecto a las tarifas de acceso,** se estima necesaria una reforma normativa que traslade el coste de las políticas ajenas al suministro a otras vías de financiación, como podrían ser los Presupuestos Generales del Estado. Debería considerarse específicamente financiar fuera de la factura eléctrica el total de los extracostes derivados de la actividad de producción del sistema extrapeninsular por ser política de cohesión territorial. Del mismo modo, deberían trasladarse los costes relacionados con las ayudas a las energías renovables y las anualidades del déficit. Respecto a esto último, los superávits de tarifa deberían destinarse a la amortización del déficit acumulado para reducir su coste financiero.

RECUADRO I-12. PROPUESTAS DEL INFORME CES 4/2017, EL SECTOR ELÉCTRICO EN ESPAÑA *(continuación)*

- En cuanto al **tratamiento fiscal,** se detecta un amplio margen para mejorar la tributación energética, respondiendo a la necesidad de armonizar la fiscalidad medioambiental, a la de evitar la doble imposición y a la de reducir su efecto distorsionador sobre las decisiones de los agentes. Y de manera específica se plantea, entre otras medidas, la reducción del tipo de IVA al constituir un bien de primera necesidad.

Sobre la electricidad como *input* productivo y sus efectos sobre la competitividad

Se deben propiciar contratos de largo plazo para grandes consumidores y la necesaria revisión del mecanismo de interrumpibilidad.

Sobre el consumo eléctrico de los hogares y aspectos sociales

Se reclama transparencia, para facilitar una correcta planificación de los gastos de las familias. Además, se discute la suficiencia, el alcance y la financiación del bono social como medida paliativa frente a las situaciones de mayor vulnerabilidad, proponiendo su financiación fuera de la tarifa, un mayor alcance de las rebajas y una más adecuada difusión de la existencia de estas ayudas entre la población susceptible de acogerse a ellas.

Sobre el autoconsumo y la generación distribuida

Se propone modificar su regulación para avanzar hacia un marco jurídico más estable y, con ello, promoverlo y alcanzar, además, los objetivos fijados por la Directiva comunitaria, asegurando, en todo caso, una aplicación neutra para el conjunto de los consumidores. Además se propone considerar la opción del autoconsumo compartido, estableciendo un marco normativo que permita su desarrollo, así como el de la figura de agregador de la demanda. Y finalmente, debería promoverse el uso de baterías como complemento de estas instalaciones, penalizado bajo la normativa actual.

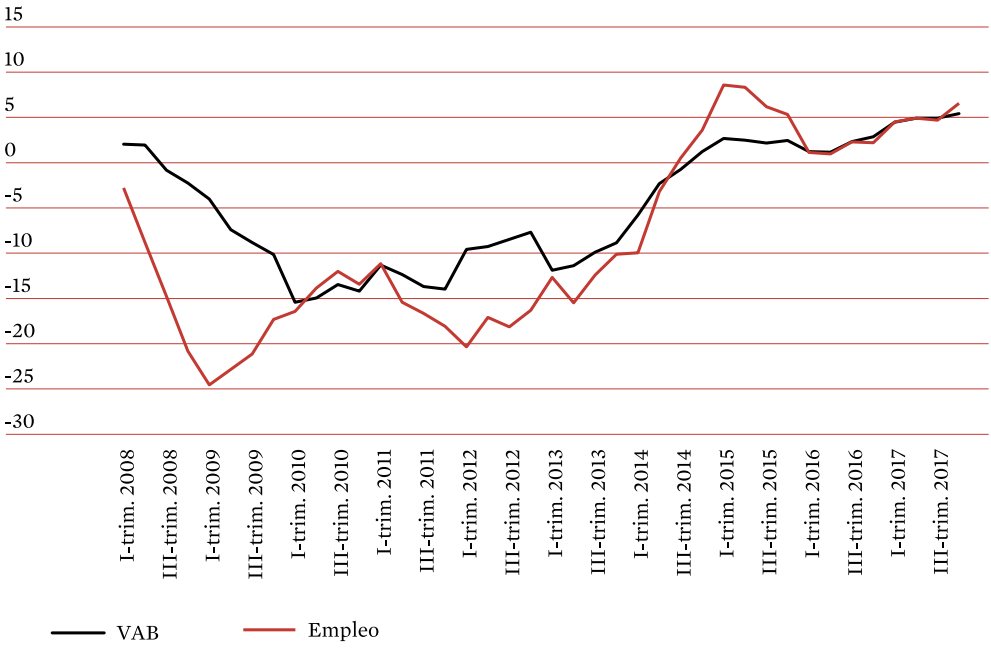
Fuente: elaboración propia.

3.3.4. Construcción

El VAB del sector de la construcción creció en 2017 un 4,9 por 100, tres puntos por encima del avance del ejercicio anterior. La recuperación del sector ha ido ganando impulso a lo largo de los trimestres, de modo que inició el año con un crecimiento del 4,5 por 100 y cerró 2017 con un avance del 5,4 por 100.

La mejora de la actividad constructora se acompañó de la creación de casi 75.000 empleos a finales de año, medidos a través de los puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, un 6,6 por 100 más en términos interanuales del cuarto trimestre. En consecuencia, el sector superaría el millón de empleos —1.094.000—, cifra que no se registraba desde 2012.

GRÁFICO I-10. VAB Y EMPLEO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN
(Tasa de variación interanual)



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

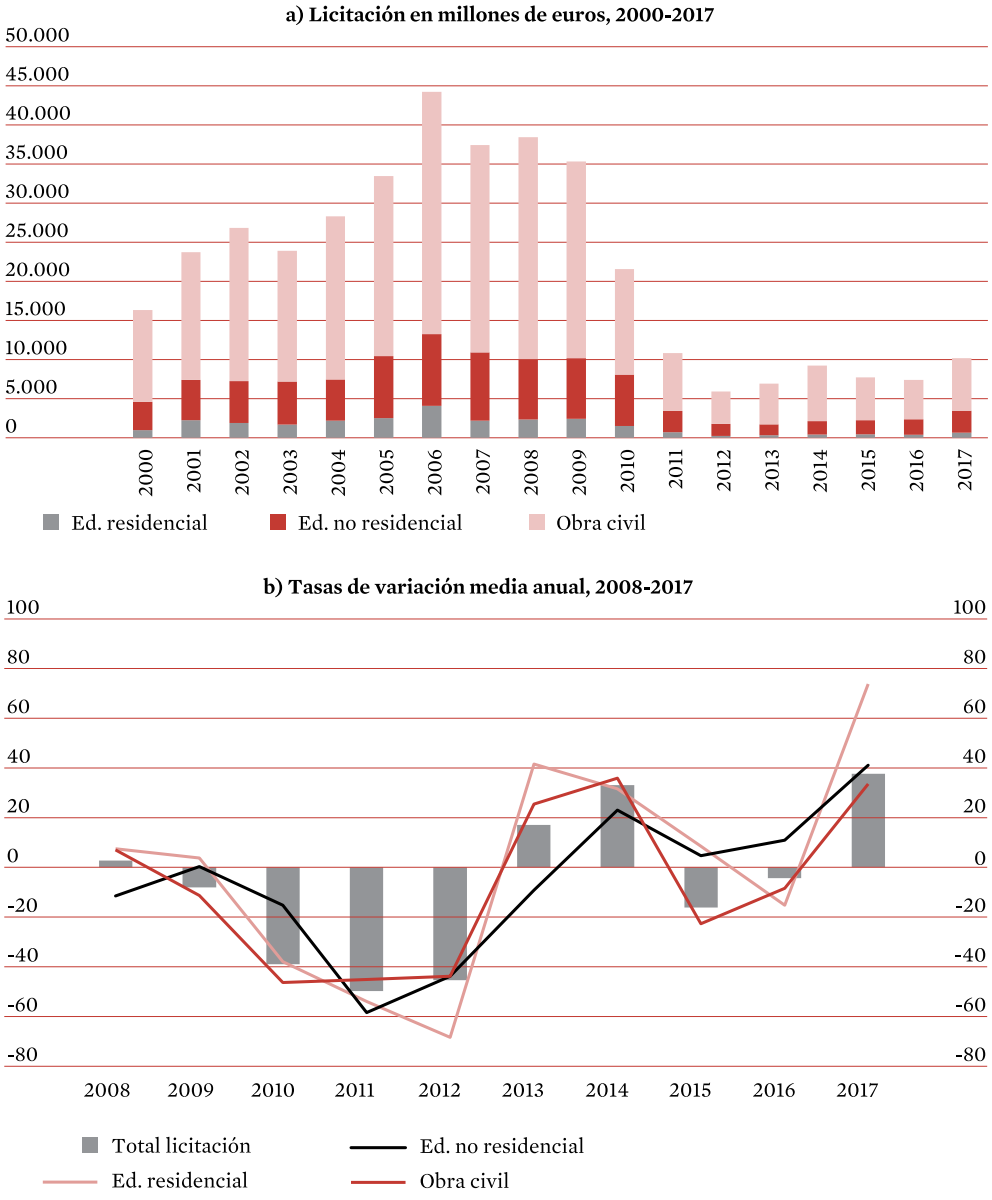
Teniendo en cuenta los datos publicados por el Ministerio de Fomento sobre visados de obra nueva en edificación, que es un indicador adelantado de la actividad del sector de la construcción, se observa que la superficie total visada destinada a obra nueva aumentó por tercer año consecutivo, un 21,8 por 100, 1,7 puntos por encima del avance de 2016, hasta alcanzar los 20,3 millones de metros cuadrados. El sector de edificación residencial aumentó la superficie visada en un 24,8 por 100, representando casi el 80 por 100 de la superficie total visada en el año, lo que indicaría la existencia de perspectivas favorables para esta actividad. Mientras, la edificación no residencial, rama más vinculada a la actividad empresarial, avanzó un 12,1 por 100, frente al descenso del 2,0 por 100 de 2016, tendencia coherente con la consolidación de la recuperación de la actividad económica.

Licitación de obra pública

De acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, la licitación de obra pública alcanzó en 2017 los 10.161,6 millones de euros, un 37,6 por 100 más que en el ejercicio anterior. Los avances se produjeron en los principales tipos de obra, tanto en edificación, que creció un 46,3 por 100, como en obra pública, que aumentó un 33,5 por 100, con un fuerte avance —del 54,3 por 100— de las inversiones en ingeniería civil distintas de las carreteras y vías urbanas.

La evolución trimestral de la licitación de obra pública, principalmente la promovida por las Administraciones centrales, refleja el efecto del retraso en la aprobación de los presupuestos, y así lo reflejan los fuertes avances interanuales del cuarto trimestre. Aun así, el principal impulso a la inversión en obra pública fue ejercido por las

GRÁFICO I-11. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA



Fuente: Ministerio de Fomento.

comunidades autónomas y las Administraciones locales, con crecimientos para el conjunto del año del 52,8 y el 42,6 por 100, respectivamente.

A pesar del avance, los años de recortes en inversión en obras públicas y la falta de mantenimiento y conservación han resultado en un deterioro de las infraestructuras españolas, lo que repercute negativamente en la competitividad del resto de actividades productivas, y exigiría un esfuerzo presupuestario adicional y/o barajar otras vías de financiación en el marco de la colaboración público-privada.

Favorables perspectivas para la construcción de vivienda

Por primera vez desde el inicio de la crisis aumentó el número de viviendas terminadas. Según las estadísticas del Ministerio de Fomento[130], se habrían finalizado 54.610 viviendas, un 36,1 por 100 más que en 2016. Casi en su totalidad fueron promovidas por el sector privado, un 98,5 por 100, mientras que el 1,5 por 100 restante fueron viviendas terminadas de promoción pública, solo 804 viviendas.

De este modo, las cifras sobre vivienda libre iniciada corroboran el repunte de la actividad. Se observa que durante 2017 los precios continúan al alza, principalmente en Madrid y Barcelona (gráfico I-12b). Pero la actividad constructora se está concentrando en las zonas más dinámicas, lo que resulta coherente con el todavía importante *stock* de viviendas sin vender (gráfico I-12a). 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[131].

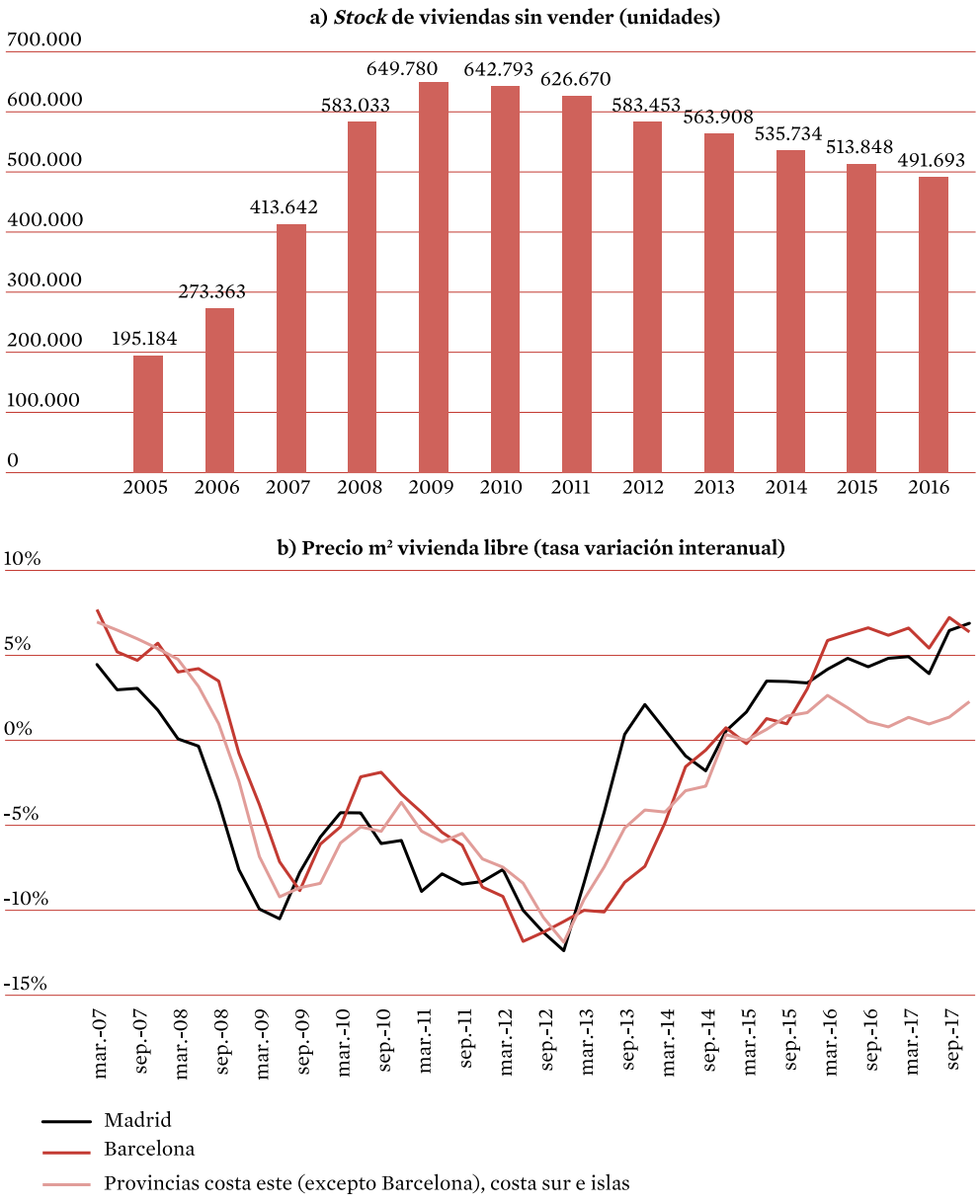
Tensiones en el mercado de alquiler de vivienda

Aunque transciende a la propia actividad productiva del sector de la construcción, cabe subrayar que durante 2017, en algunas zonas geográficas concretas, se produjo una fuerte subida de los precios de alquiler de vivienda, lo que generó una cierta preocupación ante la perspectiva de que se estuviera generando nuevamente una burbuja inmobiliaria.

Cabe señalar que, aunque el producto es el mismo —la vivienda—, el mercado de alquiler está segmentado en función de su uso; de este modo, existen viviendas residenciales, viviendas turísticas y las dedicadas a otras actividades productivas. El debate se genera porque el posible trasvase entre esos segmentos en busca de una mayor rentabilidad, principalmente en los grandes núcleos urbanos, impacta en el precio, como ha sucedido en 2017 y, por tanto, en el grado de acceso a un bien de primera necesidad para los hogares como es la vivienda.

130. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico.* Certificados de fin de obras del Colegio de Arquitectos Técnicos.
131. Véase capítulo III de la presente 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.

Las razones que explicarían las tensiones de precios registradas en el mercado de alquiler de vivienda durante 2017 en determinadas zonas son varias. En primer lugar, la escasez de oferta, que involucra, en parte, al sector de la construcción y que está

relacionado con la configuración de las propias ciudades, como son la escasez de suelo edificable o la existencia de un parque de viviendas antiguas que necesitan rehabilitación.

En segundo lugar, una mayor preferencia por la vivienda en alquiler como régimen de tenencia por parte de los hogares españoles, tendencia que se ha venido señalando en anteriores ediciones de la presente Memoria[132], y que responde al deterioro de la renta disponible y de la riqueza de las familias durante la crisis.

Asimismo, la búsqueda de una mayor rentabilidad, también por parte de inversores profesionales[133], habría aumentado el atractivo de la vivienda para otros usos distintos del residencial, con el consiguiente traslado de esa oferta limitada de vivienda a los otros segmentos. Las razones detrás de esta tendencia son múltiples, pero destacan dos de carácter coyuntural: la elevada presión de la demanda ejercida por el turismo y la escasa rentabilidad que presentan otras inversiones alternativas. Esto explicaría, además, no sin ciertos rasgos especulativos, el incremento en las compraventas en determinadas zonas, ejerciendo una presión sobre los precios del metro cuadrado de las viviendas.

No obstante, a pesar de este comportamiento del mercado de alquiler de la vivienda, por el momento, algunos elementos contribuyen a aminorar su impacto sobre el conjunto de la economía. En primer lugar, tal y como se expone en el apartado siguiente dedicado al sector financiero, el saldo vivo de los créditos a las actividades inmobiliarias y a la construcción siguió reduciéndose, y las nuevas concesiones de créditos hipotecarios, aunque aumentaron, lo hicieron a tasas muy suaves. En segundo lugar, las tensiones en los precios están muy concentradas geográficamente, principalmente en las grandes ciudades españolas. En tercer lugar, todavía hay un importante *stock* de viviendas sin vender y la producción de vivienda nueva aumenta por

CUADRO I-14. RENTABILIDAD DE INVERSIONES ALTERNATIVAS A LA VIVIENDA
(Tasa de variación interanual)

	Datos anuales			Datos trimestrales			
Conceptos	**2015**	**2016**	**2017**	**I-17**	**II-17**	**III-17**	**IV-17**
Vivienda (alquiler más variación de precios)	8,8	8,8	11,4	9,6	9,8	10,9	11,4
Rentabilidad bruta por alquiler	4,5	4,4	4,2	4,3	4,3	4,2	4,2
Bonos del estado a 10 años	1,8	1,3	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5
Depósitos de hogares e ISFLSH	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bolsa (IBEX-35)	–7,2	–2,0	7,4	19,9	27,9	18,2	7,4

Fuente: Banco de España, *Síntesis de indicadores.*

132. En el apartado dedicado a vivienda del capítulo III.
133. La actividad en el mercado inmobiliario español en 2017, tanto de los fondos de inversión internacionales como de las SOCIMI (sociedades anónimas cotizadas de inversión en el mercado inmobiliario) fue muy dinámica.

primera vez en 2017, pero está aún muy lejos de los niveles alcanzados en los años previos a la crisis. En cuarto y último lugar, aunque la economía está recuperándose, la accesibilidad a la vivienda se ve condicionada por el alto nivel de desempleo y la debilidad en el crecimiento de los salarios.

3.3.5. Servicios

El VAB del sector servicios moderó su crecimiento en 2017 de modo que registró un avance del 2,6 por 100 de media, 0,4 puntos porcentuales menos que en 2016. De nuevo todas las ramas de actividad contribuyeron al crecimiento, excepto las actividades financieras y de seguros cuyo VAB no crece desde el inicio de la crisis. El ejercicio se saldó con un crecimiento medio del empleo del 2,5 por 100, casi 340.000 empleos más medidos en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

Para describir la evolución del sector servicios resultaría deseable distinguir la seguida por la producción de los servicios de mercado de la de no mercado, pero la mayor parte de la información estadística se concentra en el primer tipo de servicios y es la que se recoge principalmente en este apartado. No obstante, y aunque no son estrictamente servicios de no mercado, resulta interesante destacar que la producción de los servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación[134] siguió creciendo en 2017, y aceleró su ritmo a finales de año (gráfico I-13). Pese a ello, su ritmo de crecimiento continúa siendo inferior al del PIB, hecho que viene produciéndose desde el primer trimestre de 2014, en coherencia con los esfuerzos que viene realizando España en términos de consolidación fiscal. Estos servicios representarían en 2017 algo más del 25 por 100 del valor total de la producción del sector servicios[135].

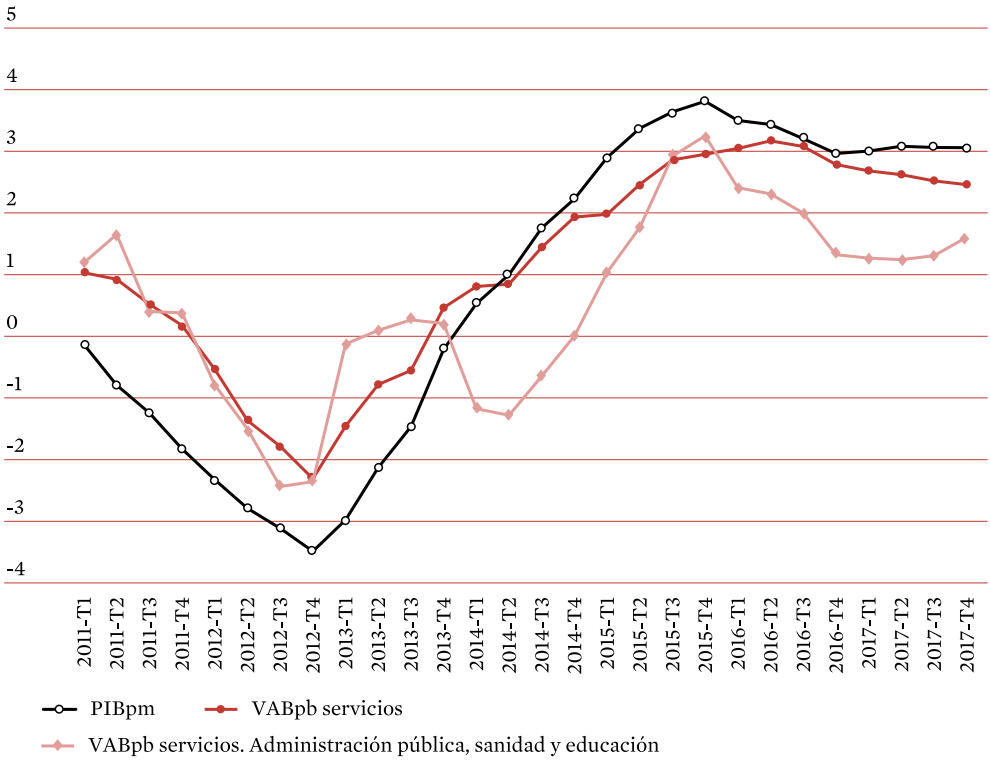
Por otra parte, la cifra de negocios de los servicios de mercado creció un 6,3 por 100, el valor más alto de los últimos cuatro años, en coherencia con el ritmo de crecimiento de la economía, y corrobora el empuje de la demanda interna, tanto de consumo como de inversión (cuadro I-15).

La cifra de negocios de la gran rama de comercio avanzó un 6,5 por 100, 2,6 puntos superior al avance de 2016. El fuerte crecimiento de las ventas del comercio al por mayor y el mayor ritmo de aumento de las ventas al por menor compensaron la amortiguación de las ventas de la rama venta y reparación de vehículos y motocicletas que, aunque fue la subrama más dinámica, con un crecimiento del 9,7 por 100, habría dejado atrás crecimientos de dos dígitos como los registrados desde 2014, acusando la finalización del Plan PIVE en 2016.

En efecto, destacó el aumento de las ventas del comercio al por mayor, con un 7,5 por 100, cuatro puntos por encima del crecimiento del año anterior. Todas las actividades

134. 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 provistas por empresas privadas.
135. Medido en términos corrientes.

GRÁFICO I-13. PIB DEL SECTOR SERVICIOS, 2011-2017
(Variación interanual en por 100 de los índices de volumen encadenados)



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

contempladas en la venta al por mayor, salvo los artículos de uso doméstico, mejoraron los registros del año 2016, destacando el avance de los combustibles, metales y otros, y el de otra maquinaria, equipos y suministros. Las ventas del comercio al por menor crecieron un 3,5 por 100, superando el crecimiento de las ventas de 2016 en 1,4 puntos, lo que le llevó a marcar el ritmo más alto desde el inicio de la crisis.

El resto de los servicios de mercado, diferentes del comercio, mostraron igualmente su dinamismo, con aumentos de sus ventas en 2017 por encima del 3 por 100, y la mayor parte mejorando el crecimiento del año anterior.

Destacaron los avances de las ventas de la rama de actividades profesionales, científicas y técnicas, que crecieron un 9,6 por 100. Todas sus subramas contribuyeron a la mejora de las ventas, destacando el crecimiento de la cifra de negocios de los servicios de asesoría jurídica, contable y consultoría, y la de servicios técnicos de arquitectura e ingeniería, esta última en coherencia con la reactivación del sector de la construcción.

CUADRO I-15. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2011-2017
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Índice general	–1,4	–6,0	–2,1	2,7	4,8	4,2	6,3
1. Comercio	–2,4	–6,0	–1,9	3,1	4,9	3,9	6,5
1.1. Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–9,5	–15,9	–4,7	11,6	18,2	11,7	9,7
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–10,3	–17,3	–4,5	13,9	20,5	12,8	10,4
Mantenimiento y reparación de vehículos	–4,7	–8,1	–5,5	–0,1	5,2	4,7	4,4
1.2. Comercio al por mayor	–1,4	–5,5	–1,2	3,4	4,6	3,5	7,5
Intermediarios del comercio	–0,3	1,5	1,0	1,8	6,3	6,5	7,1
Materias primas agrarias y de animales vivos	7,8	–4,4	–0,4	2,7	4,3	1,7	4,6
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–3,2	–3,7	–0,5	1,9	7,4	4,6	5,3
Artículos de uso doméstico	–1,4	–3,8	0,1	5,5	4,4	7,1	5,1
Equipos para las tecnologías de la información	–9,3	–18,1	–0,5	4,6	11,2	0,5	3,3
Otra maquinaria, equipos y suministros	–2,9	–7,6	–7,0	1,6	10,5	6,5	10,0
Combustibles, metales y otros	0,6	–4,2	–1,8	3,6	–0,7	–1,0	13,2
Comercio al por mayor no especializado	2,6	–4,4	–3,4	3,8	6,8	6,8	8,9
1.3. Comercio al por menor	–1,8	–4,1	–2,4	0,5	1,8	2,1	3,5
2. Otros servicios	0,7	–6,2	–2,5	2,0	4,5	4,8	6,1
2.1. Transporte y almacenamiento	2,5	–3,4	–0,5	4,3	4,0	2,3	6,5
Transporte terrestre	–0,1	–4,9	–1,4	3,2	3,4	2,3	5,2
Transporte por ferrocarril	4,0	–9,1	2,0	7,3	3,7	1,6	3,3
Transporte por taxi	4,1	–4,1	–5,7	0,7	1,2	3,9	4,4
Otro transporte terrestre de pasajeros	0,3	–2,0	–1,6	1,6	3,1	2,8	6,8
Transporte por carretera y servicios de mudanza	–1,2	–4,9	–0,8	3,4	3,9	2,0	5,4
Transporte marítimo	–8,3	–5,7	–11,2	1,2	3,7	3,2	5,6
Transporte aéreo	3,1	–1,1	–1,2	6,2	4,4	2,9	6,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	6,8	–1,1	1,3	5,3	4,3	2,1	7,9
Actividades postales y de correos	–1,1	–7,7	–3,3	2,0	5,2	3,7	5,2
2.2. Hostelería	0,8	–6,4	–0,1	4,2	5,1	6,8	5,0
Servicios de alojamiento	7,5	–4,6	2,9	5,9	6,3	8,1	6,2
Servicios de comidas y bebidas	–2,2	–6,2	–1,5	3,3	4,6	6,2	4,4
2.3. Información y comunicaciones	–1,6	–4,8	–5,2	–0,2	3,0	4,6	3,2
Edición	–3,7	–8,4	–5,2	1,7	3,4	2,8	0,2
Actividades cinematográficas y edición musical	3,4	–7,9	–9,9	6,0	2,7	4,6	8,2
Programación y emisión de radio y televisión	–3,0	–5,8	–0,9	4,9	8,0	4,8	–1,2
Telecomunicaciones	–5,6	–8,0	–7,5	–6,6	–0,1	4,9	1,2
Programación y consultoría informática	5,2	2,4	–1,5	5,5	5,6	4,9	6,2
Servicios de información	4,0	0,1	–6,5	2,2	3,0	5,2	4,4
2.4 Actividades profesionales, científicas y técnicas	0,9	–9,1	–3,7	–0,2	4,7	6,4	9,6
Asesoría jurídica, contable y consultoría	2,5	–6,1	–1,3	1,0	5,9	8,1	11,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	2,4	–11,4	–4,2	–3,2	3,7	5,4	9,0
Publicidad y estudios de mercado	–2,0	–11,2	–5,8	1,9	4,5	5,6	7,6
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	–5,2	–6,2	–7,2	1,0	3,4	3,7	9,5

CUADRO I-15. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2011-2017 *(continuación)*
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	0,3	–5,2	–3,3	0,9	7,3	5,5	5,8
Actividades relacionadas con el empleo	3,6	–11,7	3,8	16,8	18,6	11,8	15,9
Agencias de viaje y operadores turísticos	–0,4	–6,8	–3,2	0,4	8,4	4,2	2,7
Actividades de seguridad e investigación	0,3	–3,8	–1,7	2,5	3,0	5,3	4,5
Actividades de limpieza	1,6	–4,8	–1,9	–0,9	2,0	3,3	5,6
Actividades administrativas de oficina	–0,6	–7,7	–8,2	–3,0	8,1	7,5	7,2

Fuente: INE, *Indicadores de actividad del sector servicios. Datos Brutos.* Base 2010. CNAE-09.

La cifra de negocios de los servicios de transporte y almacenamiento avanzaron un 6,5 por 100, dado el efecto tractor que sobre ella ejerce el resto de la actividad económica. De todas las actividades contempladas en esta rama, destacó el crecimiento de los servicios de almacenamiento y de las actividades anexas al transporte, un 7,9 por 100.

Tras los buenos resultados de 2016, los servicios de hostelería y los de información y comunicaciones moderaron el ritmo de avance de sus cifras de negocio. Dentro de estos últimos se encuentra la única subrama que redujo sus ventas respecto a 2016, Programación y emisión de radio y televisión, que cayó un 1,2.

Finalmente, las ventas de las actividades administrativas y de servicios auxiliares también mejoraron, aunque de forma moderada respecto a 2016; sin embargo, resulta reseñable la evolución de las actividades relacionadas con el empleo que, con un crecimiento del 15,9 por 100, alcanzó el mejor registro del conjunto de las actividades de servicio de mercado.

Según el Índice de Comercio al por Menor del INE —que permite distinguir por grupo de productos según su finalidad de consumo y por modo de distribución—, las ventas del comercio minorista, sin incluir las de las estaciones de servicios, crecieron un 1,4 por 100, frente al 3,6 por 100 del ejercicio anterior. La moderación en el ritmo de ventas alcanzó a todas y cada una de las comunidades autónomas, llegando en los casos de Cataluña y Extremadura a registrar caídas del 0,3 y 0,2 por 100, respectivamente.

Las ventas minoristas moderan su crecimiento

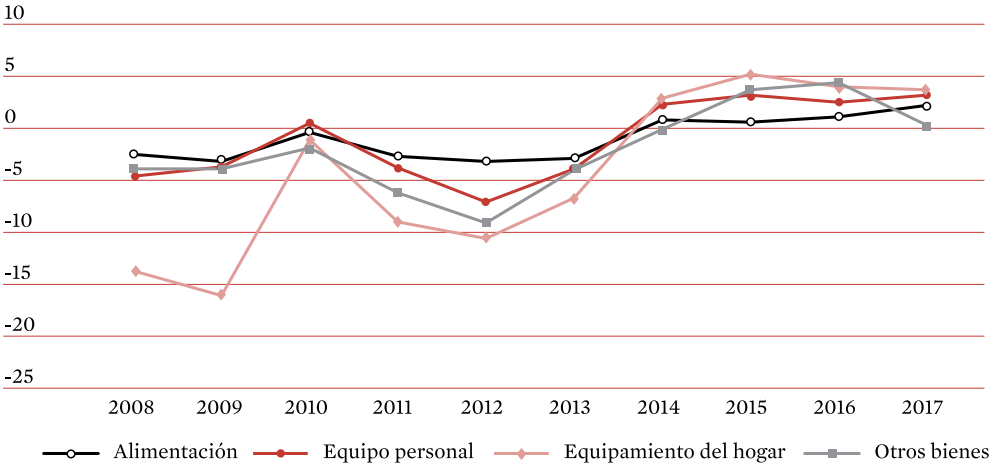
Por grupos de producto, el índice revela que las ventas en la fase de recuperación económica se concentraron en primera instancia en bienes destinados al equipamiento del hogar (gráfico I-14a). Pero en 2017, una vez consolidada la fase de recuperación y satisfecha parte de la demanda embalsada durante los años de crisis, los mayores avances se dieron en las ventas de alimentación y equipo personal.

La aminoración en el ritmo de las ventas fue diferente en función del tipo de establecimiento considerado, de modo que, las empresas unilocalizadas y, sobre todo,

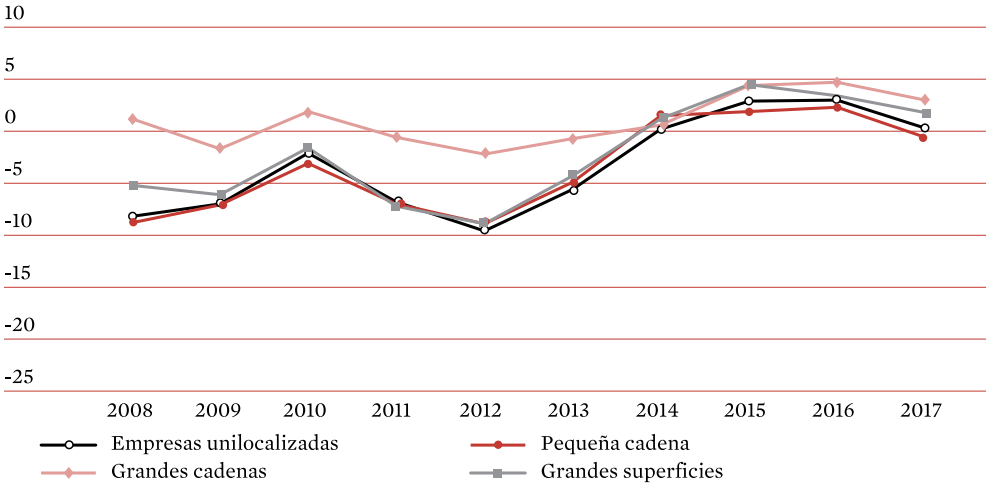
las pequeñas cadenas, fueron las que más acusaron esta moderación en el ritmo de ventas (gráfico I-14b). También las grandes cadenas y las grandes superficies aumentaron sus ventas en menor medida de lo que lo hicieron el ejercicio anterior. No obstante, cabe destacar que las grandes cadenas comerciales siguieron liderando el crecimiento de las ventas minoristas en 2017.

GRÁFICO I-14. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2017
(Variación de la tasa anual de venta media en lo que va de año, diciembre)

a) Por tipo de producto



b) Por modo de distribución



Fuente: INE, *Índice de Comercio al por Menor*.

España, segundo destino turístico a nivel mundial

Según datos de la Organización Mundial del Turismo, España fue el segundo destino más visitado del mundo en 2017, por detrás de Francia y superando por primera vez a Estados Unidos.

Con un total de 81,8 millones de turistas extranjeros, un 8,6 por 100 más que el ejercicio anterior, España volvió a alcanzar una cifra récord en 2017, hecho que se viene produciendo año tras año desde 2001, lo que permite hablar de una tendencia consolidada que en parte se habría construido a partir de la pérdida de atractivo como destinos turísticos de algunos de los principales países competidores de España en el Mediterráneo, a causa de la inestabilidad política o los problemas de seguridad (cuadro I-16).

Tras siete años consecutivos registrando cifras récord, se podría afirmar que el continuo crecimiento del PIB turístico responde a cambios estructurales en su capacidad competitiva, que se explicarían[136], 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 en otros factores, en concreto en los relacionados con el clima, con la dotación de recursos naturales y culturales y con las infraestructuras y servicios de alojamiento; factores recogidos por el Foro Económico Mundial en su Índice de Competitividad Turística[137] que volvió a liderar España en su edición de 2017.

Reino Unido, Alemania y Francia continúan siendo los principales países de residencia de los turistas que visitan España, respondiendo de más de la mitad de los llegados en 2017 (cuadro I-17). Las llegadas de turistas procedentes del Reino Unido y de Alemania crecieron un 6,2 y un 6,1 por 100, respectivamente; mientras que los procedentes de Francia cayeron un 0,1 por 100, único país que redujo las visitas a España de sus residentes. Aunque las mayores tasas de crecimiento en el número de turistas vinieron del otro lado del Atlántico, con un 32,4 por 100 de los procedentes de Estados Unidos y un 25,8 por 100 del resto de América.

Cataluña continuó siendo el principal destino preferido por los turistas extranjeros, acogiendo a más de una quinta parte de los turistas que visitan España; no obstante, su crecimiento fue el más moderado de entre los distintos destinos turísticos españoles, como consecuencia del retroceso registrado en el cuarto trimestre del año, en parte consecuencia de los atentados en Barcelona y Cambrils. Madrid y la Comunidad Valenciana lograron los mayores avances en 2017, con crecimientos del 15,8 y del 15,3 por 100, respectivamente.

Los turistas internacionales realizaron un gasto turístico de 86.823 millones de euros, un 12,2 por 100 más que en 2016. Los turistas que gastaron más en España

136. Banco de España, *Informe trimestral de la economía española, Boletín Económico 1/2017.*
137. World Economic Forum, *Travel and Tourism Competitiveness Report 2017*. Resultados a partir de un análisis comparado entre 136 países.

CUADRO I-16. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2014-2017

Conceptos	2014	2015	2016	2017	Tasa de var. anual 2016-2017 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (INE)					
Turistas*	64.995.275	68.215.225	75.563.198	81.786.364	8,2
Encuesta de gasto turístico (IET)					
Turistas (mill. euros)*	63.094	67.258	77.625	86.823	11,8
Movimientos turísticos de los españoles (IET)					
Total viajes	151.397.320	173.990.297	181.950.844	193.689.288	6,5
Viajes al extranjero	11.782.715	15.066.682	15.732.053	17.289.486	9,9
Viajes dentro de España	139.614.605	158.923.615	166.218.791	176.399.802	6,1
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)					
Ocupación hotelera					
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	87.814.529	93.081.008	99.840.030	103.518.488	3,7
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	295.260.639	308.186.523	331.168.939	340.259.270	2,7
Grado de ocupación (%)	54,8	57,0	60,0	61,0	1,7
Ocupación en acampamentos turísticos					
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.332.425	6.712.586	7.398.542	7.909.379	6,9
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	32.309.454	34.482.060	36.641.640	39.076.530	6,6
Grado de ocupación (%)	36,9	38,0	39,0	40,0	2,6
Ocupación en apartamentos turísticos					
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	9.677.061	10.291.846	11.709.086	12.705.264	8,5
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	66.412.727	68.340.105	74.811.086	78.288.361	4,6
Grado de ocupación (%)	40,9	41,0	42,0	41,0	–2,4
Ocupación en alojamientos de turismo rural					
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	2.822.948	3.222.266	3.633.611	4.024.049	10,7
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	7.750.574	8.746.217	9.922.075	10.979.849	10,7
Grado de ocupación (%)	14,8	17,0	18,0	19,0	5,6
Balanza de pagos (Banco de España)					
Ingresos por turismo (millones de euros)	49.011	50.926	54.660	60.156	10,1
Pagos por turismo (millones de euros)	13.571	15.654	17.437	19.586	12,3
Saldo por turismo (millones de euros)	35.440	35.272	37.223	40.570	9,0
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)					
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	2.001.448	2.093.334	2.193.731	2.297.331	4,7
Hostelería y agencias de viaje	1.396.975	1.468.376	1.548.194	1.622.631	4,8
Servicios de alojamiento	263.687	274.382	292.338	310.942	6,4
Servicios de comidas y bebidas	1.082.623	1.141.295	1.200.183	1.252.642	4,4
Agencias de viajes / Operadores turísticos	50.665	52.699	55.673	59.047	6,1

Fuente: Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Ficha de coyuntura anual*, elaborada a partir de datos propios y del Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

fueron los británicos, que responden de casi un 20 por 100 del total, seguidos de los alemanes y los franceses, con un 14,1 y un 8,1 por 100, respectivamente.

Resulta reseñable que, aunque las dos terceras partes de las pernoctaciones se realizaron en establecimientos hoteleros, con un crecimiento del 6,5 por 100 en 2017,

CUADRO I-17. TURISTAS POR PAÍS DE PROCEDENCIA Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE DESTINO, 2017

Países de procedencia	Núm.	Tasa variación anual
Total	**81.786.364**	**8,59**
Alemania	11.888.019	6,06
Bélgica	2.475.208	7,54
Francia	11.250.278	–0,07
Irlanda	2.047.379	13,21
Italia	4.223.895	6,41
Países Bajos	3.670.240	9,4
Países Nórdicos	5.855.644	14,17
Portugal	2.129.000	6,65
Reino Unido	18.779.466	6,25
Rusia	1.145.848	14,06
Suiza	2.062.411	21,07
Resto de Europa	5.523.246	9,87
Estados Unidos de América	2.650.068	32,38
Resto América	3.235.718	25,8
Resto del mundo	4.849.945	12,69

Comunidades autónomas de destino	Núm.	Tasa variación anual
Total	**81.786.364**	**8,6**
Andalucía	11.530.070	8,9
Baleares	13.790.968	6,1
Canarias	14.213.686	7,2
Cataluña	19.046.720	5,0
Comunidad Valenciana	8.918.327	15,4
Madrid	6.694.686	15,8
Resto comunidades autónomas	7.591.906	11,4

Fuente: INE, *Movimientos turísticos en fronteras.*

el alojamiento en viviendas de alquiler avanzó un 20,2 por 100, aumentando su cuota entre los establecimientos elegidos por los turistas. Detrás de este crecimiento en el uso de apartamentos turísticos se encuentra el auge de las plataformas *online* de alquiler, que se adaptan a los nuevos hábitos de consumo[138], pero que, a su vez, ejercen presión sobre los precios de los alquileres para vivienda habitual en determinadas zonas de España, como ya se ha indicado al tratar el sector de la construcción y se expondrá en el apartado dedicado a la vivienda del capítulo III de la presente edición de la Memoria.

3.4. SECTOR FINANCIERO

La evolución del sector financiero español en 2017 estuvo marcada nuevamente por la presión que en su rentabilidad ejercen el entorno de bajos tipos de interés, el alto número de activos improductivos en los balances, un marco de negocios más competitivo, el creciente desarrollo de fuentes de financiación alternativa y una regulación más exigente en términos de requisitos de capital y supervisión.

Esta situación marcó la política crediticia de las entidades a lo largo del año, que tuvieron que conjugar la necesidad de ser más selectivas en cuanto a los riesgos, con

138. Véase Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos.*

la de tratar de mejorar sus márgenes de interés. De hecho, el actual entorno en el que se desarrolla la actividad de las entidades españolas exige rediseñar y reorientar sus modelos de negocio, aprovechando al máximo las oportunidades que ofrece el proceso de digitalización.

Resultados de las entidades financieras en 2017

Las entidades financieras españolas mejoraron sus resultados respecto a 2016, con una rentabilidad sobre fondos propios del 6 por 100 y un resultado consolidado superior a los 15.000 millones de euros, un 44 por 100 más que en el ejercicio anterior. Sin embargo, tal y como señala el Banco de España en su Informe de Estabilidad Financiera, la resolución del Banco Popular en junio (recuadro I-13) provocó que, en términos absolutos, las entidades financieras registraran en 2017 una pérdida contable de 3.920 millones de euros (gráfico I-15). De ese modo, el conjunto de entidades financieras cerraron el segundo trimestre del año con pérdidas contables por valor de 9.684 millones de euros. Esto supuso, en términos anuales, volver a rentabilidades negativas, un –1,7 por 100 de los recursos propios (ROE, *Return on Equity*), circunstancia que no se daba desde 2012, año del rescate financiero. Además, aumentó ligeramente el coste del riesgo por el aumento de la dotación para insolvencia en un 9,4 por 100.

RECUADRO I-13. RESOLUCIÓN DEL BANCO POPULAR

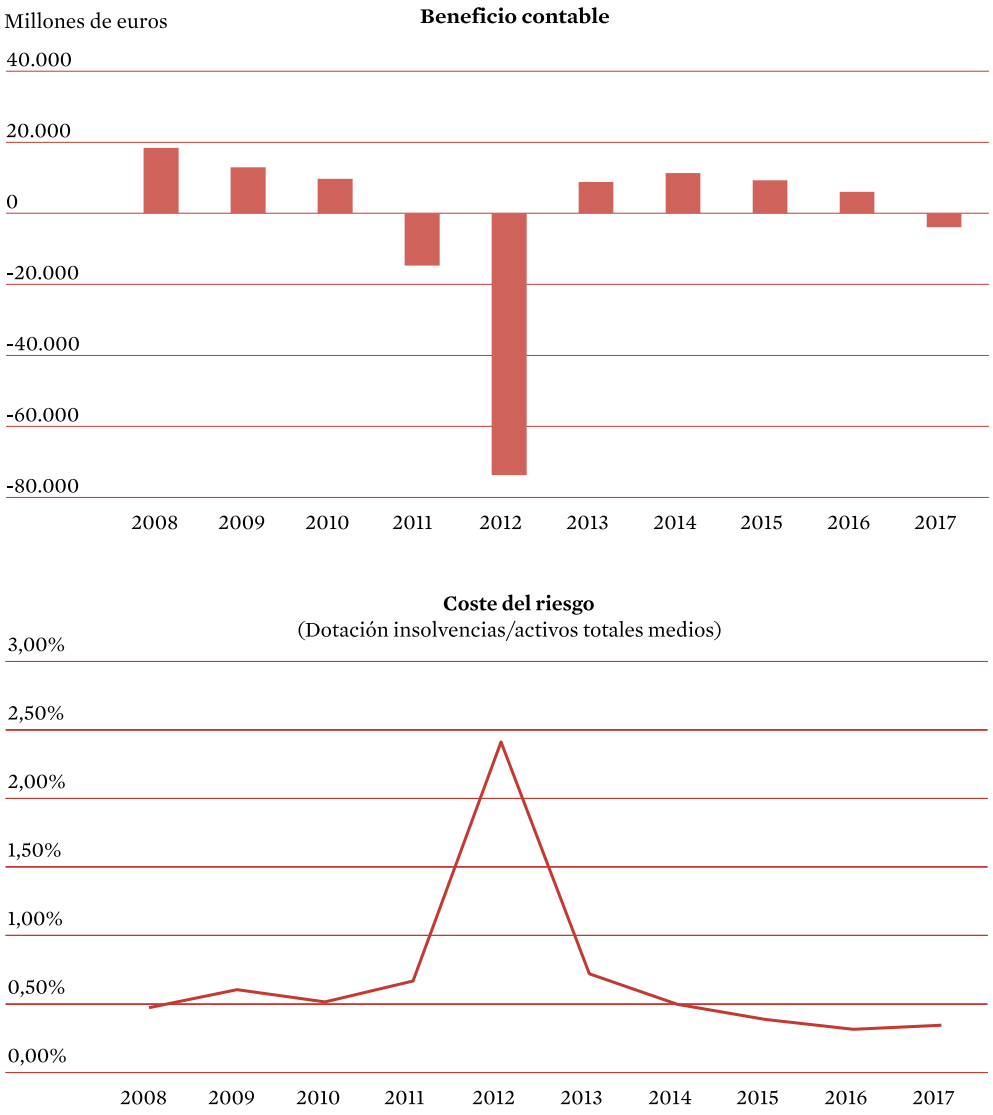
En febrero de 2017 el Banco Popular anunció pérdidas para el cierre de 2016 por valor de 3.500 millones de euros. Este resultado dio lugar a una revisión a la baja de su calificación crediticia por parte de las agencias de *rating*, generándose mayor inquietud entre sus accionistas y clientes. Ello condujo, a su vez, a un grave deterioro de su cotización bursátil y de su base de depósitos, que terminó afectando a la liquidez disponible, a pesar de las medidas adoptadas por el banco.

Este deterioro de la situación de la entidad, objetivo de seguimiento especialmente intenso por parte del supervisor a lo largo de 2017 y de la Junta de Riesgo Sistémico en sus últimas semanas, llevó al BCE a determinar que la entidad era incapaz, en un futuro cercano, de atender el pago de sus deudas u otras obligaciones financieras en la fecha de su vencimiento (*failing or likely to fail,* FOLTF) y, conforme al artículo 18.1, del Reglamento 806/2014/UE del Mecanismo Único de Resolución Bancaria, declaró su inviabilidad el 6 de junio de 2017.

La Junta Única de Resolución activó la resolución del Banco Popular, que finalmente resultó en la venta de la entidad al Banco Santander. El *Informe de Estabilidad Financiera* del Banco de España de noviembre de 2017 recoge los detalles del proceso de resolución del Banco.

Fuente: Banco de España (2018), *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2017.*

GRÁFICO I-15. RESULTADO DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS ESPAÑOLAS, 2008-2017



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

No obstante, y a pesar de la mejora generalizada de la situación económico-financiera de las entidades, su rentabilidad todavía se enfrenta al escaso margen de intereses, a la presencia de activos improductivos[139] en los balances bancarios y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución.

139. 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.

Además, los gastos de explotación aumentaron nuevamente en 2017, y ello pesar del cierre de 1.336 oficinas y de la reducción en 2.000 personas del número de ocupados. La tendencia al alza de los gastos de explotación reflejaría el esfuerzo para adaptarse al proceso de digitalización y al desarrollo de los servicios de banca electrónica, impactando negativamente a corto plazo sobre los resultados de las entidades, aunque en el medio plazo se espera que mejore la productividad del sector. Por otra parte, las entidades también buscaron aumentar su rentabilidad a través del incremento de las comisiones, fuente de ingresos adicional, que aumentaron para el conjunto del año un 6,1 por 100.

Continúa el desendeudamiento y el descenso de la morosidad

Por séptimo año consecutivo se redujo la deuda viva que mantienen con las entidades de crédito tanto los hogares como las empresas no financieras. Se comienza a observar, no obstante, una desaceleración de esa reducción que responde en parte al avance de las nuevas concesiones de crédito.

A este proceso de desendeudamiento contribuyeron el mantenimiento de los tipos de interés en niveles históricamente bajos, el esfuerzo de ahorro por parte de las sociedades no financieras y el recurso por parte de las empresas de mayor tamaño al endeudamiento directo en los mercados en lugar de al crédito de las entidades financieras. De este modo, el crédito al sector privado se redujo un 1,7 por 100 (cuadro I-18), hasta los 1,25 billones de euros.

CUADRO I-18. EVOLUCIÓN DEL SALDO VIVO DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2008-2017
(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	–32,5
2011	–3,3	–4,2	–2,4	–1,0	–10,4	–8,0	14,8	–6,6
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
2017	–1,7	–2,2	–0,9	–2,5	21,0	0,1	0,3	–24,2
Pro memoria: saldo vivo dic. 2017 millones de euros	1.253.915,9	591.614,5	646.733,7	521.888,9	43.893,7	80.950,8	5.170,0	10.397,5

* ISFLSH: Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El saldo vivo del crédito a los hogares solo descendió un 0,9 por 100, y respondió en 2017 del 51,6 por 100 del saldo vivo total de crédito, cuando al inicio de la crisis el crédito a los hogares suponía el 44,8 por 100 del total. En efecto, frente a las empresas, el ritmo de desendeudamiento de las economías domésticas es inferior, dadas las características de sus créditos —con un peso importante de los asumidos para la adquisición de vivienda, que suelen ser de largo plazo—, así como por su menor capacidad para renegociar los créditos.

Además, volvió a aumentar 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 dedicados a bienes de consumo duradero aumentó por cuarto año consecutivo y lo hizo a un ritmo del 21,0 por 100. Su elevado dinamismo explicaría una parte importante del avance de la demanda de consumo de los hogares, en coherencia, además, con la reducción de la tasa de ahorro de las familias, que se situó en niveles históricamente bajos[140].

Las empresas, en su conjunto, continuaron su desapalancamiento, aunque a un ritmo más suave que en años anteriores, –2,2 por 100, identificándose diferencias considerables por ramas de actividad. En 2017 el desendeudamiento de la actividad productiva respondió exclusivamente al esfuerzo por desapalancar las actividades de las ramas de construcción, actividades inmobiliarias y otros servicios (cuadro I-19). Estas tres actividades suponen conjuntamente el 41,5 por 100 del saldo vivo de crédito a favor del tejido empresarial.

El resto de actividades productivas aumentaron su nivel de endeudamiento a través de crédito, en línea con la recuperación económica, el mayor nivel de actividad e inversión y la mayor actividad crediticia de las entidades —sobre todo, a favor de las pymes—. Destaca la magnitud del aumento en el endeudamiento del sector primario y del comercio, con tasas del 7,2 y 6,2, respectivamente. Asimismo, sobresale el aumento del apalancamiento de la industria y del sector de transportes y comunicaciones; ambos sectores habían venido mostrando un fuerte desendeudamiento desde el año 2010, lo que puede indicar tanto el giro de las expectativas empresariales como la consolidación de la actividad y sus efectos positivos sobre la morosidad.

La continuidad de la expansión monetaria permitiría que algunas empresas siguieran, en 2017, renegociando el coste de su endeudamiento, pero, además, otras empresas, sobre todo las de mayor dimensión, pudieron optar por sustituir el crédito de las entidades por emisiones de deuda propia, aprovechando los tipos más bajos derivados de la desintermediación financiera. Algunas de esas grandes empresas españolas se beneficiaron de las compras que hizo el BCE de deuda corporativa, como parte de su estrategia de política monetaria no convencional.

140. Véase apartado 3.7, *Financiación de la economía,* dentro de este capítulo.

CUADRO I-19. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2017

(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
2017	–2,2	7,2	0,7	–13,2	–2,3	6,2	1,1	5,3	0,2	–8,9	–5,4
Pro memoria: saldo vivo dic. 2017	591.614,5	20.330,0	108.532,7	34.626,1	428.124,8	75.017,9	27.067,2	34.223,5	80.627,7	109.997,7	101.190,8

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico.*

El nivel agregado de morosidad descendió hasta una tasa del 7,8 por 100, frente al 9,1 del año anterior, gracias al descenso del volumen de créditos dudosos al sector privado, y aunque todavía se situaría en niveles superiores a los anteriores a la crisis, habrían permitido fortalecer los balances de las entidades (cuadro I-20). De esta manera, la morosidad se sitúa en el nivel más bajo desde diciembre de 2011, cuando estaba en el 7,8 por 100. La mejora de la actividad económica y del mercado de trabajo, junto al descenso de los tipos de interés, habría permitido tanto a hogares como a empresas reducir sus ratios de mora.

La tasa de morosidad de los hogares se redujo solamente una décima de punto, hasta el 5,4 por 100, como resultado de un ligero aumento de la morosidad en los créditos para adquisición y rehabilitación de la vivienda, y de la caída de cuatro décimas de la morosidad de los créditos para la compra de bienes de consumo duradero. La tendencia a la baja de la mora en los créditos para las familias reduce el riesgo para el sistema financiero e indica una mejora en la situación económica de los hogares. No obstante, cabe recordar que en los años anteriores a la irrupción de la crisis la morosidad de los hogares en los créditos relacionados con la vivienda estaba por debajo del 1 por 100, y la de los créditos de consumo para bienes duraderos pocas veces superaba el 2 por 100.

El mayor descenso de la tasa de morosidad se dio en los créditos destinados a las actividades productivas, hasta el 10,3 por 100, diez puntos por debajo del nivel máximo alcanzado en el periodo de crisis. Todas las ramas de actividad redujeron sus tasas de morosidad, aunque todavía se sitúan en niveles muy superiores a los de 2008 (salvo en el caso de los intermediarios financieros). La mayor parte de estas tasas pasaron

CUADRO I-20. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN FINALIDAD, 2008-2017
(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	11,4
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
2017	7,8	10,3	5,4	4,8	2,9	11,1	5,7	16,2

* ISFLSH: Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico.*

CUADRO I-21. TASAS DE MOROSIDAD SEGÚN ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2017
(Créditos dudosos sobre crédito total)

					Servicios						
Años	Total	Sector primario	Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicac.	Interm. fin. (no bancos)	Actividades inmob.	Otros svcios.
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
2017	10,3	7,5	8,6	24,1	9,7	10,2	10,7	6,3	0,4	18,1	8,5

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico.*

a cifras de un dígito, pero aún se mantiene alta la morosidad del sector de la construcción y de los servicios relacionados con las actividades inmobiliarias, lo que todavía se sigue contabilizando en el balance de las entidades de créditos como activos problemáticos, exigiendo continuos esfuerzos en la dotación de provisiones (cuadro I-21).

De hecho, a pesar del descenso en la tasa de morosidad de los créditos a favor de las actividades productivas, las entidades de crédito españolas siguen teniendo un problema con los denominados activos improductivos que, además de los créditos dudosos, incluyen los bienes adjudicados por impago de deuda, y aquellos dañados que han ido refinanciándose. Aunque se han ido desprendiendo de ellos poco a poco, organismos como el FMI[141] apuntan a que todavía suponen un elevado riesgo y perjudica la rentabilidad de las entidades financieras españolas.

El crédito nuevo aumenta para pymes y hogares

Las entidades financieras españolas aumentaron la concesión de nuevos créditos tanto para las economías domésticas como para las empresas de pequeña dimensión[142], 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 las empresas no financieras alcanzó los 419.396 millones de euros, un 3,7 por 100 superior al crédito nuevo de 2016. El otorgado a favor de

141. FMI, *Country Report n.º 17/319. Spain: 2017 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Spain,* Fondo Monetario Internacional, octubre de 2017.
142. 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.

las pequeñas y medianas empresas avanzó respecto al ejercicio anterior para todos los plazos, y siguieron endeudándose mayoritariamente a tipo de interés variable. Las grandes empresas, identificadas con los créditos de más de un millón de euros, redujeron los créditos a tipo variable y lo aumentaron para plazos más largos, aprovechando que los tipos de interés se situaban en mínimos históricos (gráfico I-16a).

Una parte importante de la evolución de las nuevas concesiones de crédito al tejido empresarial fue resultado de la extensión del programa de compras de activos del BCE a títulos de deuda corporativa en 2016[143]. El resultado de esta medida fue una caída de la concesión de créditos nuevos a favor de las grandes empresas en aquel ejercicio, puesto que las grandes empresas emisoras de bonos aprovecharon el programa del BCE para sustituir crédito bancario por emisiones de deuda propia. Este efecto se extendió también a 2017, aunque fue aminorando su ritmo de caída a lo largo del año (gráfico I-16b).

Las entidades de crédito, ante el descenso de la demanda de crédito de esas grandes compañías, redirigieron sus fondos al resto del tejido empresarial, pero lo hicieron de manera desigual, favoreciendo en mayor medida a otras grandes empresas no emisoras con un perfil de riesgo similar a las que amortizaron sus créditos. No obstante, también aumentaron los créditos a favor de las pequeñas y medianas empresas. Según los cálculos publicados por el Banco de España[144], por cada 100 euros que descendió el crédito de las empresas emisoras, 48 euros se dirigieron hacia créditos a favor de otras grandes compañías, 15 a empresas medianas y otros 15 euros a las empresas más pequeñas y microempresas.

Con esta medida —y sin tener en cuenta los descubiertos y las líneas de crédito, que en principio se destinan a la financiación del circulante— los créditos nuevos a favor de las pymes, aproximados por los créditos inferiores a un millón de euros, han pasado de representar el 42,1 por 100 del total en 2015 a un 54,2 por 100 en 2017, mejorando la financiación crediticia de las pymes y, en consecuencia, facilitando sus inversiones.

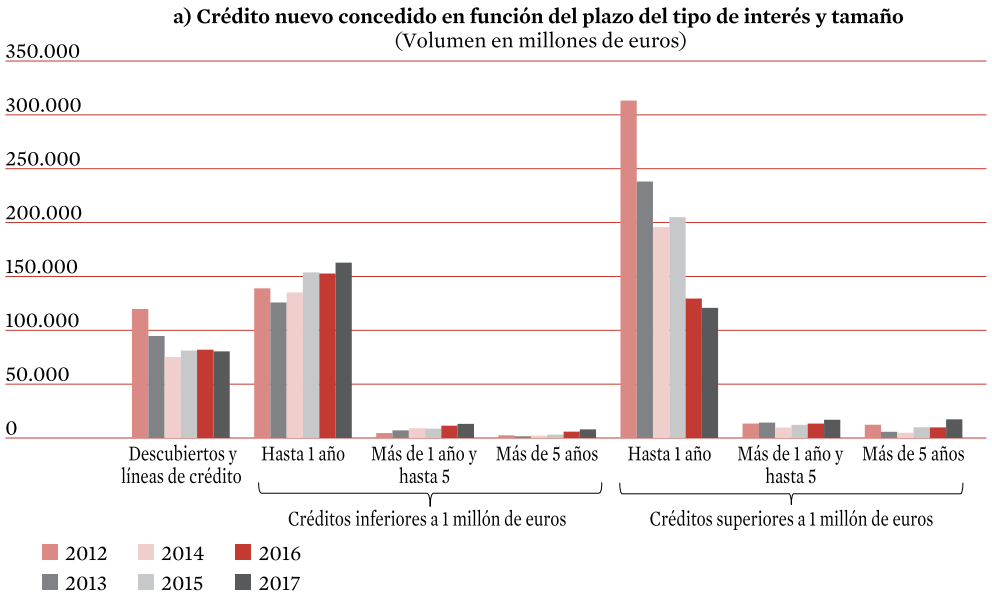
De acuerdo con la Encuesta de Acceso a la Financiación Empresarial (SAFE) del BCE, el acceso a financiación para las pymes españolas ya no constituye el principal problema al que se enfrentan, lo que no obsta para que, dada su elevada dependencia de la financiación bancaria, se requiera seguir desarrollando medidas que promuevan fuentes de financiación alternativas al crédito bancario para este tamaño empresarial.

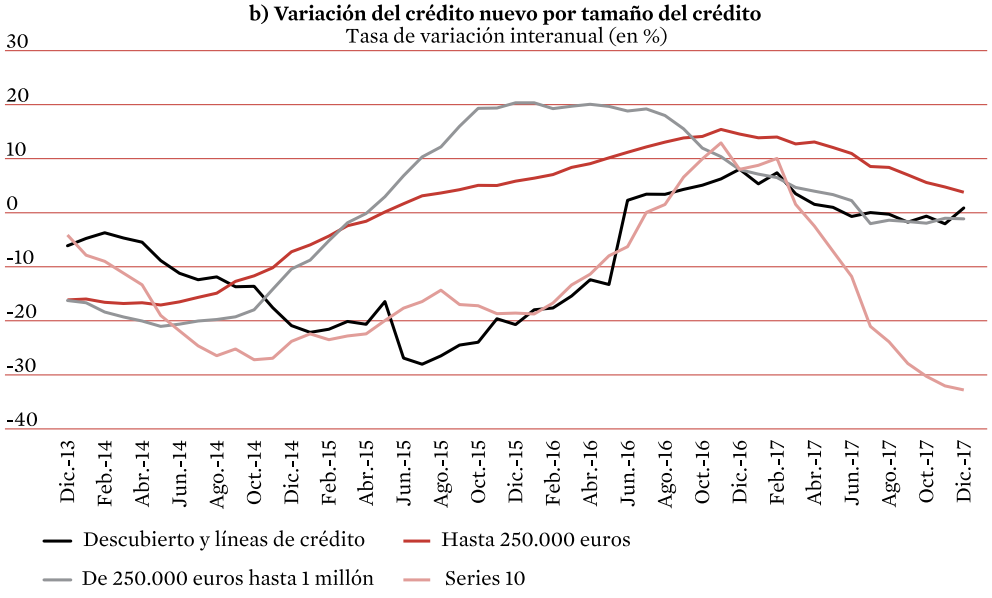
Por su parte, el crédito nuevo a favor de los hogares aumentó un 9,8 por 100 en 2017. Todos los segmentos del negocio del crédito a hogares aumentaron la concesión

143. En marzo de 2016 el BCE extendió su programa de compra de activos para incluir un programa específico de compra de títulos emitidos por sociedades no financieras, con el propósito último de facilitar la concesión de préstamos para los hogares y las empresas, compras que se mantendrán hasta septiembre de 2018.

144. Arce, O., *et al.* (2018), Los efectos del programa de compra de bonos corporativos del Eurosistema sobre las empresas españolas, *Boletín Económico 1/2018,* del Banco de España.

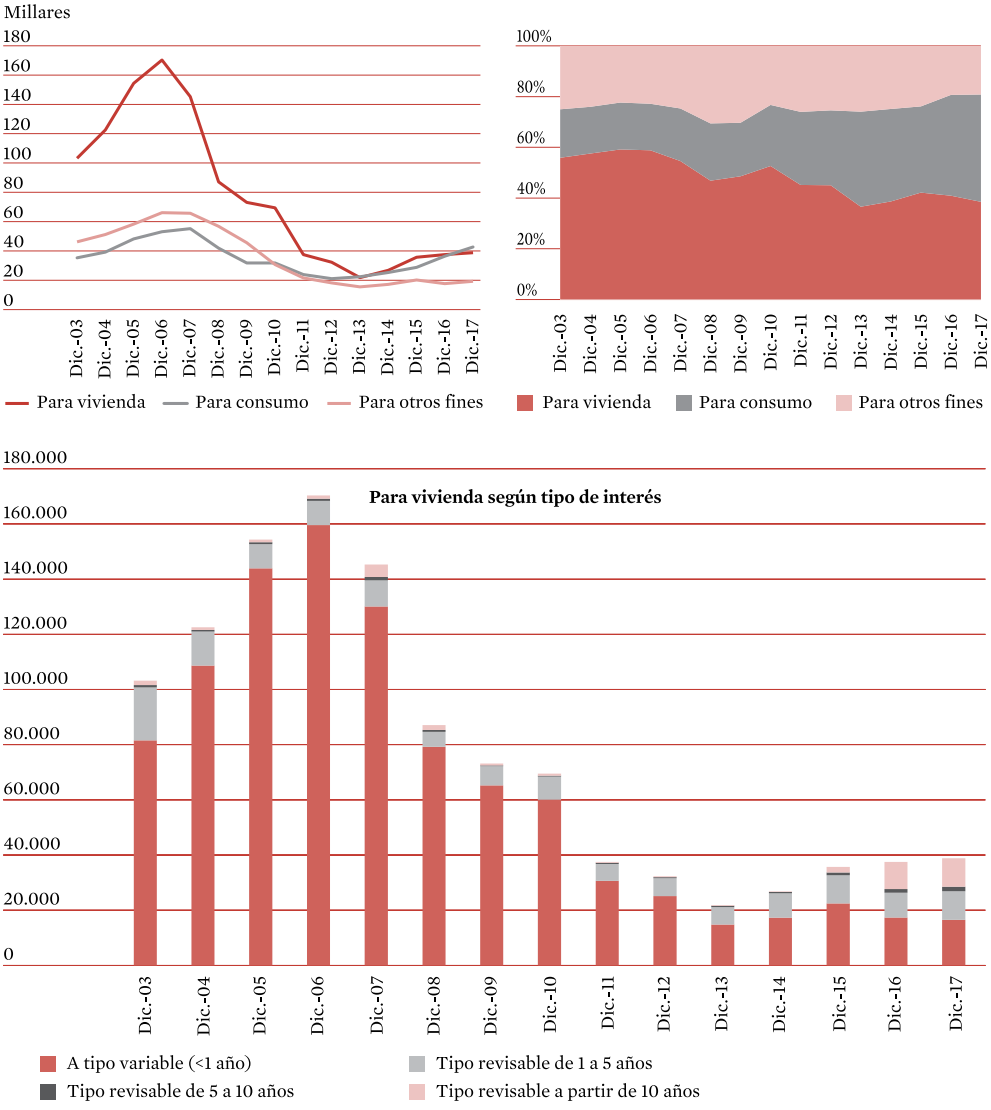
GRÁFICO I-16. NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2012-2017





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: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

GRÁFICO I-17. CRÉDITO NUEVO PARA LOS HOGARES, 2003-2017



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

de crédito nuevo, pero destacó el avance de los destinados al consumo, un 17,3 por 100, que superó[145] a de los créditos destinados a la vivienda, un 3,6 por 100.

Los nuevos créditos destinados a la compra de bienes de consumo siguieron estando favorecidos por las operaciones de financiación a más largo plazo, con objetivo

145. Esta situación solo se había producido anteriormente en 2013, ejercicio en el que los créditos nuevos destinados a la vivienda tocaron fondo.

específico llevadas a cabo por el BCE[146] y —probablemente como respuesta a la débil situación del margen de intereses— reflejaron el mayor interés de las entidades a la hora de conceder este tipo de créditos, puesto que suelen llevar aparejados unos tipos de interés más altos. El aumento se extendió tanto al crédito nuevo concedido a través de las tarjetas de crédito, que aumentó un 20,4 por 100, como al resto de nuevos créditos al consumo, que crecieron un 15,9 por 100.

Aunque en ambos casos se aminora el ritmo de crecimiento respecto al registrado en 2016, la tendencia que marca las nuevas concesiones de crédito al consumo junto al, ya indicado, escaso ahorro por parte de los hogares en un entorno de debilidad salarial, son elementos que pueden llegar a poner en riesgo la consolidación de la senda de crecimiento una vez que el BCE opte por un endurecimiento de su estrategia monetaria.

La concesión de créditos nuevos para vivienda también creció, pero su avance fue más moderado que en el ejercicio anterior: 3,6 por 100 frente al 5,0 por 100 de 2016. Además, en este segmento se consolidaría la tendencia iniciada en el año anterior de aumento de los créditos nuevos a tipo fijo o mixto; es decir, los revisables de 5 a 10 años o a más de 10 años.

Esta evolución de los nuevos créditos hipotecarios y la trayectoria descrita del saldo vivo de crédito para las actividades productivas relacionadas con la construcción y los servicios inmobiliarios no permiten afirmar que se esté produciendo una nueva burbuja inmobiliaria, sin perjuicio de que, tal y como se ha expuesto y se tratará en el apartado dedicado a la vivienda del capítulo III, sí se esté dando un excesivo crecimiento de precios en determinados segmentos del mercado.

Principales cambios normativos en 2017

Entre los principales cambios normativos de 2017 destacó la aprobación en junio del Real Decreto-ley 11/2017 de medidas urgentes en materia financiera, con una doble finalidad: por un lado, permitir que determinadas entidades de crédito adopten políticas y estrategias para mejorar su resistencia a los riesgos que pueden surgir en el ejercicio de su actividad. Concretamente hace referencia a las cooperativas de crédito y abre la posibilidad de que se integren en sistemas institucionales de protección previstos en la normativa europea. Por otro lado, el Real Decreto-ley trata de facilitar el cumplimiento de los requisitos establecidos por la nueva regulación financiera y adecuarla a los estándares internacionales y europeos, introduciendo una especialidad en el régimen concursal de las entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, como es la distinción, dentro de la categoría de los créditos ordinarios, entre créditos preferentes y créditos no preferentes.

146. Para un análisis detallado de la política monetaria del BCE, véase apartado 2.2 de este capítulo.

Asimismo, cabe subrayar que a lo largo de 2017 la actividad de las entidades financieras también estuvo marcada por el esfuerzo de adaptación para la entrada en vigor en enero de 2018 de varias normas comunitarias. En primer lugar, la Directiva MiFID II *(Markets in Financial Instruments Directive),* centrada en la protección del inversor y de la transparencia de los mercados de valores y que consta de una Directiva[147] y un Reglamento[148]. Asimismo, en enero de 2018 entró en vigor el Reglamento[149] PRIIP *(Packaged Retail and Insurance-Based Investment Products),* que regula la provisión de información para los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros.

También entraría en vigor la Segunda Directiva de Servicios de Pago (PSD2)[150] con el objetivo de asegurar que hacer pagos sea más fiable y seguro, al tiempo que contribuye a una mayor integración del mercado de servicios de pago europeo. De este modo, los consumidores tendrán la oportunidad de utilizar a terceros para iniciar pagos o recibir servicios de valor a través del acceso a sus cuentas de pago, sin que los bancos puedan impedir dicho acceso o cobrar por ello, siempre y cuando medie el consentimiento del consumidor. Esta modificación normativa exige la adaptación de la infraestructura de las entidades y de sus servicios, abundando en la necesidad de adaptación del negocio bancario.

Finalmente, en los primeros meses de 2018 la CNMV aprobó la Circular 1/2018 sobre advertencias relativas a instrumentos financieros, con el objetivo de aumentar la protección del inversor minorista reforzando su consentimiento informado y de mejorar la transparencia informativa en la distribución de instrumentos financieros por parte de las entidades.

La reestructuración del sector bancario español en su fase final

Todavía el proceso de reestructuración del sector bancario español no se ha completado, restando, principalmente, tanto la privatización de la participación de la Autoridad de Resolución Ejecutiva (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 enero de 2018 se produjo la fusión técnica de BMN y Bankia, tal y como había anticipado el FROB en marzo de 2017. De acuerdo con el FROB, esta integración era

147. Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros.
148. Reglamento (UE) núm. 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros.
149. Reglamento (UE) 1286/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de noviembre de 2014, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión minorista vinculados y los productos de inversión basados en seguros.
150. Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo del Consejo de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) núm. 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE.

la mejor alternativa para maximizar el valor de las mismas y con ello optimizar la recuperación de las ayudas públicas. Tras la integración se procederá a la colocación gradual en el mercado de paquetes de acciones que están en sus manos, que supone un 60,93 por 100 del capital de la entidad resultante de la fusión. El FROB cuenta de plazo máximo[151] hasta diciembre de 2019 para llevar a cabo esa venta.

Aun así, en diciembre de 2017 el FROB retomó el proceso de desinversión de su participación en Bankia y realizó una operación de colocación acelerada del 7 por 100 del capital de la entidad entre inversores institucionales.

En cuanto a la liquidación de activos de la SAREB, en 2017 consiguió vender casi 19.000 inmuebles, un 34 por 100 más que en 2016, dos tercios de los cuales se encontraban en Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Madrid. No obstante, volvió a cerrar el ejercicio con pérdidas, aunque menores que el año anterior, atribuyendo este resultado al coste financiero que soporta por las deudas que mantiene en su balance. De hecho, la Comisión Europea y el BCE[152], tras constatar el impacto de los resultados financieros negativos sobre la cuenta de pérdidas y ganancias de la sociedad, subrayaron la necesidad de mejorar la gestión de la SAREB.

La digitalización del sector financiero

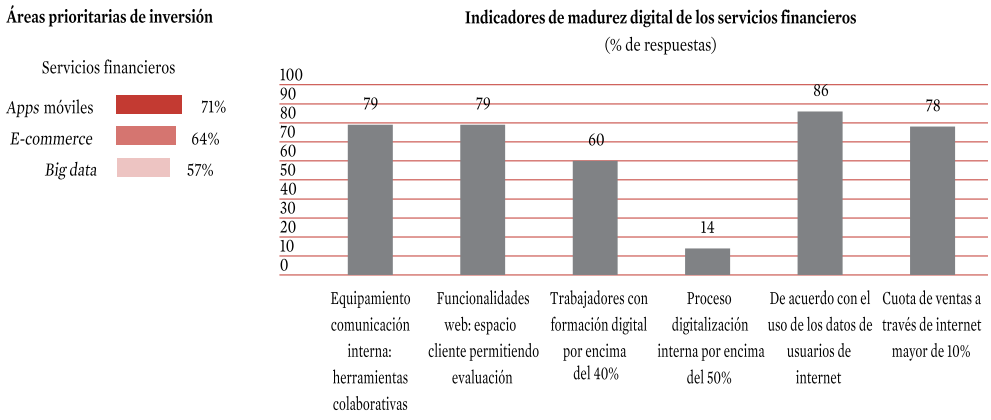
De entre los retos a los que se enfrenta el sector en el medio y largo plazo, como son la recuperación de niveles de rentabilidad adecuada, su adaptación a una normativa más exigente o a la situación que se genere tras el *brexit,* destaca la necesidad de adaptarse al nuevo entorno digital y a la competencia procedente de nuevos actores digitales en el ámbito financiero.

Tal y como expuso este Consejo en su Informe sobre la digitalización de la economía[153], la transformación digital constituye una prioridad estratégica de este sector desde hace tiempo, convirtiéndose en tractor de la digitalización en otros ámbitos, dada su relación con la actividad económica cotidiana tanto de las empresas como de los hogares. La actividad digital en el sector financiero experimentó un fuerte impulso con el negocio de banca *online* y, a partir de entonces, las entidades han apostado por este proceso (gráfico I-18).

Actualmente, 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 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

151. Real Decreto-ley 4/2016, de 2 de diciembre, de medidas urgentes en materia financiera.
152. Eurosistema, nota sobre «Declaración de los expertos de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo tras la conclusión de la novena visita de supervisión después de la finalización del programa», 16 de abril de 2018,
153. Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía.*

GRÁFICO I-18. TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN ESPAÑA



Fuente: Roland Berger, España 4.0. *El reto de la transformación digital de la economía*, 2016.

personalizado y segmentado que requieren ciertos servicios y/o clientes. Pero además, la competencia en el ámbito financiero ha aumentado sustancialmente en los últimos años por la entrada de empresas tecnológicas o digitales dedicadas a ofrecer servicios financieros. Algunas de estas *fintechs* forman parte de la denominada banca en la sombra y basan su mayor capacidad competitiva, además de en su mayor carácter tecnológico, en que poseen estructuras empresariales más ágiles y de menor dimensión y, sobre todo, en que no deben someterse a las mismas exigencias regulatorias y prudenciales que las entidades de crédito.

En este contexto de fuerte competencia, las entidades financieras presentan una ventaja comparativa respecto a los nuevos operadores, puesto que cuentan con un importante volumen de información sobre sus clientes. De ahí que se empiecen a barajar el establecimiento de acuerdos, colaboraciones o incluso la propia incorporación de las *fintechs* a las estructuras de las entidades. 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 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, y sobre todo, en capital humano. De hecho, aunque la digitalización podría estar facilitando el señalado proceso de reducción de capacidad de las entidades españolas desde el inicio de la crisis, que se ha traducido en cierres de oficinas y reducción de plantillas, también exige una mano de obra altamente capacitada, tanto en las nuevas tecnologías como en el trato personal, para

poder ofrecer servicios de calidad personalizados. El modelo de negocio deberá conjugar ambas necesidades, en un entorno de necesidad de recuperar la confianza de los clientes.

Este desafío tecnológico supone, en consecuencia, tanto un reto como una oportunidad y, por consiguiente, en aras de facilitar la transformación tecnológica del sistema financiero y de que esta se produzca en entornos seguros y estandarizables, así como para evitar que este desarrollo, que se ha definido como trasversal, deje de lado a capas de la población o del tejido empresarial —generando exclusión digital y financiera a la vez— el CES en su informe propuso varias líneas de actuación, entre otras[154]:

- Establecer un marco normativo que ofrezca un equilibrio entre la protección de los usuarios y la necesidad de avanzar en la innovación.
- Asegurar la protección de datos de carácter personal y el establecimiento de unas normas adecuadas de ciberseguridad.
- Continuar desarrollando procedimientos y sistemas eficientes, y seguros de identificación remota y de firma electrónica.
- Prepararse digitalmente para responder a la tendencia de operar en economías sin efectivo, que se apunta como vía para luchar contra el fraude y la evasión fiscal, pero que podría generar exclusión social, dado que algunos colectivos, por motivos de edad, nivel formativo u otras razones, no han incorporado los nuevos medios de pago a su vida cotidiana.

Finalmente, cabe recordar que en este ámbito resulta evidente la necesidad de conjugar la mejora de la educación financiera con el desarrollo de las competencias digitales, de manera que se alcance un uso generalizado y eficiente de la tecnología financiera, entendiendo los riesgos implícitos en su utilización.

3.5. DIGITALIZACIÓN E INNOVACIÓN

La consolidación de la fase del ciclo expansivo en el que está inmersa la economía española requiere impulsar el progreso tecnológico como factor clave del crecimiento económico a largo plazo. Los avances tecnológicos mejoran la productividad total de los factores al permitir que, a partir de una determinada dotación de capital y trabajo, se reduzcan los costes de producción o se incremente la cantidad y calidad de los productos. Este efecto es relevante para la economía española, dado el débil crecimiento que ha venido mostrando tradicionalmente la productividad en las fases alcistas del ciclo. Además, en un contexto de creciente internacionalización de las relaciones comerciales, el desarrollo de la capacidad tecnológica permitiría lograr un aumento de

154. CEOE, *Plan digital 2020. La digitalización de la sociedad española*, mayo de 2017, e Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos.*

la competitividad en los mercados de bienes y servicios de alto valor añadido compatible con incrementos salariales y del empleo.

A continuación se presentan los principales avances que se han producido durante el ejercicio en la digitalización y en la integración de la innovación en la economía española, considerando, en todo momento, que esta transición hacia una economía más innovadora y tecnológica es un proceso de largo plazo. Ambas cuestiones han sido objeto de especial interés por parte de este Consejo, de modo que se apuntan, igualmente, las principales conclusiones tanto del Informe 3/2017, *La digitalización de la economía,* como del Informe 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*.

3.5.1. La digitalización de la economía española. Principales avances

Dada la multiplicidad de factores a considerar para evaluar el estado de situación del proceso de digitalización, resulta útil recurrir a los indicadores compuestos recogidos en el Índice sobre Economía y Sociedad Digital (DESI), elaborado por la Comisión Europea[155], que permite hacer un análisis temporal y comparado de la situación de la digitalización de la economía española.

Según el balance de la Comisión, dentro del conjunto de la Unión Europea, España ocupó en 2017 el puesto 14 en digitalización de la economía y avance hacia una sociedad digital. No obstante, pese a que esta posición no se corresponde con la importancia económica de España en la Unión Europea, los últimos datos del DESI[156] ponen de manifiesto que, de las cinco dimensiones analizadas, habría mejorado su situación en todas ellas salvo en la relativa al capital humano (cuadro I-22). Se detectan notables avances en infraestructuras y despliegue de fibra, y en el desarrollo digital de la Administración pública, pero la situación frente a sus socios comunitarios en otros ámbitos es todavía rezagada. En concreto, resulta preocupante que el uso avanzado de Internet por parte de una gran parte del tejido empresarial, así como de la población española, todavía se encuentra lejos de la media de los socios comunitarios. De hecho, la brecha digital, entendida como diferencias en el acceso material a Internet, está perdiendo importancia frente a la brecha que surge por el distinto uso de las tecnologías digitales. Además, y de no ponerse en marcha las medidas adecuadas para evitar sus efectos, las diferencias en los usos avanzados de Internet pueden amplificar las desigualdades existentes en el conjunto de la sociedad.

155. Este índice se subdivide en cinco dimensiones: conectividad, que incluye información sobre velocidades y precios de la banda ancha (fija y móvil); capital humano, referido al uso de Internet, y el alcance de competencias digitales básicas y avanzadas; uso de Internet, relativo a la utilización por parte de los ciudadanos de los contenidos, comunicaciones, y transacciones en línea; integración de la tecnología digital, que hace referencia a la digitalización de las empresas y el comercio electrónico; y servicios públicos digitales, que aluden a la Administración electrónica.
156. Comisión Europea, *Informe sobre el progreso digital en Europa (EDPR) 2017: perfil de España*, 2017.

CUADRO I-22. PERFIL DE ESPAÑA DEL INFORME SOBRE EL PROGRESO DIGITAL EN EUROPA, 2017

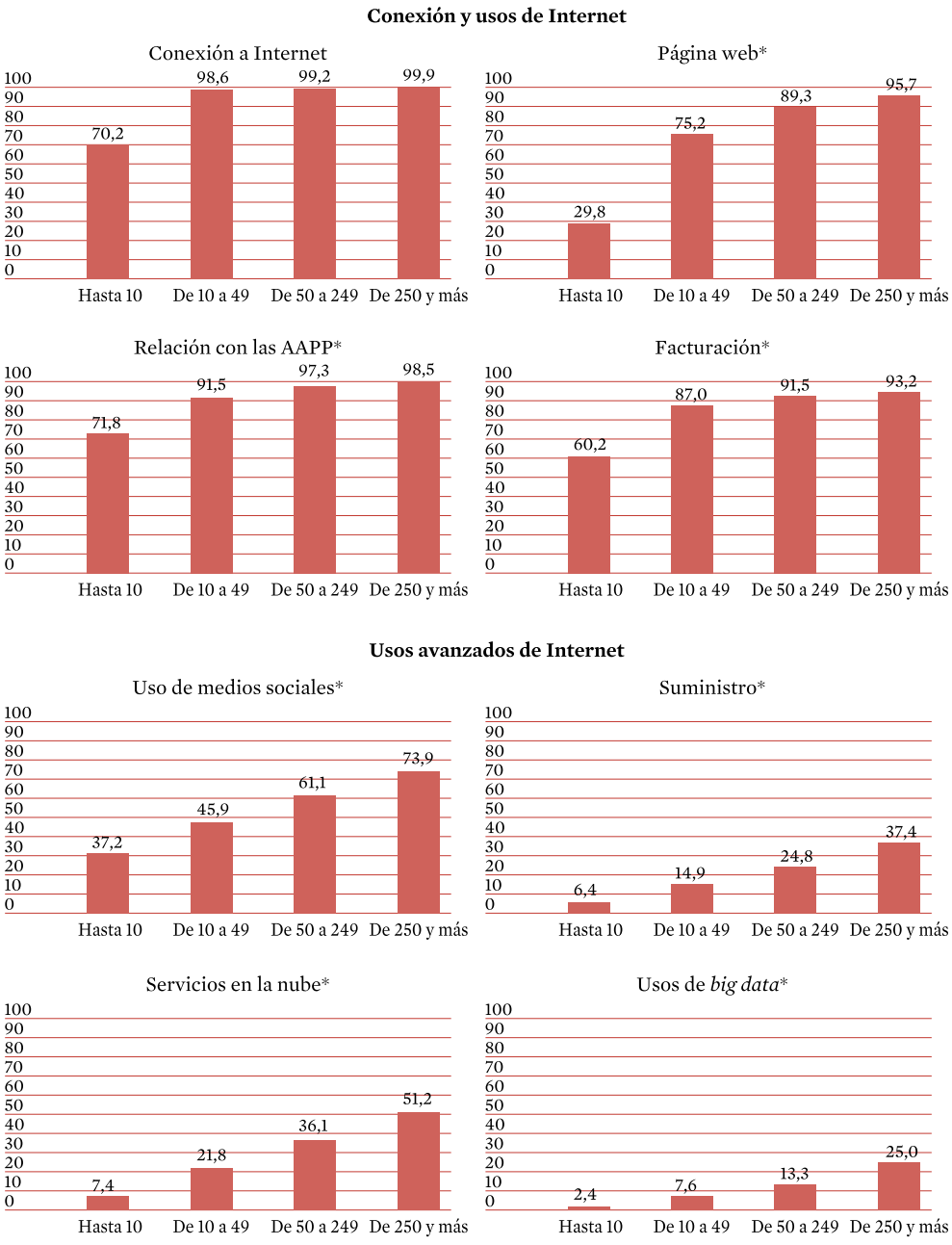
		Valor		Puesto
Dimensión	**Subdimensión**	**España**	**UE**	**España**
1. Conectividad	1.a.1. Cobertura banda ancha fija (% hogares)	95	98	21
	1.a.2. Implantación banda ancha fija (% hogares)	71	74	15
	1.b.1. Implantación banda ancha móvil (abonos por 100 personas)	86	84	10
	1.b.2. Cobertura 4G (% hogares, media operadores)	86	84	20
	1.b.3. Espectro (% objetivo)	69	68	13
	1.c.1. Cobertura banda ancha (% hogares)	81	76	15
	1.c.2. Abonos banda ancha rápida (% abonos ≥ 30 Mbps)	49	37	14
	1.d.1. Precio banda ancha fija (% ingresos)	2,7	1,2	27
2. Capital humano	2.a.1. Usuarios de internet (% individuos)	76	79	17
	2.a.2. Al menos competencias digitales básicas (% individuos)	53	56	15
	2.b.1. Especialistas en TIC (% individuos empleados)	2,4	3,5	21
	2.b.2. Graduados en STEM (por cada 1.000 personas de 20 a 29 años)	21	19	6
3. Uso de internet	3.a.1. Noticias (% personas han utilizado Internet en los últimos 3 meses)	78	70	15
	3.a.2. Música, vídeos y juegos (% personas han utilizado Internet en los últimos 3 meses)	83	78	11
	3.a.3. Vídeo a la carta (% personas han utilizado Internet en los últimos 3 meses)	27	21	7
	3.b.1. Llamadas de vídeo (% personas han utilizado Internet en los últimos 3 meses)	31	39	28
	3.b.2. Redes sociales (% personas han utilizaod Internet en los últimos 3 meses)	67	63	18
	3.c.1. Servicios bancarios (% personas han utilizado Internet en los últimos 3 meses)	54	59	18
	3.c.2. Compras (% usuarios Internet en el año anterior)	54	66	18
4. Integración de la tecnología digital	4.a.1. Intercambio electrónico de información (% empresas)	35	36	15
	4.a.2. Identificadores por radiofrecuencia (% empresas)	6,5	3,9	3
	4.a.3. Medios sociales (% empresas)	24	20	8
	4.a.4. Facturas electrónicas (% empresas)	25	18	6
	4.a.5. Nube (% empresas)	13	13	12
	4.b.1. Pymes realizan ventas en línea (% pymes)	19	17	9
	4.b.2. Volumen negocios comercio electrónico (% volumen negocio pymes)	9,4	9,4	13
	4.b.3. Venta transfronteriza en línea (% pymes)	5,9	7,5	20
5. Servicios públicos digitales	5.a.1. Usuarios administración electrónica (% usuarios Internet en el año anterior)	40	34	11
	5.a.2. Formularios precumplimentados (Resultado 0 a 100)	49	10	10
	5.a.3. Compleción de servicios en línea (Resultado 0 a 100)	89	82	11
	5.a.4. Datos abiertos (% puntuación máxima)	91	59	1

Nota: TIC, Tecnologías de la Información y la Comunicación; STEM, *Science, Technology, Engineering and Mathematics* (Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).
Fuente: Comisión Europea, *Digital Single Market, Informe sobre el progreso digital en Europa 2017: perfil de España.*

Integración de la tecnología digital por parte de las empresas

De acuerdo con el índice DESI, España habría mejorado en la incorporación de la digitalización por parte de las empresas, sobre todo en cuanto al aprovechamiento de las posibilidades del comercio electrónico, a la relación con la Administración pública y/o al uso de la facturación electrónica (cuadro I-22). Sin embargo, presenta una

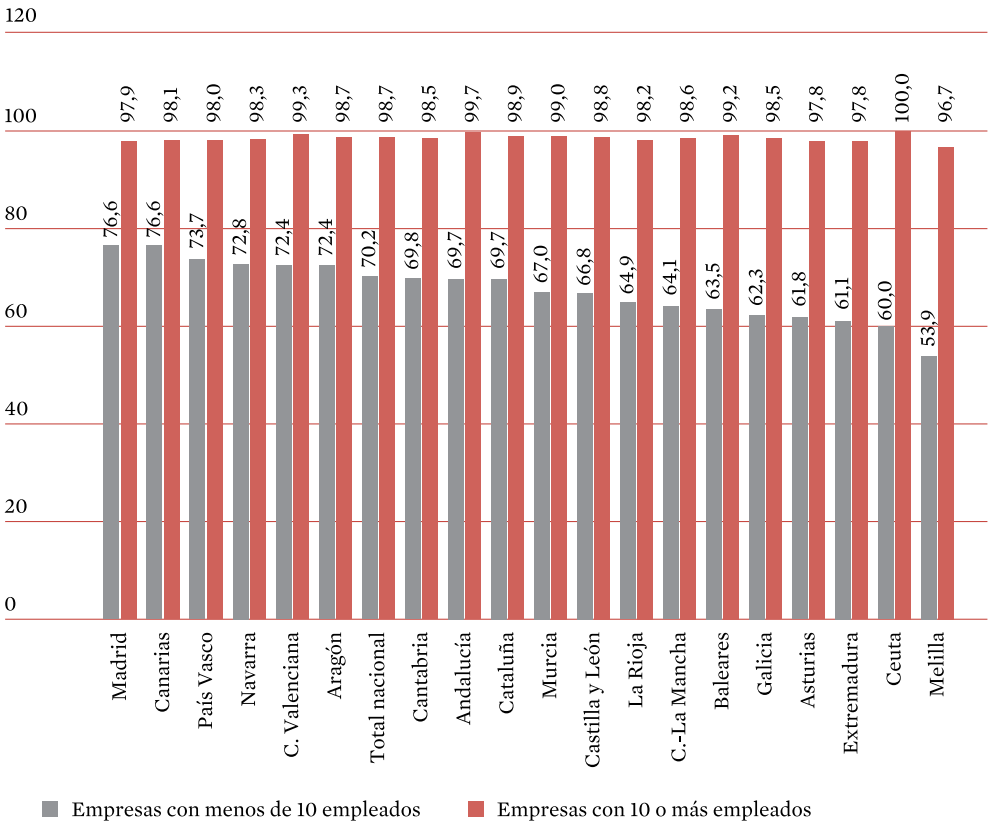
GRÁFICO I-19. CONEXIÓN A INTERNET Y USOS POR TAMAÑO EMPRESARIAL, 2017



• Porcentaje sobre las empresas con conexión a Internet.
Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas,* 2017.

posición de desventaja en cuanto al uso avanzado de la tecnología digital por parte de las empresas españolas, por ejemplo, en el uso de los servicios en la nube o en la

GRÁFICO I-20. CONEXIÓN A INTERNET POR TAMAÑO EMPRESARIAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017



Fuente: INE, *Encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas,* 2017

venta transfronteriza en línea[157], desventaja que se agrava en el caso de las empresas de menor dimensión, tal y como se desprende de la información recogida en la Encuesta de uso de TIC y comercio electrónico en las empresas del INE (gráfico I-19).

Además, la conexión a Internet no solo varía en cuanto al tamaño de la empresa, sino que, además, presenta, en el caso de las microempresas (hasta 10 trabajadores) importantes disparidades regionales, oscilando entre el 76,6 por 100 de Canarias o la Comunidad de Madrid, y el 53,9 por 100 de Melilla, el 60,0 por 100 de Ceuta y el 61,1 por 100 de Extremadura.

En concreto, en las empresas de menor dimensión apenas hay formación en TIC, por lo que hace falta un esfuerzo en sensibilización y promoción de la digitalización del pequeño tejido empresarial en España que les permita conocer la verdadera dimensión del proceso y las implicaciones de las nuevas tecnologías en el futuro de sus

157. Ocupando el puesto 12 y 20 del índice DESI para estos indicadores.

RECUADRO I-14. PRINCIPALES LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA FACILITAR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL SECTOR EMPRESARIAL

- Impulsar una oferta española de habilitadores digitales (tecnologías que permitan extraer el máximo beneficio de la digitalización: Internet de las cosas, realidad virtual, biotecnología, tecnologías de ciberseguridad, computación y conectividad, o las de gestión inteligente de los datos).
- Propiciar la generación de ecosistemas innovadores a través de la creación de entornos colaborativos, plataformas y centros de excelencia y del fomento de la competencia colaborativa.
- Prestar especial atención a la digitalización del tejido productivo en los territorios con menor nivel de desarrollo.
- Establecer un marco normativo que ofrezca un equilibrio entre la protección de los usuarios y la necesidad de avanzar en la digitalización.
- Fomentar la financiación de proyectos de I+D+i relacionados con la transición digital, de productos innovadores y de proyectos de internacionalización.
- Asegurar que las acciones a favor de la digitalización resulten coherentes con las iniciativas que promueven la economía circular y la bioeconomía, promoviendo el liderazgo tecnológico español en este ámbito.

Fuente: Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

negocios, propiciando que las pequeñas empresas desarrollen una cultura corporativa catalizadora del cambio tecnológico, participando en ecosistemas que aseguren estrategias de cooperación interempresarial.

Una mayor digitalización del tejido empresarial impulsaría el comercio electrónico transfronterizo, su participación en las cadenas de valor globales y la consolidación de ecosistemas digitales, todo ello redundando en mejoras de la competitividad y en un mayor grado de internacionalización, en especial para las empresas de menor dimensión.

Brecha digital en España

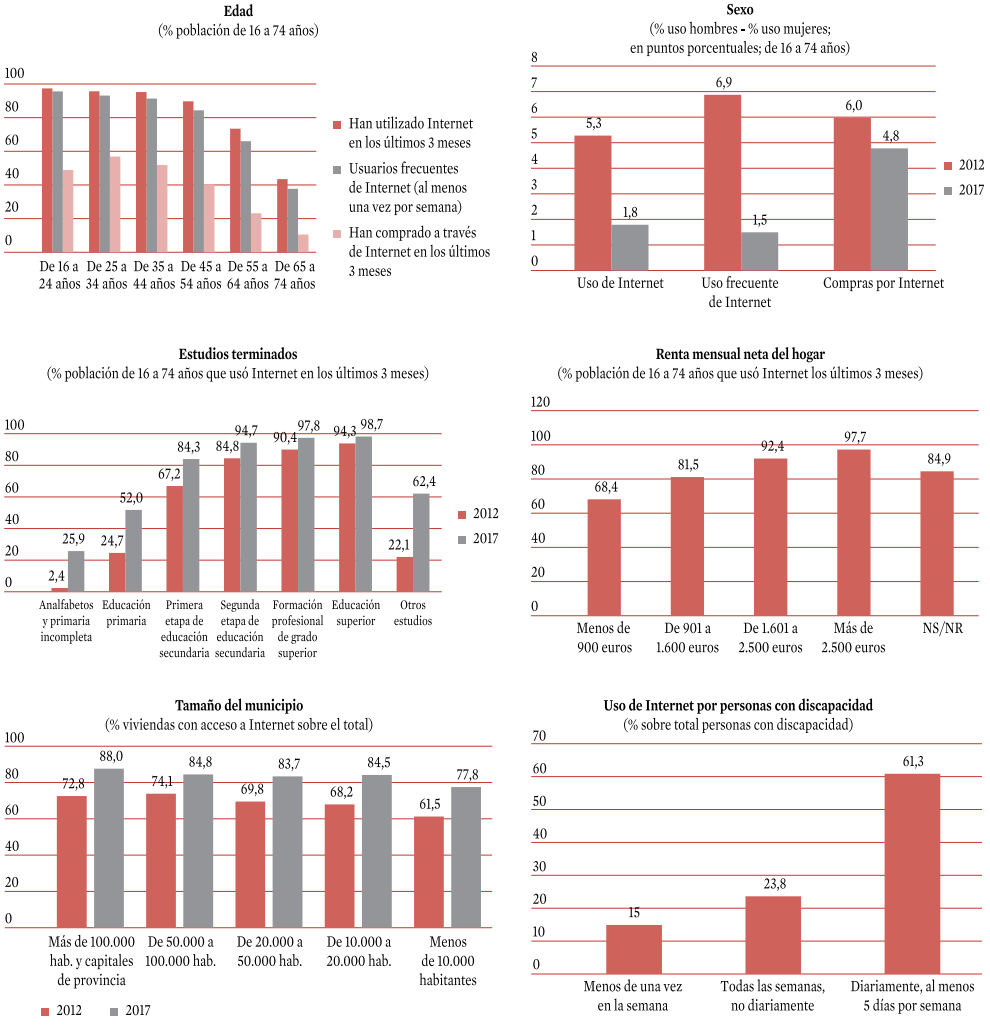
Asimismo, la actividad individual en línea de los ciudadanos españoles difiere de la realizada en la Unión Europea, destacando igualmente el inferior uso que realizan los españoles de los servicios avanzados[158] que ofrece la digitalización. La posición de España en los demás usos —lectura de noticias, acceso a música, el uso de redes

158. Entre los usos y servicios avanzados se entienden la búsqueda de información, el comercio electrónico, el acceso a servicios sociales y de salud, la interacción con la Administración pública, las descargas de contenidos digitales, el uso de la banca electrónica y el uso de las redes sociales, entre otros.

sociales, de servicios bancarios o de compras por Internet— está en línea con el nivel general de digitalización de la economía española.

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares del INE se observa un desigual acceso y uso de Internet en función de la edad, la renta disponible, el nivel educativo, el sexo y el tamaño del hábitat, que resulta en diferencias en las posibilidades materiales de acceso a Internet, en el interés o necesidad de uso y en el nivel de habilidad digital poseído (gráfico I-21).

GRÁFICO I-21. USO DIFERENCIAL DE INTERNET EN ESPAÑA, 2017



Fuente: INE, *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los hogares*, 2017, y *Observatorio estatal de la discapacidad*, 2016.

El factor edad resulta explicativo en buena medida de las diferencias de uso de Internet en España —generalizado entre los grupos de edad de entre 16 a 44 años, pero descendiendo considerablemente entre los grupos de mayor edad—. También es más reducido cuanto menor es la renta disponible en el hogar y entre la población con nivel de estudios más bajo (en su gran mayoría población muy mayor).

Además, pese a los avances en los últimos años, persiste la brecha digital por sexo. La utilización de Internet entre las mujeres es menor que entre los hombres, siendo sobre todo diferente en cuanto a las compras por Internet. Según las estadísticas del INE, la diferencia de puntos porcentuales entre hombres y mujeres en el uso de Internet en los tres últimos meses y en el uso frecuente de Internet disminuyó en 2017, recuperando la tendencia a la baja que mantenía desde 2012 y que se había interrumpido en 2016. No obstante, la mera existencia de una brecha entre hombres y mujeres en cuanto a la utilización de los medios digitales, evidencia la existencia de trayectorias educativas y laborales dispares en España, con menor presencia de las mujeres en los entornos relacionados con las tecnologías y las profesiones STEM.

El tamaño del hábitat se presenta, asimismo, como un factor de desigualdad, pues en los municipios de menor tamaño, aquellos que generalmente tienen una infraestructura TIC menos desarrollada y, además, una población más envejecida, el acceso a Internet está menos generalizado. La diferente dotación de infraestructuras TIC y, sobre todo, el distinto acceso a las redes de mayor capacidad y velocidad pueden constituir un factor que amplifique la desigualdad territorial. A ello se añade, además, la brecha digital urbana-rural, dado que las zonas más despobladas presentan peores dotaciones en este tipo de tecnologías[159].

Digitalización y capital humano

Justamente, lo que determina la capacidad de los individuos para usar y transformar los recursos que proporciona Internet en oportunidades reales es su grado de habilidad digital. Esta dimensión, categorizada como capital humano en el DESI, está comparativamente menos desarrollada en España. El índice comunitario revela que poco más de la mitad de los ciudadanos españoles entre 16 y 74 años disponen de habilidades digitales básicas y los especialistas en TIC representan un 2,4 por 100 de la población activa, frente al 3,5 por 100 que representan en la Unión Europea.

El mayor retraso relativo que presenta España en esta dimensión supone un reto añadido a la necesidad de atender a los cambios en los contenidos concretos de las ocupaciones que conlleva la digitalización y a las vías de ajuste entre las competencias y cualificaciones adquiridas y requeridas[160]. El CES, en su Informe 3/2017,

159. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*
160. Como se analizará más adelante en el capítulo II de la presente Memoria.

La digitalización de la economía, concluyó que era necesario establecer medidas en políticas de empleo, orientadas a preparar a la población para los cambios en los contenidos de los trabajos y la probable automatización de ciertos puestos, y en políticas educativas para promover un mayor desarrollo de las capacidades científicas y técnicas, así como para retener y atraer el talento digital.

Estrategia digital para España

Desde 2013 España cuenta con la Agenda Digital como estrategia formal para desarrollar la economía y la sociedad digital. Sin embargo, el proceso de digitalización se enfrenta a nuevos desafíos derivados de su rápido dinamismo y carácter global, que en el caso de España se unen a las cuestiones pendientes señaladas como la persistencia de la brecha digital, la transformación digital de las pymes, el impulso de la seguridad y confianza digital, el fomento de la I+D+i en el sector TIC y el refuerzo de las competencias digitales para mejorar la empleabilidad; elementos diferenciales que requieren mayor atención y esfuerzos en el diseño de una estrategia digital a medio y largo plazo, más allá del ciclo electoral.

A lo largo de 2017 el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital estuvo elaborando la Estrategia Digital para una España inteligente, cuyo objetivo es identificar las necesidades actuales de la sociedad y plantear nuevas actuaciones[161] (recuadro I-15), para lo cual lanzó una consulta pública, previéndose su aprobación en los primeros meses de 2018.

En su Informe 3/2017, el CES consideró necesario que España cuente con una estrategia país que abarque medidas de impulso y promoción de la transformación digital y de adaptación al cambio y limitación de los impactos no deseados del proceso. Esta estrategia de digitalización debería apoyarse en un diagnóstico y en una definición de objetivos que sean ampliamente compartidos, siendo deseable que cuente en su diseño con la participación de los interlocutores sociales —organizaciones empresariales y sindicales más representativas—, a través del diálogo social. Todo ello sobre la base de una gestión y gobernanza del proceso cuyo objetivo debe ser una transición tecnológica inclusiva, sostenible y enriquecedora.

3.5.2. La innovación tecnológica en España

Por lo general, la innovación se clasifica en dos tipos: innovación tecnológica, que supone la introducción o mejora significativa de un producto o servicio, o la de un proceso, y la innovación no tecnológica, relacionada con nuevos métodos de comercialización

161. Asimismo, otros Estados miembros, como Alemania, Francia o Reino Unido, también han lanzado en los dos últimos años nuevas Estrategias digitales adaptadas a los retos imperantes, e incluso la Comisión Europea, como se ha señalado en un apartado previo, actualizó en mayo de 2017 su Estrategia para el Mercado Único Digital.

RECUADRO I-15. ESTRATEGIA DIGITAL PARA UNA ESPAÑA INTELIGENTE

Pilares	Ámbitos de actuación	Consulta sobre los retos identificados
Economía de los datos	Propiedad, valor y ética de los datos.	Regulación de la privacidad, propiedad, valor y gestión de los datos. También regulación de lo relativo al flujo, almacenamiento y transmisión de los mismos.
	Creación de un mercado de datos con garantías adecuadas.	Desarrollo de herramientas que potencien el uso de datos en apoyo de los sectores productivos y la capacitación de las empresas.
	Actuaciones a adoptar por el sector público para actuar como elemento tractor en la creación del mercado de datos e impulsor del valor de los datos para la sociedad.	Desarrollo de herramientas que potencien el uso de datos para el diseño de políticas públicas, facilitando la relación electrónica de ciudadanos y empresas con las Administraciones de forma coordinada.
Ecosistemas 4.0	Transformación digital de la pyme.	Propuesta de acciones para las pymes. Medidas de sensibilización y estímulo sobre la necesidad y ventajas de la digitalización dirigido a segmentos de empresas por tipos de actividad y tamaño.
	Innovación y emprendimiento. Creación y monetización de nuevos productos y servicios digitales. Industria 4.0.	Idear fórmulas para impulsar la I+D+i en tecnologías emergentes de futuro. Impulsar nuevos ecosistemas de emprendimiento para favorecer la creación de *start-ups* (generación de *hubs* tecnológicos). Coordinación de líneas estratégicas y agentes involucrados (universidad, centros de investigación, centros tecnológicos, empresas tractoras, empresas digitales y sector público).
	Servicios públicos digitales.	Existen margen de mejora incorporando tecnología para dar más calidad a menor coste y también imaginar nuevas formas de prestar los servicios usando las tecnologías disponibles. Necesaria digitalización de la sanidad. Efecto tractor de las Administraciones digitales sobre el ecosistema.
	Ciberseguridad.	Estrecha colaboración entre sector público y privado para garantizar la seguridad de la información.
Regulación inteligente	Defensa de la competencia.	El desarrollo de las plataformas digitales hace necesario diseñar instrumentos clave en la aplicación de la normativa de defensa de la competencia capaces de adecuarse a un entorno cuyas dinámicas cambian a una velocidad muy rápida. Incluso si las instituciones responsables de garantizar la competencia requiriesen una nueva definición de las competencias o la revisión de procedimientos.
	Regulación simétrica.	Crear un entorno adecuado para atraer, retener y desarrollar nuevos modelos de negocio innovadores de las plataformas en línea y a la vez crear un marco reglamentario equilibrado que no genere asimetrías.
	Fiscalidad.	Lograr una simetría fiscal sobre la base de los principios de eficiencia y equidad. Adaptación fiscalidad soportada por el sector digital a los niveles europeos.
	Ámbito laboral.	Garantizar la legislación laboral independientemente del modelo de negocio.
	Protección de los consumidores.	Revisión de las normas que garanticen un régimen de responsabilidades claras y preste la suficiente protección a los usuarios, independientemente del medio usado para la adquisición de un bien o servicio.
	Protección de los derechos de propiedad.	Cooperación internacional e implantación de sistemas de autorregulación dirigidos a restringir o eliminar las fuentes de financiación de los prestadores que vulneran los derechos de propiedad intelectual.
	Captación, almacenamiento y uso de datos.	Desarrollar instrumentos que garanticen desde la protección orgánica de los datos hasta la titularidad del derecho de propiedad del valor que generan o la necesidad o no de regular el acceso a los mismos.

RECUADRO I-15. ESTRATEGIA DIGITAL PARA UNA ESPAÑA INTELIGENTE *(continuación)*

Pilares	Ámbitos de actuación	Consulta sobre los retos identificados
Infraestructuras tecnológicas	Incorporarse en la sociedad del Gigabit.	Extender la oferta de conectividad de banda ancha ultra rápida a todo el territorio nacional. Programa de apoyo a la demanda de conectividad de banda ancha. Impulsar el desarrollo de redes y servicios 5G en España.
Ciudadanía y empleo digital	Competencias digitales.	Mejora de las habilidades y competencias digitales y formaciones CTIM de la ciudadanía, de la fuerza laboral, y la cantidad y competencias de especialistas digitales. Impulsar el papel del sistema educativo en la promoción de estas competencias.
	Respeto de los derechos fundamentales en los ámbitos tecnológicos actuales.	Garantizar los derechos de privacidad, seguridad, participación, igualdad y protección de menores en el ámbito digital. Constitución digital.

Fuente: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, *Consulta pública sobre la Estrategia Digital para una España inteligente,* 2017.

u organizativos, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores[162].

Aunque el análisis que se recoge a continuación se concentra en el estudio de la innovación tecnológica, resulta conveniente recordar que, en una concepción más amplia de la innovación, cabe considerar también el papel que pueden desempeñar las personas y las relaciones laborales, las implicaciones sobre estas de las decisiones empresariales y su participación en la organización empresarial. Gracias a la tecnología, la innovación social podría producir cambios relacionados con nuevas formas de organización del trabajo y participación dentro de la organización empresarial, que afectarían directamente las capacidades y habilidades de los miembros de la empresa, y podrían contribuir a generar nuevas ventajas competitivas para esta. Se trataría de que las personas se situaran en el centro de la transformación tecnológica y la innovación, con el objetivo de crear un modelo socioeconómico sostenible.

Las empresas innovadoras tecnológicas

Desde el inicio de la crisis, el gasto total en innovación tecnológica ha descendido algo más de un 30 por 100, lo que ha supuesto pasar de representar el 1,78 por 100 del PIB en 2008 al 1,24 por 100 en 2016. Se pone de manifiesto, por tanto, que la recuperación económica no se ha visto acompañada en sus primeros compases de una mayor inversión en innovación tecnológica, apuntando, en

162. Definición del Manual de Oslo publicado conjuntamente por la OCDE y Eurostat, 3.ª edición. La cuantificación de las empresas innovadoras en sentido amplio comprende, en la estadística española y comunitaria, todas aquellas que habían introducido en el periodo de referencia (ver nota siguiente) un nuevo bien o servicio en el mercado o habían mejorado de manera significativa un producto ya existente, o bien habían implantado, ya fuesen nuevos o significativamente mejorados, un proceso de producción, o un método de distribución o una actividad de apoyo a sus bienes y servicios.

consecuencia, la existencia de un margen de mejora en este ámbito que contribuiría a la consolidación de la fase de crecimiento.

De acuerdo con la Encuesta sobre Innovación en las Empresas del INE, en el periodo 2014-2016[163], último para el que se disponen datos, el número de empresas innovadoras[164] en España fue de 18.475, un 12,75 por 100 del total de empresas activas de 10 o más asalariados (cuadro I-23). Estas empresas invirtieron en innovación 13.857 millones de euros, alrededor de un 1,2 por 100 del PIB, de los cuales dos tercios se dedicaron a actividades innovadoras de I+D y el resto a otras actividades innovadoras.

La intensidad de innovación, es decir, el gasto en innovación que cada empresa realiza respecto a su cifra de negocio, fue en 2016 el 0,89 por 100, lejos del 2,20 por 100, máximo alcanzado en 2009[165], resultando preocupante que el ajuste en costes como consecuencia de la crisis se haya hecho notar de manera tan significativa en la innovación. Aun así, en 2016, el 16,6 por 100 de su cifra de negocios se habría generado gracias a las innovaciones implementadas.

La caída en el gasto en innovación se ha visto acompañada por un descenso aún mayor en el número de empresas innovadoras, que se ha reducido a más de la mitad, pasando de 42.206 empresas en 2008 a 18.475 en 2016 (gráfico I-22). Sin embargo, como resultado de ambas tendencias, el gasto medio por empresa en innovación tecnológica ha ido en aumento durante los años de crisis y en la fase de recuperación; es decir, que aquellas que invierten lo han venido haciendo de media más intensamente que hace diez años.

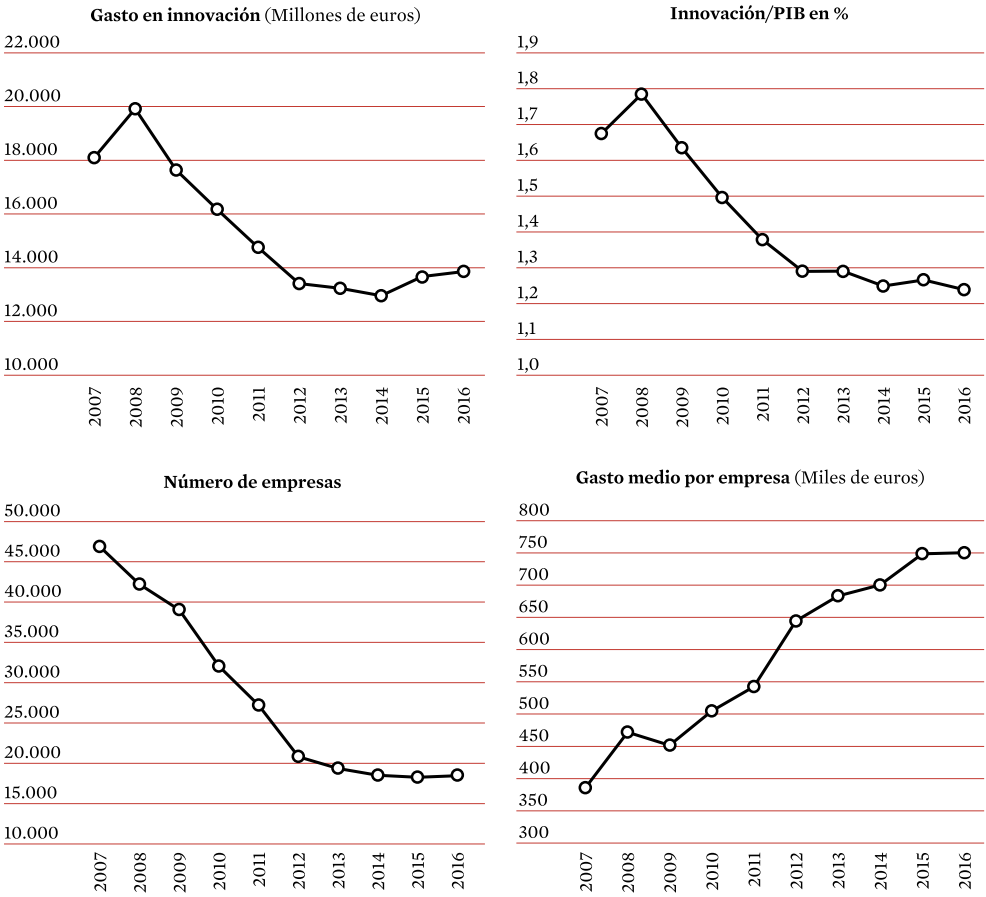
CUADRO I-23. EMPRESAS INNOVADORAS TECNOLÓGICAS, 2016

Conceptos	Total	% sobre total empresas	% sobre empresas activas en el sector	Intensidad de innovación	Gasto en innovación (miles euros)	Gasto en I+D (%)	Gasto en otras activ. innovadoras (%)	% de la cifra de negocios en productos nuevos y mejorados
Empresas innovadoras	**18.475**	**100**	**12,75**	**0,89**	**13.857.481,0**	**63,96**	**36,04**	**16,68**
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	458	2,5	5,41	0,41	93.238,0	73,83	26,17	4,34
Industria	7.105	38,5	23,39	1,23	6.828.284,0	69,56	30,44	27,79
Construcción	1.020	5,5	7,17	0,21	126.630,0	82,10	17,90	5,99
Servicios	9.892	53,5	10,78	0,75	6.809.329,0	57,86	42,14	10,91

Fuente: INE, *Encuesta sobre Innovación en las Empresas,* diciembre de 2017.

163. Las referencias a los diferentes ejercicios en este epígrafe tienen en cuenta el trienio de referencia (el año de la encuesta y los dos anteriores).
164. Solo empresas innovadoras tecnológicas. Si se considera tanto la innovación tecnológica como la no tecnológica, el número de empresas innovadoras asciende a 41.830, de modo que el porcentaje de empresas innovadoras en España asciende hasta el 28,9 por 100 de las empresas activas.
165. Se incluye también la financiación pública, que alcanzó más o menos a la mitad de las empresas innovadoras.

GRÁFICO I-22. EVOLUCIÓN DE LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, 2007-2016



Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Encuesta sobre Innovación en las Empresas*, 2017 (diciembre), y *Contabilidad Nacional de España*. Base 2010.

El análisis de la innovación por ramas de actividad productiva permite analizar el grado de integración del progreso tecnológico en las estrategias empresariales en España, y revela —como se señalará más adelante al analizar el comercio exterior español— que, por lo general, muchos de los sectores más innovadores presentan igualmente una mayor vocación exportadora (cuadro I-24).

La industria en su conjunto presenta unos niveles de participación en los grandes agregados de la innovación tecnológica —número de empresas, gasto en innovación o intensidad innovadora— bastante superiores a su participación en el PIB. Muchas de sus ramas de actividad presentan un sesgo innovador diferenciado. Así, el gasto en innovación de las ramas de vehículos de motor, farmacia, otro material de transporte y la alimentación, bebida y tabaco responde de casi un tercio del gasto total en innovación en España. Otro material de transporte, productos informáticos, electrónicos y

ópticos y farmacia son las ramas de actividad que mayor porcentaje de su cifra de negocios dedican a la innovación, superando en los tres casos el 5 por 100.

Además, si analizamos en qué grado la innovación forma parte de la estrategia empresarial de cada rama de actividad, tomando como referencia el peso de las empresas innovadoras sobre el total de empresas de su misma rama, se observa que las siete primeras son ramas industriales, destacando las ramas de farmacia, productos informáticos, electrónicos y ópticos, y la de química, donde más de la mitad de las empresas se consideran innovadoras tecnológicas.

El sector servicios también acoge a un gran número de empresas innovadoras. De hecho, la rama de comercio, en coherencia con su importancia económica, responde de un 14,3 por 100 del total de empresas innovadoras en España, seguido de las actividades profesionales, científicas y técnicas, y de los servicios de información y comunicaciones. Estas dos últimas manifiestan una elevada actividad innovadora, ya que ambas representan casi otro tercio del gasto total en innovación español e invierten, además, una parte importante de su cifra de negocios en este ámbito.

Desde un punto de vista territorial, el mayor peso industrial de determinadas comunidades autónomas es determinante para la existencia de un mayor número de

CUADRO I-24. PRINCIPALES RAMAS EN INNOVACIÓN TECNÓLOGICA, 2016

% gasto de la rama de actividad sobre el gasto total en innovación en España	
Actividades profesionales, científicas y técnicas	16,3
Servicios de información y comunicaciones	14,6
Vehículos de motor	10,9
Actividades financieras y de seguros	9,7
Farmacia	8,5
Otro material de transporte	5,5
Alimentación, bebidas y tabaco	4,3
Comercio	4,0

% gasto en innovación sobre cifra de negocios	
Otro material de transporte	6,1
Productos informáticos, electrónicos y ópticos	5,5
Farmacia	5,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	4,1
Servicios de información y comunicaciones	2,8
Vehículos de motor	2,2
Otras actividades de fabricación	2,2
Material y equipo eléctrico	2,1

% de empresas innovadoras sobre total de empresas en la rama de actividad	
Farmacia	70,4
Productos informáticos, electrónicos y ópticos	57,7
Química	52,6
Otro material de transporte	49,8
Vehículos de motor	41,8
Material y equipo eléctrico	41,7
Otra maquinaria y equipo	36,7
Servicios de información y comunicaciones	33,1

% de empresas sobre el total de empresas innovadoras en España	
Comercio	14,3
Actividades profesionales, científicas y técnicas	9,7
Servicios de información y comunicaciones	7,8
Alimentación, bebidas y tabaco	6,3
Actividades sanitarias y de servicios sociales	5,8
Construcción	5,5
Manufacturas metálicas	5,2
Servicios de transportes y almacenamiento	4,5

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Encuesta sobre Innovación en las Empresas,* diciembre de 2017.

empresas innovadoras tecnológicas, como es el caso del País Vasco, La Rioja y Cataluña, donde un tercio del tejido empresarial es innovador. En el polo opuesto aparecen comunidades como Andalucía y Canarias, donde una de cada cinco empresas innova.

Las principales razones por las que las empresas españolas innovan, responden a los objetivos de aumentar su cuota de mercado o afianzar su posición competitiva a través de mejorar la calidad de los productos o servicios, de ampliar la gama de los productos y de innovar en procesos que mejoren la capacidad de producción o de prestación de servicios (cuadro I-25). No obstante, también se producen innovaciones tecnológicas motivadas por objetivos relacionados con el empleo, o con las mejoras en la salud y la seguridad, o con el impacto medioambiental de la actividad.

Motivaciones y obstáculos a la innovación

En cuanto a los obstáculos a la innovación, un 32 por 100 del total de empresas que realizan actividades innovadoras señalan que la innovación está condicionada por el coste, que se considera elevado, persistiendo, pese a la mejora, las dificultades para conseguir fondos, seguido de las dificultades relacionadas con las cualificaciones y el conocimiento, así como por factores de mercado, principalmente por la incertidumbre sobre la demanda de bienes y servicios innovadores.

Merece la pena destacar que tanto la motivación como los obstáculos son muy diferentes en función del tamaño de la empresa innovadora. Por lo general, frente a las pymes[166], las grandes empresas revelan una mayor motivación para innovar y una menor presión de los obstáculos para hacerlo. En concreto, en cuanto a los objetivos para la innovación, las mayores disparidades se dan en la búsqueda de menores costes de producción o de reducción del impacto medioambiental, motivaciones diferencialmente mayores en las grandes empresas. Asimismo, las pymes encuentran diferencialmente más dificultades para innovar, como consecuencia del elevado coste que conlleva o por carencias de conocimiento (cualificación y habilidades); pero, sobre todo, las empresas de menor dimensión parecen, por lo general, menos sensibles que las grandes a la necesidad de innovación.

No obstante, cabe citar las «nuevas empresas de base tecnológica», pymes de reciente creación establecidas en sectores de alta tecnología, y dentro de ellas las «altamente innovadoras o gacelas», estas empresas nacen ya con capacidad innovadora, normalmente en cooperación con otras, crecen rápido y suelen tener una tasa de mortalidad más baja comparada con otras empresas nuevas[167]. Dentro de ellas, una mención especial merecen las empresas jóvenes líderes en innovación, especialmente en sectores de alta tecnología. En el caso de España, la capacidad innovadora en el

166. Cabe recordar que el universo de la encuesta no contempla las microempresas (menos de 10 trabajadores).
167. Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*.

momento del nacimiento y la cooperación empresarial en proyectos de I+D incrementan la probabilidad de convertirse en joven empresa innovadora.

CUADRO I-25. MOTIVACIONES Y OBSTÁCULOS A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA, 2016
(En porcentaje de empresas)

Empresas con actividades innovadoras		Menos de 250 empleados	250 y más empleados	Total
Objetivos de la innovación	**Productos**	**63,7**	**68,1**	**64,0**
	Gama más amplia de bienes o servicios	38,1	42,1	38,5
	Sustitución de productos o procesos anticuados	30,3	34,0	30,6
	Penetración en nuevos mercados	26,6	29,2	26,9
	Mayor cuota de mercado	30,5	36,2	30,9
	Mayor calidad de bienes o servicios	44,2	51,1	44,8
	Procesos	**49,7**	**58,4**	**50,4**
	Mayor flexibilidad en la producción o en la prestación de servicios	33,9	41,1	34,5
	Mayor capacidad de producción o prestación de servicios	36,5	43,3	37,1
	Menores costes laborales por unidad producida	19,4	28,7	20,2
	Menos materiales por unidad producida	9,8	17,0	10,3
	Menos energía por unidad producida	11,5	18,9	12,2
	Empleo	**26,4**	**25,5**	**26,3**
	Aumento del empleo total	9,1	8,5	9,0
	Aumento del empleo cualificado	12,4	12,2	12,4
	Mantenimiento del empleo	21,8	21,8	21,8
	Otros objetivos	**27,8**	**37,0**	**28,5**
	Menor impacto medioambiental	17,3	27,4	18,1
	Mejora en la salud y la seguridad	18,4	23,7	18,9
	Cumplimiento de los requisitos normativos medioambientales, de salud	21,6	28,0	22,2
Obstáculos a la innovación	**Factores de coste**	**32,5**	**24,4**	**32,2**
	Falta de fondos en la empresa	22,2	15,4	22,0
	Falta de financiación de fuentes exteriores a la empresa	17,8	14,3	17,7
	Coste demasiado elevado	25,1	14,9	24,8
	Factores de conocimiento	**20,9**	**11,6**	**20,6**
	Falta de personal cualificado	13,2	6,2	13,0
	Falta de información sobre tecnología	11,0	3,1	10,8
	Falta de información sobre los mercados	10,0	3,6	9,9
	Dificultades para encontrar socios para innovar	11,3	5,6	11,2
	Factores de mercado	**21,0**	**14,3**	**20,8**
	Mercado dominado por empresas establecidas	15,0	9,7	14,8
	Incertidumbre respecto a la demanda de bienes y servicios innovadores	15,9	9,3	15,8
	Motivos para no innovar: Total	**35,5**	**18,1**	**35,1**
	No es necesario por las innovaciones anteriores	11,5	5,6	11,3
	No es necesario porque no hay demanda de innovación	30,8	15,3	30,4

Fuente: elaborado a partir de INE, *Encuesta sobre Innovación en las Empresas,* 2017.

Persistencia de los problemas detectados en el Informe CES 2/2015 sobre la I+D+i en España

Cabe recordar, no obstante, que este Consejo en su Informe 2/2015, *La situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo* subrayó que la capacidad innovadora de una economía depende del correcto funcionamiento del sistema de I+D+i en su conjunto; es decir, de la eficaz interacción entre el conjunto de agentes e instituciones, públicos y privados, que contribuyen directa o indirectamente a la generación, difusión y aplicación del conocimiento al sistema productivo.

La persistencia de algunos de los problemas señalados entonces, como el descenso del gasto en I+D en España, que en 2016 alcanzó un 1,19 por 100 del PIB[168], la caída en el gasto total de innovación tecnológica y la menor presencia de empresas innovadoras, subrayan que gran parte de los factores explicativos de esta tendencia han seguido presentes. Concretamente, la falta de financiación pública, los problemas de transferencia de conocimiento, los pobres resultados de la innovación[169] o el retraso en el desarrollo del nuevo marco institucional.

Asimismo, el sistema de innovación sigue afectado por una excesiva dependencia exterior de tecnología, una escasa coordinación de las actuaciones llevadas a cabo tanto por diferentes ministerios o agencias, como por distintos niveles de la Administración, una débil articulación entre lo público y lo privado, o la falta de evaluación de las medidas. Por consiguiente, muchas de las recomendaciones que al respecto realizó entonces el CES siguen aún vigentes (recuadro I-16).

Pese a haber terminado el periodo de programación anterior, no ha sido hasta enero de 2018 cuando se presentó el Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2017-2020, el cual constituye el principal instrumento de la Administración General del Estado para desarrollar y atender a los objetivos de la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología, y de Innovación 2013-2020 y de la Estrategia Europa 2020. El Plan está integrado por cuatro programas estatales que corresponden a los objetivos generales establecidos en la Estrategia Española: promoción del talento y su empleabilidad, generación de conocimiento y fortalecimiento del sistema, liderazgo empresarial en I+D+i, e I+D+i orientada a los retos de la sociedad.

Plan de Investigación Científica y Técnica y de Innovación y Estrategia Europa 2020

Cabe recordar que la Estrategia Europa 2020, con la que debe resultar coherente el Plan Estatal 2017-2020 español, plantea un conjunto de objetivos y amplía el enfoque en materia de innovación, no limitándose a la puesta en el mercado de nuevos productos, sino incluyendo procesos y sistemas, y reconociendo el valor del diseño, la

168. *Estadística sobre actividades en I+D. Año 2016. Resultados definitivos.*
169. Patentes, empleo en actividades intensivas en conocimiento, componente innovadora en el grupo de empresas de alto crecimiento o exportaciones de media y alta tecnología.

RECUADRO I-16. PRINCIPALES PROPUESTAS DEL INFORME CES 2/2015

- Priorizar la I+D+i y asegurar su coordinación y coherencia con otras políticas.
- Ampliar y mejorar la colaboración pública-privada, especialmente entre el ámbito empresarial y el académico y científico; potenciando los programas estratégicos de investigación en cooperación entre universidades, parques científicos y tecnológicos y las empresas, facilitando la incorporación de investigadores universitarios a empresas.
- Mejorar la regulación de patentes para dotarlas de seguridad jurídica e industrial, protegiendo la propiedad intelectual, mejorando la difusión de las patentes y de las invenciones.
- Aumentar la explotación de los resultados de la investigación pública, su protección legal y potencial innovador. Favorecer la generación de patentes y *spin-off* universitarias; impulsar la transferencia del conocimiento de las universidades y estabilizar las fuentes de financiación.
- Eliminar barreras en la aplicación de los incentivos fiscales a las empresas (especialmente a las pymes), relacionadas con su complejidad, el elevado coste administrativo y de gestión.
- Promover la presentación de proyectos elegibles para su cofinanciación con los Fondos Estructurales y con el Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas.
- Fomentar la compra pública innovadora. Situar la innovación como elemento tractor en los procedimientos de mejora de los servicios públicos.
- Garantizar un adecuado funcionamiento del capital riesgo como fórmula de financiación empresarial en el ámbito de la innovación.
- Crear sinergia entre grandes empresas y pymes.
- Prestar mayor atención a estrategias regionales de especialización inteligente.
- Fomentar la cooperación horizontal interempresas o en *cluster*.
- Aumentar la información sobre los incentivos a la investigación y a la innovación.

creatividad y la innovación social. Además, eleva la participación del sector privado, dedicando un especial énfasis a las asociaciones público-privadas para complementar la dotación financiera con esta colaboración. Pero, además, en el enfoque europeo, concretado en el Programa Horizonte 2020, presenta especial interés para el caso español por el papel central que confiere a las pymes como fuentes de crecimiento y empleo, la inclusión de la contratación precomercial y la contratación pública como mecanismos de incentivo a la innovación, la posibilidad de que un mismo proyecto sea apoyado por fondos diferentes[170], o el impulso a la capacitación e incorporación de recursos humanos especializados en el sector empresarial.

170. De hecho, los Fondos Estructurales incorporan una orientación hacia la investigación y la innovación, y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (Plan Juncker) incluye entre los sectores cofinanciables la investigación e innovación.

3.6. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Desde que comenzara la actual fase de recuperación de la economía española en el año 2014, el crecimiento del PIB se ha sustentado principalmente en la demanda interna; si bien, en los dos últimos años se observa, además, una aportación positiva de la demanda externa (gráfico I-23). Se estaría produciendo, en consecuencia, un crecimiento más equilibrado que en épocas anteriores, apoyado en avances significativos de la inversión, el gasto en consumo de los hogares y las exportaciones de bienes y servicios. En 2017 la aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB superó en tres décimas a la registrada el año anterior, mientras que la correspondiente a la demanda externa se redujo cinco décimas.

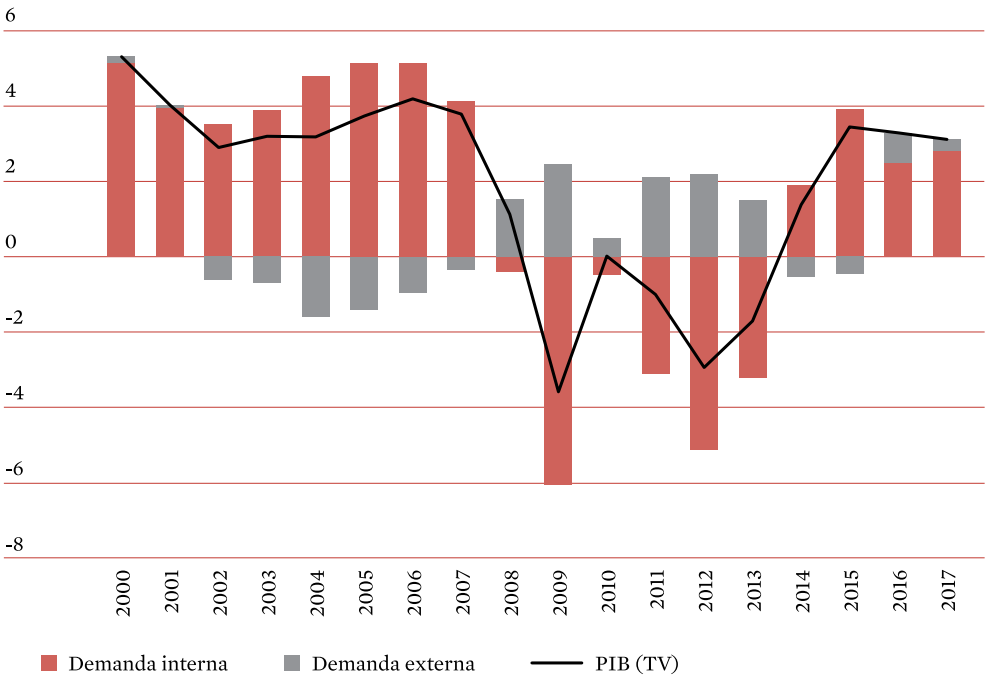
3.6.1. Demanda interna

Según datos de la Contabilidad Nacional Trimestral, la demanda interna aportó 2,8 puntos al crecimiento del PIB en 2017, apreciándose una tendencia ascendente a lo largo del año, desde 2,5 puntos en el primer trimestre del año a 3,2 puntos en el cuarto.

Todos sus componentes mostraron una evolución positiva, destacando la formación bruta en capital fijo y el gasto en consumo de los hogares (gráfico I-24). Sin embargo,

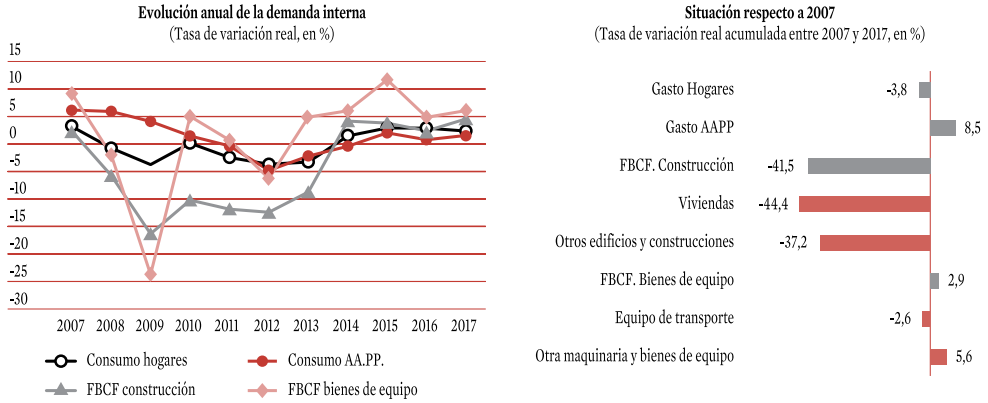
GRÁFICO I-23. APORTACIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA AL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB REAL, 2007-2017

(En puntos porcentuales y porcentaje)



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

GRÁFICO I-24. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA, 2007-2017
(En porcentaje)



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

salvo el gasto en consumo de las Administraciones públicas y la inversión en bienes de equipo, el resto se sitúa todavía en niveles reales inferiores a los existentes antes de la crisis.

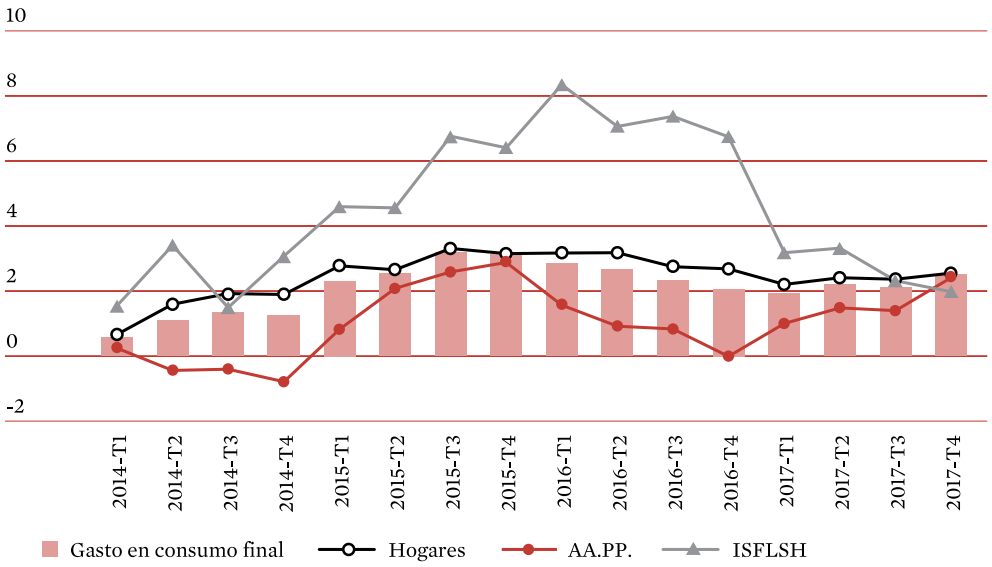
Gasto en consumo final

El gasto en consumo final creció un 2,2 por 100 en 2017, mostrando una desaceleración de tres décimas respecto al año anterior, achacable en su totalidad al menor avance del gasto en consumo de los hogares, en tanto que el de las Administraciones públicas se duplicó, con un aumento del 1,6 por 100 (gráfico I-25). Al comparar los niveles actuales de gasto en consumo en términos reales respecto a los existentes antes de la crisis, el correspondiente a las Administraciones públicas es el que más ha aumentado, situándose en 2017 un 8,5 por 100 por encima al registrado en 2007 (gráfico I-24), lo que responde en gran medida al importante incremento registrado entre los años 2007 y 2010, del 12 por 100. Por su parte, el gasto de los hogares es en la actualidad todavía un 3,8 por 100 inferior al de 2007, aunque cabe recordar que en el peor momento de la crisis, en el año 2012, acumulaba una caída de aproximadamente el 10 por 100, por lo que la mejora desde entonces habría sido significativa.

Gasto en consumo de los hogares

La recuperación del gasto en consumo de los hogares durante la actual fase expansiva de la economía española se habría debido a la mejora de sus determinantes y a la necesidad de reducir el significativo volumen de demanda embalsada de bienes de consumo duradero. Respecto a este último factor, cabe señalar que tras importantes avances en años anteriores, en 2017 se observaría cierto agotamiento, tal y como muestra la desaceleración de indicadores como los índices de comercio

GRÁFICO I-25. GASTO EN CONSUMO FINAL, 2014-2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



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

al por menor de bienes no alimenticios o la matriculación de turismos[171]. En consecuencia, el gasto en consumo de los hogares habría aminorado su ritmo de crecimiento, desde el 2,9 por 100 de 2016 al 2,4 por 100.

En todo caso, este componente de la demanda interna, que mantiene un peso del 57 por 100 sobre el PIB, siguió viéndose favorecido por la mejora de la renta disponible y de la confianza de los consumidores (que recuperó niveles previos a la crisis), por el aumento de la riqueza de los hogares y por las mayores facilidades de acceso a la financiación.

De acuerdo con la información que ofrecen las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales del INE, la renta disponible de los hogares se incrementó un 2 por 100 en 2017, la misma tasa que el año anterior, alentada fundamentalmente por el incremento de la ocupación —con un avance del empleo equivalente a tiempo completo del 2,8 por 100—, en tanto que la remuneración media por asalariado se mantuvo prácticamente estancada, con un avance del 0,1 por 100. De hecho, la remuneración de los asalariados, si bien muestra una mejora paulatina en los últimos años, con un aumento de su participación sobre la renta disponible de cuatro puntos

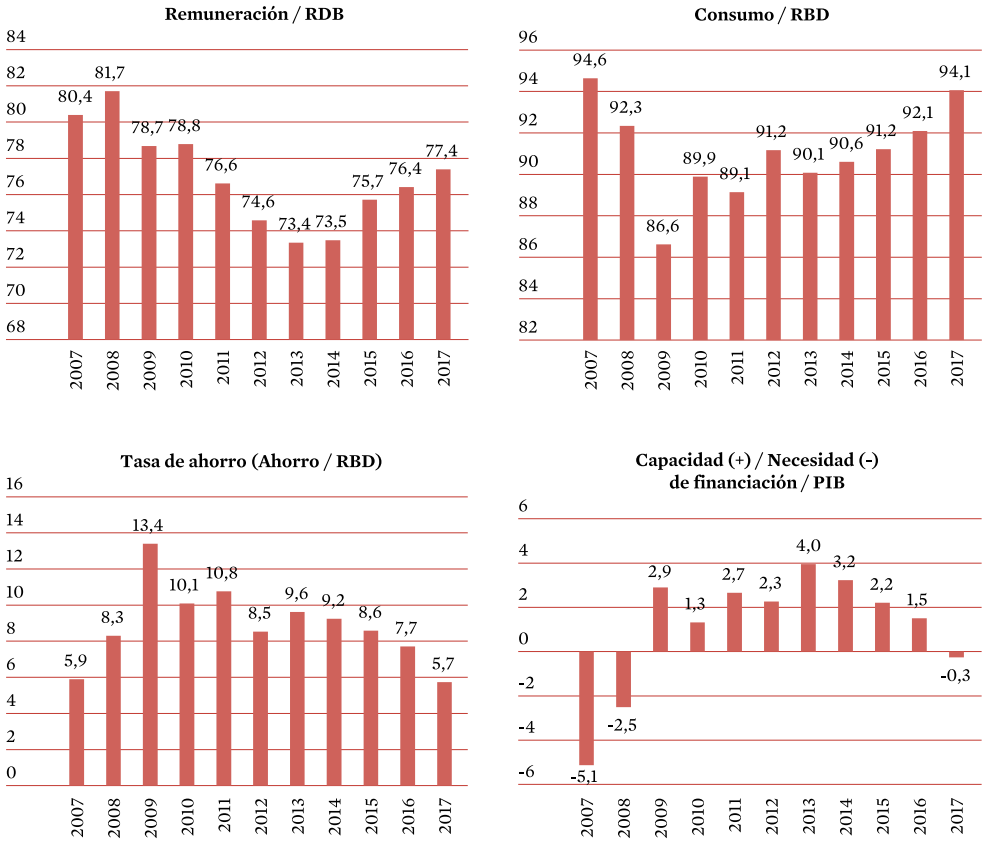
171. El índice de comercio al por menor de bienes no alimenticios (INE) se desacelera desde niveles superiores al 5 por 100 tanto en 2015 como en 2016, a un avance del 0,8 por 100 de 2017. Por su parte, la matriculación de turismos (ANFAC) pasa de incrementos del 20,9 por 100 en 2015 y del 10,9 por 100 en 2016, al 7,7 por 100 en 2017.

porcentuales entre el mínimo de 2013 y el nivel actual, sigue situándose por debajo de los registros previos a la crisis (gráfico I-26).

La riqueza de los hogares habría sido otro de los factores que han impulsado el consumo en 2017, tanto la inmobiliaria como la financiera. En el caso de la inmobiliaria, la mejora se debió a un incremento del valor de los activos inmobiliarios, mientras que la riqueza financiera se habría visto favorecida principalmente por el aumento del precio de los activos de renta variable.

Tal y como ha venido sucediendo en los últimos años, el dinamismo del consumo privado volvió a superar al avance de la renta disponible, de forma que parte del gasto de los hogares se efectuó a través de endeudamiento y apelación al ahorro. Los bajos tipos de interés, además de propiciar la reducción del nivel de endeudamiento de las familias, habrían contribuido a aumentar la propensión a consumir de las familias, en detrimento del ahorro. Por otra parte, la mejora de la confianza de los consumidores

GRÁFICO I-26. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LOS HOGARES E ISFLSH
(En porcentaje de la renta bruta disponible)



Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.*

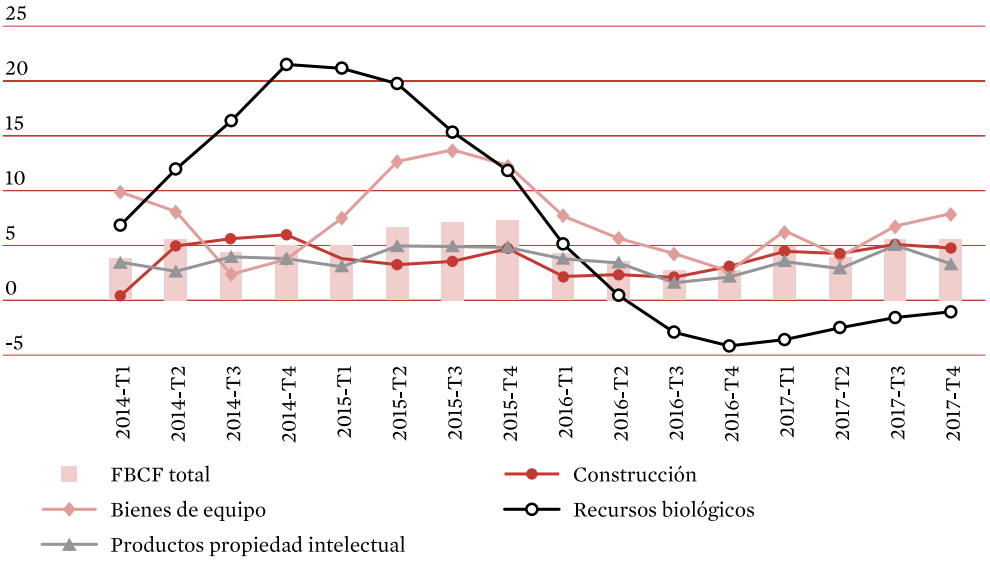
y el menor nivel de incertidumbre respecto a las previsiones futuras de la economía española se tradujeron en un descenso del ahorro por motivo precaución. En este contexto, la tasa de ahorro de los hogares se redujo dos puntos porcentuales respecto al año anterior, hasta situarse en el mínimo histórico del 5,7 por 100 de la renta disponible, al tiempo que las familias registraron, por primera vez desde el año 2008, una necesidad de financiación de 3.063 millones de euros. Todo ello supone cierto riesgo para la evolución del consumo y del proceso de desapalancamiento de los hogares en el medio plazo, una vez se normalice la política monetaria.

Inversión

La inversión agregada, medida a través de la formación bruta de capital fijo, aumentó un 5 por 100 en 2017, superando en 1,7 puntos porcentuales el registro del año anterior y mostrando una tendencia ascendente a lo largo del año, desde una tasa de variación del 2,7 por 100 en el cuarto trimestre de 2016, hasta el 5,6 por 100 en el mismo periodo de 2017 (gráfico I-27).

Sus dos principales componentes, la inversión en construcción y en bienes de equipo, mostraron avances superiores a los registrados el año anterior, en un contexto de mejora de la confianza empresarial y de reducción de la incertidumbre. De hecho, parte del aumento de la formación bruta de capital fijo en 2017 derivó de la inversión pospuesta en 2016, año en el que la situación política en España, con la repetición de las elecciones generales y las dificultades para formar Gobierno, unida a diversos factores de riesgo en

GRÁFICO I-27. FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO, 2014-2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



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

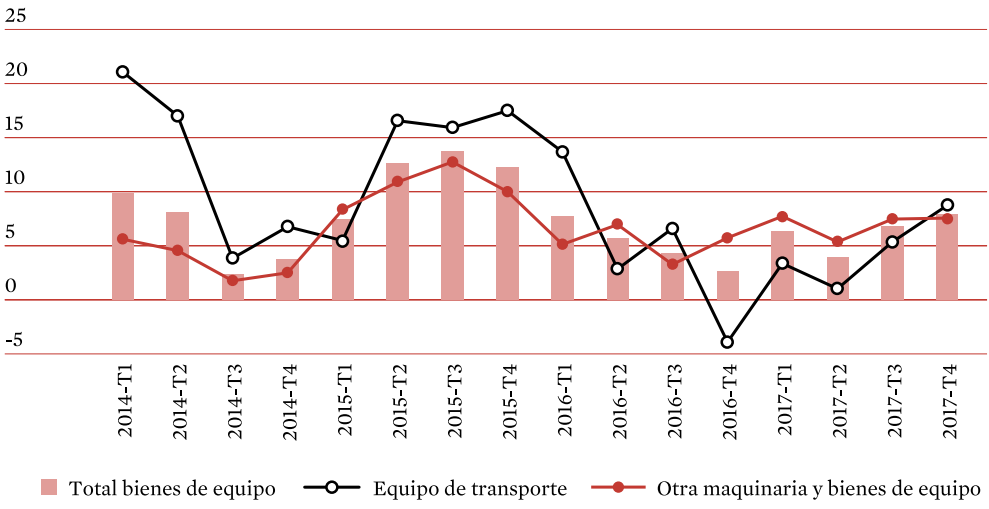
el ámbito internacional, acabaron afectando a las decisiones empresariales y, con ello, a la inversión. Sin embargo, el principal foco de incertidumbre en 2017, relacionado con las tensiones políticas en Cataluña, no habría tenido finalmente un impacto significativo sobre la inversión.

Inversión en bienes de equipo

La inversión en bienes de equipo[172] fue el componente de la demanda interna que más creció en 2017, con una tasa de variación del 6,2 por 100, frente al 5,0 por 100 del año anterior y, tal y como se señaló anteriormente, a pesar del fuerte ajuste registrado durante la crisis, en la actualidad se sitúa en unos niveles en términos reales superiores en un 2,9 por 100 a los existentes en 2017 (gráfico I-24).

Parte importante de este dinamismo responde a la mejora de la confianza empresarial, como muestra el índice armonizado del INE, que aumentó un 3 por 100 en 2017, frente al 1,7 por 100 registrado el año anterior. Junto a ello, la favorable evolución mostrada por la demanda (nacional y extranjera) y por los costes (con una caída de los costes laborales unitarios y el descenso de los tipos de interés, a pesar de la subida de los precios de la energía y de otras materias primas), la mayor facilidad de acceso al crédito y la necesidad de renovar y ampliar el capital físico existente de las empresas, contribuyen a explicar el favorable comportamiento de la inversión en bienes de equipo. Además, cabe señalar que en 2017 las sociedades no financieras continuaron reduciendo su nivel de endeudamiento.

GRÁFICO I-28. INVERSIÓN EN BIENES DE EQUIPO, 2014-2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



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

172. En este apartado se analiza la evolución de la inversión en bienes de equipo, sin considerar los activos cultivados.

La inversión en otra maquinaria y bienes de equipo fue el segmento que más creció, con un avance del 7 por 100 en 2017, acumulando en la última década un incremento del 5,6 por 100. Por su parte, la inversión en material de transporte aumentó el último año un 4,6 por 100, aunque se sitúa todavía un 2,6 por 100 por debajo del nivel previo al estallido de la crisis.

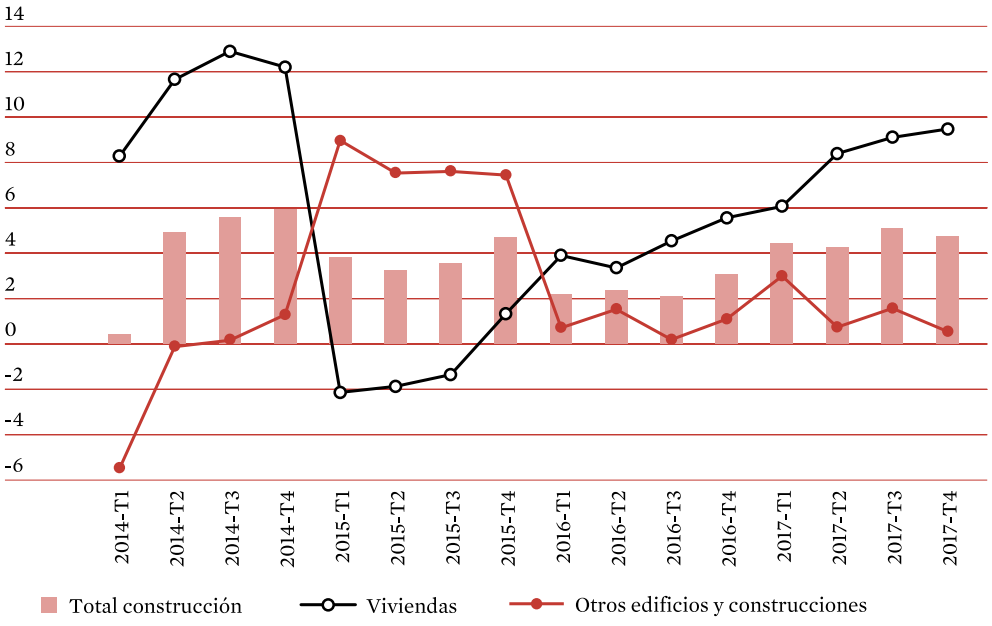
Inversión en construcción

La inversión en construcción aumentó un 4,6 por 100 en 2017, frente al 2,4 por 100 del año anterior, con un perfil ascendente a medida que avanzaba el año.

Nuevamente fue la vivienda el segmento que lideró el crecimiento, cerrando el cuarto trimestre con un avance del 9,5 por 100 y registrando en el conjunto del ejercicio un aumento del 8,3 por 100 (gráfico I-29). La fortaleza de la demanda de viviendas y el incremento de sus precios estaría reflejando el afianzamiento de la recuperación del sector inmobiliario, tras el desplome sufrido durante la crisis. Cabe recordar que entre los años 2007 y 2013 la inversión en construcción de viviendas cayó un 55 por 100 en términos reales, con lo que, a pesar de la recuperación de los últimos años, en la actualidad se mantiene en un nivel un 44 por 100 inferior al registrado diez años atrás.

La inversión en otros edificios y construcciones, donde se incluye la obra pública, mostró una evolución más moderada, aunque mejoró en seis décimas el registro del

GRÁFICO I-29. INVERSIÓN EN CONSTRUCCIÓN, 2014-2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



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

año anterior, con un avance del 1,5 por 100. Dicha aceleración se corresponde en gran medida con la evolución reciente de la formación bruta de capital fijo de las Administraciones públicas. Así, tal y como reflejan los datos que ofrece el INE a través de las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, la inversión pública registró en 2017 un crecimiento del 8,4 por 100, que contrasta significativamente con la caída del 20,7 por 100 el año anterior. Se trataría del mejor registro alcanzado desde el año 2007, tras el intenso ajuste realizado durante la crisis, periodo en el cual la contribución de la inversión pública al proceso de consolidación de las finanzas públicas fue significativo. De hecho, en la actualidad la inversión de las Administraciones públicas supone el 2 por 100 del PIB, frente al 4,6 por 100 que representaba en el año 2007, situándose en niveles históricamente bajos.

3.6.2. Sector exterior

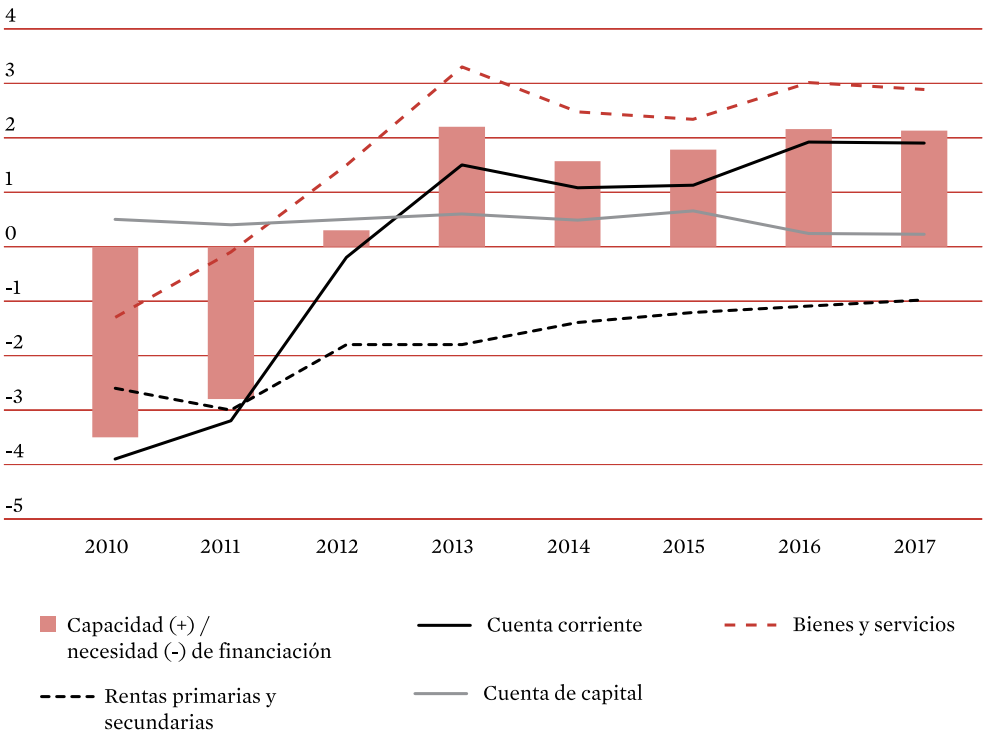
Por segundo año consecutivo desde que comenzara la recuperación, la demanda externa neta volvió a contribuir al crecimiento del PIB, aunque en esta ocasión tal aportación se limitó a 0,3 puntos porcentuales, 4 décimas menos que en 2016. Así, mientras el incremento de las importaciones de bienes y servicios se aceleró 2 puntos hasta alcanzar el 4,7 por 100, el aumento del 5,0 por 100 de las exportaciones apenas supuso una subida de 0,2 puntos con respecto al año anterior. Cabe incidir en que la dinámica creciente de las importaciones y, en menor medida, las de las exportaciones se han sostenido en el comercio de mercancías, pues el de servicios se ha enfriado considerablemente tras un 2016 cuya expansión rozó el 10 por 100.

Desde la perspectiva de la balanza de pagos[173], se observa cómo en 2017 la economía española generó una capacidad de financiación[174] frente al resto del mundo de 24.792 millones de euros, lo que equivale al 2,1 por 100 del PIB, una décima porcentual menos que el año anterior (gráfico I-30). Este leve descenso de la capacidad de financiación española se ha producido por la caída de una décima porcentual del superávit de la balanza de bienes y servicios, hasta el 2,9 por 100 del PIB, la cual no ha podido ser compensada con el retroceso de una décima porcentual del déficit en las rentas primarias y secundarias, que se ha situado en el 1,0 por 100 del PIB. Por su parte, el saldo positivo de la cuenta de capital ha permanecido inalterado en el 0,2 por 100 del PIB.

A la luz de estos datos resulta necesario incidir en cómo la aportación del sector exterior a la economía nacional ha vuelto a ser positiva, a pesar de su habitual carácter anticíclico, lo que estaría reflejando un importante cambio estructural por el cual la empresa española deja de dirigirse al mercado exterior únicamente de manera coyuntural

173. La balanza de pagos, a diferencia de la Contabilidad Nacional, estima las contribuciones a la variación del PIB en términos nominales.
174. 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.

GRÁFICO I-30. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2010-2017
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Banco de España.

ante descensos de la demanda interna. Precisamente para consolidar este cambio de tendencia y fomentar una mayor creación de empleo, el Gobierno ha aprobado la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027, que se irá desarrollando mediante planes de acción bienales adaptados a la evolución del comercio mundial (cuadro I-26).

En relación a su segundo eje de actuación, la Estrategia recoge lo expuesto en el Informe 3/2017 del CES, según el cual una mayor digitalización del tejido empresarial español debe redundar en un mayor grado de internacionalización del mismo, especialmente por parte de las empresas de menor dimensión. Igualmente, en dicho informe también se incide en que la digitalización debe impulsar el comercio electrónico transfronterizo, la participación en las cadenas de valor globales y la consolidación de ecosistemas digitales[175].

175. Para más información al respecto, véase el Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

CUADRO I-26. ESTRATEGIA DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2017-2027

Conceptos	Descripción
Principios rectores	Coherencia y coordinación de la acción de las Administraciones públicas, con particular atención e incidencia en las iniciativas de estímulo a la internacionalización de los emprendedores.
	Complementariedad con la actuación del sector privado.
Objetivos específicos	Aumento de la propensión a exportar y de la base de empresas que exportan regularmente.
	Diversificar los mercados destino exportación e inversión.
	Incrementar el valor añadido de las exportaciones.
	Aumentar la atracción de inversión extranjera.
Retos asociados	Alcanzar un valor de exportaciones nominales de bienes de 400.000 millones de euros en 2027.
	Conseguir que 60.000 empresas exporten regularmente.
	Conseguir en el periodo 2017-2027 contratos por valor de 650.000 millones de euros en licitaciones internacionales para las empresas españolas.
	Alcanzar en 2027 un *stock* de inversiones directas extranjeras de 500.000 millones de euros.
Prioridades geográfico-sectoriales	El tradicional enfoque geográfico plasmado en los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) dará lugar a un enfoque más sectorial mediante los Países con Actuación Sectorial Estratégica (PASE).
Ejes de actuación	Ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y al perfil de nuestras empresas.
	Incorporar la innovación, la tecnología, la marca y la digitalización a la internacionalización.
	Desarrollar el capital humano para la internacionalización.
	Aprovechar mejor las oportunidades de negocio derivadas de la política comercial común y de las instituciones financieras y organismos multilaterales.
	Potenciar la captación y consolidación de la inversión extranjera de alto valor añadido.
	Reforzar la coordinación y complementariedad de acciones entre todos los actores relevantes en materia de internacionalización.

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.

Comercio de mercancías

Las exportaciones de bienes se incrementaron en volumen un 8,2 por 100, mientras que las importaciones lo hicieron un 5,5 por 100[176]. Sin embargo, en términos nominales el dinamismo comercial fue superior en ambos flujos, especialmente en el segundo, debido al respectivo aumento de los precios del 0,7 y el 4,7 por 100, fruto de la notable recuperación de los precios energéticos[177].

176. La fuente de esta información es el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, cuyos datos difieren ligeramente de los procedentes de Contabilidad Nacional (5,0 por 100 para ambos flujos).
177. Para una información más detallada de la evolución del precio del petróleo, véase el apartado 1.1, *Marco económico y geopolítico,* del capítulo I de esta Memoria.

Así, la expansión de las exportaciones se aceleró hasta el 8,9 por 100, el crecimiento más elevado de los últimos seis años, que coloca al país en la decimoséptima posición global, con una cuota del 1,8 por 100. Mientras que, tras un año de retroceso, las importaciones han recuperado su tradicional comportamiento procíclico mediante un aumento del 10,5 por 100, lo que supone el mayor incremento de compras procedentes del extranjero desde 2010, situando a España en el decimoquinto puesto mundial con un peso del 1,9 por 100.

De tal manera, el déficit comercial de mercancías se situó en 24.744,3 millones de euros, lo que a pesar de suponer un ascenso del 31,9 por 100 con respecto a 2016, es el tercero más bajo desde 1999. Igualmente, aunque la tasa de cobertura ha retrocedido 1,8 puntos por este hecho, el 91,8 por 100 registrado supone mantenerse por quinto año consecutivo (los únicos 5 años desde el inicio de la serie histórica[178]) por encima del umbral del 90 por 100.

La capacidad competitiva de la economía española frente al exterior se mostró desigual en función del criterio usado para la medición de los índices de tendencia de la competitividad (ITC)[179]. Mientras los ITC elaborados a partir de los precios de consumo y de los valores unitarios de exportación muestran un deterioro de la competitividad española en relación a todas las áreas geográficas, debido fundamentalmente a la apreciación generalizada del euro[180]; los ITC calculados mediante costes laborales unitarios reflejan una mejora competitiva (cuadro I-27).

Competitividad precio de las exportaciones

Considerando en primer lugar el ITC, que toma como referencia los Índices de Precios de Consumo (IPC), y que por tanto incorpora todos los bienes independientemente de su grado de exportación, se observa un empeoramiento de la competitividad de España con respecto a todos los territorios analizados, especialmente los países comunitarios no pertenecientes a la zona euro y los países no comunitarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ambos casos resultó determinante la considerable apreciación del euro frente a monedas tales como la lira turca (23,2 por 100), la libra esterlina (7,0 por 100), el yen japonés (5,4 por 100) o el dólar estadounidense (2,1 por 100); dado que los índices de precios relativos sí aportaron cierta competitividad.

Igualmente, la competitividad en base a los ITC calculados a partir de los índices de valor unitario de exportación también se debilitó de manera generalizada durante

178. La serie histórica de los datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Comercio comienza en 1995.

179. 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.

180. Al igual que en 2016, el tipo de cambio del euro se apreció en 2017 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,* del capítulo I de esta Memoria.

CUADRO I-27. COMPETITIVIDAD PRECIO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2012-2017
(Índices, base 2010)

Método de cálculo	Área	Índice	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ITC calculado con índices de precios de consumo	UE	IPR	100	99,9	99,2	98,4	97,7	98
		IPX	99,5	100	100	99,1	100,3	100,8
		ITC	99,5	100	99,1	97,5	98	98,8
	Zona euro	IPR	100,3	100,2	99,5	98,7	98	98,4
		IPX	100	100	100	100	100	100
		ITC	100,3	100,2	99,5	98,7	98	98,4
	UE no zona euro	IPR	99,1	99	98,1	97,5	96,8	96,7
		IPX	98	100,2	99,9	96,3	101,3	103,3
		ITC	97	99,1	98	93,9	98,1	99,9
	OCDE no UE	IPR	101,2	101,2	98,8	97,3	95,7	95,5
		IPX	94,1	100,9	104,1	95,2	96,1	98,4
		ITC	95,2	102,1	102,9	92,6	91,9	93,9
	BRICS	IPR	95,4	92,8	89,3	84,9	81,7	81,7
		IPX	95,6	99,8	104,5	98,4	104,7	105,3
		ITC	91,2	92,6	93,3	83,5	85,5	86
ITC calculado con índices de valor unitario de exportación(1)	UE	IPR	99,6	98,5	97,2	95,9	96,2	96,8
		IPX	99,5	100	100	99,1	100,3	100,8
		ITC	99,1	98,6	97,1	95	96,5	97,5
	Zona euro	IPR	99,8	98,6	97	95,7	96	96,7
		IPX	100	100	100	100	100	100
		ITC	99,8	98,6	97	95,7	96	96,7
	UE no zona euro	IPR	98,9	98,4	97,6	96,2	96,9	97
		IPX	98	100,2	99,9	96,3	101,3	103,2
		ITC	96,9	98,6	97,6	92,7	98,2	100,1
	OCDE no UE	IPR	105,5	102,5	101,4	108,2	111,9	111,9
		IPX	94,1	100,9	104,1	95,2	96,1	97,1
		ITC	99,3	103,4	105,5	103	107,5	108,7
ITC calculado con costes laborales unitarios(1)	UE	IPR	93,4	91,4	90,5	91,7	89,9	88,8
		IPX	99,5	100	100	99,1	100,3	100,8
		ITC	92,9	91,5	90,5	90,9	90,2	89,5
	Zona euro	IPR	93,4	91,4	90,5	91,7	90,2	90
		IPX	100	100	100	100	100	100
		ITC	93,4	91,4	90,5	91,7	90,2	90
	UE no zona euro	IPR	93,8	92,2	91,3	92,8	89,8	85,7
		IPX	98	100,2	99,9	96,3	101,3	103,2
		ITC	91,9	92,3	91,2	89,3	91,1	88,5

(1) Para estos ITC los datos de 2017 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.

los tres primeros trimestres de 2017[181], si bien el empeoramiento fue considerablemente mayor en relación a los socios de la Unión Europea con moneda propia.

Por último, y de manera antagónica a los dos anteriores ITC, en función de los índices de coste laboral unitario (también correspondiente a los tres primeros trimestres de 2017) se observa una ganancia de la competitividad con respecto al resto de la Unión Europea. Esta evolución se explica por el hecho de que España fue uno de los únicos seis países comunitarios (junto a Croacia, Polonia, Finlandia, Chipre y Malta) en el que los costes laborales unitarios experimentaron un retroceso durante dicho periodo.

Sin restar importancia al peso que tienen los precios y los costes en la competitividad de los productos españoles, cabe reseñar que las exportaciones nacionales dependen de manera creciente de otros factores asociados a la calidad y a la marca[182]. En ello están teniendo cierta incidencia las nuevas empresas globales *(born globals);* empresas caracterizadas por un elevado nivel de innovación, tecnología y diseño exclusivo, que nacen con una fuerte vocación internacional integrándose fácilmente en las redes globales de suministro[183]. Este sería uno de los motivos por los que en 2017 el número de exportadores aumentó un 8,5 por 100, la mayor tasa de los últimos cuatro años, al mismo tiempo que el incremento de los exportadores regulares[184] se limitó al 1,5 por 100, lo cual no ha impedido que estos últimos hayan alcanzado un nuevo máximo histórico por sexto año consecutivo.

Otros factores de competitividad

No obstante, en este contexto positivo no deben obviarse dos características negativas que persisten en el sector exportador español. En primer lugar, la dualidad de los exportadores, entendida como la coexistencia de un amplio volumen de empresas que exportan muy poco y de manera irregular, con un grupo mucho más reducido que aglutina el grueso de las ventas al exterior, sigue en aumento. Así, en 2017 los 1.000 principales exportadores (menos del 1 por 100 del total) concentraron el 67,5 por 100 de las ventas, 4 y 9 décimas más que en 2016 y 2010, respectivamente; mientras que el 76,2 por 100 de los exportadores facturaron menos de 50.000 euros en el extranjero, 2 y 8,4 puntos más que en 2016 y 2010, respectivamente.

181. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con Índices de Valor Unitario de Exportación (IVU) y con Índices de Coste Laboral Unitario (CLU) corresponden al tercer trimestre de 2017.
182. Las últimas ediciones del *Informe Country RepTrak,* elaborado por Reputation Institute, muestran una valoración internacional ascendente de España entre 2013 y 2017 en lo relativo a «Calidad de productos y servicios», «Marcas y empresas reconocidas», «Tecnología e innovación» y «País para comprar productos».
183. Para más información al respecto, véase el Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo.*
184. 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.

En segundo lugar, la participación española en las cadenas globales de valor ha permanecido estancada en el periodo 2011-2014[185], siempre en torno a 5 puntos por debajo del promedio de países de su entorno, cuando en el periodo 2002-2011 dicha participación había aumentado alrededor de 10 puntos porcentuales. A este respecto, mientras la «participación hacia delante» es del 20,1 por 100, valor bajo explicado por la habitual cercanía de las exportaciones españolas al consumidor final, la «participación hacia atrás» asciende al 31,3 por 100, cifra similar a la media, aunque existen diferencias notables en tales participaciones según las distintas ramas de actividad[186]. Así, mientras los servicios de comercio y hostelería destacan por «participación hacia delante», en el sector del automóvil es especialmente intensa su «participación hacia atrás».

Análisis sectorial

Por decimoséptimo año consecutivo las semimanufacturas se erigieron en el principal sector exportador español, acaparando el 24,1 por 100 de las ventas al exterior (cuadro I-28). En su crecimiento del 8,7 por 100 con respecto a 2016 ha resultado clave el aumento del 21,0 por 100 de los metales no ferrosos, seguido de las partidas correspondientes a hierro y acero y a plásticos, los cuales superan a los medicamentos como principal partida semimanufacturera. El segundo sector más relevante desde 2005 es el de bienes de equipo, que con un incremento del 9,2 por 100 sitúa su cuota exportadora en el 20,3 por 100. A este respecto, a pesar de que la partida relativa a otros bienes de equipo fue la que menos se expandió (un 7,1 por 100 impulsado por el auge del 27,7 por 100 en la venta de motores), con un peso del 8,6 por 100 continuó liderando el sector un año más.

El tercer sector exportador más importante en 2017 fue el alimentario, apoyado por el alza de en torno al 10 por 100 de los productos cárnicos y pesqueros, si bien los productos hortofrutícolas mantuvieron la posición hegemónica que ostentan desde el inicio de la serie histórica. Esta circunstancia provocó que el sector automovilístico, una vez que el moderado crecimiento en la venta de componentes fue contrarrestado por el retroceso de automóviles y motos, quedara relegado a la cuarta posición.

Las exportaciones de manufacturas de consumo alcanzaron una cuota del 10,2 por 100 (la más alta desde 2003) tras un aumento del 9,7 por 100, resultando nuevamente los textiles más de la mitad del montante sectorial, a pesar de la variación anual del 43,1 por 100 de la partida de juguetes. Por su parte, fruto del notable ascenso ya mencionado de los precios energéticos, las ventas de este sector fue el que experimentó un mayor dinamismo, tal y como refleja el hecho de que fuera el mayor contribuyente a

185. *Boletín Económico 3/17* del Banco de España, «España en las cadenas globales de valor».
186. Se conoce como «participación hacia delante» al valor añadido doméstico de los bienes o servicios que tras ser exportados son posteriormente reexportados a un tercer país, mientras que la «participación hacia atrás» es el valor añadido foráneo en el valor bruto de las exportaciones de un país. La suma de ambas participaciones sobre el total de las exportaciones brutas refleja la participación de una economía en las cadenas globales de valor, por lo que un valor alto de este indicador implica una mayor integración del país en los flujos de comercio internacional.

la expansión exportadora española con 2,5 puntos sobre los 8,9 puntos totales. De los tres sectores restantes, que en su conjunto apenas sumaron un 5 por 100 del total, debe resaltarse el avance de las materias primas, con especial mención al crecimiento del 38,5 por 100 de los minerales, así como el comportamiento del sector correspondiente a otras mercancías, en la medida en que fue el único cuyas ventas al extranjero sufrieron una caída del valor nominal.

CUADRO I-28. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2007-2017
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Importaciones		Exportaciones		2017(1) Saldo	Tasa de variación 2017/2016		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	M	X	2007	2012	2017
Alimentos	34,6	11,5	45,8	16,5	11,1	7,6	6,3	100,6	121,5	132,1
Frutas, hortalizas y legumbres	5,3	1,8	17,2	6,2	11,9	4,2	2,3	302,8	378,2	324,5
Pesca	7,0	2,3	4,0	1,4	–3,0	10,0	11,9	46,0	60,4	57,3
Productos energéticos	40,3	13,4	19,6	7,1	–20,7	36,4	47,2	20,5	27,6	48,6
Materias primas	10,8	3,6	7,1	2,6	–3,6	23,0	27,0	36,0	59,9	66,2
Semimanufacturas	66,4	22,0	66,9	24,1	0,4	8,4	8,7	79,1	102,9	100,7
Semimanufacturas no químicas	21,5	7,1	28,1	10,1	6,6	14,6	10,0	87,4	147,0	130,5
Hierro y acero	8,1	2,7	7,8	2,8	–0,3	25,8	13,8	73,3	126,1	96,0
Productos químicos	44,9	14,9	38,8	14,0	–6,1	5,7	7,8	72,6	82,9	86,4
Plásticos	10,4	3,4	10,7	3,9	0,3	9,3	9,8	80,4	110,3	103,0
Medicamentos	13,0	4,3	10,7	3,8	–2,4	–1,4	2,8	80,4	88,9	81,9
Bienes de equipo	64,9	21,5	56,3	20,3	–8,5	7,8	9,2	59,1	101,6	86,9
Maquinaria para la industria	16,8	5,6	14,3	5,2	–2,5	5,2	7,7	54,8	107,8	84,9
Equipos de oficina y telecomunicaciones	12,4	4,1	3,1	1,1	–9,3	4,1	10,2	14,3	24,0	25,0
Material de transporte	9,6	3,2	15,1	5,5	5,5	21,9	14,1	133,5	239,7	157,1
Sector automóvil	39,1	12,9	45,2	16,3	6,1	4,8	0,1	83,3	129,7	115,6
Automóviles y motos	19,1	6,3	32,2	11,6	13,1	8,6	–1,1	98,6	225,6	168,3
Componentes del automóvil	19,9	6,6	13,0	4,7	–7,0	1,4	3,1	64,6	71,8	65,0
Bienes de consumo duradero	8,0	2,7	4,5	1,6	–3,6	4,2	2,6	62,2	62,2	55,7
Electrónica de consumo	2,0	0,7	0,5	0,2	–1,5	1,8	–10,9	72,0	30,3	24,5
Muebles	3,0	1,0	2,1	0,8	–0,8	3,4	2,4	55,2	72,2	71,5
Manufacturas de consumo	36,6	12,1	28,2	10,2	–8,4	4,3	9,7	57,4	74,0	77,1
Textiles	21,2	7,0	16,9	6,1	–4,3	3,7	9,6	56,8	74,3	79,7
Confección	16,6	5,5	12,6	4,6	–3,9	4,0	9,7	45,6	67,5	76,3
Calzado	3,1	1,0	2,8	1,0	–0,3	4,2	1,3	104,3	99,6	90,5
Juguetes	3,1	1,0	1,7	0,6	–1,4	23,8	43,1	32,2	44,7	53,9
Otras mercancías	1,1	0,4	3,5	1,3	2,4	–11,4	–16,7	230,3	589,6	320,4
Total	**301,9**	**100,0**	**277,1**	**100,0**	**–24,7**	**10,5**	**8,9**	**64,9**	**87,7**	**91,8**

(1) Provisional.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

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 22,0 y 21,5 por 100 sobre el total (cuadro I-28). En el primero de los casos cabe reseñar que su principal partida, los medicamentos, fue la única cuyas compras al exterior descendieron; mientras que en el segundo sector se produjo un vigoroso avance de las importaciones de material de transporte a causa del alza en la adquisición de buques y aeronaves del 143,5 y 32,0 por 100, respectivamente.

Otras similitudes con las exportaciones es que los productos energéticos fueron, con 3,9 puntos, los mayores aportadores al aumento del 10,5 por 100 del conjunto de las importaciones, pasando de sexto sector a tercero por valor nominal de las compras; así como que el sector correspondiente a otras mercancías, ciertamente marginal, fue el único cuya variación anual se mostró negativa.

A consecuencia del mayor incremento de las importaciones que de las exportaciones, la tasa de cobertura total se contrajo del 93,6 al 91,8 por 100, si bien los distintos sectores mostraron evoluciones dispares. Analizando los extremos, se da la circunstancia de que mientras en lo relativo a las materias primas la tasa de cobertura aumentó en 5,9 puntos, en el sector automovilístico también 5,9 puntos fueron de contracción. No obstante, el sector energético, con un déficit equivalente al 83,7 por 100 del total, se mantuvo como el más dependiente del exterior a pesar del fuerte crecimiento de su tasa de cobertura en la última década.

Análisis geográfico

A diferencia del pasado año, en 2017 las exportaciones españolas tuvieron una evolución positiva en todas las áreas geográficas analizadas (cuadro I-29).

Tras tres años en los que el peso de las exportaciones a la Unión Europea fue en aumento, en 2017 experimentó una ligera caída que lo situó en el 65,7 por 100 de las exportaciones totales, si bien el causante de este retroceso fue el fuerte dinamismo de otros mercados y no un descenso del ritmo exportador al mercado común. Así, mientras solo en Reino Unido, Irlanda y Finlandia se produjeron caídas de las ventas, en los principales destinos como son Francia, Alemania, Italia y Portugal se registraron incrementos superiores al 7 por 100, llegando a rondar el 15 por 100 en mercados de importancia media como Polonia y Países Bajos.

Del resto de países europeos cabe destacar el aumento del 20,9 por 100 del valor nominal de las compras de Rusia, que, sin embargo, no impide que su cuota sobre el total todavía suponga la mitad que en 2012 tras la abrupta caída acaecida en los años posteriores por factores geopolíticos, con especial incidencia sobre los productos agrarios; así como la consolidación de la importancia de un mercado eminentemente emergente como el turco tras un alza en las ventas del 10,6 por 100.

Fuera de Europa, África se mantuvo como el principal destino exportador, posición que ocupa desde 2012. Al igual que ocurriera en 2016, sus dos mayores mercados como son el marroquí y el argelino experimentaron tendencias antagónicas, pues mientras

el primero se expandió un 15,7 por 100, el segundo se contrajo un 11,2 por 100. Casi con el mismo peso que el mercado africano se ha posicionado el asiático, una vez que sus compras a España han aumentado un 11,2 por 100, impulsado fundamentalmente por el repunte del 24,4 por 100 de las ventas a China, país cuyo peso en las exportaciones nacionales se ha sextuplicado desde comienzos de siglo.

Después de que en 2016 cayeran fuertemente, las exportaciones a Iberoamérica se han recuperado de manera significativa con una subida del 12,7 por 100, en buena parte motivada por la creciente demanda de Brasil, México y muy especialmente Argentina, reflejada en una tasa de variación anual del 51,0 por 100. En el subcontinente norte la evolución de las ventas fue igualmente positiva, pues tanto en Estados Unidos[187] como en Canadá crecieron a un ritmo de dos dígitos.

Del resto de mercados minoritarios, los cuales apenas suman un 5 por 100 del total, cabría resaltar el australiano, pues tras caer un 44,5 por 100 entre 2014 y 2016, en 2017 consiguió remontar un 21,4 por 100.

Procedencia de las importaciones españolas

En el ámbito de las importaciones, aunque los incrementos también fueron la tónica general de los distintos mercados mundiales, las diferencias en la evolución de los mismos fueron algo superiores que en el caso de las exportaciones (cuadro I-29).

Las compras procedentes de la Unión Europea aceleraron su crecimiento hasta el 6,4 por 100, lo cual no impidió que rebajaran su peso al 54,9 por 100, poniendo fin a cuatro años consecutivos de creciente dependencia comunitaria. El mayor montante corresponde a Alemania, seguida de Francia, Italia y Países Bajos, cuyos productos consolidan su posición por encima de los británicos, reflejando un menor crecimiento de las ventas a España por parte de la zona no euro, solo un 2,9 por 100. En cuanto al resto del continente europeo, Turquía refuerza su liderazgo como principal socio en la zona, distanciándose progresivamente de Rusia y Suiza. Las adquisiciones de productos de aquel país aumentaron un 20,1 por 100 en 2017, tasa que se eleva al 84,9 por 100 con respecto a 2012.

Como viene repitiéndose cada vez con mayor claridad desde el inicio de la serie histórica, la segunda área con un mayor flujo de ventas a España fue Asia, con un crecimiento del 12,6 por 100 propulsado por un acusado ascenso del 49,4 por 100 de las adquisiciones a Corea del Sur. Esta circunstancia, junto al auge de los productos originarios de India, Indonesia y Bangladesh, han provocado que por primera vez desde 2009 las compras a China hayan supuesto menos de la mitad de esta área geográfica.

187. La importancia dada por la política comercial española al mercado estadounidense queda reflejada en el Plan ICEX Target USA. Dicha estrategia, iniciada en 2013, tiene por objetivo apoyar proyectos de internacionalización de pymes españolas hacia esa economía, especialmente de aquellos sectores de alto contenido tecnológico.

CUADRO I-29. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2017
(Miles de millones de euros)

	Exportaciones			Importaciones			
Áreas y países	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	Saldo
Europa	198,4	71,6	8,3	183,1	60,7	7,1	15,3
Unión Europea	182,2	65,7	8,0	165,8	54,9	6,4	16,3
Zona euro	143,0	51,6	8,5	134,0	44,4	7,3	9,1
Francia	41,6	15,0	8,1	33,3	11,0	9,7	8,3
Alemania	30,9	11,2	7,7	38,9	12,9	5,6	–8,0
Portugal	19,8	7,2	9,1	11,0	3,6	3,7	8,8
Italia	22,2	8,0	9,6	20,2	6,7	11,8	2,1
Resto UE	39,1	14,1	6,2	31,9	10,6	2,9	7,3
Reino Unido	19,0	6,8	–1,1	11,4	3,8	2,3	8,0
Resto Europa	16,2	5,8	11,6	17,2	5,7	14,1	–1,9
Rusia	1,9	0,7	20,9	3,2	1,1	2,7	8,6
América del Norte	14,1	5,1	10,0	15,5	5,1	8,4	–1,4
Estados Unidos	12,5	4,5	10,0	13,8	4,6	6,2	–1,4
Canadá	1,6	0,6	10,6	1,7	0,6	30,0	0,0
Iberoamérica	15,3	5,5	12,7	17,0	5,6	25,0	–1,7
México	4,6	1,7	12,2	4,1	1,3	22,1	0,5
Brasil	2,5	0,9	11,7	4,1	1,3	36,9	–1,6
Argentina	1,3	0,5	51,0	1,6	0,5	3,7	–0,3
Chile	1,4	0,5	–1,5	1,8	0,6	31,0	–0,5
Asia	17,3	6,3	11,2	52,1	17,2	12,6	–34,7
China	6,3	2,3	24,4	25,7	8,5	7,6	–19,4
Japón	2,4	0,9	1,7	3,9	1,3	7,9	–1,5
Oriente Medio	8,5	3,1	1,3	8,6	2,9	24,0	–0,2
Arabia Saudí	2,3	0,8	–4,1	3,7	1,2	22,7	–1,4
Emiratos Árabes Unidos	1,7	0,6	0,1	0,3	0,1	1,4	1,4
África	17,7	6,4	8,5	24,1	8,0	20,4	–6,4
Marruecos	8,0	2,9	15,7	6,3	2,1	10,7	1,7
Argelia	2,7	1,0	–11,2	4,6	1,5	1,2	–1,9
Sudáfrica	1,2	0,4	7,4	1,2	0,4	30,6	0,1
Oceanía	2,0	0,7	23,5	1,0	0,3	26,4	1,0
Australia	1,6	0,6	21,4	0,6	0,2	29,4	1,0
Otros	**3,5**	**1,3**	**21,1**	**0,0**	**0,0**	**381,0**	**3,5**
Total mundial	**277,1**	**100,0**	**8,9**	**301,9**	**100,0**	**10,5**	**–24,7**

Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, Secretaría de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

Por su parte, tal y como sucede de manera habitual, la variación de los precios energéticos y de materias primas marcó la evolución del valor nominal de las importaciones procedentes de África, Oriente Medio e Iberoamérica. Así, en las tres áreas se registraron crecimientos superiores al 20,0 por 100, destacando respectivamente los

avances de Nigeria, Irán y Brasil, los tres por encima del 30,0 por 100; lo que en el caso del subcontinente americano le ha permitido adelantar a América del Norte como tercer origen de las importaciones españolas.

En 2017 España mantuvo un saldo comercial positivo solamente con Europa y Oceanía, con un ascenso notable en ambos casos. Así, el ratio de 109,9 por 100 con respecto al resto de la Unión Europea fue el segundo más alto de la serie histórica, solo 3,2 puntos por debajo del registrado en 2013, principalmente por el aumento del saldo con Portugal que, tras superar al mantenido con Francia, se ha convertido en el saldo comercial más alto respecto al comercio mundial. Por el contrario, en el resto de áreas, y muy especialmente en Asia, el saldo arrojó unas cifras negativas que han supuesto en todos los casos, a excepción de América del Norte, un retroceso de las tasas de cobertura. En relación al déficit con China, el mayor desde 2009, aunque tan solo se incrementó un 3,1 por 100, siguió siendo el más alto, duplicando ampliamente el de Alemania, que es el segundo más elevado.

Turismo y otros servicios

En 2017 el superávit de la balanza de servicios creció por segundo año consecutivo, en este caso un 8,7 por 100, hasta situarse en 55.541 millones de euros, a lo que ha contribuido tanto el saldo de los servicios turísticos como el de los no turísticos.

Los 81,8 millones de turistas que visitaron España, 6,5 millones más que el año anterior, provocaron un aumento de los ingresos procedentes de esta partida del 10,1 por 100. En base al país de origen, volvieron a destacar un año más el número de británicos, alemanes y franceses, los cuales supusieron el 51,3 por 100 del total; si bien los visitantes que más gastaron per cápita fueron los filipinos, mexicanos, chinos y japoneses, todos ellos por encima del doble de una media establecida en 1.062 euros[188]. A este respecto cabe destacar que la valoración positiva de España como destino turístico no ha dejado de crecer en los últimos años[189].

A la histórica importancia de los servicios turísticos se suman desde hace una década los servicios no turísticos. A partir de 2007 sus ingresos empezaron a superar a los del turismo, y desde 2008 arroja un superávit creciente que en 2017 alcanzó los 14.980 millones de euros, el 27 por 100 de los servicios totales, y de los cuales 5.078 millones correspondieron al cuarto trimestre. Dicho saldo positivo se ha sustentado principalmente en las telecomunicaciones y los servicios empresariales técnicos, los cuales han intercambiado su posición con respecto al año pasado, seguidos de la transformación de bienes y el transporte, que es el que presenta unos mayores ingresos

188. Para más información del turismo extranjero, véase el apartado 3.3.5, *Sectores productivos: servicios,* del capítulo I de esta Memoria.
189. Las últimas ediciones del *Informe Country RepTrak,* elaborado por Reputation Institute, muestran una valoración internacional ascendente de España entre 2014 y 2017 en lo relativo a «gente amable y simpática», «entorno natural», «ocio y entretenimiento» y «país para visitar».

CUADRO I-30. DESGLOSE DEL SALDO DE LA BALANZA DE OTROS SERVICIOS EN 2017

(Miles de millones de euros)

	2014			2015			2016			2017		
Servicios no turísticos	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**
Transformación de bienes, mantenimiento y reparación	2,94	0,91	2,02	3,42	0,88	2,54	3,72	0,93	2,78	4,03	0,96	3,07
Transporte	12,96	10,67	2,29	13,99	12,01	1,98	14,55	12,46	2,09	15,74	13,04	2,71
Construcción	1,50	0,14	1,36	1,29	0,12	1,16	1,44	0,11	1,32	1,22	0,10	1,12
Seguros y pensiones	1,63	2,18	−0,54	1,89	2,34	−0,45	1,90	2,60	−0,70	2,05	2,86	−0,81
Financieros	2,95	3,18	−0,23	3,17	3,44	−0,26	3,15	3,23	−0,09	3,23	3,12	0,11
Cargos por el uso de propiedad intelectual	1,09	3,37	−2,29	1,46	4,08	−2,62	1,74	4,51	−2,77	2,09	4,49	−2,40
Telecomunicaciones, informática e información	9,50	5,01	4,48	9,78	5,73	4,05	10,60	5,96	4,64	11,14	6,03	5,11
Innovación y Desarrollo	1,33	0,78	0,55	1,23	0,63	0,60	1,35	0,64	0,71	1,45	0,77	0,67
Consultoría profesional y de gestión	4,49	3,90	0,59	5,12	4,44	0,68	5,39	4,54	0,85	6,17	4,80	1,38
Técnicos, relacionados con el comercio y otros servicios empresariales	11,43	7,54	3,89	12,69	8,26	4,43	14,62	9,49	5,13	13,86	9,90	3,96
Personales, culturales y recreativos, y bienes y servicios de las AA.PP.	1,62	1,29	0,33	1,50	1,39	0,11	1,51	1,61	−0,09	1,54	1,48	0,06
Total	**51,42**	**38,97**	**12,46**	**55,53**	**43,31**	**12,22**	**59,95**	**46,08**	**13,87**	**62,52**	**47,54**	**14,98**

Fuente: Banco de España.

pero también más pagos (cuadro I-30). Por el contrario, únicamente el uso de propiedad intelectual y los seguros y pensiones reflejaron un déficit con el exterior, pues a diferencia de 2016 los servicios financieros mostraron superávit.

Aunque esta evolución tan positiva de las ventas de servicios al extranjero se enmarca en un fenómeno global impulsado por los avances tecnológicos, el ímpetu alcanzado en el caso español ha significado una modificación estructural del patrón exportador hasta el punto de haberse convertido en la undécima potencia mundial al respecto con una cuota del 2,6 por 100. Los elementos claves de este proceso transformador han sido una competitividad creciente, basada cada vez más en la innovación y la calidad, una mejora tecnológica que permite reducir costes y plazos de entrega, así como una regulación nacional y europea más favorable[190].

Rentas primarias y secundarias, y cuenta de capital

Las rentas primarias y secundarias[191], las cuales completan la cuenta corriente, mostraron en su conjunto un saldo negativo de 11.396 millones de euros, un 6,5 por 100 menor al de 2016 (cuadro I-31). Este dato ha venido explicado casi en su totalidad por la balanza de rentas secundarias, cuyo saldo negativo de 11.294 millones de euros se rebajó un 6,0 por 100 gracias a unas Administraciones públicas que aumentaron sus ingresos un 21,6 por 100, a la vez que redujeron sus pagos un 16,8 por 100. Por su parte, la balanza de rentas primarias repitió un saldo prácticamente neutro, pues redujo su déficit de 177 a 103 millones de euros; mientras que en la cuenta de capital el superávit registrado de 2.649 millones de euros fue muy similar al de 2016, no habiendo apenas cambios ni en los ingresos ni en los pagos.

3.7. 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 situó en el 2,0 por 100 del PIB en 2017, una décima de punto inferior al nivel registrado el ejercicio anterior, en un ejercicio en el que tanto el ahorro como la inversión aumentaron en términos de PIB, aunque destacando el mayor dinamismo de la última.

Posición financiera interna

La capacidad de financiación de la economía española en 2017 respondió nuevamente al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,9 por 100 del PIB, fundamentalmente por el crecimiento del ahorro de las sociedades no financieras y una

190. A nivel nacional y europeo destacan, respectivamente, la Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización, y la Directiva de Servicios.

191. La renta primaria incluye las rentas del trabajo, las de la inversión y otras rentas primarias (impuestos a la producción e importaciones y subvenciones), mientras que la renta secundaria incluye las transferencias corrientes.

CUADRO I-31. RENTA PRIMARIA Y SECUNDARIA, Y CUENTA DE CAPITAL
(Millones de euros)

Conceptos	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Renta primaria						
Ingresos	49.642	50.678	53.005	53.260	52.868	53.478
De la inversión	41.970	42.860	45.199	46.273	44.537	45.057
Del trabajo	1.623	2.265	2.328	2.390	2.376	2.654
Otra renta primaria	6.049	5.553	5.478	4.597	5.955	5.769
Pagos	56.650	55.970	56.376	55.522	53.045	53.582
De la inversión	54.908	54.396	54.581	52.755	50.177	50.692
Del trabajo	294	250	281	308	257	291
Otra renta primaria	1.447	1.324	1.514	2.459	2.611	2.600
Saldo	–7.008	–5.292	–3.371	–2.262	–177	–103
Renta secundaria						
Ingresos	13.495	13.123	13.415	13.786	14.686	15.558
AA.PP.	3.249	2.664	3.077	2.392	3.259	3.963
Resto de sectores	10.246	10.459	10.337	11.394	11.426	11.595
Pagos	24.890	26.012	24.501	24.601	26.698	26.852
AA.PP.	11.442	12.757	11.920	10.885	11.900	9.900
Resto de sectores	13.448	13.255	12.582	13.716	14.798	16.951
Saldo	–11.395	–12.889	–11.087	–10.815	–12.012	–11.294
Cuenta de capital						
Ingresos	6.537	8.411	5.673	7.852	3.293	3.438
Procedentes de la UE	5.869	5.713	4.965	7.029	2.474	2.353
Pagos	1.359	1.836	624	782	611	789
Saldo	5.178	6.575	5.049	7.070	2.682	2.649

Fuente: Banco de España.

menor caída del ahorro de las Administraciones públicas. Este ahorro pudo financiar el avance de la formación bruta de capital, cuyo dinamismo fue reseñable, creciendo seis décimas de punto, hasta el 21,1 (cuadro I-32).

En efecto, las empresas continuaron generando capacidad de financiación, lo que les permitió reducir aún más sus niveles de endeudamiento, y ello a pesar del crecimiento mostrado por la formación bruta de capital en 2017, que aumentó un 6,1 por

CUADRO I-32. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2015-2017
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2015	2016	2017
Ahorro nacional bruto	21,4	22,4	22,9
Formación bruta de capital	20,4	20,5	21,1
Capacidad (+)/Necesidad (–) de financiación	1,7	2,1	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.*

100, como respuesta a las favorables expectativas sobre la actividad económica y por el acceso a una financiación ajena más barata. Nuevamente, gracias al crecimiento del excedente bruto de explotación, las empresas pudieron aumentar sus niveles de inversión y hacerlos compatibles con un incremento del nivel de ahorro medido en términos de PIB del 5,6 por 100. Aunque todo ello resultó en un descenso de la capacidad de financiación del 0,5 por 100 para el sector de las empresas no financieras, hasta situarse en un 2,9 por 100 del PIB.

Los hogares volvieron a registrar necesidad de financiación al acabar el ejercicio, algo que no sucedía desde el primer trimestre de 2009. La pérdida de su capacidad de financiación resulta de dos tendencias opuestas: por un lado, el continuo descenso del ahorro de los hogares —que cayó un 24,2 por 100 en 2017—, de manera que la tasa de ahorro solo fue un 5,7 por 100 de su renta disponible, mientras que, por otro lado, los hogares aumentaron su formación bruta de capital un 17,9 por 100, que principalmente se materializa en compra de inmuebles (gráfico I-31). Este desequilibrio resulta preocupante, puesto que la necesidad de financiación de los hogares se está cubriendo en un entorno de tipos de interés históricamente bajos e incluso, para algunos periodos, negativos, lo que les hace vulnerables a futuras subidas de tipos de interés (que habrán de producirse en un contexto de normalización de la política monetaria), especialmente teniendo en cuenta que los hogares tienen más limitaciones para desendeudarse a corto plazo o renegociar sus deudas. No obstante, como se ha indicado anteriormente en el apartado dedicado a los servicios financieros, el peso de las hipotecas a tipo fijo en las nuevas concesiones de crédito para la vivienda aumentó en 2017, cubriendo, en este segmento, el riesgo de la subida de intereses.

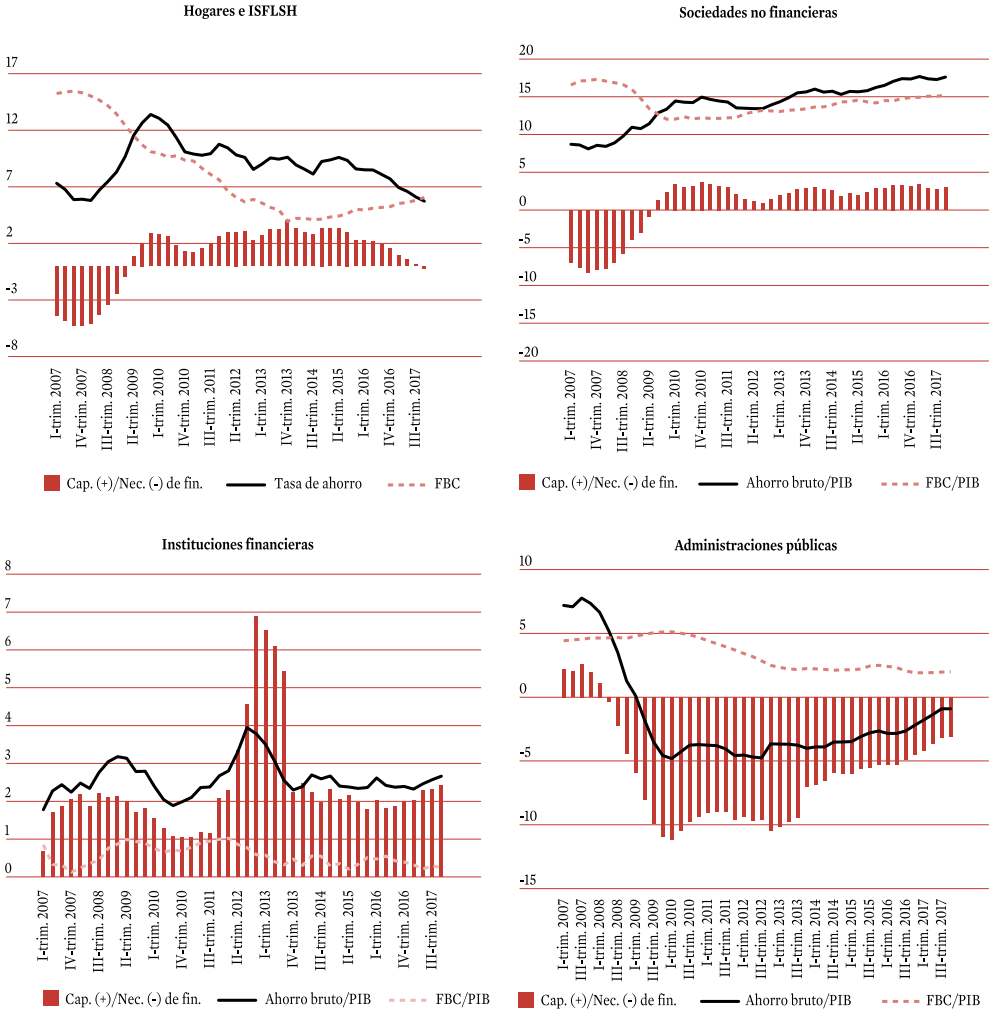
Finalmente, aunque mantiene una senda descendente, las Administraciones públicas volvieron a registrar necesidad de financiación en 2017, un 3,1 por 100 frente al 4,5 por 100 de 2016. La menor necesidad de financiación respondió a una tasa de ahorro cada vez menos negativa y al escaso avance de la inversión pública. En efecto, la tasa de ahorro sigue siendo negativa pero cerró el año en un –0,9 por 100 del PIB frente al –2,2 por 100 de 2016. Por su parte la formación bruta de capital se situó en un 2,0 por 100 del PIB, muy lejos todavía del 4,6 por 100 que alcanzó el primer año de crisis.

Lento desendeudamiento de la economía española

La economía española continuó desendeudándose en 2017, de manera que la deuda total acumulada alcanzaría el 235,3 por 100 del PIB, 8,3 puntos porcentuales menos que en 2016, continuando la senda de desapalancamiento (gráfico I-32). Este resultado se vio favorecido por el crecimiento del PIB en 2017, los bajos tipos de interés y por el esfuerzo de desendeudamiento del sector privado, sobre todo de las empresas no financieras.

El endeudamiento de las Administraciones públicas se mantuvo, de nuevo, en torno al 98,3 por 100, resultando preocupante su lenta reducción en un entorno de descenso de los costes financieros y de crecimiento del PIB. Esta situación dificulta la

GRÁFICO I-31. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2007-2017
(Porcentaje sobre el PIB)

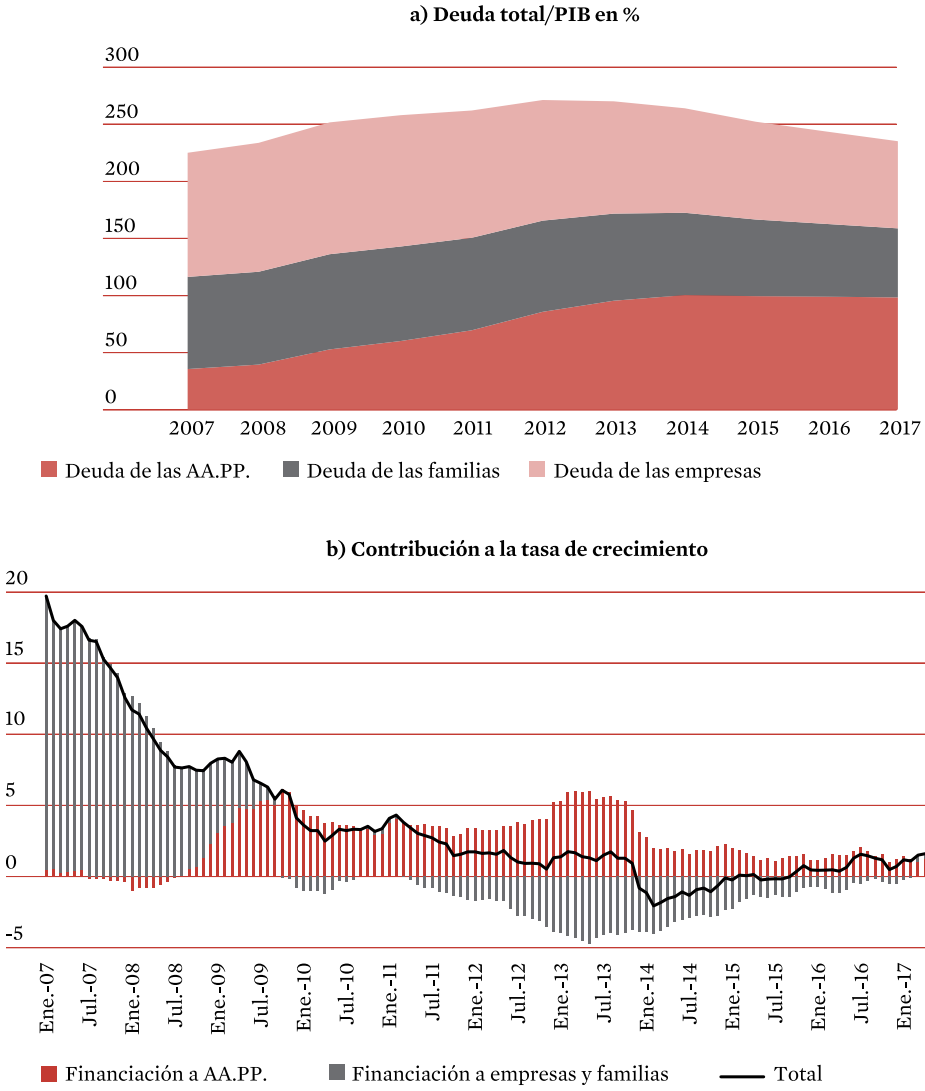


Nota: Capacidad (+)/Necesidad (–) de financiación medidos en el eje derecho.
Fuente: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, *Síntesis de indicadores económicos*.

inversión pública y deja un estrecho margen de actuación a las Administraciones públicas en los próximos ejercicios, condicionando las políticas públicas a largo plazo, particularmente las vinculadas con el Estado de Bienestar.

No obstante, la deuda privada sigue constituyendo la mayor parte del endeudamiento de la economía española —respondiendo de casi el 60 por 100 del total— y situándose en un 136,9 por 100 del PIB. La mayor parte de la deuda privada corresponde a las empresas —un 76,4 por 100 del PIB—, pero el ritmo de desendeudamiento

GRÁFICO I-32. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2007-2017



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

está siendo superior al de los hogares, beneficiándose de la posibilidad de refinanciación de sus deudas a tipos más bajos, ya sea a través de la renegociación de los créditos o de emisiones de deuda propios. La deuda de los hogares, por su parte, continuó cayendo, hasta alcanzar el 60,5 por 100 del PIB, aunque esa trayectoria podría truncarse si, como se acaba de señalar, continúa cayendo su tasa de ahorro y avanza la formación bruta de capital.

A pesar del descenso, el nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que limitan la

capacidad de la economía española para afianzar su senda de crecimiento en el medio plazo, máxime si se toma en consideración la anunciada normalización gradual de la política monetaria. No obstante, si esa normalización discurre en paralelo a unos niveles de inflación superiores y a un mayor crecimiento del PIB, su efecto negativo sobre el nivel de deuda sería inferior.

Los mercados de renta fija

Nuevamente en 2017 los rendimientos de los títulos de renta fija, tanto pública como privada, alcanzaron mínimos históricos, como resultado, principalmente, del mantenimiento del carácter acomodaticio de la política monetaria del BCE.

Los tipos de interés de la deuda pública a corto plazo enlazan dos años en valores negativos, rebajando el coste de financiación del sector público y ejerciendo un impacto positivo sobre las cuentas del Estado, como se comentará más adelante. Durante el ejercicio, los tipos de interés fueron negativos para todos los plazos de las Letras del Tesoro, y también para renta fija pública a tres años (cuadro I-33).

No obstante, los rendimientos de la renta fija pública de largo plazo (bonos y obligaciones), aunque también registraron mínimos históricos, repuntaron en el primer trimestre de 2017 por la perspectiva a principios de año de un posible endurecimiento de la política monetaria y por la incertidumbre originada por la crisis política en

CUADRO I-33. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2014-2017

Conceptos	Dic.-14	Dic.-15	Dic.-16	Mar.-17	Jun.-17	Sep.-17	Dic.-17
Letras del Tesoro							
3 meses	0,12	–0,15	–0,47	–0,42	–0,41	–0,42	–0,62
6 meses	0,25	–0,01	–0,34	–0,35	–0,39	–0,39	–0,45
12 meses	0,34	–0,02	–0,25	–0,28	–0,36	–0,36	–0,42
Bonos y obligaciones							
3 años	0,65	0,24	0,04	–0,02	–0,15	–0,07	–0,09
5 años	0,96	0,72	0,35	0,51	0,22	0,31	0,31
10 años	1,77	1,73	1,44	1,76	1,46	1,57	1,46

Conceptos	Dic.-14	Dic.-15	Dic.-16	Mar.-17	Jun.-17	Sep.-17	Dic.-17
Pagarés de empresa							
3 meses	0,55	0,31	0,18	0,36	0,18	0,28	0,39
6 meses	0,91	0,42	0,20	0,20	0,42	0,04	0,26
12 meses	0,91	0,53	0,15	0,14	0,10	–0,03	0,19
Renta fija privada							
3 años	2,63	0,86	0,66	0,45	0,62	0,55	0,44
5 años	2,84	1,73	1,95	1,50	1,05	0,91	0,41
10 años	4,46	2,60	2,40	1,96	1,82	1,92	1,16

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín diciembre 2017.*

Cataluña. La moderación de esta última, junto a la confirmación por parte del BCE del mantenimiento del tono de su política monetaria y del programa de compra de activos, relajaron los tipos de interés de la deuda pública a largo plazo, hasta alcanzar valores mínimos.

Los rendimientos de la deuda corporativa también cayeron, incluso de manera más acusada, reflejando, como se ha comentado anteriormente, el impacto de las compras por parte del BCE de este tipo de deuda, y por el interés de los inversores dado el entorno de bajos tipos de interés en el resto de la renta fija.

Revalorización del Ibex

Aunque la Reserva Federal subió —en tres ocasiones— los tipos de interés en 2017, por lo general, se mantuvieron a nivel internacional en registros muy bajos, lo que, junto al favorable panorama de crecimiento de la economía mundial, favoreció una revalorización generalizada, con escasa volatilidad, de las principales bolsas mundiales.

Las bolsas europeas, entre las que se encuentra el Ibex-35, se revalorizaron a lo largo del año, aunque lo hicieron en menor medida que los índices estadounidenses, en los que el fuerte avance de los títulos de las grandes tecnológicas llegó a suscitar dudas respecto a una posible sobrevaloración. El menor crecimiento de los índices europeos se explicó por la incertidumbre asociada a los procesos electorales en algunos Estados miembros y por las negociaciones sobre la salida del Reino Unido.

Por su parte, el selectivo español se revalorizó un 7,4 por 100 hasta los 10.044 puntos, tras haber registrado en 2016 una caída del 2 por 100. Sin embargo, el avance no fue homogéneo desde el punto de vista trimestral. El Ibex-35 inició 2017 con un crecimiento del 11,9 por 100, pero la incertidumbre política provocó que el resto de trimestres descendiera, aunque no lo suficiente como para compensar ese avance inicial.

Posición financiera externa

En términos de balanza de pagos, tal y como se ha indicado en el epígrafe de sector exterior, la economía española fue capaz de generar por sexto año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. En concreto, la cuenta financiera presentó en 2017 un superávit de 22.451 millones de euros, si bien supone un descenso del 15,9 por 100 con respecto a 2016 (cuadro I-34). Si se excluye al Banco de España, la diferencia entre las salidas y entradas netas de capital ascendió a 54.395 millones de euros, lo que equivale al 4,7 por 100 del PIB.

Atendiendo a los diferentes sectores institucionales ajenos al Banco de España, el mayor saldo positivo correspondió un año más a las operaciones financieras realizadas por los sectores residentes privados no financieros, el cual alcanzó los 86.609 millones de euros, más del doble que en 2016 gracias principalmente al aumento de 45.477 millones en las salidas netas de capital destinadas a inversiones de cartera. En lo

CUADRO I-34. BALANZA FINANCIERA, 2016-2017
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2016			2017		
	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]	–	–	26,7	–	–	22,5
Excluido Banco de España	–	–	79,3	–	–	54,4
Inversiones directas	45,4	28,7	16,7	24,2	5,0	19,3
Inversiones de cartera	25,5	–12,7	38,3	80,5	64,6	16,0
Otras inversiones[2]	7,2	–19,8	27,0	23,6	2,4	21,2
Derivados financieros	–	–	–2,6	–	–	–2,1
Banco de España	–	–	–52,6	–	–	–31,9
Reservas	–	–	8,2	–	–	3,7
Posición neta BE frente al Eurosistema	–	–	–59,7	–	–	–31,3
Otros	–	–	–1,2	–	–	–4,3
Errores y omisiones[3]	–	–	2,5	–	–	–2,3

(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.

referente a las instituciones financieras monetarias, tras el superávit de 35.754 millones de euros mostrado en 2016 su saldo se tornó en un déficit de 8.906 millones, consecuencia en gran medida del aumento en 44.484 millones de las operaciones de pasivo adscritas igualmente a las inversiones de cartera. Asimismo, la partida correspondiente a las Administraciones públicas también pasó del superávit al déficit, en este caso cuantificado en 23.308 millones de euros, debido fundamentalmente al ascenso en 28.915 millones de las entradas netas de capitales en forma nuevamente de inversiones en cartera; lo que convierte a esta partida, al igual que en 2016, en la más volátil de estos tres sectores institucionales. Finalmente, la posición deudora del Banco de España frente a los no residentes se redujo un 39,3 por 100 hasta alcanzar los 31.944 millones de euros.

A pesar del saldo positivo de la balanza por cuenta financiera, y tras dos años de caída sostenida, en 2017 la Posición de Inversión Internacional Neta (PIIN) de España volvió a incrementar su saldo deudor debido a los cambios de valoración de los activos y pasivos frente a los no residentes, fruto a su vez de las fluctuaciones en los precios y tipos de cambio. En concreto subió un 0,8 por 100, lo que situó la deuda neta frente al exterior en 940.000 millones de euros, el 80,8 por 100 del PIB. A este respecto, la posición empeoró especialmente en el caso del Banco de España, pero también por parte del resto de instituciones financieras monetarias y las Administraciones

públicas; mientras que, en sentido opuesto, en el conjunto de los otros sectores residentes el saldo negativo se redujo hasta los 85.000 millones de euros, la cifra más baja de la última década.

Cabe incidir en que la PIIN de la economía española es significativamente elevada, tanto en términos históricos como comparativos con países de nuestro entorno, lo que implica una especial vulnerabilidad frente a posibles perturbaciones adversas.

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 cayó...

Así, la inversión extranjera directa neta en España cayó un 12,3 por 100 a raíz del descenso del 36 por 100 de la inversión productiva, observándose retrocesos en los flujos inversores destinados tanto a sociedades no cotizadas como, muy especialmente, a las cotizadas, donde descendieron un 93,6 por 100. No obstante cabe señalar que esta disminución se explica por un aumento de las desinversiones del 80,1 por 100, muy vinculado a una única operación de venta accionarial de un inversor extranjero a una sociedad española, sin que ello haya supuesto una bajada de la actividad empresarial. Por el contrario, las inversiones en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros[192] (ETVE) experimentaron un aumento del 39,8 por 100 hasta alcanzar los 12.222 millones de euros, prácticamente la mitad del total invertido en el país.

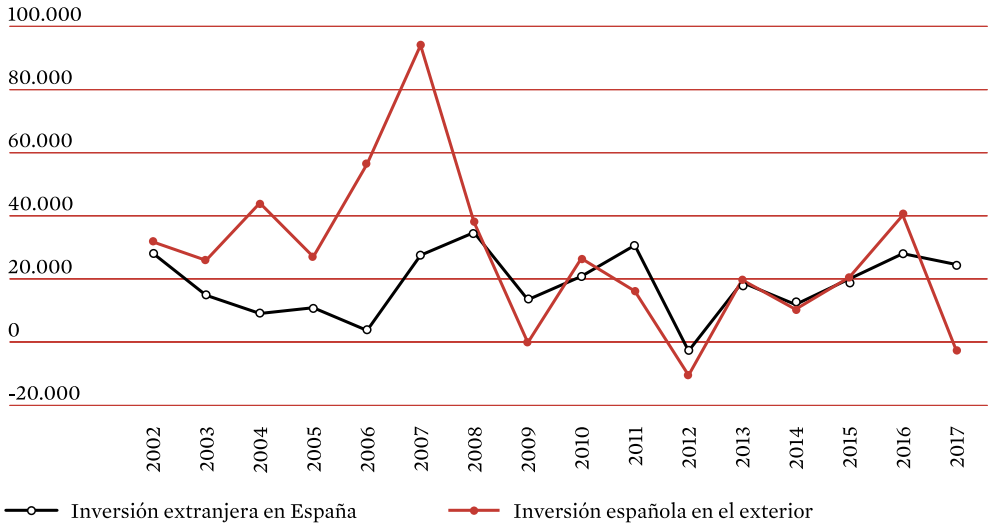
Las inversiones que tienen por objeto crear nuevas instalaciones y ampliar la capacidad productiva ya existente, conocidas internacionalmente como *Greenfield* y *Brownfield,* respectivamente, crecieron un 34,1 por 100 con respecto a 2016, lo que tiene especial relevancia dado su elevado impacto sobre la producción y el empleo; mientras que la tercera partida de las inversiones de nueva aportación, las destinadas a otras ampliaciones de carácter no productivo, lo hicieron en un 69,9 por 100. Antagónicamente, las inversiones en adquisiciones de empresas ya existentes, que suponen un cambio en la titularidad de las acciones, pero no en la actividad, bajaron un 62 por 100, lo que redujo su peso del 52 al 21,3 por 100 sobre el total de la inversión productiva bruta.

En relación a la inversión productiva bruta por origen geográfico último[193], en 2017 estuvo liderada por Luxemburgo tras un incremento del 59,4 por 100, seguido

192. Las ETVE son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. Las ETVE 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.

193. 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.

GRÁFICO I-33. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2002-2017
(Millones de euros)



Fuente: Registro de inversiones exteriores.

de Alemania, Reino Unido, Estados Unidos (cuya inversión se redujo a la mitad), Francia y Países Bajos. Y 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 50 por 100 del total de la inversión productiva bruta: las actividades inmobiliarias, el suministro de energía eléctrica y gas, los servicios financieros (excepto seguros y fondos de pensiones), las telecomunicaciones (después de multiplicar por más de 30 su cuantía), el comercio al por mayor (excepto de vehículos a motor y motocicletas) y la fabricación de otros productos minerales no metálicos.

En lo referente a la inversión española directa neta en el exterior, esta experimentó una caída del 106,5 por 100, contracción que alcanzó el 137,8 por 100 con respecto a la inversión productiva. No obstante, al igual que en el retroceso de tales inversiones extranjeras en España, esta circunstancia se debió en buena medida a una única operación de gran cuantía, en este caso una liquidación provocada por una reestructuración empresarial. Diferenciando por tipo de sociedad, los flujos inversores descendieron tanto en las sociedades cotizadas como en las no cotizadas, si bien en las primeras la caída fue del 53,8 por 100 mientras que en las segundas fue del 149,6 por 100. Por su parte, las inversiones españoles en ETVE foráneas se contrajeron un 48,8 por 100.

... al igual que la inversión española directa en el exterior

CUADRO I-35. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2017, EXCLUIDAS LAS ETVE
(Porcentaje sobre el total)

Conceptos	Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen último/destino	Luxemburgo	20,9	Estados Unidos	14,2
	Alemania	13,6	Francia	14,1
	Reino Unido	13,1	México	8,7
	Estados Unidos	10,7	Canadá	7,9
	Francia	9,7	Países Bajos	7,5
	Países Bajos	8,4	Colombia	7,5
Principales sectores económicos de destino	Actividades inmobiliarias	13,2	Almacenamiento y act. anexas transporte	18,7
	Suministro de energía	10,3	Telecomunicaciones	11,6
	Servicios financieros (exc. seguros)	7	Comercio al por mayor e intermediación	10,4
	Telecomunicaciones	6,7	Actividades apoyo ind. extractiva	7,9
	Comercio al por mayor e intermediación	6,4	Servicios financieros (exc. seguros)	6,9
	Fabricación otros prod. minerales no metálicos	4,9	Extracción de crudo y gas	6,4

Fuente: Registro de inversiones exteriores.

En cuanto a la distribución geográfica[194] de la inversión bruta productiva, destaca el hecho de que, a pesar del recorte en un 45 por 100 de las inversiones destinadas a Estados Unidos, el país americano vuelva a ocupar el primer puesto. Le siguieron Francia (tras un incremento del 544,9 por 100), México, Canadá, Países Bajos y Colombia; mientras que Reino Unido quedó relegado a la décima posición después de un descenso de los flujos inversores del 93,6 por 100, en lo que probablemente haya influido la incertidumbre que rodea al proceso de salida del país británico de la Unión Europea.

Finalmente, en relación a la distribución sectorial de dicha inversión, nuevamente a dos dígitos de la CNAE, tres sectores concentraron más del 40 por 100 del total de la inversión productiva bruta española en el exterior: el almacenamiento y actividades anexas al transporte, las telecomunicaciones, y el comercio al por mayor (excepto de vehículos a motor y motocicletas). A estos les siguieron las actividades de apoyo a las industrias extractivas, los servicios financieros (excepto seguros y fondos de pensiones), y la extracción de petróleo y gas natural.

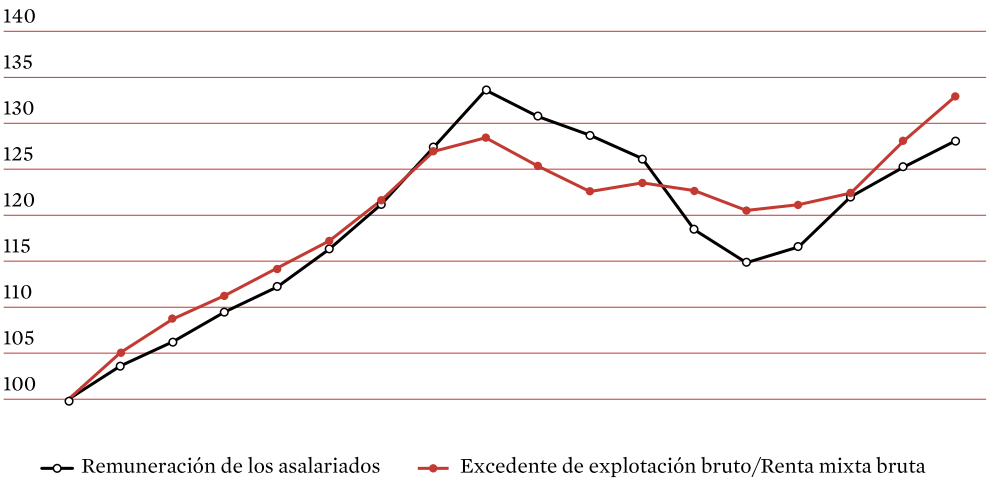
194. En ausencia de datos acerca del destino final, la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aunque en ocasiones dichos flujos vayan dirigidos a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países.

3.8. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2017, por segundo año consecutivo, la remuneración de asalariados[195] creció a una tasa sensiblemente inferior a la del agregado excedente bruto/rentas mixtas brutas (EBE/RMB)[196] (3,3 frente al 4,8 por 100). De esta forma, el EBE/RMB 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-34). El aumento de la remuneración de asalariados en 2017 respondió casi en exclusiva al crecimiento del empleo asalariado (3,1 por 100 en equivalencia a tiempo completo), ya que la remuneración media por asalariado nominal apenas creció un 0,1 por 100.

Esta dispar evolución se ha traducido en un nuevo descenso del peso de la remuneración de asalariados en el PIBcf (del 53,1 al 52,7 por 100), a favor del EBE/RMB (gráfico I-35).

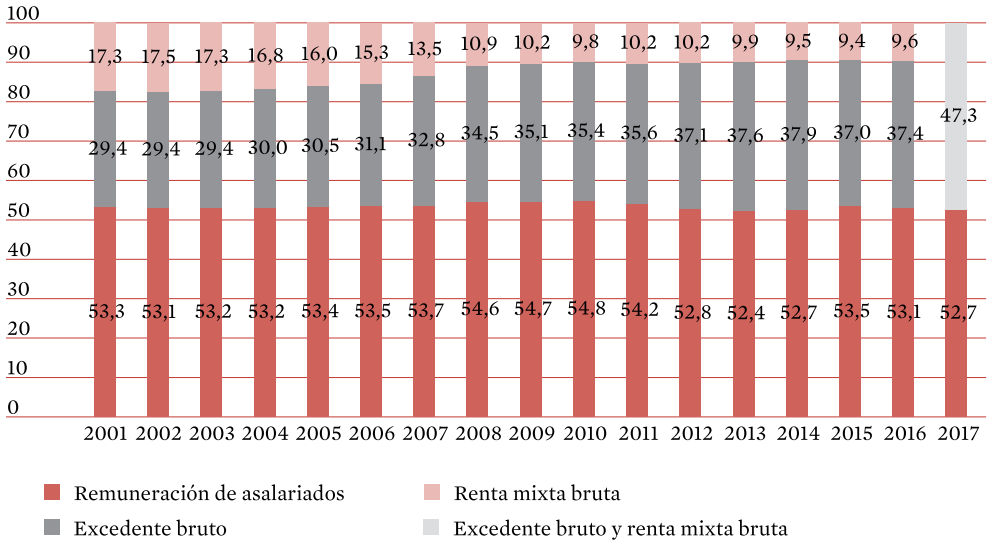
GRÁFICO I-34. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2017
(Índice: 2000 = 100)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

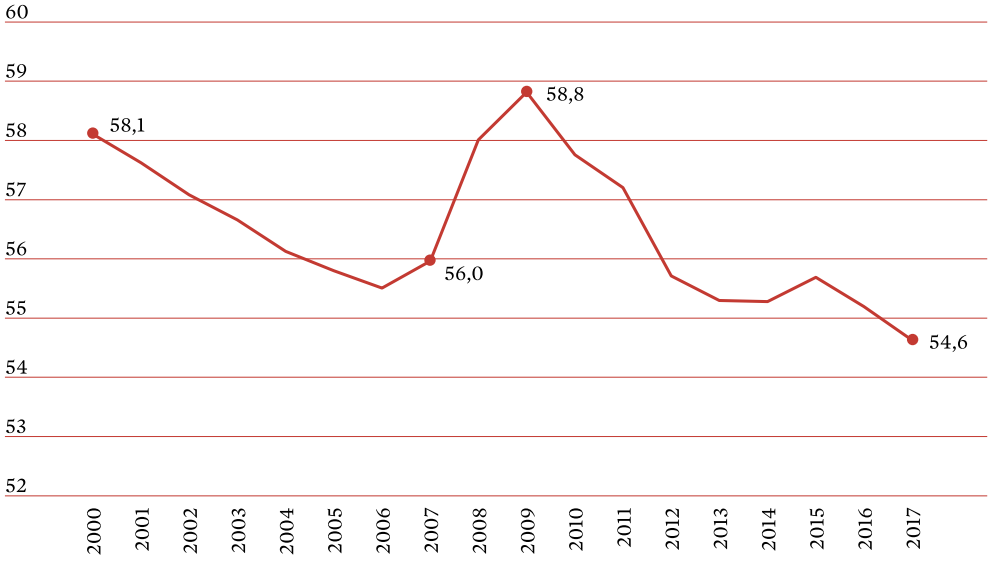
195. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).
196. El excedente bruto de explotación 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.

GRÁFICO I-35. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 2001-2017
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

GRÁFICO I-36. PARTICIPACIÓN SALARIAL AJUSTADA*, 2000-2017



* Coste laboral unitario real calculado como cociente entre la remuneración por asalariado real y la productividad aparente, en porcentaje.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España.*

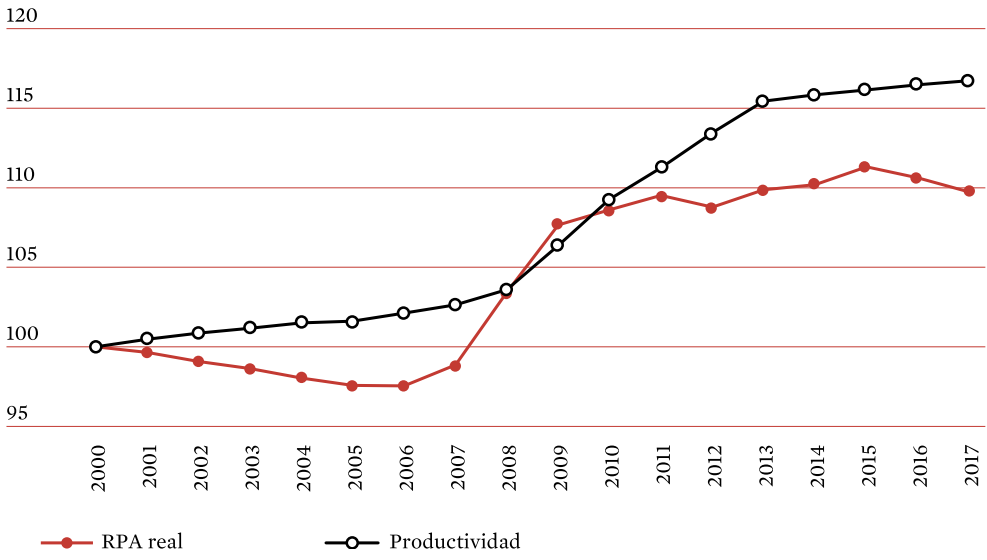
El coste laboral unitario real (CLUR), o participación salarial ajustada, que expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a

retribuir el trabajo (remuneración por asalariado real)[197], permite descontar el efecto sobre el indicador de los cambios en la tasa de asalarización.

Así, los datos muestran que la participación salarial ajustada se redujo sistemáticamente entre 2000 y 2006, que aumentó de 2007 a 2009 siguiendo un comportamiento procíclico al inicio de la crisis, y que desde 2010 ha vuelto a la senda descendente que se venía registrando en la fase expansiva previa a la recesión.

Descomponiendo este indicador se observa que esta tendencia responde al desacoplamiento entre la evolución de la productividad aparente y la de la remuneración por asalariado real que se ha venido produciendo en los periodos de crecimiento económico. Así, en el periodo de expansión previo a la crisis, la productividad registraba aumentos todos los años, aunque fueran modestos, mientras que la remuneración por asalariado real se reducía sistemáticamente, un patrón que parece que vuelve a instalarse si se confirma la tendencia registrada en los dos últimos ejercicios, que han sido de crecimiento de la actividad y del empleo. Concretamente en 2017, la remuneración

GRÁFICO I-37. PRODUCTIVIDAD Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO REAL, 2000-2017
(Índice: 2000 = 100)



Nota: productividad = PIB a precios de mercado real (deflactor del PIB)/empleo equivalente a tiempo completo; Salario real = Remuneración de asalariados real (deflactor del PIB)/empleo asalariado equivalente a tiempo completo.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España*.

197. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

$$\frac{\text{Remuneración de asalariados}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{Núm. de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{Núm. de ocupados}} =$$

$$= \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{Núm. de asalariados}}{\text{Núm. de ocupados}}$$

$$= \text{Coste laboral unitario real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

por asalariado real se redujo un 0,8 por 100 frente al 0,2 por 100 de aumento de la productividad aparente (gráfico I-37).

Remuneración de asalariados por ramas de actividad en 2017

Según la Contabilidad Nacional Trimestral, en 2017 en todas las ramas de actividad, excepto en Actividades financieras y de seguros, se observa un aumento del empleo asalariado, destacando las ramas de actividades inmobiliarias y construcción. En cambio, la remuneración media por asalariado nominal se estanca o se reduce en 6 de las 10 ramas, que concentran el 54 por 100 del empleo asalariado. En términos reales (deflactor del PIB) solo se registran tasas de variación positivas en dos ramas: actividades inmobiliarias y comercio, transporte y hostelería, siendo esta última muy relevante además en términos de empleo (28 por 100 del empleo asalariado). Con todo, esta rama de actividad, muy ligada al sector turístico, sigue registrando niveles salariales sensiblemente inferiores a la media (cuadro I-36).

Evolución de los salarios desde la crisis

Con la información sobre salarios medios brutos mensuales del empleo principal que ofrece la Encuesta de Población Activa, que incluye a los asalariados de todas las ramas de actividad, se puede realizar una aproximación al comportamiento de los salarios desde el inicio de la crisis económica, distinguiendo el periodo de recesión (2008-2013) de la etapa posterior de recuperación de la actividad y el empleo (2014-2016).

CUADRO I-36. EMPLEO ASALARIADO, REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y REMUNERACIÓN MEDIA POR ASALARIADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2017
(Tasa de variación anual)

	Estructura 2017 (% sobre el total)			Coyuntura (var. % 2017/2016)			
Rama de actividad	Asalariados	Remunerac. A	RPA (índice)	Asalariados	Remunerac. A	RPA	RPA real*
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	3,0	0,9	30,7	4,9	5,3	0,3	–0,6
Industria	14,2	16,2	114,1	3,1	3,6	0,5	–0,5
Construcción	5,9	5,4	92,6	6,0	4,9	–1,1	–2,0
Comercio, transporte y hostelería	27,8	25,5	90,6	3,2	4,5	1,3	0,3
Información y comunicaciones	3,1	4,3	140,3	5,4	4,7	–0,7	–1,6
Actividades financieras y de seguros	2,1	3,6	175,7	–0,4	–1,3	–0,9	–1,9
Actividades inmobiliarias	1,0	1,0	96,8	9,1	11,9	2,6	1,6
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11,8	11,0	93,5	4,4	4,1	–0,3	–1,2
Administración pública, sanidad y educación	24,4	26,9	110,6	1,5	1,5	0,0	–0,9
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	6,8	5,2	76,9	2,6	2,2	–0,4	–1,3
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**3,1**	**3,3**	**0,1**	**–0,8**

RPA: remuneración por asalariado.
* El deflactor del PIB de 2017 fue 100,954824.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

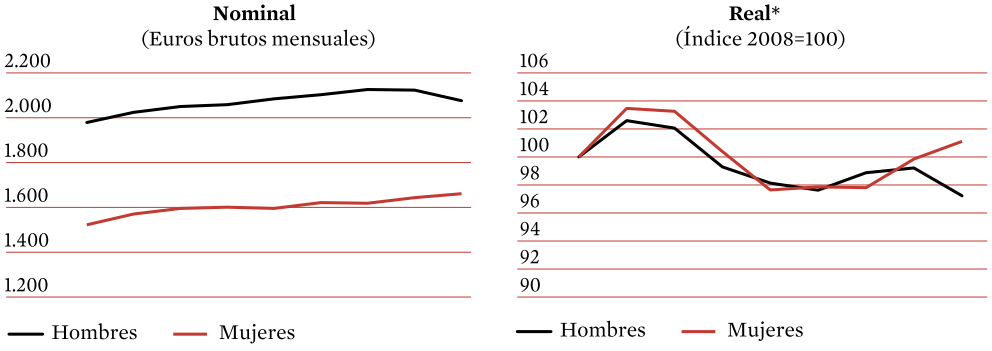
Así, en el periodo de crisis se habría producido un aumento moderado del salario medio nominal, del 6,5 por 100 en el caso de las mujeres y del 6,2 en el caso de los hombres, lo que supuso una pérdida de poder adquisitivo del –2,1 y el –2,4 por 100, respectivamente. En la etapa de recuperación, el salario nominal de las mujeres aumentó un 2,4 por 100, mientras que el de los hombres se redujo un 1,3. No obstante, en términos de poder adquisitivo los resultados fueron mejores, porque en estos años se produjo una caída del nivel de precios, de manera que el salario real de las mujeres aumentó un 3,3 por 100 y el de los hombres cayó solo el 0,4 por 100.

Considerando el conjunto del periodo 2008-2016, el salario real medio se redujo un 2,8 por 100 en el caso de los hombres y aumentó un 1,1 por 100 en el caso de las mujeres. Este mejor comportamiento relativo del salario medio de las mujeres, tanto durante la crisis como en la fase de recuperación, ha permitido reducir algo la brecha salarial de género que, no obstante, seguía siendo muy elevada en 2016, año en que el salario medio de las mujeres apenas llegaba al 80 por 100 del salario medio de los hombres.

Con todo, parece que la evolución de los salarios durante la crisis ha sido muy desigual entre los asalariados, afectando más negativamente a los trabajadores con salarios más bajos, según se desprende de la información de salarios medios por decil de salario que ofrece la misma fuente (gráfico I-39).

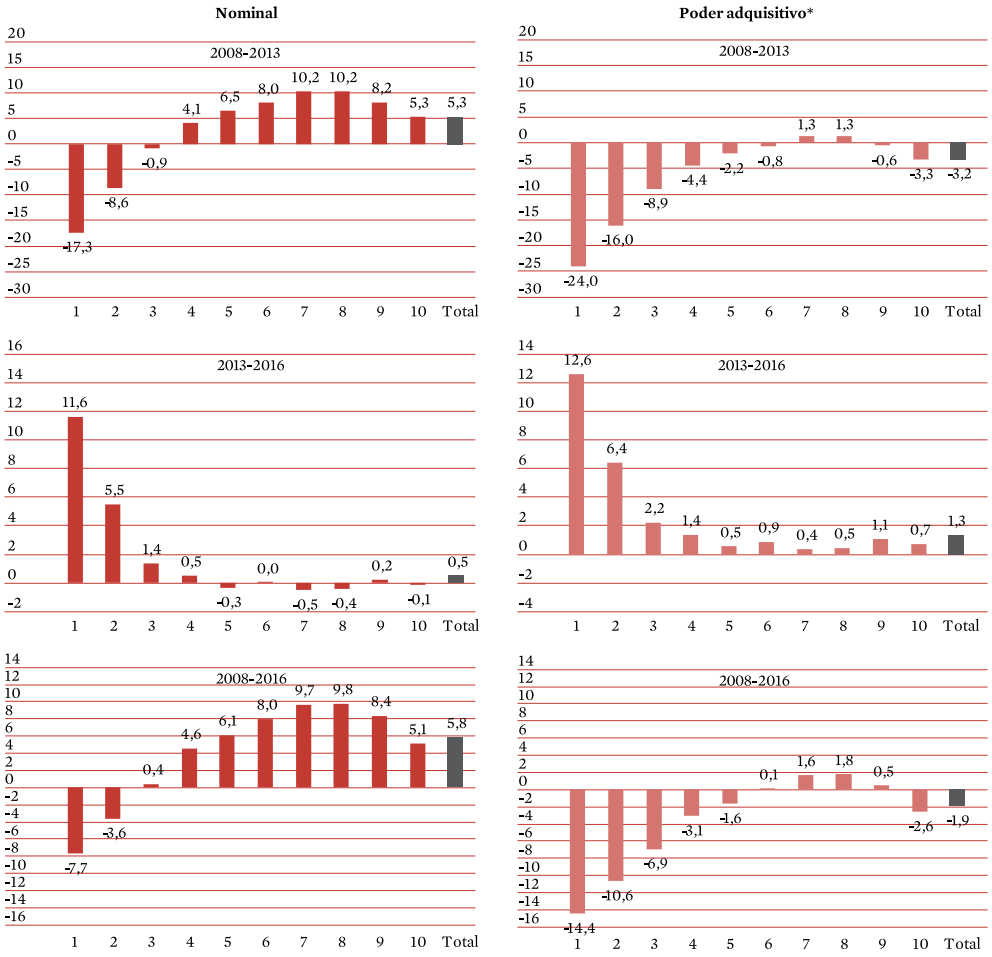
Concretamente, aunque en el periodo 2008-2013 se produjo una caída de salarios reales en todos los deciles, salvo en el séptimo y el octavo, la magnitud del descenso fue especialmente elevada en el caso de los primeros deciles, destacando el desplome del salario medio del primer decil que, sobre un salario medio de poco más de 500 euros brutos mensuales, registró un descenso nominal del 18 por 100 y una pérdida de poder adquisitivo del 24,5 por 100. Sin embargo, a partir de 2014, en paralelo a la recuperación de la actividad y el empleo, parece revertirse esta tendencia y se registra un aumento significativo precisamente de los salarios de los primeros deciles, que contrasta con el estancamiento relativo de los salarios del resto.

GRÁFICO I-38. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO POR SEXO, 2008-2016



* Descontado el IPC anual.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

GRÁFICO I-39. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO POR DECILES DE SALARIO, 2008-2016
(Tasa de variación)

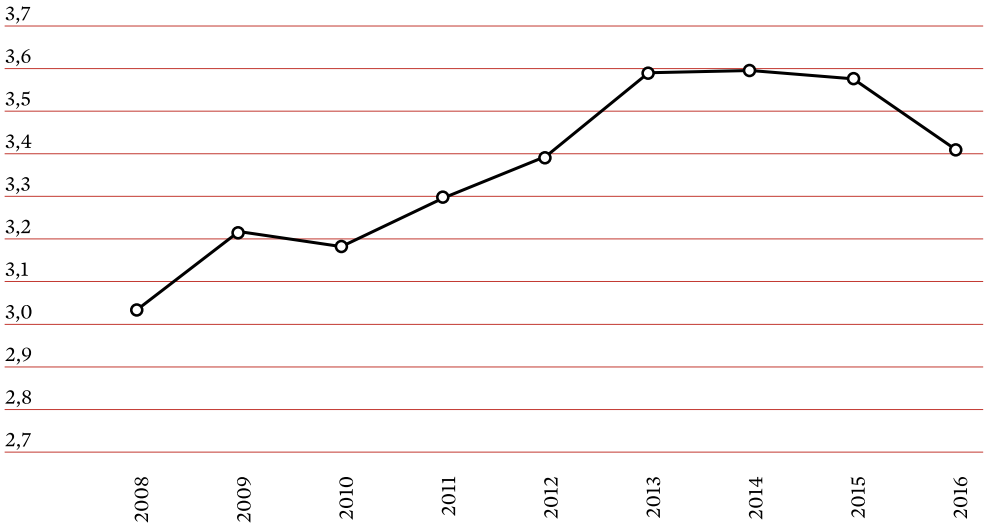


* Descontado el IPC anual.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En todo caso, este aumento de los salarios más bajos en el periodo más reciente de recuperación económica no habría logrado aún compensar el deterioro experimentado durante la crisis, de manera que en 2016 los salarios reales medios de los cinco primeros deciles, es decir, de la mitad de los asalariados, siguen siendo sensiblemente inferiores a los registrados en 2008. Esta dispar evolución de los salarios durante la crisis provocó un sensible aumento de la desigualdad salarial, medida como la ratio entre el salario del decil noveno sobre el salario del primero, una tendencia que, no obstante, parece estar corrigiéndose desde 2015 (gráfico I-40).

Si nos aproximamos a la evolución del salario medio durante el mismo periodo a través de la Encuesta Anual de Coste Laboral, que excluye agricultura y servicio

GRÁFICO I-40. DESIGUALDAD SALARIAL, 2008-2016
(D9/D1)



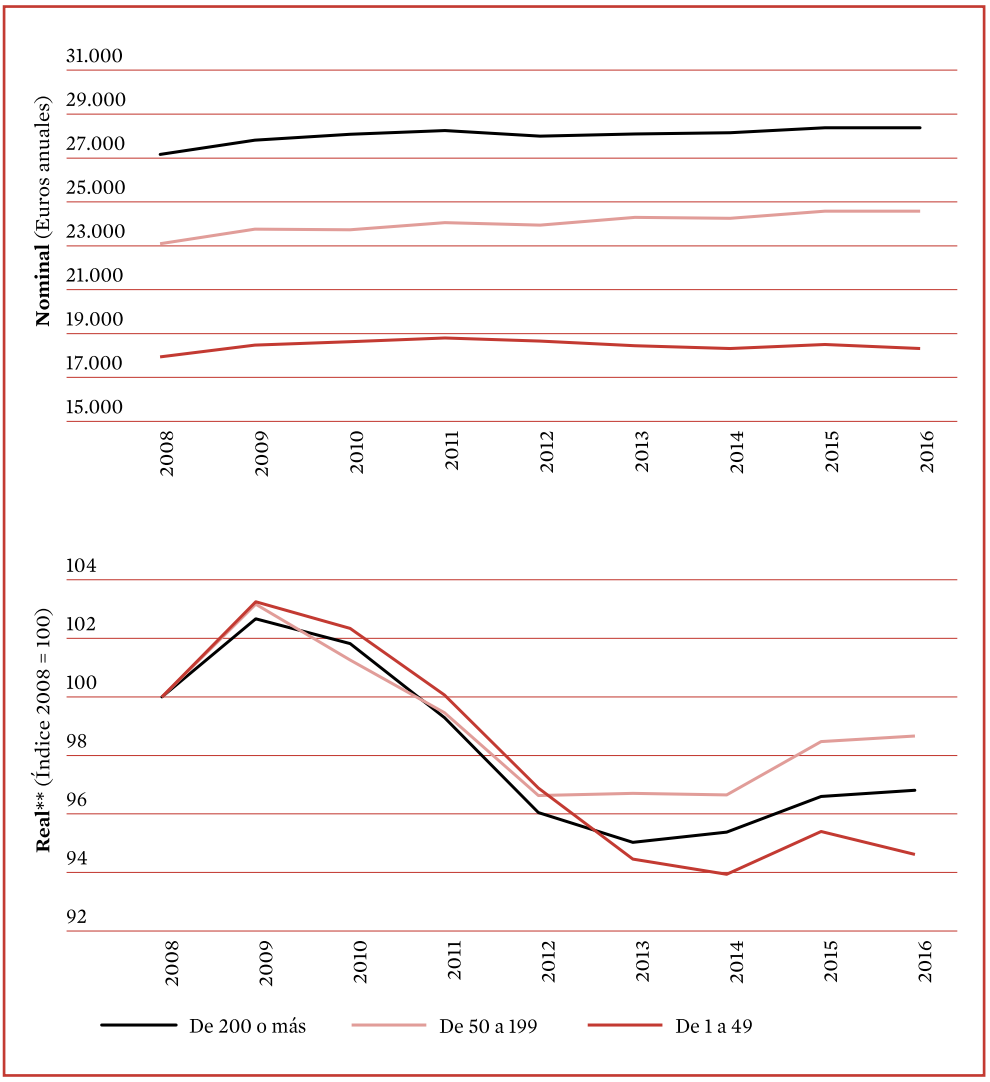
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

doméstico, en el periodo 2008-2016 se observa también un incremento nominal muy moderado (5,2 por 100) con pérdida de poder adquisitivo (–2,5 por 100). Atendiendo al tamaño empresarial, se observa que en las empresas de reducido tamaño (de menos de 50 trabajadores), que son las que registran niveles salariales más bajos, es donde se ha producido una evolución más negativa de los salarios, con pérdidas de poder adquisitivo del 5,4 por 100, frente a la caída del 3,2 por 100 del salario real en las grandes empresas y del 1,3 por 100 en las de mediano tamaño (gráfico I-41). Además, son las empresas medianas y grandes las que registran un mejor comportamiento de los salarios desde que en 2014 se recuperara la actividad y el empleo.

Con la misma fuente, el análisis sectorial indica que la evolución de los salarios en el periodo 2008-2016 ha sido mejor en la industria y, aunque en menor medida, en la construcción, que en el sector servicios. Así se registran ganancias de poder adquisitivo del 5,4 en la industria y del 0,9 en la construcción, frente a una reducción del 4,4 por 100 en servicios que, no obstante, registra cierta mejoría desde 2015 (gráfico I-42).

Con todo, la información procedente de la EPA y de la Encuesta Anual de Coste Laboral consiste en series de resultados promedio por trabajador, que recogen tanto la variación de los salarios como los cambios en la composición del empleo (en el número de horas trabajadas, en las características de los asalariados). En cambio, el Índice de Precios del Trabajo que elabora el INE, cuyo objetivo es medir el cambio en el precio de la mano de obra en el tiempo como consecuencia exclusivamente de

GRÁFICO I-41. SALARIO MEDIO* POR TAMAÑO EMPRESARIAL, 2008-2016



* Sueldos y salarios de las secciones de actividad B a la S.
** Descontado el IPC anual.
Fuente: INE, *Encuesta Anual de Coste Laboral.*

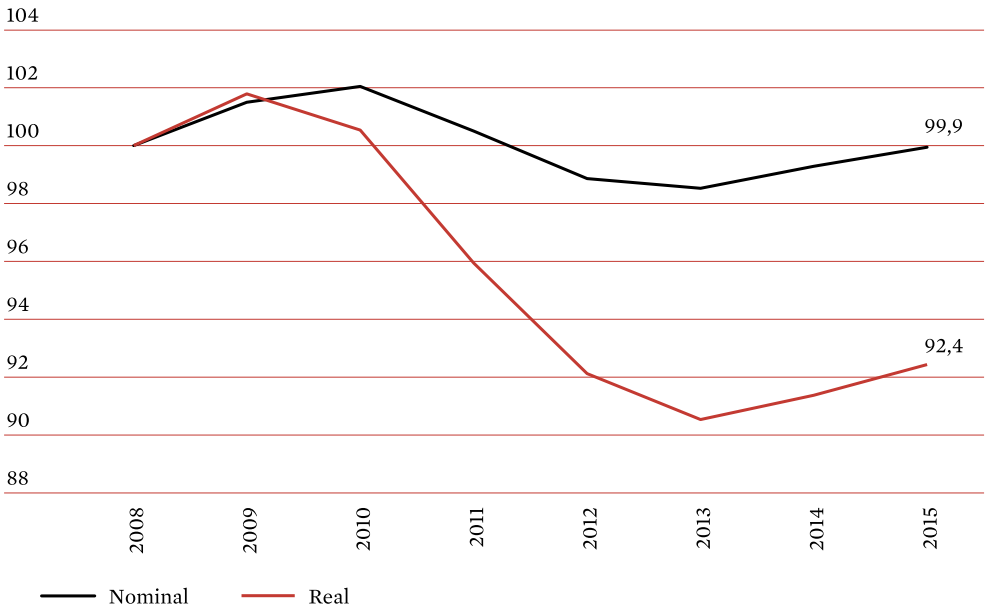
las presiones del mercado laboral, es decir, sin que dicha medida esté afectada por cambios en la calidad y cantidad de trabajo realizado, permite hacerse una idea más cabal de la evolución de los salarios porque descuenta el efecto composición. Según este indicador, de 2008 a 2015 los salarios nominales se habrían estancado, lo que supone una pérdida de poder adquisitivo del 7,6 por 100. No obstante, los datos indican un cambio de tendencia a partir de 2014, coincidiendo con la recuperación de la producción y el empleo (gráfico I-43).

GRÁFICO I-42. SALARIO MEDIO* POR SECTOR, 2008-2016

* Sueldos y salarios de las secciones de actividad B a la S.
** Descontado el IPC anual.
Fuente: INE, *Encuesta Anual de Coste Laboral.*

Por su parte, los estudios basados en la Muestra Continua de Vidas Laborales, que permite obtener información de las trayectorias tanto del empleo como de los salarios para un grupo estable y amplio de trabajadores y un largo periodo de tiempo, indican que el peso del ajuste salarial producido desde 2008 ha recaído en aquellos que han cambiado de empleo *(movers)* y no en los que mantuvieron una relación estable con la propia empresa durante la recesión *(stayers),* produciéndose un aumento muy considerable de la brecha salarial entre ambos grupos. En otras palabras, parece que la

GRÁFICO I-43. ÍNDICE DE PRECIOS DEL TRABAJO, 2008-2015
(2008 = 100)



Fuente: INE.

moderación salarial se debe fundamentalmente a la penalización salarial de los nuevos contratos, especialmente elevada en el caso de los contratos de entrada para jóvenes, que se produce en empleos con similares características y dentro de la misma empresa; es decir, que no se debe a cambios sectoriales del empleo (creación de empleo en sectores donde los salarios son más bajos) ni al aumento del empleo temporal (los *movers* ya tenían mayoritariamente contrato temporal cuando perdieron su empleo)[198].

En cuanto a las implicaciones macroeconómicas del comportamiento de los salarios, parece claro que las ganancias de competitividad exterior de la economía española durante la crisis han sido posibles gracias en parte al ajuste de las rentas salariales. No obstante, esta fragilidad de los salarios puede poner en entredicho la recuperación de la demanda interna sobre bases sólidas; es decir, sin apoyarse en exceso en el aumento del endeudamiento de los hogares. En este sentido, para afianzar de manera sostenible la fase expansiva sería deseable que se consolidara el cambio de tendencia en la evolución de los niveles salariales que parece atisbarse desde 2014, y que se ha visto reforzado por la subida del Salario Mínimo Interprofesional y por el reciente acuerdo para aumentar el salario de los empleados públicos en los próximos dos años.

198. Véase en este sentido Fernández Kranz, D., «Los salarios en la recuperación española», en *Cuadernos de Información Económica,* núm. 260, 2017.

Al mismo tiempo, para aumentar los niveles de competitividad exterior de las producciones españolas deberían redoblarse los esfuerzos para mejorar la productividad de la economía, incrementando la inversión en educación y en formación para el empleo, así como en I+D+i y digitalización de los procesos productivos, porque en el contexto actual de creciente integración internacional de los mercados la innovación tecnológica es clave para propiciar aumentos de la competitividad que sean compatibles con incrementos salariales y del empleo.

3.9. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del IPC, continuó en 2017 con la senda de recuperación iniciada el año anterior, después de haberse mantenido durante dos años en niveles muy bajos e incluso negativos.

Durante los primeros meses del año se registró un crecimiento elevado de los precios, especialmente por el repunte de los precios de la energía, que llevaron la tasa de inflación a niveles máximos del 3 por 100 en enero y febrero (gráfico I-44). Desde entonces, se inició una desaceleración, con un crecimiento más moderado, en torno al 1,5 por 100, que se acentuó a final de año, alcanzando en diciembre una tasa interanual de variación del 1,1 por 100, casi dos puntos porcentuales menos que a principio de año.

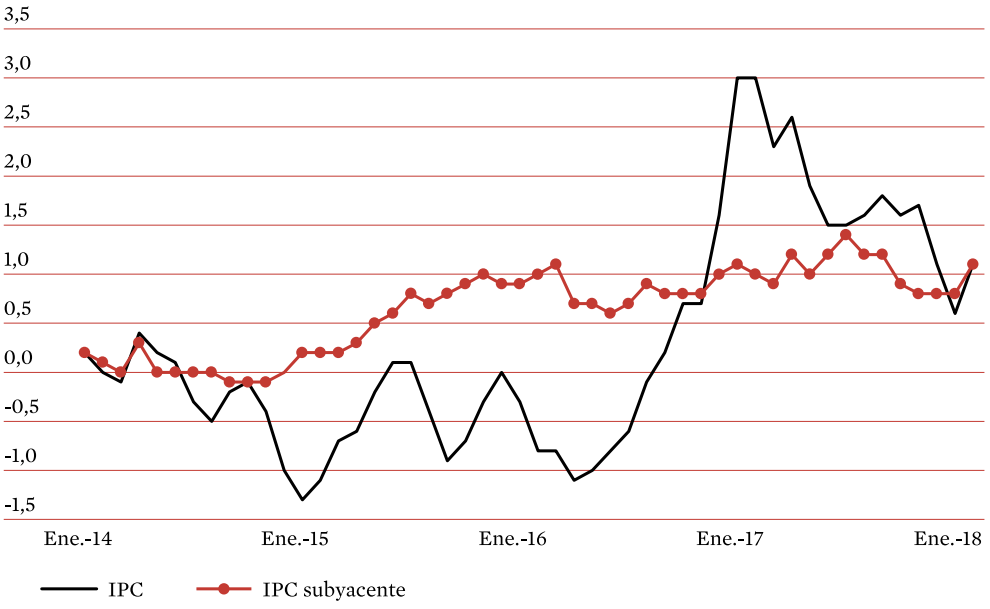
La inflación se situó en tasas positivas durante todo el año

La evolución de la inflación durante 2017 refleja un patrón de crecimiento de los precios que responde a factores transitorios y coyunturales ligados al comportamiento de los precios energéticos —carburantes y combustibles, por un lado, y electricidad, por otro—, y al efecto base o comparación, como consecuencia del cambio brusco que supuso el aumento en relación a las bajas tasas de inflación registradas un año antes. Este efecto base se reflejó de forma importante en enero y febrero, con las tasas de variación del índice general del 3 por 100 señaladas. Además, el dato de enero de 2017 reflejaba también los efectos derivados del cambio de base en la cesta de la compra que se produjo en enero de 2016[199].

Cabe recordar que, como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, con el objetivo de evitar el impacto que estos efectos coyunturales 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

199. El IPC base 2016 recogía 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. Véase INE, *Principales características del IPC base 2016,* nota de prensa de 9 de febrero de 2017.

GRÁFICO I-44. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2014-2018
(Tasa de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

Desindexación de la economía española, que daba cumplimiento al desarrollo reglamentario de la Ley[200].

En términos de media anual, el IPC se situó en 2017 en el 2 por 100, más de dos puntos por encima del valor medio alcanzado en 2016, reflejando la recuperación de los precios respecto al año anterior, aunque con cierta desaceleración a final de año. De hecho, esta evolución no termina de reflejar el escenario de recuperación económica y el impulso de la demanda interna, especialmente de consumo, en un contexto de crecimiento moderado de los salarios. Al cierre de esta Memoria, la tasa de inflación alcanzó el 1,1 por 100 en abril, en línea con los últimos meses.

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, continuó la senda de crecimiento iniciada el año anterior; la media anual fue del 1 por 100, siete décimas por encima. Esta evolución del deflactor refleja la recuperación de la actividad económica y revela que el deflactor de la inversión compensó la ligera desaceleración del componente de consumo privado durante el año.

Evolución al alza del deflactor del PIB

200. Véase Memoria CES 2016, capítulo I, apartado 3.8.

Asimismo, analizando la aportación que los distintos componentes de rentas han tenido sobre el deflactor del PIB (cuadro I-37), cabe señalar el peso principal del excedente de explotación bruto, incluyendo las rentas mixtas, con una aportación a final de año de 0,9 puntos, mientras que la aportación de la remuneración de asalariados y de los impuestos netos sobre producción e importación ha sido mínima.

En los últimos años, la evolución de la inflación ha estado en gran medida determinada por el precio del petróleo, a través de su impacto en el componente energético (gráfico I-45). En este sentido, desde septiembre de 2016 parecía que el componente de energía tenía menor impacto sobre el índice general, pero esta tendencia fue transitoria y de nuevo, durante 2017, y especialmente en el primer semestre, el precio del petróleo condicionó nuevamente el índice general —la contribución del componente energético en enero y febrero fue de casi dos puntos porcentuales.

Los precios del petróleo condicionaron la inflación durante gran parte del año

El precio del petróleo mantuvo durante 2017 la tendencia de crecimiento que había iniciado el año anterior, después de haber alcanzado el precio mínimo de 31,1 dólares/barril en enero de 2016. El acuerdo alcanzado a finales de noviembre de ese año por la OPEP, y al que se sumaron otros países productores[201], incluía un recorte de la producción de 1,2 millones de barriles diarios a partir de 2017 y tuvo su efecto

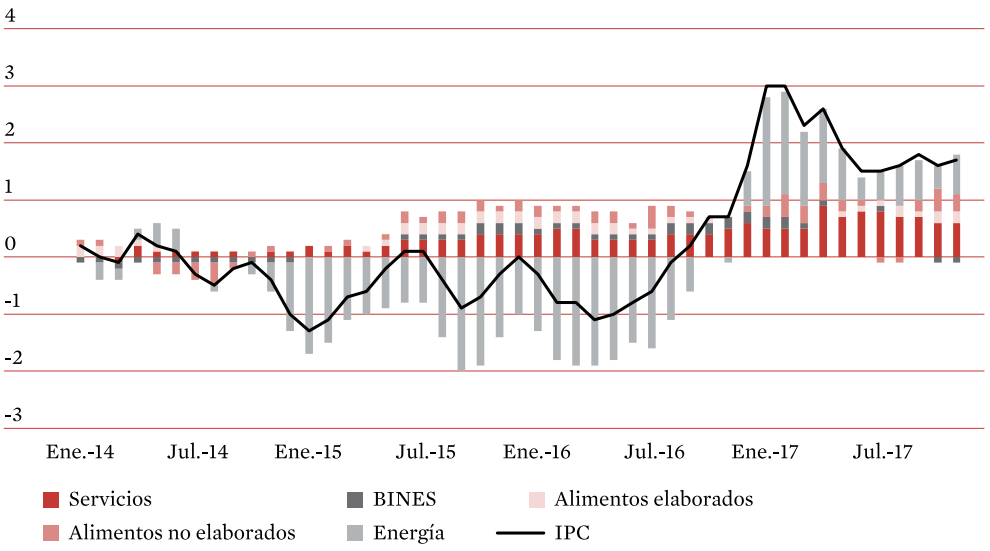
CUADRO I-37. EVOLUCIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB

		2016				2017			
Componentes deflactor PIB		I Trim.	II Trim.	III Trim.	IV Trim.	I Trim.	II Trim.	III Trim.	IV Trim.
PIB pm	PIB pm	0	0,3	0,3	0,5	0,7	0,9	1	1,2
Demanda	Gasto en consumo final-consumo privado	–0,4	–1	–0,1	1	2,2	1,9	1,5	1,4
	Gasto en consumo final-AAPP	0	0,2	0,2	0,1	0,5	0,1	0,3	0,3
	FBCF	0,7	1,2	0,9	1,4	1,7	1,5	1,8	2,3
	Exportaciones	–2	–1,7	–1	0,2	2,9	2,9	2,2	2
	Importaciones	0,3	2,1	0,7	–1,2	–3,3	–1,8	–1,3	–0,8
Rentas	Remuneración de los asalariados	3,4	3	2,8	2,5	3,2	3	3,4	3,5
	Coste laboral unitario	–0,5	–0,6	–0,6	–0,7	0	–0,3	0	0
	Excedente de explotación bruto/ Renta mixta bruta	4,2	5	4,8	5,5	4,1	5,1	4,8	5,2
	Impuestos netos sobre producción e importaciones	0,9	1,9	2,2	0,5	5,2	4,8	3,7	4,2
Aportaciones vía rentas (puntos)	Remuneración de los asalariados	–0,1	–0,2	–0,2	–0,2	0,1	0	0,2	0,2
	Coste laboral unitario	0,2	–0,3	–0,3	–0,3	0	–0,2	0	0
	Excedente de explotación bruto/ Renta mixta bruta	0,3	0,6	0,6	1	0,4	0,8	0,7	0,9
	Impuestos netos sobre producción e importaciones	–0,3	–0,2	–0,1	–0,2	0,2	0,2	0,1	0,1

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

201. Véase Memoria CES 2016, capítulo I, apartado 1.1.

GRÁFICO I-45. CONTRIBUCIONES A LA TASA INTERANUAL DEL IPC, 2014-2018
(En puntos porcentuales)



Nota: BINES se refiere a los bienes industriales sin productos energéticos.
Fuente: Banco de España.

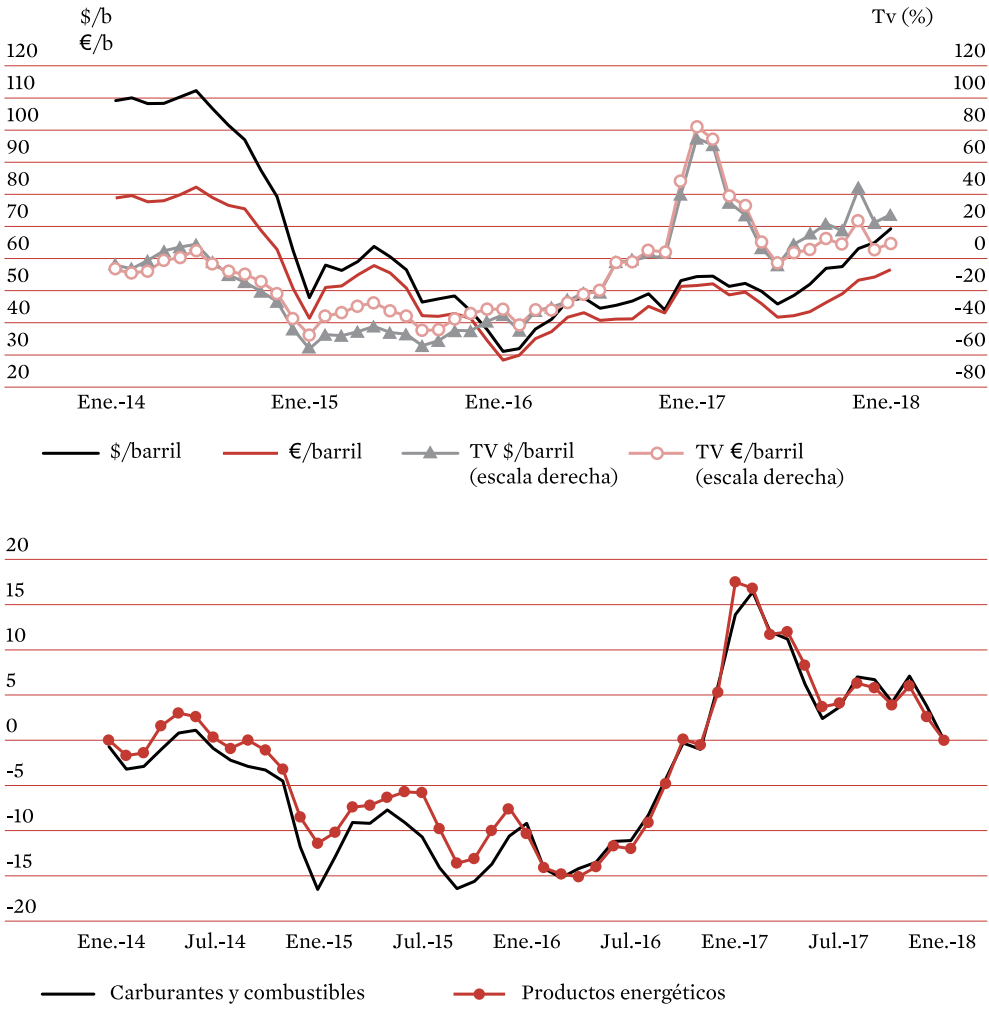
inmediato en un aumento en la cotización del barril de petróleo. En enero y febrero el barril de petróleo alcanzó los 54 dólares, lo que suponía un incremento de más del 70 por 100 en tasa interanual (gráfico I-46). Aunque durante los meses siguientes mantuvo un comportamiento más estable, desde julio inició un crecimiento continuado que llevó el precio del barril en diciembre a los 64,9 dólares. Esta evolución se ha mantenido en los primeros meses de 2018 con un precio en enero de 69,3 dólares por barril.

Por su parte, el precio de barril en euros ha estado marcado por el tipo de cambio del dólar respecto al euro, que se viene depreciando desde principios de año, un 12,3 por 100 en términos interanuales. El precio medio anual del barril de petróleo en euros fue 48,2, lo que habría mitigado el impacto de la factura energética sobre los precios de la zona euro, y en especial en España, dada su dependencia de esta materia prima.

Este comportamiento tuvo su reflejo en el precio de los carburantes y combustibles, que mantuvieron un crecimiento continuado durante el año, de media el 7,9 por 100, después de haber caído el año anterior. El máximo, del 16,4 por 100, se alcanzó en febrero, para empezar a desacelerarse desde entonces, hasta cerrar en diciembre con una tasa de variación del 3,8 por 100.

Junto a los precios de los carburantes y combustibles, también influyó en la evolución de la inflación el crecimiento en el precio de la electricidad en los primeros meses del año, que alcanzó un 26,2 por 100 en enero y un 18,9 por 100 en febrero y, en menor medida el del gas, que aumentó durante la parte central del año con un

GRÁFICO I-46. IMPACTO DE LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO EN EL IPC, 2014-2018



Fuente: Banco de España y BCE.

máximo del 12,6 por 100 en agosto. El repunte en el precio de la electricidad se explica, tanto por el efecto base asociado a la caída de similar intensidad registrada el mismo mes del año anterior, como por el menor peso en la generación de las energías eólica e hidráulica, en favor del carbón y del gas natural, también en relación con el año anterior, a lo que se suma la coincidencia de elevados ritmos de aumento de los precios de estas dos materias primas en los mercados internacionales.

El precio de la electricidad se moderó durante el resto del año, con crecimientos más reducidos, cayendo incluso en diciembre al –0,2 por 100, mientras que el precio del gas, si bien se desaceleró, mantuvo tasas en torno al 7 por 100 a final de año.

La inflación subyacente mantuvo un comportamiento estable, desacelerándose a final de año

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 una tendencia bastante estable a lo largo de 2017, con tasas en torno al 1 por 100 durante gran parte del año, alcanzando un crecimiento medio anual del 1,1 por 100. En el último trimestre del año inició cierta desaceleración, que situó la tasa de variación interanual desde noviembre hasta enero de 2018 en el 0,8 por 100. En febrero se observaba un ligero repunte al 1,1 por 100.

La evolución de la inflación subyacente estuvo determinada principalmente por el crecimiento de los precios de los bienes industriales sin energía durante el primer cuatrimestre de 2017 y el de los servicios, que crecieron en abril, por efecto calendario de Semana Santa, y mantuvieron un crecimiento elevado hasta septiembre, principalmente por el turismo en el periodo vacacional. Además, en julio se alcanzó un máximo del 1,4 por 100 en la inflación subyacente, explicada por la aceleración de todos sus componentes, que se fue moderando desde entonces. La variación media anual de los precios para los bienes industriales sin productos energéticos fue del 0,2 por 100, del 1,6 por 100 en los servicios y del 0,4 por 100, más moderado, en los alimentos elaborados.

El comportamiento diferencial entre el IPC y la inflación subyacente se explica, como ya se ha señalado, por el peso del componente energético en el índice general. Así, excluyendo del cálculo del IPC el precio de los productos energéticos, la variación media registrada durante el año fue del 1,2 por 100, con un comportamiento estable que refleja, por un lado, la ausencia de efectos indirectos y de segunda vuelta del aumento en el precio del crudo y, por otro, que la recuperación económica no se termina de reflejar en la evolución de los precios.

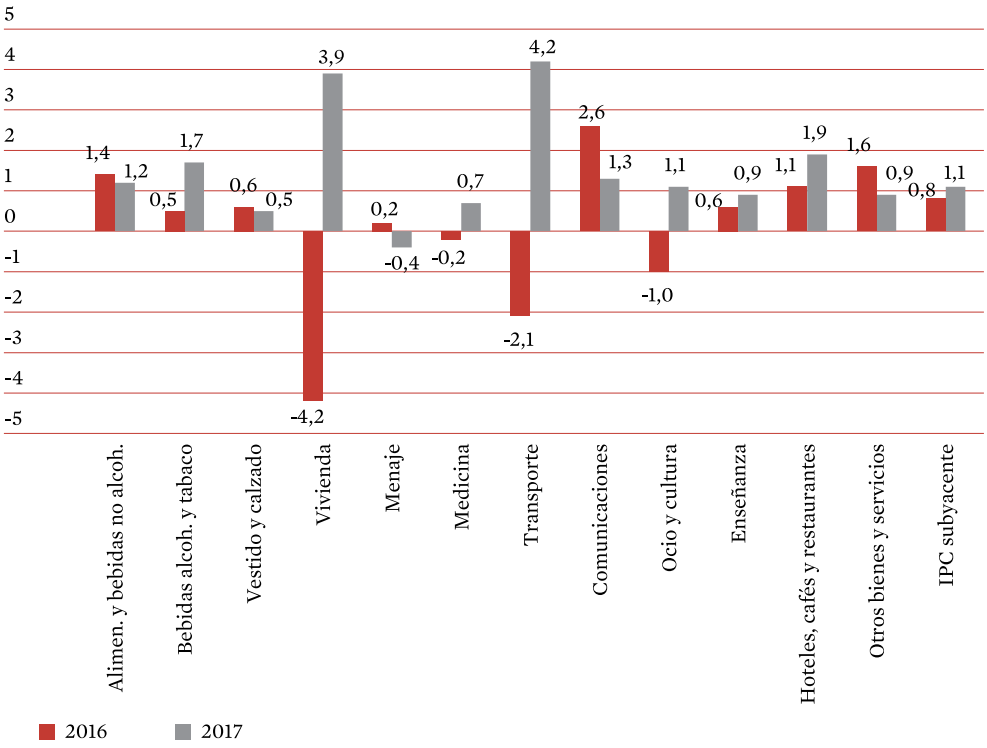
Por otro lado, este comportamiento de los precios en parte se puede explicar por el moderado avance de los costes laborales unitarios, en un contexto de recuperación y creación de empleo. Las reformas en este ámbito, los bajos crecimientos de la productividad y la existencia de mecanismos de indexación —explícita o implícita— que toman como referencia la inflación pasada y las expectativas de inflación contribuyen también a explicar el bajo crecimiento salarial[202].

Componentes, grupos y rúbricas del IPC

Prácticamente todos los componentes del IPC mostraron tasas de variación media positivas, excepto menaje, y en muchos casos mayores a las del año anterior, reflejando la recuperación en el crecimiento de los precios respecto a los años previos (gráfico I-47).

202. Banco de España, «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico* 4/2017.

GRÁFICO I-47. COMPONENTES DEL IPC, 2016-2017
(Tasa de variación media)



Fuente: INE.

Los componentes que registraron un mayor incremento medio respecto a 2016 fueron vivienda y transporte, un 3,9 y 4,2 por 100, respectivamente, como consecuencia del crecimiento del precio del petróleo ya señalado, y en consecuencia carburantes y combustibles, pero también el precio de la electricidad, en los primeros meses del año, y del gas.

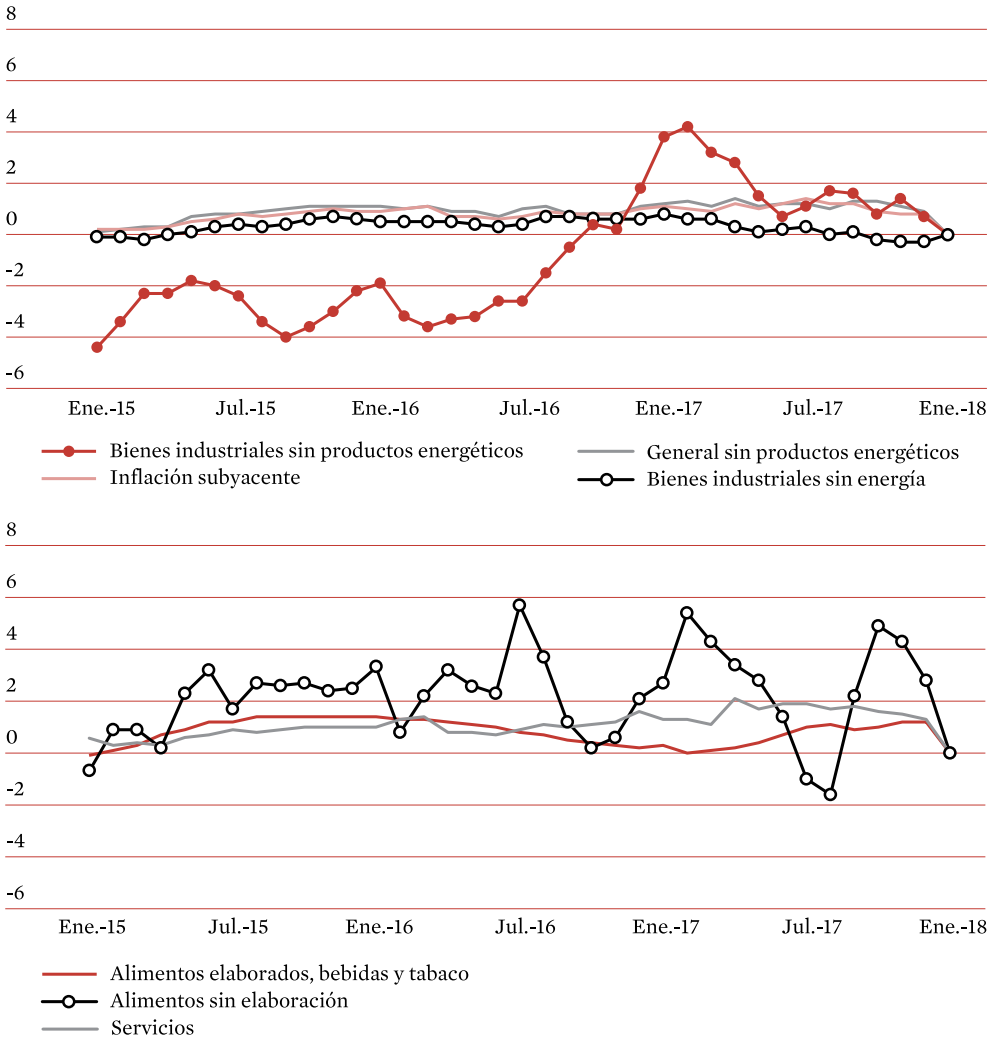
Atendiendo a los grupos especiales (gráfico I-48), se puede destacar que los precios de los alimentos no elaborados —que son los más volátiles junto con los de los productos energéticos—, aumentaron de media un 2,6 por 100 a lo largo del año. Sin embargo, mostraron grandes fluctuaciones, muy influidos por las condiciones meteorológicas, con crecimientos máximos del 5,4 y 4,9 por 100 en febrero y octubre, respectivamente, por el aumento en el precio de legumbres y hortalizas frescas, y caídas en julio y agosto (–1,0 y –1,6 por 100), por la desaceleración en los precios de las frutas frescas.

Por su parte, el precio de los productos energéticos reflejó la evolución señalada anteriormente en sus distintos componentes —carburantes y combustibles, electricidad y gas—, con incrementos del 17,5 y 16,8 por 100 en los primeros meses del año, para moderarse posteriormente debido a la desaceleración de todos sus componentes y cerrar con una variación interanual del 2,6 por 100.

El precio de los alimentos elaborados mantuvo una tendencia creciente, desde el mínimo del –0,4 por 100 de febrero hasta cerrar el año con un crecimiento del 0,9 por 100, muy condicionado por el comportamiento de aceite y grasas con incrementos superiores al 7 por 100 en los últimos meses del año.

En conjunto, el grupo de alimentación mantuvo un comportamiento algo volátil durante el año, condicionada por las fluctuaciones de los precios de los alimentos no elaborados. En media anual, registró un crecimiento del 1,3 por 100.

GRÁFICO I-48. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2015-2018
(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE.

El IPC de los bienes industriales sin productos energéticos (BINES) mantuvo una desaceleración continua a lo largo del año, desde el 0,8 por 100 registrado en enero hasta alcanzar una caída del 0,3 por 100 en diciembre, condicionada, principalmente, por la desaceleración en el precio de los automóviles y de los productos farmacéuticos y la caída en los del calzado durante los meses centrales del año. El crecimiento medio anual fue del 0,2 por 100.

Por su parte, el precio de los servicios registró tasas de variación positivas y crecientes respecto al año anterior, con un crecimiento medio anual del 1,6, por 100, cinco décimas más que el año anterior. Aunque en los primeros meses del año la nueva ponderación de algunos de sus componentes por el cambio de base influyó en la evolución del conjunto del índice, durante abril y los meses de verano se aceleró el crecimiento —superior a un punto y medio—, principalmente por los servicios turísticos coincidiendo con el periodo vacacional. A final de año se registró un aumento del 1,3 por 100 que reflejaba cierta ralentización, por la caída en los precios de los paquetes turísticos y a pesar de la aceleración en los de los servicios de telefonía y fax.

Las rúbricas que más vieron incrementar sus precios en el año fueron las que componen el grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas y las vinculadas a los productos energéticos (cuadro I-38). Los mayores aumentos, del 7,4 por 100, se registraron en legumbres y hortalizas frescas, y calefacción, alumbrado y distribución de agua. Las mayores caídas, en cambio, se registraron en calzado de niño (–4,1 por 100), seguido por objetos recreativos (–3,1 por 100).

El índice armonizado de precios al consumo (IAPC) en España continuó, durante los primeros meses de 2017, la tendencia iniciada a mediados del año anterior de un crecimiento más intenso que le llevó a alcanzar en enero y febrero tasas de variación interanual del 2,9 y 3,0 por 100, respectivamente. Desde entonces, registró cierta moderación, manteniendo cierta estabilidad en la parte central del año con variaciones entre el 1,5 y 2 por 100. A final de año, se acentuó la desaceleración del IAPC hasta registrar en diciembre

Diferencial negativo frente a la UEM durante gran parte del año

CUADRO I-38. PRINCIPALES RÚBRICAS DEL IPC EN 2017
(Variación de la media anual)

Las que más subieron		Las que más bajaron	
1. Legumbres y hortalizas frescas	7,4	1. Calzado de niño	–4,1
2. Calefacción, alumbrado y distribución de agua	7,4	2. Objetos recreativos	–3,1
3. Crustáceos, moluscos y preparados de pescado	4,4	3. Electrodomésticos y reparaciones	–2,1
4. Transporte personal	4,3	4. Patatas y sus derivados	–1,7
5. Aceite y grasas	4	5. Textil y accesorios para el hogar y artículos de uso personal	–1,5

Fuente: INE.

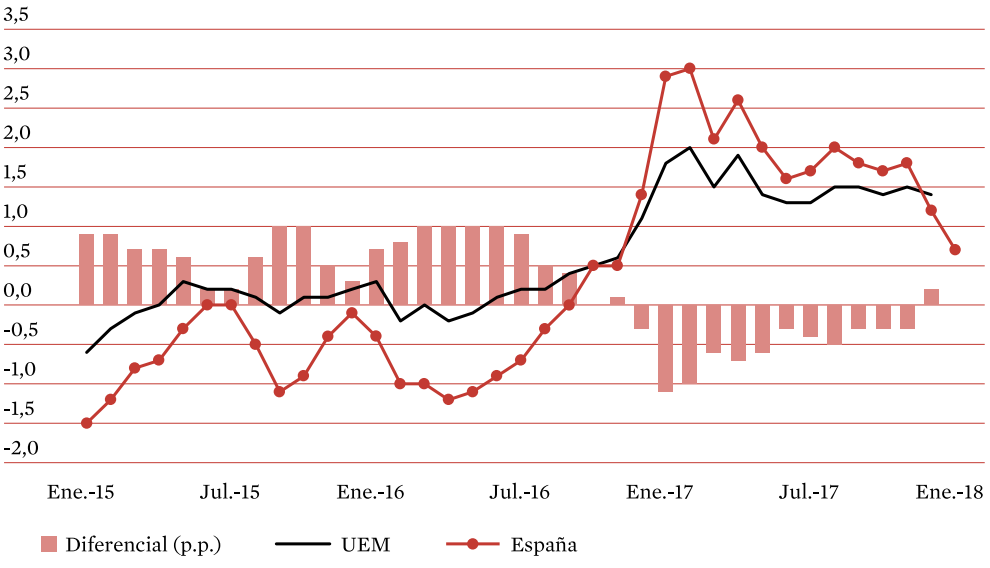
un crecimiento del 1,2 por 100, que se ha mantenido en enero de 2018 (0,7 por 100). La tasa media anual para 2017 fue del 2 por 100, más de dos puntos porcentuales respecto al –0,4 por 100 del año anterior (gráfico I-49).

La evolución de los precios en el conjunto de la UEM también fue creciente y positiva, y si bien durante los primeros meses del año registró tasas elevadas como el 2 por 100 en febrero, durante el resto del año mantuvo un comportamiento más estable con tasas en torno al 1,5 por 100, que fue la media anual. La tasa de variación en diciembre fue del 1,4 por 100.

Los cambios en el precio del petróleo se trasladaron con mayor intensidad a los precios en España en relación a la UEM, como consecuencia de la mayor dependencia energética de la economía española. Así, los precios crecieron en España más que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo durante 2017. Durante los primeros meses del año este diferencial fue más elevado, incluso mayor a un punto porcentual en algunos meses. Posteriormente empezó a reducirse por debajo de medio punto, en línea con la moderación en el crecimiento de los precios en España, e incluso cambió de signo a final de año, volviéndose a registrar un diferencial favorable de dos décimas por el menor crecimiento de estos precios registrado en España a final de año.

La situación respecto a sus principales competidores también reflejó cambios; después de haber mantenido un diferencial negativo durante gran parte del año con

GRÁFICO I-49. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2015-2018
(En tasa de variación y puntos porcentuales)



Fuente: Eurostat.

Alemania, Francia e Italia, a final de año España recuperó el diferencial favorable con Alemania (cuatro décimas) y lo mantuvo nulo con Francia, pero seguía manteniendo el diferencial negativo con Italia (dos décimas), con lo que esto supone en términos de competitividad nominal.

La inflación subyacente tanto en España como en la UEM tuvo, por su parte, un comportamiento moderado, situándose en valores en torno a un punto a lo largo del año. Sin embargo, el diferencial de inflación subyacente respecto a la zona euro mantuvo una evolución inestable, cambiando de signo varias veces y compensándose a lo largo del año. De hecho, el diferencial medio de inflación subyacente fue nulo, siendo la variación media del IAPC subyacente para España y para la UEM el 1,1 por 100. A final de año, este diferencial era favorable a España, que había registrado en diciembre un IAPC subyacente del 0,9 por 100 frente al de la UEM que fue del 1,1 por 100.

La vuelta a un diferencial negativo durante gran parte del año, después de haberse mantenido en positivo en los últimos años, supone una pérdida en términos de competitividad nominal, con el posible impacto negativo sobre las exportaciones. En todo caso, dada la sensibilidad de los precios en España a las fluctuaciones en el precio del petróleo, 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 de la economía española.

3.10. SECTOR PÚBLICO

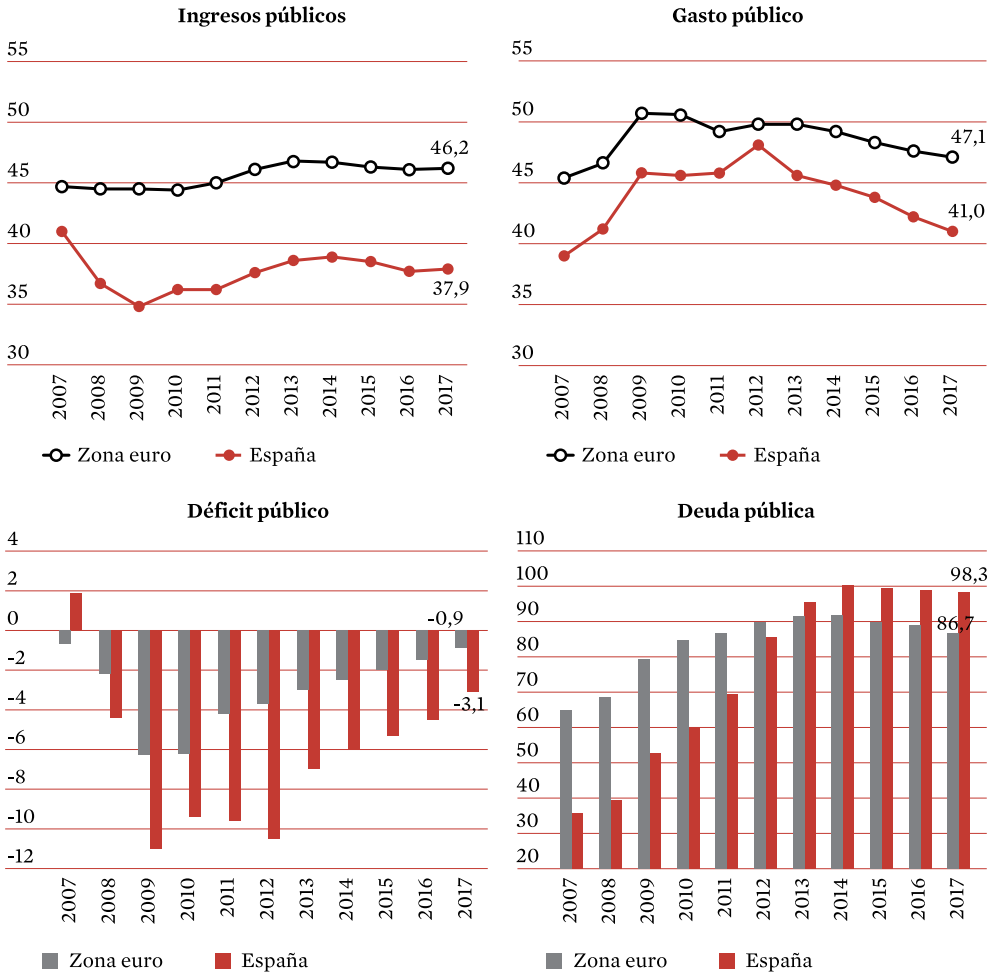
El sector público español sigue manteniendo una dimensión muy modesta en comparación con el promedio de los países de la zona euro, tanto en términos de ingresos como de gasto público. Especialmente abultada es la diferencia en relación con los ingresos públicos, de 8,3 puntos de PIB en 2017, lo que sitúa a España a la cola de los países miembros, solo por delante de Lituania, Letonia e Irlanda (gráfico I-50).

Por otro lado, en 2017 el déficit público de España se redujo 1,4 puntos de PIB hasta el 3,1 por 100, que fue, no obstante, la cota más elevada de la zona euro que, además, mantiene a España en solitario en la vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento por déficit excesivo. Por su parte, el peso de la deuda pública en el PIB mantuvo la senda levemente descendente iniciada en 2015, aunque se mantuvo, por quinto año consecutivo, por encima del promedio de la zona euro.

3.10.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2017

En 2017 aumentaron los ingresos públicos un 4,6 por 100, aumentando su peso en el PIB dos décimas hasta el 37,9 por 100. En cambio, el crecimiento del gasto público se limitó al 1,1 por 100, lo que supuso una reducción de su peso en el PIB de 1,4 puntos hasta el 41 por 100. Estas dinámicas permitieron reducir el déficit público en 14.168 millones de euros, hasta el 3,1 por 100 del PIB.

GRÁFICO I-50. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2007-2017
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

Por otra parte, las ayudas a la banca[203] ascendieron en 2017 a 475 millones de euros, una partida de gasto público que sigue excluyéndose a efectos de cumplimiento de los objetivos de déficit porque la Comisión Europea la considera como gasto puntual o extraordinario, a pesar de haberse convertido en recurrente desde 2008 (cuadro I-39). Concretamente, las ayudas netas a instituciones financieras durante el periodo 2008-2017 suman ya un total de 48.391 millones de euros de gasto, un monto equivalente al 4,2 por 100 del PIB de 2017.

203. 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-39. LAS CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON Y SIN AYUDAS A LA BANCA, 2016-2017

		2016		2017		Variación 17/16	
Rúbrica		**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**%**
1	Ingresos no financieros	421.632	37,7	441.099	37,9	19.467	4,6
2	Gastos no financieros	472.033	42,2	477.332	41,0	5.299	1,1
3	Ayudas netas a la banca	2.389	0,2	475	0,0		
4 = 2 – 3	Gastos no financieros ajustado	469.644	42,0	476.857	41,0	7.213	1,5
5 = 1 – 2	Déficit	–50.401	–4,5	–36.233	–3,1	14.168	–28,1
6 = 1 – 4	Déficit ajustado	–48.012	–4,3	–35.758	–3,1	12.254	–25,5
	PIB nominal	*1.118.522*	*100,0*	*1.163.662*	*100,0*	*45.140*	*4,0*

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas.

Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas

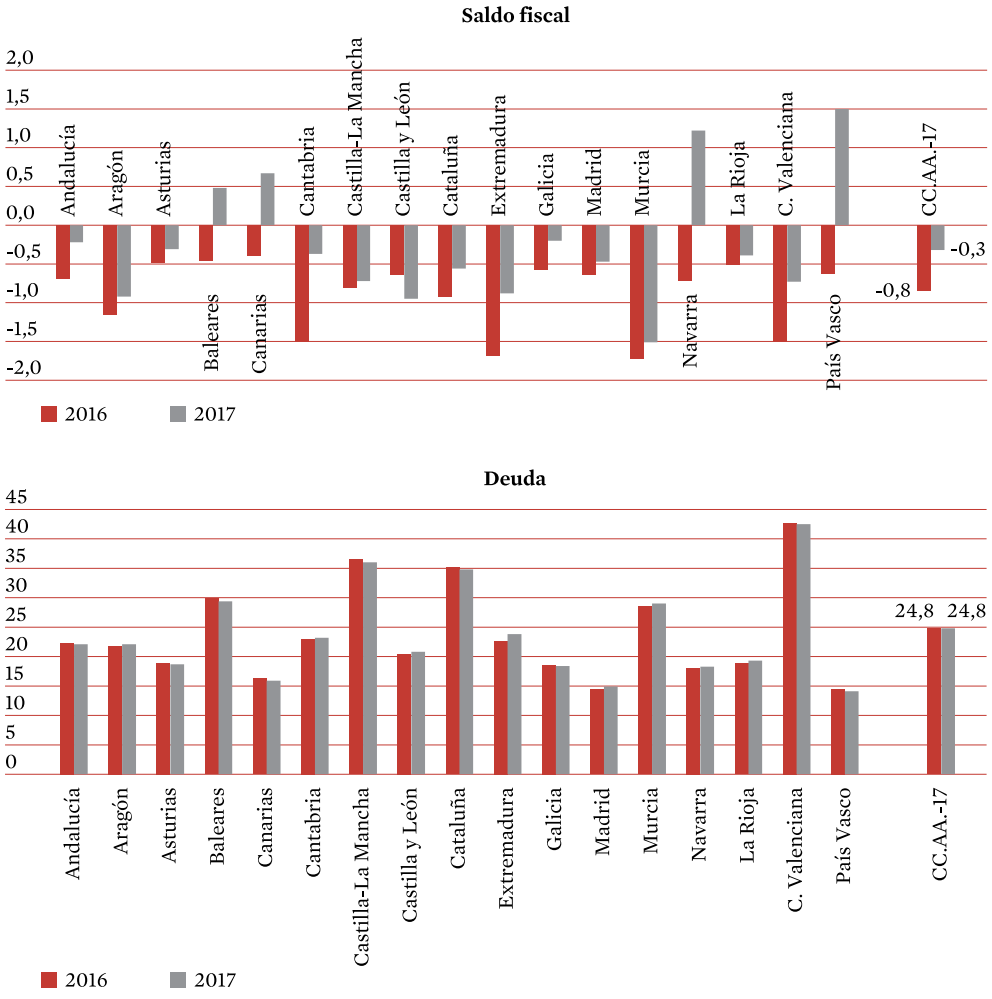
Como queda reflejado en el cuadro I-40, las Corporaciones locales mantuvieron su saldo superavitario en 2017, mientras que el resto de sectores de las Administraciones públicas siguió registrando saldos deficitarios, aunque menores. Destaca la reducción del déficit de la Administración central (–0,8 puntos) y de las comunidades autónomas (–0,5 puntos). Todas ellas, salvo Castilla y León, mejoraron su saldo fiscal respecto a 2016, y once de ellas cumplieron el objetivo de déficit del 0,6 por 100, de las cuales cuatro incluso cerraron el ejercicio con superávit (Baleares, Canarias, Navarra y País Vasco) (gráfico I-51).

CUADRO I-40. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR SECTORES, 2007-2017
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	**Sector**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Saldo fiscal	**Total AA.PP.**	**1,9**	**–4,4**	**–11,0**	**–9,4**	**–9,6**	**–10,5**	**–7,0**	**–6,0**	**–5,3**	**–4,5**	**–3,1**
	Administración central	1,3	–2,9	–9,1	–4,8	–3,6	–7,9	–4,8	–3,7	–2,8	–2,7	–1,9
	Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	–0,2	–0,1	–1,0	–1,1	–1,0	–1,2	–1,6	–1,5
	Comunidades autónomas	–0,3	–1,7	–2,0	–3,7	–5,1	–1,9	–1,6	–1,8	–1,7	–0,8	–0,3
	Entidades locales	–0,3	–0,5	–0,5	–0,7	–0,8	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6
Deuda	**Total AA.PP.**	**35,6**	**39,5**	**52,8**	**60,1**	**69,5**	**85,7**	**95,5**	**100,4**	**99,4**	**99,0**	**98,3**
	Administración central	29,5	33,0	45,2	51,0	58,3	73,3	82,9	87,0	87,1	86,7	86,9
	Seguridad Social	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	2,4
	Comunidades autónomas	5,7	6,7	8,6	11,5	13,6	18,2	20,5	22,9	24,4	24,8	24,8
	Entidades locales	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4,1	3,7	3,3	2,9	2,5

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: MINHAP y Banco de España.

GRÁFICO I-51. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2016-2017
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: MINHAP.

Por otro lado, el *stock* de deuda pública consolidada de las Administraciones públicas aumentó en 37.078 millones de euros en 2017, aunque en términos de PIB se produjo una ligera disminución por tercer año consecutivo, hasta el 98,3 por 100 del PIB, gracias fundamentalmente al desendeudamiento local. Por sectores y en términos de PIB, aumentó la deuda de la Administración central, que explica el 88 por 100 del total, y, de manera destacada, la deuda de la Seguridad Social, lo que muestra la debilidad del actual sistema de financiación. Por su parte, la deuda conjunta de las comunidades autónomas se mantuvo inalterada en términos de PIB, aunque los datos

desagregados muestran que solo diez de ellas redujeron el peso de su deuda sobre el PIB regional, mientras que el resto registró aumentos (Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra y Rioja) (gráfico I-51).

En cuanto a las corporaciones locales, como en años anteriores, se produjeron descensos de la deuda pública generalizados (del 10,2 por 100 en términos agregados), en algunos casos muy notables, tanto en los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, como en las diputaciones, los consejos y cabildos insulares y las ciudades autónomas. En particular, todas las principales capitales de provincia vieron reducir su deuda, aunque en valores absolutos sigue destacando el endeudamiento de Madrid, a pesar de las elevadas tasas de reducción del mismo registradas desde 2014 (cuadro I-41).

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 1,1 por 100. Dado que el PIB nominal creció un 4,0 por 100, este resultado se tradujo en una nueva reducción del peso del gasto público en el PIB, que pasó del 42,2 al 41,0 por 100, en línea con la tendencia bajista iniciada en 2013 (cuadro I-42).

CUADRO I-41. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2016-2017

	2016	2017		
Tipo de corporación local	**Mill. euros**	**Mill. euros**	**Var. %**	**% total**
Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales	**26.392**	**23.755**	**–10,0**	**82,0**
Capitales de provincia	11.565	10.429	–9,8	36,0
Barcelona	840	839	–0,1	2,9
Madrid	3.868	3.424	–11,5	11,8
Málaga	542	480	–11,4	1,7
Sevilla	347	321	–7,5	1,1
Valencia	656	552	–15,9	1,9
Zaragoza	990	922	–6,9	3,2
No capitales de provincia	14.826	13.326	–10,1	46,0
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	**5.559**	**4.971**	**–10,6**	**17,2**
Diputaciones de régimen común	1.489	1.228	–17,5	4,2
Diputaciones forales del País Vasco	3.409	3.197	–6,2	11,0
Consejos y cabildos insulares	660	546	–17,3	1,9
Ciudades autónomas	**288**	**230**	**–20,1**	**0,8**
Total	**32.238**	**28.955**	**–10,2**	**100,0**

Fuente: Banco de España. *Boletín Estadístico,* marzo de 2018.

CUADRO I-42. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2016-2017

	2016		2017		Variación	
Conceptos	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**%**
Ingresos no financieros	**421.632**	**37,7**	**441.099**	**37,9**	**19.467**	**4,6**
Ingresos corrientes	416.720	37,3	435.900	37,5	19.180	4,6
Cotizaciones sociales(1)	136.173	12,2	142.908	12,3	6.735	4,9
Impuestos sobre la producción(2)	129.293	11,6	134.863	11,6	5.570	4,3
Impuestos sobre la renta	106.698	9,5	114.513	9,8	7.815	7,3
Otros impuestos corrientes	4.072	0,4	4.301	0,4	229	5,6
Cobros por bienes y servicios(3)	24.529	2,2	24.405	2,1	–124	–0,5
Rentas de la propiedad(4)	8.301	0,7	7.242	0,6	–1.059	–12,8
Transferencias recibidas(5)	7.654	0,7	7.668	0,7	14	0,2
Ingresos de capital	4.912	0,4	5.199	0,4	287	5,8
Impuestos sobre el capital	6.412	0,6	5.678	0,5	–734	–11,4
Transferencias de capital(6)	2.293	0,2	2.719	0,2	426	18,6
Ajuste por recaudación incierta	–3.793	–0,3	–3.198	–0,3	595	–15,7
Gastos no financieros	**472.033**	**42,2**	**477.332**	**41,0**	**5.299**	**1,1**
Gastos corrientes	441.400	39,5	446.457	38,4	5.057	1,1
Remuneración de asalariados	121.325	10,8	122.781	10,6	1.456	1,2
Consumos intermedios	56.973	5,1	58.186	5,0	1.213	2,1
Impuestos sobre la producción	454	0,0	464	0,0	10	2,2
Transferencias sociales en especie	29.009	2,6	29.693	2,6	684	2,4
Prestaciones sociales	173.775	15,5	177.924	15,3	4.149	2,4
Subvenciones a la producción	11.299	1,0	11.930	1,0	631	5,6
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.008	0,9	8.082	0,7	–1.926	–19,2
Otras transferencias corrientes(7)	7.142	0,6	7.550	0,6	408	5,7
Intereses y otras rentas de la propiedad	31.415	2,8	29.847	2,6	–1.568	–5,0
Gastos de capital	30.633	2,7	30.875	2,7	242	0,8
Formación bruta de capital fijo(8)	21.384	1,9	23.188	2,0	1.804	8,4
Transferencias de capital(6)	8.338	0,7	6.849	0,6	–1.489	–17,9
Adquisición neta activos no financieros no prod.	911	0,1	838	0,1	–73	–8,0
Capacidad (+) necesidad (–) financiación	**–50.401**	**–4,5**	**–36.233**	**–3,1**	**14.168**	**–28,1**
Pro memoria: PIB nominal	1.118.522	100,0	1.163.662	100,0	45.140	4,0

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, otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida.
(8) Incluye FBCF y variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos.
Fuente: MINHAP.

Entre las partidas de gasto que aumentaron destaca claramente la inversión pública, con un crecimiento del 8,4 por 100 muy superior al del PIB, aunque insuficiente para compensar el recorte del año anterior. Cabe recordar que la reducción sistemática de

la inversión pública registrada en el periodo 2010-2014 la ha situado en cotas similares a las del año 2000 (gráfico I-52).

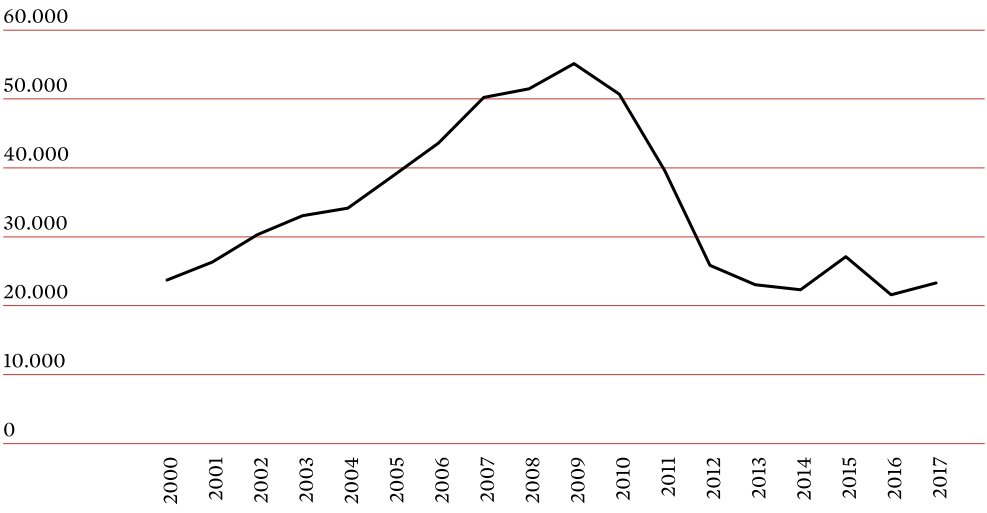
El resto de las partidas importantes de gasto, o bien aumentan a tasas claramente inferiores al PIB, como la remuneración de asalariados (1,2 por 100), los consumos intermedios (2,1 por 100), las prestaciones sociales (2,4 por 100) y las transferencias sociales en especie (2,4 por 100), o bien se reducen, como los intereses de la deuda (–5 por 100), las aportaciones al presupuesto de la Unión Europea (–19,2 por 100) o las transferencias de capital (–17,9 por 100), en este caso por el menor importe de las ayudas a la banca.

Los ingresos financieros, por su parte, experimentaron un aumento del 4,6 por 100, por encima del PIB, lo que se tradujo en un ligero aumento de su peso, desde el 37,7 al 37,9 por 100. Destaca por su importancia relativa el aumento de los ingresos por impuestos sobre la renta (7,3 por 100), por cotizaciones sociales (4,9 por 100) y por impuestos sobre la producción (4,3 por 100), mientras que las rentas de la propiedad experimentan un notable retroceso (–12,8 por 100).

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 la AEAT en su informe mensual del mes de diciembre y que revela, en primer lugar, que en 2017, por cuarto año consecutivo, aumentaron las bases imponibles ligadas a la renta y al gasto, principal motivo del aumento de la recaudación impositiva.

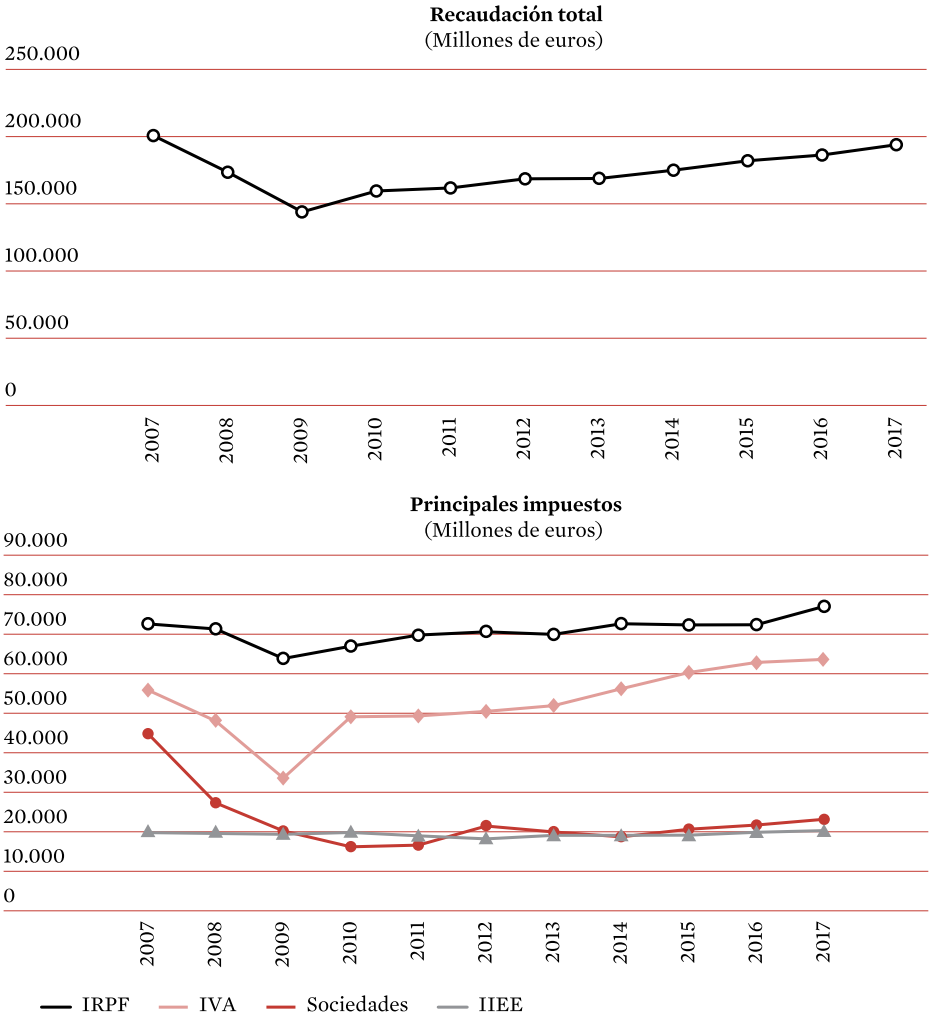
El incremento en las rentas se basó en la creación de empleo con salarios medios estables y, sobre todo, en el aumento de los beneficios, tanto en las empresas personales como en las sociedades. Por su parte, el crecimiento del gasto se concentró en

GRÁFICO I-52. INVERSIÓN PÚBLICA, 2000-2017
(Millones de euros)



Fuente: MINHAP.

GRÁFICO I-53. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN IMPOSITIVA, 2007-2017



Impuesto	Tasas de variación (%)										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IRPF	15,6	-1,8	-10,5	4,9	4,2	1,3	-0,9	3,9	-0,4	0,1	6,4
Sociedades	20,5	-39,1	-26,1	-19,8	2,5	16,6	-7,0	-6,2	10,3	5,0	6,8
IVA	2,2	-14,0	-30,1	46,2	0,4	-1,5	2,9	8,2	7,4	4,2	1,3
Impuestos especiales	6,4	-1,1	-1,1	2,4	-4,2	-1,4	4,7	0,2	0,2	3,8	2,2
Resto*	24,5	-5,0	-2,2	5,8	-5,5	-5,8	1,4	4,9	14,7	-1,3	3,9
Total	**11,9**	**-13,6**	**-17,0**	**10,8**	**1,4**	**1,4**	**0,2**	**3,6**	**4,0**	**2,3**	**4,1**

Nota: los ingresos están computados en términos de caja.
* Incluye recaudación del impuesto sobre la renta de no residentes, Impuesto sobre el patrimonio, resto de impuestos directos; impuesto sobre primas de seguros, impuesto sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto de impuestos indirectos.
Fuente: AEAT, *Informe mensual de Recaudación Tributaria,* de diciembre de 2017.

la primera parte del año, con una tendencia a la desaceleración paralela a la de los precios en la segunda parte del ejercicio. En conjunto, en 2017 la recaudación total por impuestos estatales creció un 4,1 por 100, una tasa que, no obstante, fue insuficiente para alcanzar la cota registrada en 2007 debido al estancamiento en niveles muy bajos de la recaudación del impuesto de sociedades, puesto que la recaudación de los dos principales impuestos, IVA e IRPF, sí ha sobrepasado ya el montante recaudado en 2007 (gráfico I-53).

En concreto, tal y como explica la AEAT en el mencionado informe, la recaudación por IRPF aumentó un 6,4 por 100 gracias, en primer lugar, al excepcional crecimiento de las ganancias patrimoniales en fondos de inversión, debido a la mejora de la cotización de los valores de renta variable a lo largo de 2017. También tuvo un impacto positivo en la recaudación el aumento de las rentas de las empresas personales y la creación de empleo, no así la evolución de los salarios, registrándose un estancamiento del salario medio y del tipo medio efectivo de retención.

Por su parte, la recaudación del impuesto sobre sociedades aumentó un 6,8 por 100, un resultado que se produjo gracias al buen comportamiento de los beneficios en 2017, particularmente de las ganancias en fondos de inversión. La AEAT estima que la base imponible del impuesto creció cerca de un 12 por 100, y los beneficios de grandes empresas y grupos, alrededor del 14 por 100. A pesar del repunte de la recaudación en los últimos años, el impuesto sobre sociedades es el único tributo que no ha recuperado los niveles de recaudación previos a la crisis, lo que implica, en comparación con el dato de 2007, una pérdida de 21.680 millones de euros, equivalente al 1,9 por 100 del PIB.

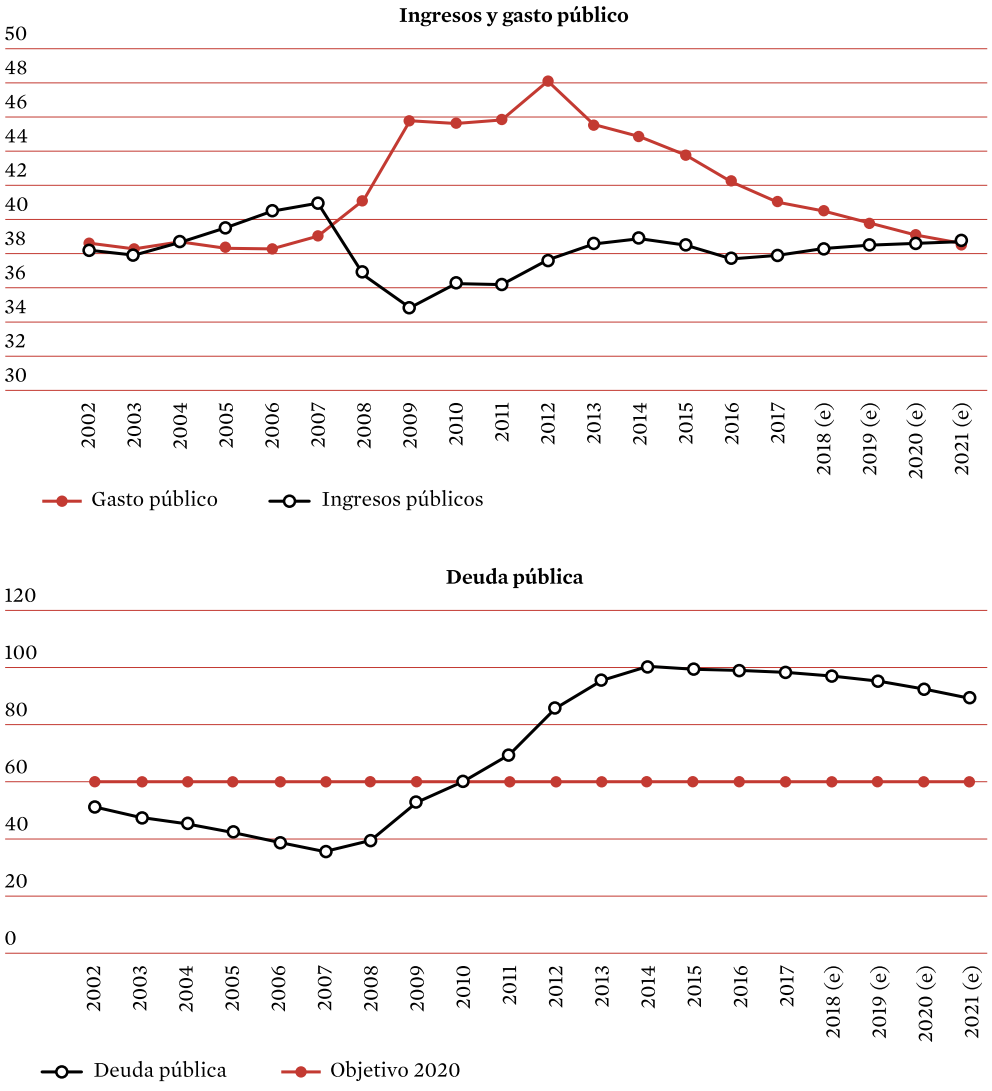
Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación del IVA en términos de caja creció solo el 1,3 por 100 debido a que la introducción del Sistema de Información Inmediata (SII) desplazó un gran volumen de ingresos a 2018. Descontado este efecto, la recaudación aumentó un 7,9 por 100, un resultado que se vio favorecido por el nuevo sistema de gestión de aplazamientos, además de por el aumento del gasto sujeto a IVA. Por su parte, la recaudación por impuestos especiales aumentó un 2,2 por 100, aunque si se corrige la distorsión asociada al céntimo sanitario que se incluye en los datos del impuesto sobre hidrocarburos, el aumento de los ingresos fue solo del 1,3 por 100, una moderación que se registró en todas las figuras.

3.10.2. Estrategia fiscal 2018-2021

Según la Actualización del Programa de Estabilidad 2018-2021, la estrategia fiscal española a medio plazo continúa centrada en la consolidación fiscal y enmarcada 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 reducir el déficit público en 3,2 puntos de PIB en cuatro años, pasando del 3,1 por 100 de déficit registrado en 2017 hasta el superávit del 0,1 por 100 proyectado para 2021. El ajuste fiscal se pretende lograr fundamentalmente a través de la contracción del gasto público (2,4 puntos de PIB), más un ligero aumento de los ingresos públicos (0,8 puntos de PIB) (gráfico I-54). Esta senda de convergencia hacia

GRÁFICO I-54. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2002-2021
(En porcentaje del PIB)



Fuente: MINHAP y *Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2018-2021.*

el equilibrio presupuestario (con superávit primario[204] desde 2018) se pretende recorrer sin realizar nuevas reformas de calado tendentes a reducir el gasto o aumentar los ingresos en los próximos cuatro años, haciendo descansar la corrección del déficit en la expansión cíclica de la economía, con el consiguiente efecto positivo sobre las bases imponibles y la recaudación, así como en la contención del crecimiento nominal del gasto, en línea con la tendencia observada en los últimos años, y que se basa en el descenso del gasto en intereses de la deuda, de las prestaciones por desempleo y del consumo público.

Por su parte, se espera que el peso de la deuda pública descienda paulatinamente en los próximos cuatro años hasta situarse en el 89,15 por 100 en 2021, una cota 9,2 puntos de PIB por debajo de la actual, pero 29,1 puntos de PIB por encima del objetivo del 60 por 100 fijado en la legislación de estabilidad presupuestaria para 2020[205]. A este respecto, la AIREF considera que hasta 2035 no se logrará alcanzar ese valor de referencia para el conjunto de las Administraciones públicas, por lo que recomienda reformar la normativa 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 de su valor de referencia del 13 por 100[206].

Por lo que se refiere a la evolución del gasto público en los próximos cuatro años, se prevé una contracción del mismo en términos de PIB en todas las rúbricas, incluidas las prestaciones sociales, con la única excepción de la inversión pública, que se mantiene, si bien incluyendo los 1.800 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 2,1 por 100 del PIB, una cota que se proyecta mantener inalterada en los próximos cuatro años.

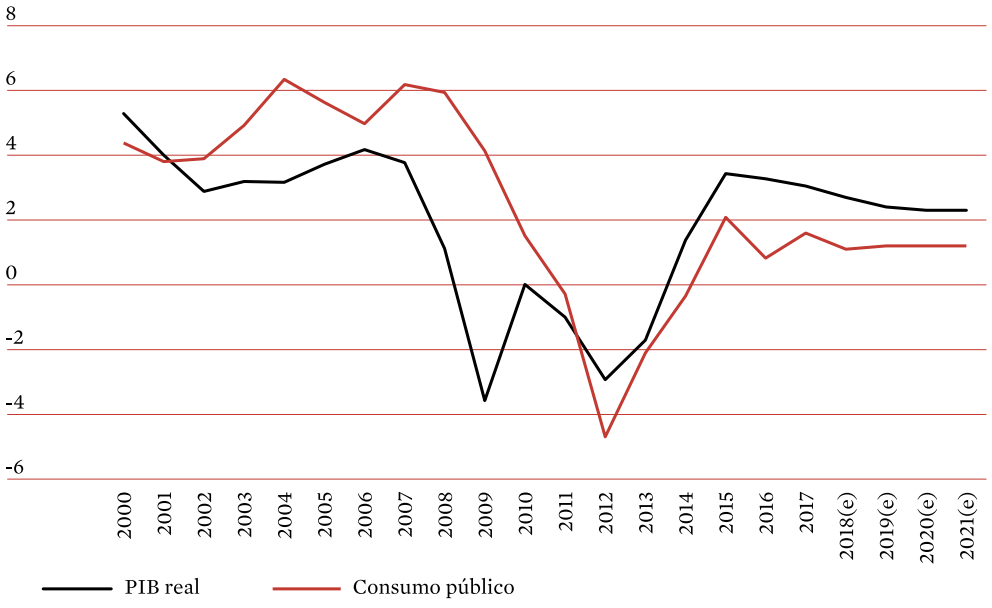
Por su parte, el consumo público o gasto en consumo final de las Administraciones públicas, que es la variable que conecta la información presupuestaria con el escenario macroeconómico y que constituye la principal aportación de las Administraciones públicas al PIB desde la óptica de la demanda, seguirá creciendo en términos reales a tasas muy inferiores a las del PIB durante todo el periodo de referencia, como viene

204. 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.
205. Artículo 13 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
206. Entre las comunidades, las mejor situadas son Madrid, Canarias y País Vasco, que alcanzarían en 2020 un nivel cercano al valor de referencia 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.

GRÁFICO I-55. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2007-2021
(En porcentaje del PIB)

Fuente: MINHAP y *Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2018-2021.*

GRÁFICO I-56. PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL CONSUMO PÚBLICO, 2000-2021
(En términos reales, tasas de variación anual)

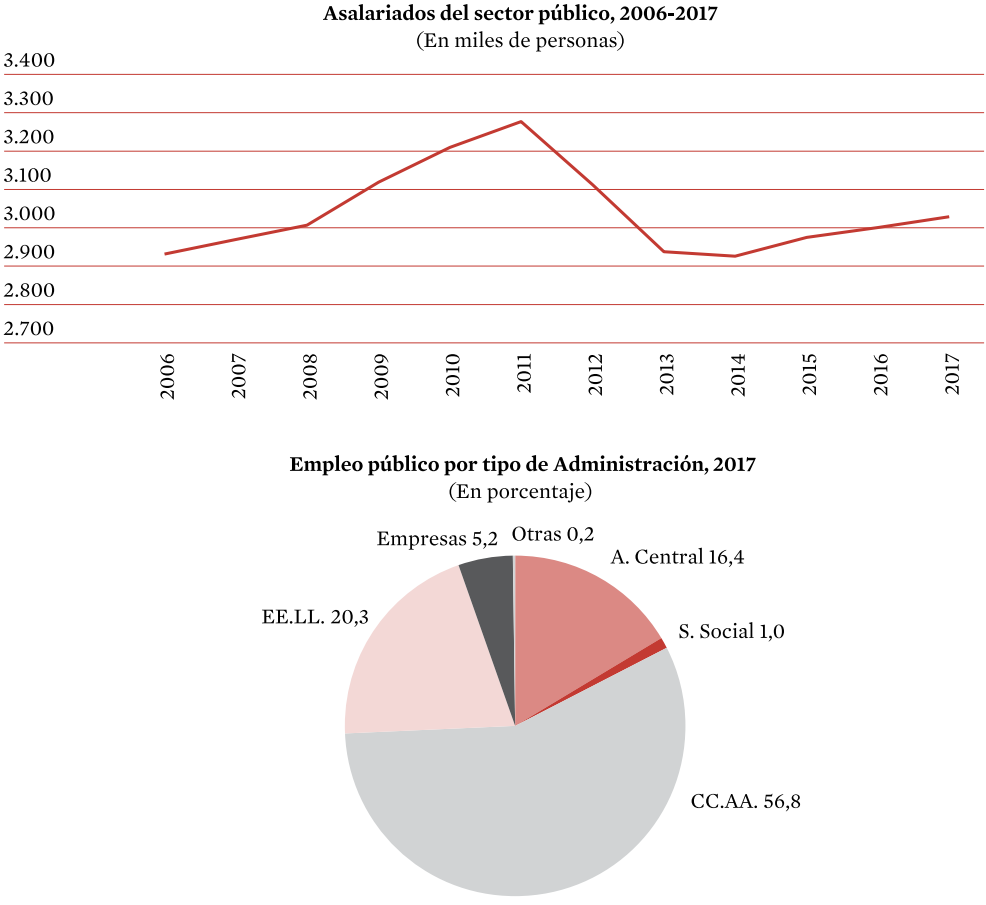


Fuente: INE y *Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2018-2021.*

sucediendo desde 2012 (gráfico I-56). Conviene recordar que 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.

En relación con el empleo público, que explica el comportamiento de la remuneración de los asalariados, el principal componente del consumo público, se observa una tendencia creciente desde 2015 en paralelo a la flexibilización de la prohibición de la reposición de vacantes, si bien en 2017 el número de asalariados del sector

GRÁFICO I-57. EMPLEO PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

público fue todavía un 7,8 por 100 inferior a la cota máxima alcanzada en 2011, una caída que, en términos absolutos, ha afectado especialmente a las comunidades autónomas, que son las que concentran la mayor parte del empleo público (gráfico I-57).

Además, la evolución del deflactor del consumo público muestra subidas inferiores a las del deflactor implícito del PIB y a las de la remuneración por asalariado del conjunto de la economía, por lo que parece que la remuneración por asalariado en las Administraciones públicas se proyecta que crezca muy por debajo de lo pronosticado para el sector privado, aun teniendo en cuenta el acuerdo de mejora salarial de los empleados públicos suscrito recientemente entre el Gobierno y los agentes sociales para el periodo 2018-2020[207].

Por funciones, para los próximos cuatro años se prevé una caída sistemática del gasto en términos de PIB en todas las políticas, siguiendo la tendencia observada en general desde 2012 (cuadro I-43). Especialmente significativa es la pérdida de peso económico del gasto en protección social, que acusa tanto la reducción del gasto en protección por desempleo (por la reducción del paro y por la caída de la tasa de cobertura), como la moderación del crecimiento del gasto en pensiones.

Concretamente en relación con el gasto en pensiones, que es la principal partida de gasto público, la contención de su crecimiento responde a las reformas aprobadas en 2011 y 2013, cuyos principales elementos 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

CUADRO I-43. PROYECCIONES DE GASTO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS, 2012-2021
(En porcentaje del PIB)

Políticas de gasto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 e	2019 e	2020 e	2021 e
1. Servicios públicos generales	6,63	7,23	7,01	6,46	6,09	5,58	5,34	5,23	5,13	5,05
2. Defensa	0,93	0,96	0,86	0,97	0,97	0,89	0,87	0,87	0,87	0,85
3. Orden público y seguridad	2,04	2,05	2,01	2,02	1,90	1,83	1,81	1,77	1,74	1,72
4. Asuntos económicos	7,97	4,62	4,55	4,45	3,94	3,83	3,87	3,59	3,52	3,47
5. Protección del medio ambiente	0,89	0,84	0,88	0,86	0,82	0,85	0,84	0,83	0,81	0,80
6. Vivienda y servicios comunitarios	0,46	0,46	0,50	0,51	0,48	0,48	0,47	0,46	0,46	0,45
7. Salud	6,22	6,17	6,12	6,16	6,04	5,95	5,87	5,77	5,66	5,59
8. Actividades recreativas, cultura y religión	1,22	1,15	1,15	1,17	1,11	1,09	1,08	1,06	1,04	1,03
9. Educación	4,16	4,10	4,10	4,11	4,02	3,95	3,89	3,82	3,75	3,70
10. Protección social	17,57	17,98	17,68	17,07	16,83	16,57	16,47	16,43	16,15	15,88
Gasto total	**48,10**	**45,56**	**44,85**	**43,77**	**42,20**	**41,02**	**40,51**	**39,84**	**39,13**	**38,55**

Fuente: IGAE, *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público,* y MINHAP, *Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España, 2018-2021.*

207. II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, de 9 de marzo de 2018. Prevé incrementos salariales fijos entre el 1,75 y el 2,25 por 100, más una parte variable ligada al crecimiento del PIB real. Además se acuerda la equiparación salarial de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

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.

De hecho, la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones registrada los últimos dos años ha generado un gran descontento social que ha llevado al Gobierno, en el marco de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado para 2018, a acordar un aumento modesto pero generalizado de las pensiones, que inicialmente solo estaba contemplado para las pensiones mínimas y no contributivas, así como el retraso hasta 2023 de la aplicación del factor de sostenibilidad[208]. En conjunto, las medidas discrecionales de incremento de las pensiones previstas para los próximos dos años supondrán un gasto adicional de 4.831 millones de euros.

En relación con el ajuste del gasto público a medio plazo, es también reseñable el papel que va a desempeñar la aplicación de la regla 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[209], impide que el gasto público computable[210] 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[211], siendo posible superarla solo en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente[212]. La idea es que

208. Para una descripción detallada de estas medidas, véase el apartado 5.2 del capítulo III de esta Memoria.
209. 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.
210. 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 corporaciones locales dentro de los sistemas de financiación da las administraciones territoriales; y, solo para las corporaciones 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 sexta de la LOEPSF.
211. Esta tasa, que calcula cada año el MINHAP, se situó en el 2,1 por 100 en 2017 (frente al 4,0 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.
212. Artículo 12 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

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 aplicando ya a una parte de las corporaciones locales, dado que es un subsector que registra superávit desde 2012 y que ya en 2016 logró cumplir el objetivo de deuda pública previsto para 2020, lo que ha derivado en cierta conflictividad institucional entre el Ministerio de Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias. En este sentido, se encuentra en tramitación una proposición de Ley, apoyada mayoritariamente por el Congreso, que plantea, en línea con las reivindicaciones de la FEMP, una reforma de la normativa de estabilidad presupuestaria para permitir a las corporaciones locales que cumplen con los criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como con el periodo máximo de pago de la deuda comercial, reinvertir su superávit fiscal en la prestación de los servicios públicos de su competencia, más allá de las «inversiones financieramente sostenibles», excluidas del gasto computable de las corporaciones locales, pero que se definen de manera muy restrictiva según la normativa actual. Con todo, y dado que algunas comunidades autónomas han registrado superávit ya en 2017 y, por tanto, van a tener que aplicar la regla de gasto en 2018, se va a reformar la normativa para permitir, como ocurre con las corporaciones locales, que puedan reinvertir el superávit, bajo ciertas condiciones, en inversiones financieramente sostenibles.

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 básicamente al comportamiento procíclico de la recaudación tributaria (crecimiento por encima del PIB nominal) y al aumento de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos, ya que no se formulan nuevas medidas para incrementar la recaudación, más allá de la anunciada reforma de la fiscalidad medioambiental, que no termina de concretarse, o del nuevo impuesto sobre determinados servicios digitales, en línea con la propuesta de la Comisión Europea[213], que de aprobarse generaría una recaudación de 2.100 millones de euros en los próximos dos años.

Es más, en el proyecto de PGE para 2018 se prevé incluso la aprobación de una rebaja fiscal selectiva en el IRPF, con un coste recaudatorio de 2.208 millones de euros en los próximos dos años. Concretamente, se aumenta la reducción por rendimientos del trabajo para las rentas más bajas, se eleva el mínimo exento de tributación y se mejoran las deducciones por maternidad, por personas con discapacidad a cargo y por familia numerosa. Por su parte, en el IVA se propone la reducción del tipo impositivo aplicable a la entrada a salas cinematográficas hasta el 10 por 100, con un coste estimado de 114 millones de euros.

213. Una descripción de la propuesta europea puede encontrarse en el Informe CES 2/2018, *La gobernanza económica de la Unión Europea*.

Por último, hay que tener en cuenta que existen 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 del Estado, ascienden a 96.921 millones de euros, el 8,3 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 39.369 millones de euros, los avales a emisiones de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (FEEF) por valor de 40.168 millones de euros, y los avales a emisiones del Fondo de Titulización del Déficit del Sistema Eléctrico, que alcanzan los 17.025 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, a la reclasificación de contratos derivados de asociaciones público-privadas o a los préstamos morosos.

3.11. ECONOMÍA REGIONAL

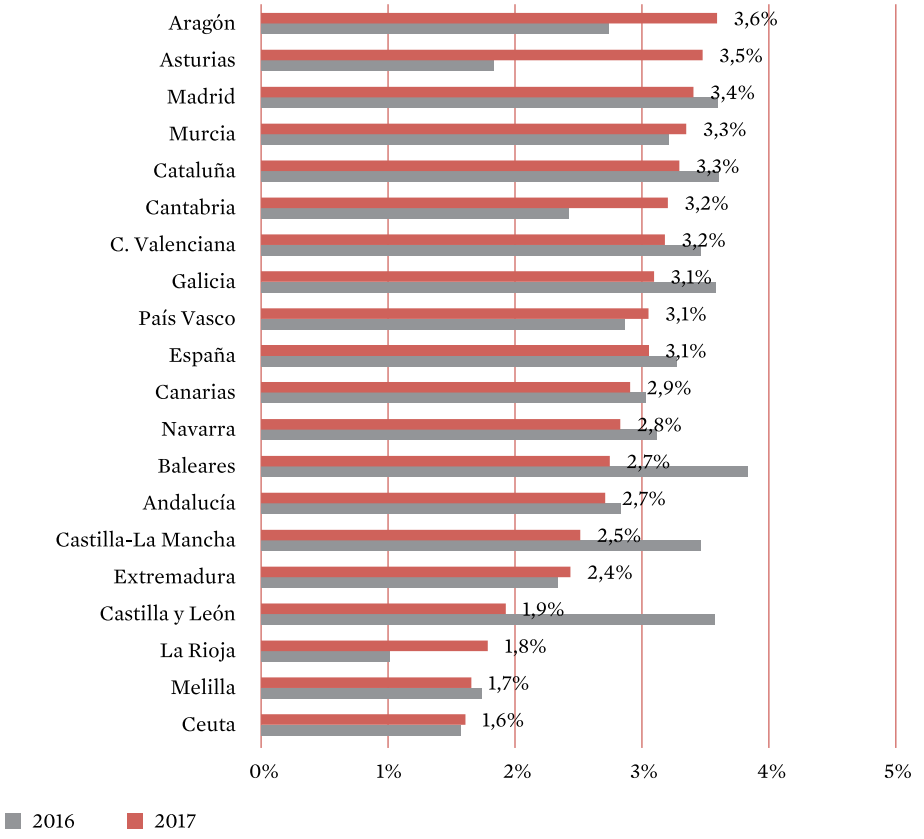
Las economías regionales mostraron un notable dinamismo en 2017, aunque de diferente intensidad, enlazando todas ellas tres años consecutivos de crecimiento. Según los datos de la Contabilidad Regional de España, siete comunidades autónomas superaron el avance medio de la economía española del 3,1 por 100, destacando Aragón y Asturias, con incrementos del 3,6 y del 3,5 por 100, respectivamente (gráfico I-58). Por su parte, Galicia y el País Vasco mostraron tasas de variación del PIB similares al promedio, mientras que el crecimiento en diez regiones fue inferior, situándose en el extremo La Rioja y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En relación con el año anterior, la comunidad autónoma que muestra una mayor aceleración de su tasa de crecimiento es Asturias, con 1,6 puntos más de crecimiento, seguida de Aragón, Cantabria y La Rioja, con alrededor de un punto más. Por el contrario, el avance de las economías de Castilla-La Mancha, Baleares y Castilla y León se desacelera entre 1 y 1,6 puntos porcentuales.

Desde el punto de vista de la demanda, el comportamiento de las economías regionales estuvo muy condicionado por la evolución del empleo y su impacto sobre la renta disponible de los hogares y sobre su nivel de confianza. Esto acabaría viéndose reflejado en el gasto en consumo privado que, aunque se modera respecto al año anterior, sigue siendo uno de los principales motores de crecimiento de las comunidades en la actual fase de recuperación.

Además, la mejora de la inversión y de las exportaciones de bienes y de servicios como consecuencia del favorable entorno económico internacional estaría contribuyendo al crecimiento de las economías más abiertas al exterior y con un mayor peso de la actividad industrial, como se verá más adelante.

GRÁFICO I-58. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2016 Y 2017
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

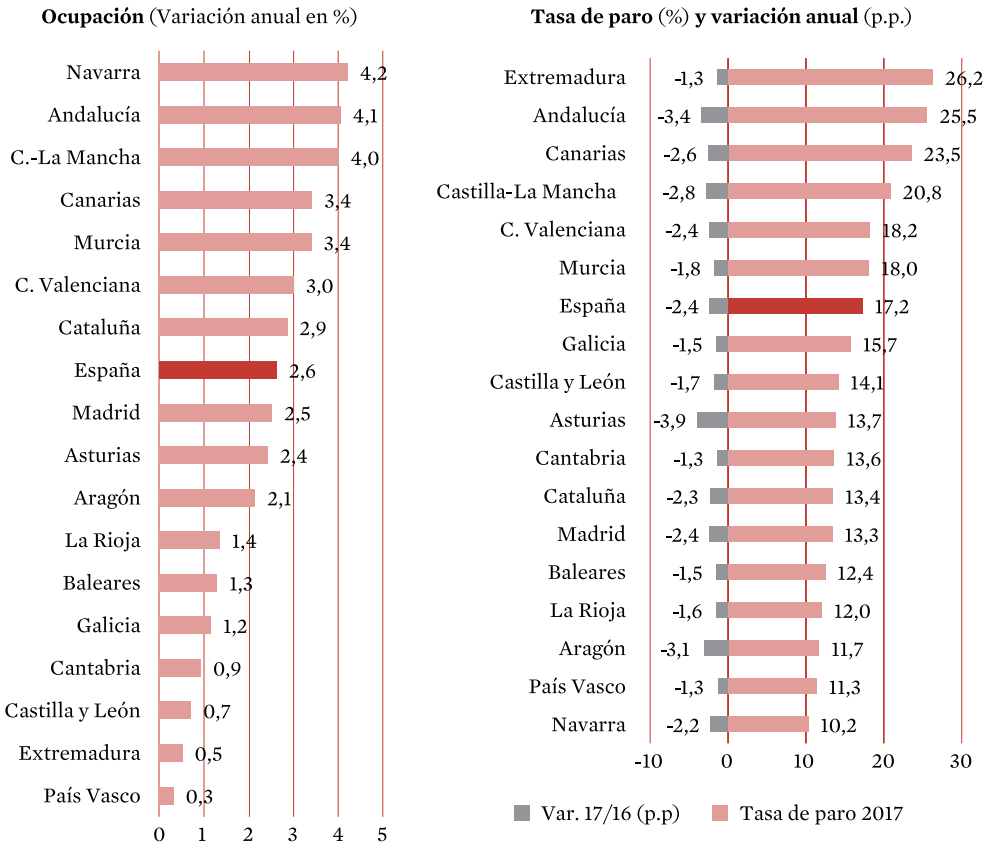


Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España*.

Por su parte, las Administraciones regionales habrían incrementado también su nivel de gasto en consumo público, aunque en menor medida que el resto de componentes de la demanda interna, en un contexto de mejora de los ingresos como consecuencia de la favorable evolución económica y el empleo, y habiendo cumplido el objetivo de déficit del 0,6 por 100 del PIB.

En 2017 la ocupación en términos de la Encuesta de Población Activa aumentó de media un 2,6 por 100 respecto al año anterior, con avances generalizados en todas las comunidades autónomas y, muy especialmente, en Navarra, Andalucía y Castilla-La Mancha, con tasas del entorno del 4 por 100 (gráfico I-59). Ocho fueron las regiones que superaron el promedio español, de las cuales todas habrían sufrido con especial intensidad el impacto de la crisis sobre sus mercados laborales, salvo Navarra. De hecho, la mayor parte de ellas mantiene tasas de paro superiores al promedio del 17,2 por 100

GRÁFICO I-59. OCUPACIÓN Y TASA DE PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, EN 2017



Nota: se excluyen del análisis las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, debido a la elevada volatilidad de los datos de la encuesta.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

de la población activa, y por encima del 20 por 100 en el caso de Extremadura, Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha. En cualquier caso, cabe señalar que en 2017 la tasa de paro mostró una reducción generalizada a nivel territorial, de mayor intensidad en Asturias, Andalucía y Aragón.

Desde el punto de vista de la oferta, la evolución económica de las comunidades autónomas en 2017 estuvo determinada en gran medida por la aceleración en el ritmo de crecimiento de la industria y la construcción, de forma que aquellas regiones con un mayor peso de dichas actividades en sus estructuras productivas habrían sido, en términos generales, las más dinámicas.

Es el caso de Aragón, Asturias y Cantabria, con una participación del sector industrial superior al 20 por 100 de su PIB y avances de dicha actividad del entorno del 6-7 por 100, frente al 4 por 100 de media en el conjunto de España.

CUADRO I-44. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2017

(Peso sobre el total y tasa de variación interanual, en porcentaje)

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Industria		Construcción		Comercio, reparación vehículos, transporte y almacenamiento, hostelería		Información y comunicaciones	
Comunidad autónoma	Estructura 2017	Var. 2017/2016	Estructura 2017	Var. 2017/2016	Estructura 2017	Var. 2017/2016	Estructura 2017	Var. 2017/2016	Estructura 2017	Var. 2017/2016
Andalucía	6,0	3,4	11,6	4,1	5,9	5,3	20,8	2,7	2,1	4,9
Aragón	4,9	7,4	22,6	5,6	5,5	3,5	18,5	2,8	2,4	5,1
Asturias	1,4	3,9	20,4	6,4	6,2	5,0	20,1	2,5	2,6	4,9
Baleares	0,5	5,2	6,5	2,3	5,7	4,7	33,6	2,7	2,1	3,6
Canarias	1,2	4,1	6,9	2,2	4,9	8,9	31,7	3,5	2,4	5,1
Cantabria	1,4	8,1	20,8	6,7	6,2	1,3	19,5	3,0	2,2	6,8
Castilla y León	4,1	–2,4	20,6	1,3	5,7	5,4	18,4	2,4	1,7	4,4
Castilla-La Mancha	7,7	1,3	19,8	2,8	6,2	2,7	17,6	3,6	1,7	5,6
Cataluña	1,0	4,2	20,0	4,3	4,5	5,8	22,0	3,0	3,6	6,2
Comunidad Valenciana	2,2	3,6	18,0	3,6	6,1	8,5	22,2	3,8	2,1	4,2
Extremadura	8,1	8,1	13,1	4,8	6,7	0,3	15,8	2,4	1,6	5,1
Galicia	5,1	6,8	18,9	4,3	6,2	1,0	21,3	3,6	2,1	5,7
Madrid	0,1	5,8	9,7	1,8	4,1	6,1	21,6	4,1	9,5	4,9
Murcia	5,1	6,3	17,9	4,9	5,6	4,4	21,5	2,8	1,7	6,6
Navarra	3,1	0,0	29,8	2,0	4,9	4,6	17,2	3,7	1,8	5,2
País Vasco	0,7	3,1	27,1	4,8	5,4	0,2	17,6	2,1	2,8	4,2
La Rioja	5,5	3,2	26,0	–0,2	5,4	2,6	17,5	3,4	1,8	6,9
Ceuta	0,2	8,3	5,5	3,5	4,3	0,0	18,4	3,6	0,9	3,7
Melilla	0,1	6,2	4,9	2,7	4,6	4,8	17,6	3,0	0,7	2,4
España	**2,6**	**3,7**	**16,4**	**3,7**	**5,2**	**4,9**	**21,4**	**3,2**	**3,8**	**5,1**

CUADRO I-44. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2017 *(continuación)*

(Peso sobre el total y tasa de variación interanual, en porcentaje)

	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 de entretenimiento, reparación artículos uso doméstico y otros	
Comunidad autónoma	**Estructura 2017**	**Var. 2017/2016**	**Estructura 2017**	**Var. 2017/2016**	**Estructura 2017**	**Var. 2017/2016**	**Estructura 2017**	**Var. 2017/2016**	**Estructura 2017**	**Var. 2017/2016**
Andalucía	3,2	−0,5	11,8	1,1	5,4	6,3	20,2	1,0	3,7	2,2
Aragón	3,5	0,7	8,6	0,8	4,7	6,4	17,1	2,0	2,9	0,9
Asturias	3,2	−1,8	9,5	0,5	5,9	8,3	17,8	1,7	3,5	1,0
Baleares	3,0	0,5	13,7	1,8	7,5	4,5	14,1	1,8	4,0	2,5
Canarias	2,7	−0,9	12,1	1,9	6,7	3,5	18,1	0,5	4,1	3,7
Cantabria	3,1	−3,1	10,7	1,1	5,4	6,3	17,3	0,7	4,0	1,6
Castilla y León	3,5	−3,5	8,1	0,4	5,0	6,8	20,4	1,9	3,2	0,8
Castilla-La Mancha	3,1	−2,9	8,6	0,7	3,6	7,1	19,1	1,9	3,2	1,9
Cataluña	3,5	−2,9	10,6	1,8	8,4	6,0	13,7	1,6	3,4	1,2
Comunidad Valenciana	3,4	−1,0	11,3	0,9	5,7	5,9	15,9	0,9	3,8	2,5
Extremadura	3,5	−1,5	9,3	0,4	4,0	6,4	25,1	0,4	3,4	2,5
Galicia	3,2	−2,3	7,9	0,9	5,8	6,5	17,0	1,2	3,3	1,5
Madrid	5,2	−0,6	8,5	1,6	13,5	6,3	14,4	1,3	4,0	1,5
Murcia	3,0	−2,8	9,3	1,3	4,9	6,7	18,6	1,8	3,1	2,7
Navarra	2,8	−0,6	6,4	1,4	5,7	8,9	15,7	2,2	3,2	0,5
País Vasco	3,0	−2,0	7,6	1,3	7,3	6,7	15,9	2,0	3,3	0,6
La Rioja	3,5	−0,3	7,9	1,0	4,6	6,6	15,5	1,0	2,9	0,6
Ceuta	2,2	−1,1	7,9	1,5	3,6	6,5	44,9	0,2	2,9	2,2
Melilla	2,2	−1,1	8,2	1,3	4,0	6,6	45,4	0,3	3,1	2,0
España	**3,6**	**−1,5**	**9,8**	**1,3**	**7,6**	**6,2**	**16,6**	**1,4**	**3,6**	**1,7**

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.*

Por su parte, las regiones que muestran un mayor avance de la construcción (actividad que se acelera desde el 1,9 por 100 de 2016 al 4,9 por 100 en 2017) son Canarias, Comunidad Valenciana, Madrid y Cataluña, con tasas de crecimiento de entre el 6 y el 9 por 100, seguidas de Andalucía, con un avance del 5,3 por 100. El dinamismo de la construcción se explica principalmente por la recuperación del segmento residencial, animado en gran medida por la favorable evolución de la actividad turística. De hecho, las comunidades autónomas que se acaba de señalar constituyen los principales destinos turísticos de España, junto a Baleares, aunque en el caso de esta última, el avance de la construcción habría sido más moderado debido a las moratorias a la edificación existentes en el archipiélago.

En todos estos territorios destaca, además, la evolución de los servicios asociados al turismo, como comercio y hostelería —con una participación sobre sus estructuras productivas de entre el 20 y el 30 por 100 de sus respectivos PIB—, así como las actividades inmobiliarias, con un peso superior al 10 por 100 en la mayor parte de las regiones señaladas.

Todas las comunidades autónomas vieron incrementado su nivel de PIB per cápita en 2017, debido a su mayor dinamismo económico y al descenso de la población en prácticamente la mitad de los territorios. Frente a un avance del 3,8 por 100 en España, nueve regiones superaron dicha tasa, encabezados por Asturias y Aragón, con crecimientos de 5,7 y del 5 por 100, respectivamente; en base al notable avance de su actividad económica y, en el caso de Asturias, también a la pérdida de población. En términos nominales, las regiones españolas con mayor nivel de PIB per cápita siguieron siendo, por este orden, Madrid, País Vasco y Navarra, con más de 30.000 euros, seguidas muy de cerca por Cataluña. Del mismo modo, apenas se habría visto modificada la parte inferior de la clasificación, siendo Extremadura el territorio con un menor nivel de PIB per cápita (casi 17.300 euros), seguida de Melilla y Andalucía, con niveles que se sitúan en torno a un 70 por 100 por debajo de la media.

La evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional

Desde que se iniciara la actual fase de recuperación de la economía española, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita regional, medida a través del coeficiente de variación[214], se ha mantenido prácticamente constante, situándose en 2017 un 0,3 por 100 por debajo del nivel existente en 2014 (gráfico I-60). Esto significa que, a pesar de la recuperación de la actividad económica, la dispersión regional se mantendría en la actualidad en el nivel más elevado alcanzado durante el periodo de crisis, y un 13,5 por 100 por encima del existente en 2007.

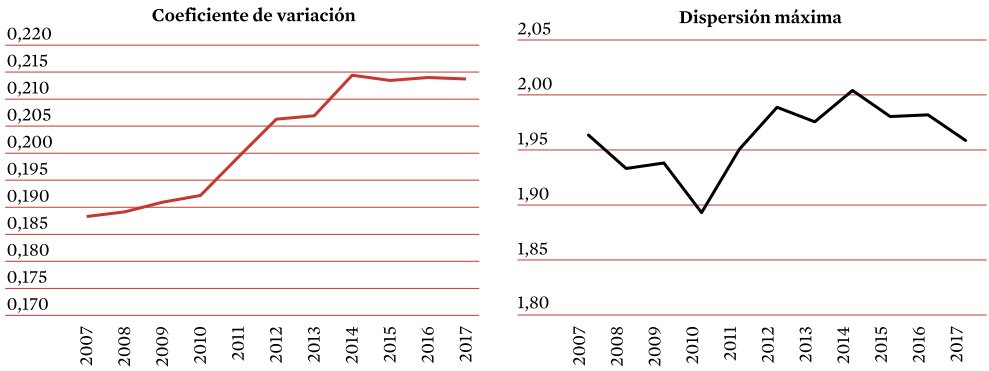
214. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y otro cercano a uno supondría mayor desigualdad entre las variables. La evolución en el tiempo de sus respectivas dispersiones permite conocer si se ha producido convergencia en el periodo analizado, o si, por el contrario, han aumentado las desigualdades a nivel regional.

CUADRO I-45. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2017

Comunidad autónoma	Valor (euros)	Índice España = 100	Tasa de variación interanual
Madrid	33.809	135,2	3,0
País Vasco	33.088	132,4	4,1
Navarra	30.914	123,7	3,0
Cataluña	29.936	119,7	3,9
Aragón	27.403	109,6	5,0
La Rioja	26.044	104,2	2,9
Baleares	25.772	103,1	2,8
España	**24.999**	**100,0**	**3,8**
Castilla y León	23.555	94,2	3,7
Cantabria	22.513	90,1	4,4
Galicia	22.497	90,0	4,4
Comunidad Valenciana	22.055	88,2	3,9
Asturias	22.046	88,2	5,7
Murcia	20.585	82,3	3,6
Canarias	20.425	81,7	3,0
Castilla-La Mancha	19.681	78,7	4,4
Ceuta	19.524	78,1	1,6
Andalucía	18.470	73,9	3,8
Melilla	17.945	71,8	2,0
Extremadura	17.262	69,1	4,3

Nota: ordenado de mayor a menor nivel de PIBpc.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

GRÁFICO I-60. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2007-2017



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Contabilidad Regional de España* del INE.

En lo que respecta al indicador de dispersión máxima, definido como la ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las comunidades autónomas, durante los últimos años sí que se aprecia una tendencia descendente, aunque todavía

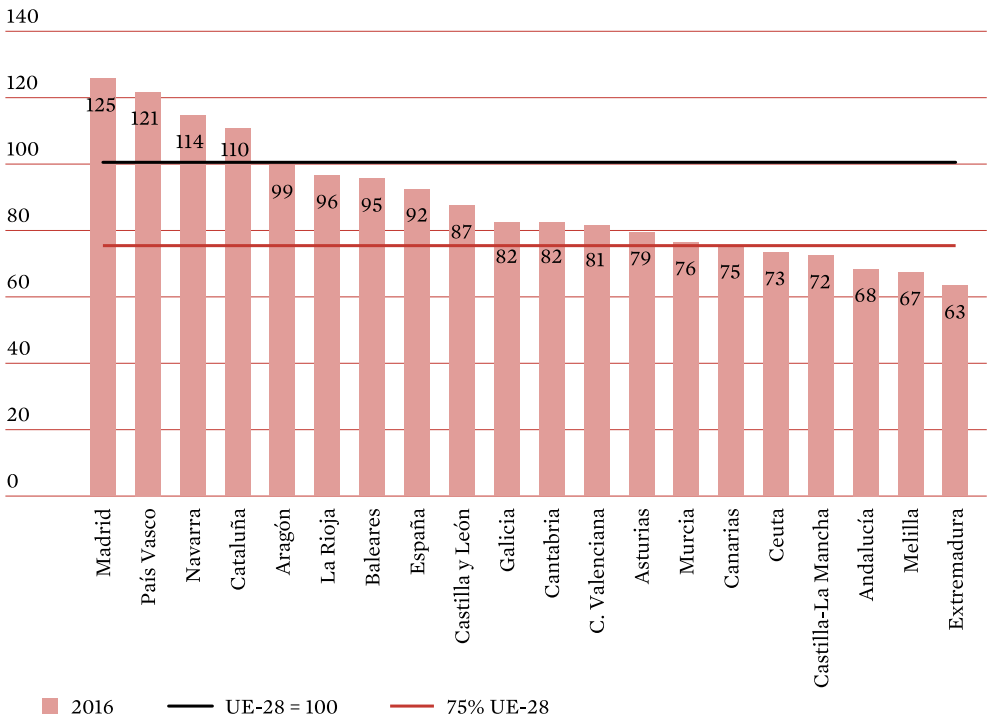
no se habrían alcanzado los niveles previos a la crisis. En la actualidad, la dispersión máxima se sitúa en 1,96 puntos, lo que significa que el nivel más elevado de PIB per cápita, correspondiente a Madrid, duplica prácticamente al de Extremadura, situada en el extremo opuesto de la clasificación.

Por tanto, si bien es cierto 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, todavía no se aprecian mejoras significativas de la convergencia regional, manteniéndose importantes diferencias entre las economías de las comunidades autónomas.

Las comunidades autónomas en el ámbito de la Unión Europea

Al comparar 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 2016, únicamente cuatro regiones españolas (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña) superarían el promedio de la UE-28, frente a las siete que lo hacían en 2007.

GRÁFICO I-61. POSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE-28, 2016
(PIB per cápita en PPA. UE-28 = 100)



Fuente: Eurostat.

Además, cinco regiones no alcanzan 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, Melilla, Andalucía, Castilla-La Mancha y Ceuta, situándose Canarias en el 75 por 100.

El futuro de la política de cohesión

La reducción del presupuesto comunitario como consecuencia de la salida de Reino Unido, la existencia de nuevas prioridades políticas de la Unión Europea (con una mayor preocupación por la defensa y la gestión migratoria) y la posición de algunos Estados miembros (contribuyentes netos al presupuesto de la Unión) que cuestionan el funcionamiento actual y el valor de la política de cohesión, han abierto el debate sobre la posible reducción en la asignación financiera de esta política que, en la actualidad, representa cerca del 35 por 100 del presupuesto comunitario.

En este contexto, en febrero de 2018 la Comisión Europea presentó un documento[215] con diferentes propuestas de cara al diseño y aprobación del futuro presupuesto de la Unión Europea más allá de 2020, en el que, para el caso de la política de cohesión, contemplaba tres alternativas o posibles escenarios de futuro.

El primero de ellos mantendría la situación actual de elegibilidad de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para todos los Estados miembros y todas las regiones, y se establecerían mecanismos dirigidos a mejorar la eficiencia de la política mediante la modulación de la intensidad de la ayuda y un mejor apoyo a la focalización. En este caso se mantendrían aproximadamente los niveles actuales de gasto, en el entorno de 370.000 millones de euros.

El segundo escenario contempla eliminar las ayudas a las regiones más desarrolladas y en transición, lo que dejaría fuera de la política de cohesión a un número importante de regiones españolas[216]. Con esta medida se produciría una reducción de aproximadamente 95.000 millones de euros durante el periodo, equivalente a más de una cuarta parte de las asignaciones actuales de esos fondos y el 8,7 por 100 del MFP actual.

El tercer y último escenario contemplado por la Comisión circunscribe la asignación financiera de la política de cohesión únicamente a los países perceptores del Fondo de Cohesión; esto es, aquellos cuya renta nacional bruta per cápita es inferior al 90 por 100 de la media de la Unión Europea[217], lo que dejaría fuera a la totalidad de regiones españolas, incluso a las menos desarrolladas. Esto supondría una reducción

215. *A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020,* COM (2018) 98 final.
216. Quedarían fuera las regiones de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia continental, Alemania, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y muchas regiones de Italia y España.
217. En 2014-2020, estos países son Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Grecia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía.

de aproximadamente 124.000 millones de euros durante el periodo, equivalente al 33 por 100 de las asignaciones actuales y alrededor del 11 por 100 del MFP actual.

En los escenarios segundo y tercero, la Comisión señalaba que el apoyo a los retos económicos, sociales y territoriales debería ser asumido por las autoridades nacionales, regionales y locales de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

Posteriormente, el 2 de mayo de 2018 la Comisión Europea presentó su propuesta para el Marco Financiero Plurianual (MFP) posterior a 2020, comenzando a partir de entonces la fase central de las negociaciones sobre la financiación y el diseño de la futura política de cohesión.

La Comisión propone modernizar la política de cohesión y reforzar el vínculo entre el presupuesto de la Unión Europea y el Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas, y señala que, aunque el PIB per cápita seguirá siendo el principal criterio para la asignación de los fondos entre los Estados miembros, se tendrán también en cuenta otros factores como el desempleo (especialmente el juvenil), el cambio climático y la acogida e integración de las personas migrantes.

Los detalles sobre el programa financiero de la futura política de cohesión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión y Reglamento sobre disposiciones comunes) no se habían presentado al cierre de la presente edición de la Memoria; si bien en la propuesta de la Comisión del 2 de mayo se establece una asignación financiera para el periodo de programación 2021-2027 de 330.642 millones de euros a precios de 2018, lo que supondría una reducción del 6 por 100 respecto a la correspondiente al periodo 2014-2020.

Por otra parte, y al margen de la discusión sobre la futura dotación presupuestaria de esta política, parece necesario mejorar su eficiencia y eficacia, a través de una mayor vinculación con la coordinación económica de la Unión Europea, el refuerzo de las condicionalidades *ex ante* y una mayor interconexión con las recomendaciones específicas por país. Asimismo, se requieren cambios en los procedimientos técnicos de la política de cohesión, con una mayor simplificación de los actuales requisitos del sistema de gestión y control.

En cualquier caso, cabe recordar que la política de cohesión, con base en los tratados constitutivos de la Unión, continúa siendo la principal política de inversión de la Unión Europea dirigida a reducir las disparidades entre las regiones y los Estados miembros, lo que en última instancia tiene un impacto en el crecimiento económico y el empleo del conjunto del área.

Además, en el Informe CES 2/2018, *La Gobernanza económica de la Unión Europea* se pone de manifiesto que, a pesar de la recuperación de las economías europeas, se siguen apreciando debilidades en términos de convergencia económica, social y territorial. Por tanto, la convergencia regional debe seguir constituyendo una prioridad para lograr una mayor y más profunda integración europea, siendo necesario mantener los esfuerzos de la política de cohesión.

La política regional en España

La previsible reducción de fondos de la política de cohesión para España, en un contexto de persistencia de importantes diferencias regionales en los niveles de PIB per cápita, hace necesario abordar en el ámbito nacional políticas específicas de medio y largo plazo que favorezcan el desarrollo económico y la creación de empleo, especialmente en las regiones menos favorecidas.

Uno de los principales instrumentos nacionales de cohesión territorial son los Fondos de Compensación Interterritorial (FCI), destinados a financiar gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados (con un nivel de PIB per cápita inferior al 75 por 100 de la media comunitaria) que promuevan directa o indirectamente la creación de renta y riqueza en el territorio beneficiario[218]. Sin embargo, desde el año 2011 los FCI han sufrido un drástico recorte, pasando de una dotación de 1.237,60 millones de euros en 2007 a 432,43 millones en 2017.

En todo caso, es preciso incidir en la necesidad de reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común, cuya finalidad debería ser la de asegurar un nivel mínimo de servicios en todos los territorios, con una financiación estable y suficiente, independientemente de la coyuntura económica; lo que en última instancia contribuiría de manera decisiva a la cohesión territorial.

218. De acuerdo con la disposición adicional única de la Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial, las regiones beneficiarias en la actualidad son Andalucía, Galicia, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Canarias, Asturias, Murcia, Cantabria, Ceuta y Melilla.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

Aun con luces y sombras, el panorama del mercado de trabajo español muestra, igual que el contexto internacional y el correspondiente a la Unión Europea, resultados que consolidan la paulatina traslación al empleo de la recuperación económica tras la larga y profunda crisis económica que afectó prácticamente a todos los países.

La trayectoria de creación de empleo en España en 2017 es, por otro lado, algo más estable, y muestra porcentajes ligeramente mayores que en el año anterior. Estamos todavía, no obstante, por debajo del 3 por 100, lo que apunta a un plazo aún largo para poder considerar superado el impacto de la crisis en el empleo. Y, lo que es importante, en la recuperación surgen algunos elementos de preocupación hacia el futuro.

Por un lado, el bajo empleo en los jóvenes, la elevada persistencia del paro a todas las edades, la reapertura de algunas brechas de género, el repunte de la temporalidad, con un volumen de contratos temporales que está ya por encima del anterior a la crisis, y el alto grado de involuntariedad del trabajo a tiempo parcial configuran el núcleo de problemas tradicionales que, una vez consolidada la recuperación, habrá que abordar antes de que cobren de nuevo el excesivo protagonismo que mostraron en la gran expansión anterior a la crisis. Por otro lado, la evolución del empleo por sectores y por perfiles ocupacionales muestra que aún se está lejos de la estructura ocupacional presente en los países más avanzados de Europa, lo cual indica que hay importantes barreras a superar para abordar con éxito la transición a la economía digital.

Casi todos estos elementos necesitan un amplio enfoque en su tratamiento, que excede en ocasiones el estrictamente laboral. Pero ello no impide valorar el alcance y la efectividad de la política de empleo, en particular las denominadas políticas activas, tanto en Europa como en España. Por lo que respecta a Europa, se quiere dar un nuevo impulso a estas medidas, a través del mayor contenido en objetivos de empleo y a su mayor concreción, dentro del Pilar Europeo de Derechos Sociales. En España, el año 2017 fue por lo demás de continuidad en las políticas activas aunque, aprovechando el nuevo ciclo para la Estrategia Española de Activación para el Empleo, también se buscó dar impulso y mejorar algunos aspectos en su diseño, en aras de una mayor eficiencia, así como sobre la actuación y desempeño de los servicios públicos de empleo.

Pese a estas mejoras, y a falta de datos imprescindibles para realizar una auténtica evaluación de su eficiencia, el balance de las actuaciones muestra, sin duda, que el sistema de PAE no cuenta aún con la potencia necesaria para afrontar los retos del empleo. La restricción presupuestaria puede hacer difícil aumentar a corto plazo los recursos financieros para desarrollar más actuaciones, pero la situación actual también indica que no se cuenta con los instrumentos necesarios, que no son financieros, para llevar a cabo 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.

El diálogo social y las relaciones laborales en España se sitúan, en 2017, en una perspectiva temporal de continuidad de varios años ya transcurridos desde el final de la última recesión y el comienzo de una senda de crecimiento de la actividad y del empleo. Y se inscriben, además, en un contexto europeo y mundial. En el primero, es de referencia el marco comunitario de normas y políticas que, en los últimos años, ha conocido determinados cambios a impulso de las políticas de refuerzo de la gobernanza económica de la Unión Europea, y, al mismo tiempo, de las iniciativas que impulsan un relanzamiento del diálogo social y un refuerzo del pilar social europeo. En el segundo, porque determinados procesos interrelacionados como la globalización y el cambio tecnológico, entre otros, vienen produciendo ya efectos visibles en el empleo y en las relaciones laborales, y es previsible que repercutan cada vez en mayor medida en las prioridades del diálogo social.

El propósito de relanzar el diálogo social tripartito que se manifestó ya a finales de la pasada legislatura, con la firma en julio de 2014 del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, y el desarrollo de las relaciones laborales sobre los instrumentos de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, se perfilan como ámbitos necesarios para contribuir a asentar una recuperación duradera y sostenible.

El diálogo social tripartito en España se desarrolló a través de la actividad de varias mesas que mantuvieron reuniones en una amplia lista de temas, algunos de carácter más estructural y general, y otros de tipo más coyuntural y específico; todos ellos ciertamente relevantes. Entre los primeros, la Mesa para el impulso de la calidad en el empleo, marco de relaciones laborales y negociación colectiva, y entre los segundos, la Mesa del Plan de choque para el empleo, que se tradujo en resultados como la prórroga del Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE) y del Programa Prepara. En esa dinámica de diálogo se alcanzó también otro de los pactos más destacables del año en el terreno de las relaciones laborales, como fue el Acuerdo sobre el Salario Mínimo Interprofesional, para llevar a cabo una subida escalonada del mismo en 2018, 2019 y 2020.

Junto a los acuerdos alcanzados, permanecen pendientes de definir otros posibles resultados en algunas de las mesas de diálogo, en un proceso que continúa más allá

de los tiempos de elaboración de esta Memoria. Y todo ello en un contexto europeo en el que el diálogo social comunitario, por un lado, viene recibiendo desde 2015 un nuevo impulso desde las instituciones comunitarias y los interlocutores sociales europeos, expresado en la Declaración conjunta de la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales, de junio de 2016. Y, por otro, de una práctica de diálogo social nacional en buena parte de los Estados miembros que continuó dentro de un proceso paulatino, aunque desigual, de revitalización tras las dificultades originadas en el contexto de la última crisis.

Un repaso de las relaciones laborales en 2017 en España muestra que continuó la tendencia de recuperación de la negociación colectiva registrada que se viene observando en los últimos años, tras la reducción de la misma en el periodo entre 2008 y 2012. Y entre sus principales contenidos destaca la variación salarial media del 1,48 por 100 acordada en el conjunto de los convenios, con datos aún provisionales, en un contexto de falta de un acuerdo de las organizaciones firmantes del III AENC en torno a la concreción de los criterios de incremento salarial para 2017.

A su vez, la solución autónoma de los conflictos laborales continuó la tendencia de consolidación y expansión del sistema, tanto por lo que hace a los asuntos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA), donde se registró una mejora de la efectividad de las mediaciones, como en los órganos y procedimientos de solución de ámbito autonómico. Por otro lado, los datos muestran también un nuevo repunte del número de huelgas y de su repercusión laboral y económica, si bien su volumen siguió situado dentro de niveles relativamente bajos en la serie histórica.

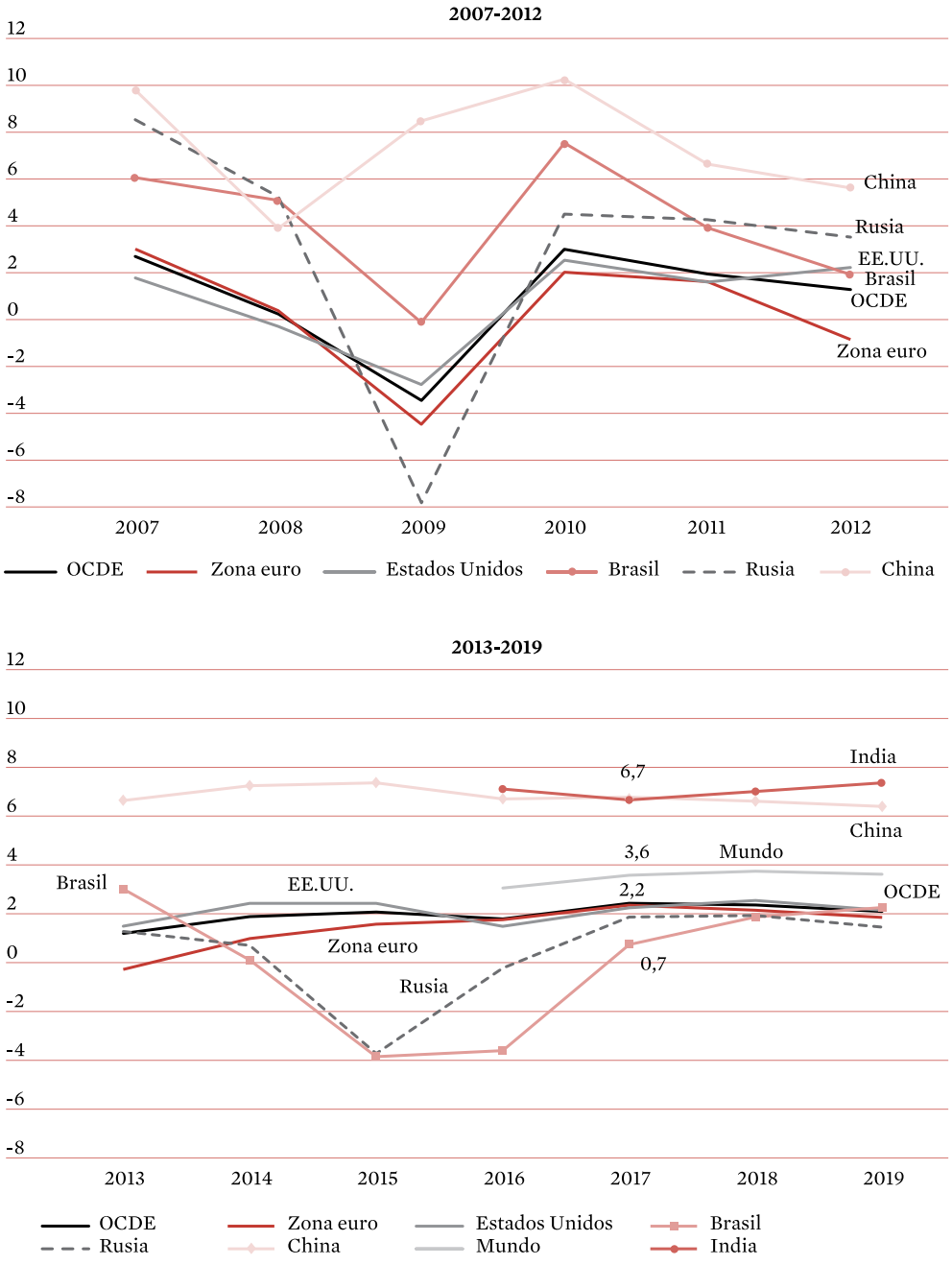
Por su parte, los cambios en marcha en el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde la aprobación de la Ley 23/2015, de 21 de julio, culminaron en buena medida con la aprobación en 2018 de los estatutos del nuevo organismo autónomo en que ha quedado configurada, y asimismo desde este año cuenta con un relevante instrumento como es el Plan Estratégico de la ITSS para el periodo 2018-2020, aprobado en el mes de abril. Por último, continuaron desarrollándose iniciativas en el terreno de la mejora de la seguridad y la salud laboral, en un año intermedio de aplicación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020. En ese contexto, en 2017 se produjo un nuevo repunte del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, aunque inferior al de un año antes.

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

Como se ha explicado en el capítulo I de esta Memoria, el crecimiento económico mundial repuntó en 2017 hasta alcanzar el 3,6 por 100, dos décimas por encima de las previsiones para ese año, y cinco más que en 2016 (gráfico II-1). Esta mejora fue

GRÁFICO II-1. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (%) EN DISTINTAS REGIONES Y PAÍSES DEL MUNDO



Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, 2017.

generalizada en las principales regiones del mundo, tanto en los países en desarrollo, como en los emergentes y desarrollados. Los informes de situación y perspectivas de

empleo de los organismos e instituciones internacionales más importantes han coincidido en apuntar que dicha mejora tuvo un impacto positivo en los mercados laborales[1].

Con todo, aunque el contexto económico y del empleo en 2017 fuera más halagüeño, los mismos informes constatan la preocupación por la persistencia de problemas en los mercados de trabajo, especialmente de algunos países, no solo relativos a los indicadores habituales (como altas tasas de paro entre la población juvenil y la población de mayor edad, así como de paro de larga duración), sino también referidos a las condiciones laborales y a la calidad del empleo (empleos atípicos, polarización del empleo, pobreza laboral). Todo ello junto a unas previsiones de crecimiento económico mundial moderadas (tendentes a la baja) para los próximos años, que pueden mermar la recuperación del empleo cuando aún no se han superado los efectos de la crisis.

Al mismo tiempo, y 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 como, sobre todo, la globalización en un entorno de creciente digitalización de la economía y la transición hacia una economía sostenible.

Mejora de los niveles de empleo y desempleo, aunque moderada

Las tasas de desempleo registraron un descenso generalizado en 2017, siguiendo la tendencia de los últimos cuatro años en buena parte de los países y regiones del mundo, y se prevé que sigan haciéndolo en 2018, aunque de forma moderada (gráfico II-2).

Así, el promedio para este indicador de los países que integran la OCDE fue del 6,2 por 100 (2 puntos porcentuales por debajo del año anterior) y se calcula que descienda hasta el 5,7 por 100 en 2018. También los países de la zona euro registraron una mejora de la tasa de paro ese año, hasta alcanzar un promedio del 9,7 por 100, y se estima que dicha mejora se mantendrá el año siguiente (8,7 por 100 en 2018). De manera que el cómputo mundial de la tasa de desempleo, según la OIT, pasará del 5,6 por 100 en 2017 al 5,5 en 2018.

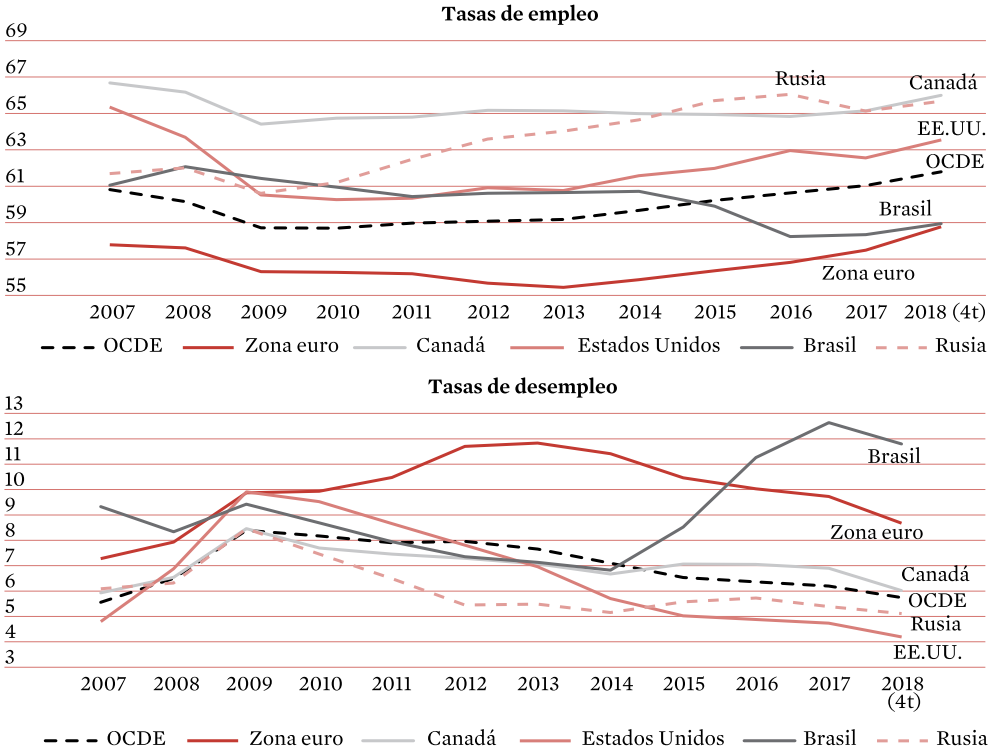
Al mismo tiempo, el empleo ha crecido en las principales regiones y países, aunque también de manera moderada. La tasa de empleo en 2017 alcanzó el 61,1 por 100 en la OCDE, el 57,5 por 100 en la zona euro, y el 65 por 100 en Estados Unidos, lo que supuso una mejora respecto al año anterior (de 0,3, 0,7 y 0,3 puntos porcentuales, respectivamente) (gráfico II-2).

Retos para el empleo en el medio y largo plazo

Los datos constatan que se está superando el deterioro de los años más severos de la crisis, pero lo cierto es que aún no se ha cerrado la brecha respecto a los años previos a la misma, tanto en términos de empleo como de desempleo, al tiempo que

1. OCDE, *Employment Outlook,* 2017; OIT *World Employment and Social Outlook. Trends 2017* y *2018.*

GRÁFICO II-2. EVOLUCIÓN DE LAS 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.

subsisten muchas diferencias entre los distintos países y regiones. Además, como se ha señalado con anterioridad, el crecimiento de la economía mundial sigue mostrando algunas incertidumbres y fragilidades, lo que podría frenar la consolidación de una reducción sustancial de las debilidades que aún muestran los mercados de trabajo.

Y es que buena parte de quienes perdieron sus empleos por la crisis arrastran problemas de empleabilidad, dada las dificultades de reciclaje profesional a las ocupaciones y sectores que se están mostrando más dinámicos a la salida de aquella. La actual magnitud del desempleo de larga duración puede agravar los problemas de oferta de trabajo en el futuro, debido a la pérdida de empleabilidad y devaluación de las capacidades que acarrea el alejamiento de la ocupación durante largo tiempo.

No en vano, parte de la oferta potencialmente existente habría visto reducidas sus posibilidades de inserción por haber estado apartada del mercado durante largo tiempo, si no se han dedicado suficientes esfuerzos a su preparación para los requerimientos de una demanda exigente en términos de habilidades y conocimientos derivados de la digitalización.

De hecho, la digitalización ha cobrado especial protagonismo en los últimos años, no solo por los efectos que ya está produciendo en el trabajo, sino también por las importantes repercusiones que se prevé que tenga en las próximas décadas. La creciente automatización, la robotización, el *big data,* la inteligencia artificial, el Internet de las cosas, o las plataformas en línea, entre otros, tendrán un gran impacto en todos los ámbitos de la vida (pautas de consumo, ocio, comunicación, etc.), así como en la inversión (orientación estratégica) y, desde luego, en la forma en que se producen los bienes y servicios en todos los sectores productivos, lo que comportará un fuerte cambio sobre el mercado de trabajo.

Por otro lado, la globalización, por su parte, sin ser un fenómeno nuevo, está avanzando y transformándose de manera vertiginosa a raíz de la digitalización. Hoy en día la mayoría de los productos no se fabrican en un único lugar, sino que provienen de países y continentes diferentes, pudiendo ser diseñados en un país, pero ensamblados en otro con piezas que, a su vez, han sido fabricadas en un tercero. Y se espera que la digitalización dé lugar a un grado mayor aún de fragmentación de la producción, potenciando todavía más el desarrollo de las cadenas mundiales de valor.

Al mismo tiempo, la sostenibilidad ambiental será uno de los retos decisivos a abordar en las próximas décadas, tal y como mantienen los principales organismos internacionales. La transición hacia una economía sostenible con bajas emisiones de carbono está estrechamente vinculada al uso de la tecnología (para fomentar la productividad de los sectores con bajas emisiones de carbono, la gestión y el reciclaje de residuos o en la restauración del capital natural, entre otros), y se prevé también que tenga repercusiones importantes tanto en los modelos de producción como en el empleo.

No existe duda sobre el hecho de que el trabajo se verá afectado por todos estos factores, con cambios de alcance y amplitud que plantean retos importantes de cara al futuro. Existen, sin embargo, visiones divergentes respecto al efecto neto que tendrá en términos de creación de empleo, en la composición del mismo y sus efectos redistributivos, además de las repercusiones que pueda haber en las condiciones de trabajo y en las relaciones laborales. Estas diferencias se traducen en visiones encontradas: las más pesimistas se sustentan sobre los efectos que se puedan generar en términos de destrucción de empleo y profundización de la polarización de las ocupaciones y aumento de la desigualdad, frente a otras más positivas que apuntan hacia un avance neto en términos globales de crecimiento económico, productividad y generación de empleo.

La evolución de los mercados de trabajo en este contexto es, pues, incierta, estando sujeta en buena medida a los diferentes contextos, instituciones y políticas regionales y nacionales. Ello no obsta para valorar la utilidad de las prospectivas de cara a poder intervenir, en su caso, con políticas encaminadas a configurar un modelo económico y social de crecimiento sostenible e incluyente.

Hacia un empleo inclusivo y de calidad

A este respecto, existe un consenso generalizado entre las instancias internacionales en fomentar un empleo de «calidad», término acuñado por la OCDE, o «trabajo decente», en terminología de la OIT. No en vano, se calcula que en 2017 el 42 por 100 de los trabajadores del mundo poseen empleos vulnerables[2] y se prevé que este porcentaje siga aumentando en los próximos años[3]. Al mismo tiempo, los salarios siguen en niveles bajos en muchos países, como señala la OCDE, y el porcentaje de trabajadores pobres se mantiene en niveles elevados.

De ahí que se estén realizando esfuerzos, como el de la propia OCDE, por desarrollar indicadores más ajustados a estos nuevos requerimientos sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo no centrados únicamente en los niveles de empleo y desempleo, sino también en aspectos más amplios que incorporen además aspectos relacionados con la calidad (salario, seguridad, ambiente laboral), o la inclusividad (como nivel salarial, brecha de género, o acceso al empleo de colectivos más desfavorecidos)[4]. La Unión Europea, por su parte, ha creado un nuevo cuadro de indicadores sociales *(Social Scoreboard),* que constituye el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social y de empleo de los distintos Estados miembros en el ámbito del Semestre Europeo.

Además, el énfasis se pone en la necesidad de que desarrollen políticas encaminadas a crear empleo para los colectivos más afectados por la crisis, como los jóvenes, cuyas tasas de desempleo son hasta tres veces más que las del conjunto de la población activa en la OCDE. A nivel mundial la OIT estima que 70,9 millones de jóvenes estaban desempleados en 2017. El desempleo en edades tempranas tiene importantes consecuencias para el desarrollo profesional en el largo plazo, como un mayor riesgo de inestabilidad laboral y menor empleabilidad, en especial para los de menor nivel de formación o los NEETs[5]. De hecho, el elevado volumen de jóvenes que ni estudia ni trabaja en la actualidad, no solo en los países en desarrollo sino incluso en algunas de las economías todavía más avanzadas, como la Unión Europea, representa un desafío de primer orden. También preocupa el desempleo de la población de mayor edad, dada la dificultad de reincorporación laboral que generalmente muestran tras haber perdido el empleo en la crisis.

En este contexto, desde las principales instancias internacionales se sigue poniendo el énfasis 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

2. La OIT entiende por empleo vulnerable aquel que se enmarca en la economía informal o en relaciones laborales no pautadas.
3. OIT, *op. cit*.
4. Para más detalle, véase OCDE, *op. cit*.
5. NEET es el acrónimo inglés de la expresión *Not in Employment, Education or Training*; esto es, ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación.

necesidad de mejorar la formación y 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.

En aras a responder al ritmo y amplitud de los cambios en el mundo laboral, la Comisión Europea aprobó el Pilar Europeo de los Derechos Sociales en la Cumbre de Goteburgo el 17 de noviembre de 2017, respaldada por el Parlamento Europeo, así como por el Consejo, y con el consentimiento de todos los Estados miembros. Con su aprobación se daba paso a la creación de un instrumento de la UEM dirigido a promover el proceso de convergencia social y a reforzar la dimensión social de la integración europea. Se pretende, así, combatir las consecuencias sociales de la crisis, una vez que la economía está estabilizada, pero, además, hacer frente a los nuevos desafíos y oportunidades derivados de procesos de largo alcance, como la revolución digital, la globalización o el envejecimiento poblacional de la región.

Este ha sido el contexto en el que se enmarcaron las iniciativas de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2017 en el marco del semestre europeo. Iniciativas que sirvieron de orientación para las políticas nacionales de empleo y de las que se dará 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

Tercer año de resultados por encima del promedio europeo

En 2017, por tercer año consecutivo, el crecimiento del empleo en España fue sustancialmente mayor que el correspondiente a la Unión Europea, con un incremento interanual de personas ocupadas en el tercer trimestre cercano al medio millón, lo que supone un 2,7 por 100, frente al 1,5 por 100 recogido para el conjunto UE-28. Este nuevo incremento situó el volumen de empleo en 18,7 millones de personas, 1,7 millones por encima del que se recogió en 2013 (el peor año de la crisis), aunque todavía a esa misma distancia por debajo del que se había logrado en 2007. La Unión Europea ya enjugó en los años previos la pérdida de empleo generada por la crisis y sigue aumentando este, mientras que España, de mantenerse el ritmo actual de creación de empleo, superará la pérdida en 2021.

Así, la tasa de empleo española se mantiene, pese al fuerte avance acumulado desde 2014, en posiciones todavía rezagadas dentro del contexto europeo (cuadro II-1). Esta tasa, atendiendo al grupo de personas de 15 a 64 años de edad, se situó en el 61,8 por 100 en el tercer trimestre del año, solo por encima de las correspondientes a Grecia, Italia y Croacia, casi 6 puntos por debajo del total UE-28 y más de 15 puntos por debajo del promedio de los tres mejores datos (los de Suecia, Holanda y Alemania). La tasa

creció 1,6 puntos en 2017, siendo este resultado intermedio en el conjunto de la Unión, donde solo hubo un caso, el danés, de retroceso. Cinco países obtuvieron un avance igual al español, diez uno más bajo y otros nueve uno más alto, en un rango comprendido entre los 0,3 puntos de incremento en Austria y los 4,3 puntos en Bulgaria.

Esa más ardua recuperación del empleo perdido por la crisis trasluce la mayor pérdida que sufrió España. De hecho, en casi todos los casos por esa misma razón, otros ocho países del conjunto UE-28 siguen mostrando en 2017 tasas de empleo inferiores a las que obtuvieron diez años atrás, y aún otros dos apenas muestran avance respecto a las de entonces. Esto indica que, pese a una evolución desde 2013 crecientemente positiva en casi toda la Unión Europea, todavía hay un número importante de países, entre ellos España, donde debe proseguir la recuperación del empleo perdido por la crisis.

El mayor impacto de la crisis en actividades de la industria y, sobre todo, en la construcción, que muestra una fuerte masculinización en su empleo, condicionó una mayor pérdida en el número de varones ocupados. Tanto es así que en 2017, tras un incremento acumulado desde 2014 cercano al millón de personas, el volumen de empleo masculino se situó en España en 10,2 millones, casi 1,8 millones menos que en 2007. Esto se observa aún más claramente en los datos del conjunto UE-28, donde el número de mujeres ocupadas en 2017 superó por más de cinco millones al que se obtuvo justo antes del inicio de la crisis, mientras que el de varones aún estaba en torno a 600.000 personas por debajo de esa referencia.

El empleo femenino ya iguala al previo a la crisis en España

Ahora bien, el incremento en 2017 fue, en el caso del empleo femenino español (2,4 por 100), algo más bajo que el del masculino (2,9 por 100), rompiendo así la mayor intensidad que había mostrado el del primero desde el inicio de la recuperación; en la UE-28, en cambio, el crecimiento siguió en la misma senda de los años anteriores, con incrementos muy parejos por sexo: 1,5 y 1,4 por 100 en mujeres y varones, respectivamente, exactamente igual, por lo demás, que en 2016.

Esta circunstancia es relevante porque la tasa de empleo femenina sigue estando muy por debajo de la masculina en España, lo que apunta a la pervivencia de una peor posición de las mujeres en el mercado de trabajo.

Ha habido un avance apreciable en los últimos años, que se concreta en 5,3 puntos más en la tasa de empleo femenina española entre 2003 y 2017, de manera que el dato de este último año ya mejora, en cerca de un punto porcentual, el que había justo antes de la crisis, mientras que en el caso masculino aún se está casi 10 puntos por debajo. Pero la tasa de empleo de las mujeres fue en 2017 un 56,1 por 100, y la de los varones un 67,5 por 100.

Por otra parte, esa peor posición respecto de los varones es visible no solo en España, sino también en un buen número de países europeos. Pero, precisamente por

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017

(Porcentajes, tercer trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos					Varones					Mujeres				
		2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17
Edad	Países			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13
15 a 64 años	**UE-28**	**68,2**	**1,1**	**2,4**	**3,7**	**–1,3**	**73,6**	**1,1**	**0,5**	**3,6**	**–3,1**	**62,8**	**1,1**	**4,2**	**3,7**	**0,5**
	Bélgica	63,4	1,2	1,3	1,1	0,2	67,7	1,2	–1,2	1,3	–2,5	59,1	1,3	3,8	0,9	2,9
	Bulgaria	68,5	4,3	5,8	7,4	–1,6	72,2	4,7	5,4	8,3	–2,9	64,7	3,8	6,1	6,4	–0,3
	Rep. Checa	74,1	1,9	7,8	6,1	1,7	81,4	1,7	6,2	5,3	0,9	66,7	2,2	9,4	6,9	2,5
	Dinamarca	74,9	–0,3	–2,1	1,9	–4,0	77,4	–1,1	–3,3	2,5	–5,8	72,3	0,4	–1,0	1,3	–2,3
	Alemania	75,6	0,5	6,1	1,8	4,3	79,3	0,4	4,0	1,1	2,9	71,7	0,5	8,2	2,5	5,7
	Estonia	74,8	1,6	4,3	6,0	–1,7	78,5	0,5	4,2	6,2	–2,0	71,1	2,7	4,1	5,7	–1,6
	Irlanda	68,0	2,6	–1,8	6,9	–8,7	73,7	2,6	–4,5	7,8	–12,3	62,4	2,6	1,1	6,1	–5,0
	Grecia	54,6	1,6	–6,7	5,5	–12,2	64,1	2,1	–10,6	5,7	–16,3	45,2	1,0	–2,9	5,1	–8,0
	España	**61,8**	**1,6**	**–4,4**	**6,6**	**–11,0**	**67,5**	**2,0**	**–9,1**	**7,7**	**–16,8**	**56,1**	**1,3**	**0,6**	**5,6**	**–5,0**
	Francia	65,0	0,4	0,0	0,4	–0,4	69,0	0,9	–0,9	0,5	–1,4	61,3	0,1	1,2	0,5	0,7
	Croacia	61,0	2,6	0,4	7,3	–6,9	65,8	2,1	–2,2	7,8	–10,0	56,2	3,0	3,0	6,8	–3,8
	Italia	58,4	0,8	–0,6	2,9	–3,5	67,7	0,7	–3,4	2,8	–6,2	49,1	0,9	2,2	2,9	–0,7
	Chipre	66,6	2,2	–4,7	4,8	–9,5	71,4	2,0	–9,4	3,8	–13,2	62,2	2,5	–0,2	5,6	–5,8
	Letonia	70,9	2,0	1,5	4,9	–3,4	72,9	2,6	–1,8	5,0	–6,8	69,0	1,3	4,5	4,9	–0,4
	Lituania	70,9	0,9	4,7	6,4	–1,7	71,3	0,4	1,5	5,2	–3,7	70,6	1,4	7,7	7,5	0,2
	Luxemburgo	67,0	1,8	2,3	1,0	1,3	70,1	0,4	–3,3	–3,2	–0,1	63,8	3,3	7,6	5,3	2,3
	Hungría	68,7	1,6	11,3	9,8	1,5	75,9	2,3	11,6	10,9	0,7	61,7	0,9	10,9	8,8	2,1
	Malta	68,2	1,6	13,0	6,8	6,2	80,1	1,1	6,4	5,6	0,8	55,6	1,9	19,5	7,8	11,7
	Holanda	76,3	1,0	–0,2	2,6	–2,8	80,8	0,9	–2,0	2,5	–4,5	71,7	1,1	1,6	2,6	–1,0
	Austria	72,9	0,3	1,7	0,5	1,2	77,1	0,3	–0,8	–0,1	–0,7	68,6	0,3	4,1	0,9	3,2
	Polonia	66,5	1,6	8,7	5,8	2,9	73,5	1,9	9,2	6,0	3,2	59,6	1,3	8,1	5,7	2,4
	Portugal	68,5	2,5	0,6	7,3	–6,7	72,0	2,7	–1,9	7,8	–9,7	65,3	2,4	3,1	6,9	–3,8
	Rumanía	65,3	2,2	4,8	4,0	0,8	73,3	1,6	6,8	4,3	2,5	57,2	2,8	2,7	3,8	–1,1
	Eslovenia	70,4	4,0	1,4	5,9	–4,5	74,0	3,9	–0,2	5,4	–5,6	66,6	4,0	3,0	6,4	–3,4
	Eslovaquia	66,4	1,3	5,7	6,4	–0,7	72,1	0,4	3,2	5,6	–2,4	60,6	2,0	7,9	7,1	0,8
	Finlandia	71,0	0,5	–0,7	1,1	–1,8	73,0	1,0	–1,2	1,4	–2,6	68,9	0,0	–0,3	0,7	–1,0
	Suecia	78,0	0,7	2,3	2,2	0,1	79,6	0,8	1,5	1,7	–0,2	76,4	0,6	3,1	2,9	0,2
	R. Unido	74,2	0,5	2,6	3,4	–0,8	78,7	0,3	0,8	2,8	–2,0	69,8	0,9	4,2	4,0	0,2

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

ello, la Unión Europea debe seguir avanzando en políticas de empleo con dimensión de género, capaces de enjugar esta brecha. La española, por otra parte, estaría dentro de las cinco mayores en 2017, lo cual permite subrayar la necesidad de que España redoble esfuerzos en este sentido. Como se recordó en la anterior edición de esta Memoria, el Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España,* señala que la importancia de una participación más igualitaria de mujeres y hombres en el trabajo remunerado es importante tanto por razones de equidad como 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, lo cual habla de un elevado potencial para el crecimiento de la productividad del trabajo; asimismo, incrementar la presencia de mujeres en el mercado de trabajo es una de las vías para evitar posibles estrangulamientos a medio y largo plazo derivados del progresivo estancamiento e incluso reducción de la población activa a consecuencia del envejecimiento.

Una importante diferencia de la evolución del empleo en 2017 es el relativo mejor comportamiento de este en el grupo de los más jóvenes, más apreciable en siete países, entre los que se encuentra España, de la Unión Europea (cuadro II-2). Mientras que en los años previos de recuperación los resultados de creación de empleo eran escasos en la población menor de 25 años, en 2017 se produjo un buen incremento de la tasa de empleo de este grupo, cifrado en 2,9 puntos porcentuales en el caso de España y en 1 punto en el total UE-28. De todas formas, se trataría solo de un primer avance en el empleo joven en el contexto europeo, con cinco países donde aún se han dado retrocesos y otros cinco donde el incremento ha sido muy limitado. El caso de España destaca por la fuerza del crecimiento obtenido en el último año, aunque también aquí resulta prematuro hablar de mejoría significativa, toda vez que la posición española sigue siendo, en el empleo joven, una de las más preocupantes en el escenario europeo: la tasa de empleo joven española experimentó una reducción de 22,3 puntos en el periodo 2007-2013, la mayor de las recogidas en toda la Unión Europea, y se sitúa en 2017 en un 22,9 por 100, 13 puntos por debajo del total correspondiente a la UE-28.

Primer avance en el empleo joven

Más allá de esa distancia, además, la observación de los datos relativos a empleo joven en la Unión Europea abre una discusión interesante sobre la escasa frecuencia con que los jóvenes en España, como en otros países europeos, compaginan participación laboral y formación inicial, especialmente si esta corresponde a la que proporciona el sistema educativo. Dicho de otro modo, parece que una mayoría de los jóvenes en casi toda la Unión Europea solo acuden al mercado de trabajo una vez fuera del sistema educativo. Así, por ejemplo, de los casi 2,9 millones de jóvenes menores de 25 años que estaban cursando estudios en España al final de 2017, el 79,6 por 100 afirmaba que ese era el principal motivo de su no participación laboral; en el grupo de 16 a 19 años el dato se elevaba al 90,1 por 100, pero en el de 20 a 24 años todavía era del

CUADRO II-2. TASAS DE EMPLEO, JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS, EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017

(Porcentajes, tercer trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos					Varones					Mujeres				
		2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17
Edad	Países			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13
15 a 24	**UE-28**	**35,8**	**1,0**	**–2,8**	**2,6**	**–5,4**	**37,7**	**1,2**	**–4,1**	**2,5**	**–6,6**	**33,8**	**0,8**	**–1,5**	**2,7**	**–4,2**
	Bélgica	25,2	2,7	–2,3	0,6	–2,9	27,1	3,5	–2,9	1,1	–4,0	23,3	2,0	–1,7	0,1	–1,8
	Bulgaria	25,2	5,6	0,4	2,2	–1,8	28,5	6,2	1,2	3,5	–2,3	21,7	5,1	–0,5	0,8	–1,3
	Rep. Checa	29,9	0,8	1,3	3,8	–2,5	34,3	0,0	1,2	3,4	–2,2	25,2	1,5	1,3	4,0	–2,7
	Dinamarca	56,9	–2,1	–7,7	2,6	–10,3	55,1	–3,2	–10,4	3,5	–13,9	58,9	–0,8	–4,7	1,7	–6,4
	Alemania	46,9	0,4	1,0	–0,1	1,1	47,9	0,2	–0,3	–1,2	0,9	45,7	0,5	2,3	1,0	1,3
	Estonia	42,3	0,2	6,0	7,9	–1,9	43,2	–0,5	2,9	4,4	–1,5	41,3	0,9	9,3	11,4	–2,1
	Irlanda	39,4	4,1	–14,3	8,2	–22,5	40,5	4,3	–15,5	9,8	–25,3	38,3	3,9	–13,1	6,5	–19,6
	Grecia	15,0	0,9	–9,4	2,8	–12,2	17,1	1,3	–12,7	2,1	–14,8	12,9	0,5	–6,1	3,6	–9,7
	España	**22,9**	**2,9**	**–18,5**	**4,9**	**–23,4**	**23,8**	**3,0**	**–22,3**	**4,9**	**–27,2**	**22,0**	**2,7**	**–14,5**	**4,9**	**–19,4**
	Francia	29,8	1,4	–4,1	–0,1	–4,0	32,8	2,4	–4,4	–0,1	–4,3	26,8	0,4	–3,9	–0,1	–3,8
	Croacia	29,4	0,8	2,1	11,0	–8,9	34,3	3,1	1,3	13,6	–12,3	24,3	–1,6	2,8	8,3	–5,5
	Italia	18,1	0,6	–7,5	1,2	–8,7	21,6	1,1	–9,2	2,4	–11,6	14,5	0,3	–5,6	0,1	–5,7
	Chipre	28,6	1,7	–8,9	4,7	–13,6	25,4	–3,0	–14,5	0,8	–15,3	31,6	6,0	–3,8	8,3	–12,1
	Letonia	35,0	2,5	–4,0	4,8	–8,8	38,0	2,6	–8,2	5,4	–13,6	31,8	2,3	0,2	4,2	–4,0
	Lituania	31,1	–1,0	5,2	5,2	0,0	32,6	–1,6	1,8	3,8	–2,0	29,6	–0,3	8,7	6,6	2,1
	Luxemburgo	29,2	2,6	6,8	8,0	–1,2	32,0	10,2	7,2	5,0	2,2	26,4	–5,0	6,5	11,4	–4,9
	Hungría	29,3	0,2	7,7	8,3	–0,6	34,1	1,7	9,3	9,8	–0,5	24,2	–1,4	6,0	6,6	–0,6
	Malta	47,1	–0,8	–2,8	–2,7	–0,1	48,0	–1,6	–2,6	–3,8	1,2	46,1	–0,1	–3,0	–1,5	–1,5
	Holanda	64,0	1,7	–6,4	3,0	–9,4	63,0	2,0	–7,5	3,0	–10,5	65,1	1,5	–5,2	3,1	–8,3
	Austria	52,4	–1,7	–4,2	–3,4	–0,8	54,5	–1,7	–5,7	–4,1	–1,6	50,3	–1,7	–2,7	–2,7	0,0
	Polonia	30,0	1,5	3,0	5,1	–2,1	34,5	1,0	3,9	5,1	–1,2	25,3	2,1	1,9	5,1	–3,2
	Portugal	26,7	1,8	–8,4	3,4	–11,8	28,6	1,6	–11,0	4,8	–15,8	24,6	1,9	–5,8	1,8	–7,6
	Rumanía	26,2	1,3	0,3	1,6	–1,3	30,3	–0,3	0,1	1,4	–1,3	21,9	2,9	0,5	2,0	–1,5
	Eslovenia	39,6	7,8	–3,4	9,0	–12,4	45,1	10,9	–3,4	12,6	–16,0	33,3	4,0	–3,6	4,8	–8,4
	Eslovaquia	26,4	0,6	–1,3	5,9	–7,2	31,7	–1,0	0,5	6,6	–6,1	20,8	2,3	–3,4	5,1	–8,5
	Finlandia	48,0	1,4	–3,0	2,7	–5,7	47,1	3,0	–4,3	2,3	–6,6	49,0	–0,1	–1,5	3,2	–4,7
	Suecia	49,2	1,3	1,3	2,5	–1,2	48,5	1,9	1,1	2,4	–1,3	49,9	0,6	1,4	2,5	–1,1
	R. Unido	51,0	–0,6	–2,5	3,6	–6,1	50,6	–0,2	–4,2	2,8	–7,0	51,5	–0,9	–0,6	4,4	–5,0

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

66,3 por 100. Cabe preguntarse si esta circunstancia no podría ser, aunque solo fuese por la falta de experiencia práctica en la búsqueda de empleo y en el conocimiento concreto de su propio entorno económico, una de las causas de una peor inserción laboral posterior de los jóvenes, incluso con independencia del nivel educativo/formativo alcanzado. La presencia de un grupo de países, en concreto los nórdicos, junto con Alemania, Austria y Holanda, donde las tasas de empleo joven son sustancialmente más elevadas que en el resto, apuntarían a esta cuestión. Ello abriría, a su vez, la discusión sobre lo adecuado de la filosofía que soporta la Garantía Juvenil europea, donde precisamente se ofrecen como alternativas el trabajo y la formación, cuando quizá sería más adecuado compatibilizar siempre que fuese posible las dos vías.

El módulo específico 2016 incorporado a las encuestas nacionales de población activa trata precisamente sobre la incorporación de personas entre 16 y 34 años en el mercado laboral. Y de sus resultados, difundidos en junio de 2017 para España, se extraen datos sobre la simultaneidad entre trabajo y estudios: el 83,8 por 100 de los menores de 25 años no realizó ningún trabajo remunerado mientras cursaba su nivel de formación más alto alcanzado. El porcentaje fue del 63,8 por 100 en el grupo de 25 a 29 años, y del 61,6 por 100 en el de 30 a 34 años. Entre los que sí habían realizado algún trabajo mientras estudiaban, en el 40,3 por 100 de los casos la experiencia laboral formó parte obligatoria de su plan de estudios; y en la mayoría de los casos (59 por 100) la experiencia laboral obligatoria asociada tuvo una duración inferior a seis meses.

También en el desempleo (cuadro II-3) el resultado de España fue uno de los mejores del conjunto europeo en 2017, con la segunda mayor reducción (2,5 puntos porcentuales) de la tasa de paro respecto a la del año anterior. Así, dicha tasa se situó en el 16,5 por 100, más de 9 puntos menos que en el peor momento de la crisis. Aún queda una considerable distancia respecto de las tasas previas a la crisis, como recuerda que el diferencial respecto a 2007 sea ahora de algo más de 8 puntos, mientras que en el conjunto UE-28 esa distancia solo es de 0,6 puntos. Pero los datos del periodo de recuperación muestran una tendencia muy favorable.

Uno de los mejores resultados de la Unión Europea en reducción del paro

Al margen del todavía elevado peso del desempleo, hay datos en España que mueven a la preocupación por el signo que estaría tomando la recuperación. En primer lugar, de manera diferente a lo que se observa en el conjunto UE-28, su desigual efecto en el paro cuando se atiende al sexo. En España la tasa de paro de las mujeres se situó en 2017 en un 18,3 por 100, 3,4 puntos por encima de la correspondiente a los varones. El saldo del periodo de recuperación arroja un menor descenso de dicha tasa para ellas (–8 puntos, frente a –10,4 para ellos); en el conjunto UE-28 los saldos están prácticamente equilibrados, y las tasas muestran una distancia por sexo solo ligeramente desfavorable a las mujeres. Esto también se observa en muchos países, e incluso hay once casos donde las tasas de paro femeninas son menores que las masculinas,

CUADRO II-3. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017

(Porcentajes, tercer trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos					Varones					Mujeres				
		2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17
Edad	Países			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13
15 a 64	**UE-28**	**7,5**	**–0,9**	**0,6**	**–3,2**	**3,8**	**7,2**	**–0,9**	**0,8**	**–3,4**	**4,2**	**7,8**	**–0,8**	**0,1**	**–3,0**	**3,1**
	Bélgica	7,3	–0,7	0,0	–1,4	1,4	7,6	–0,4	1,0	–1,3	2,3	7,0	–0,9	–1,1	–1,5	0,4
	Bulgaria	5,9	–1,2	–0,8	–6,2	5,4	6,2	–1,3	0,1	–6,6	6,7	5,6	–1,0	–1,7	–5,8	4,1
	Rep. Checa	2,8	–1,2	–2,4	–4,2	1,8	2,2	–1,1	–1,9	–3,7	1,8	3,5	–1,4	–3,0	–5,0	2,0
	Dinamarca	6,0	–0,5	2,0	–1,2	3,2	5,8	0,0	2,2	–1,6	3,8	6,3	–0,9	1,8	–0,8	2,6
	Alemania	3,7	–0,4	–4,8	–1,5	–3,3	4,0	–0,4	–4,3	–1,4	–2,9	3,4	–0,3	–5,4	–1,5	–3,9
	Estonia	5,4	–2,3	1,2	–2,7	3,9	6,0	–1,6	1,2	–2,1	3,3	4,9	–2,9	1,3	–3,1	4,4
	Irlanda	7,1	–1,1	2,3	–6,2	8,5	7,3	–2,0	2,2	–8,0	10,2	6,7	–0,2	2,2	–4,1	6,3
	Grecia	20,4	–2,4	12,3	–7,0	19,3	16,6	–2,4	11,6	–7,6	19,2	25,1	–2,3	12,6	–6,4	19,0
	España	**16,5**	**–2,5**	**8,4**	**–9,3**	**17,7**	**14,9**	**–2,6**	**8,6**	**–10,4**	**19,0**	**18,3**	**–2,5**	**7,9**	**–8,0**	**15,9**
	Francia	9,3	–0,4	2,0	–0,1	2,1	9,3	–0,2	2,4	–0,2	2,6	9,4	–0,5	1,8	0,0	1,8
	Croacia	9,1	–1,9	0,0	–7,9	7,9	8,3	–1,6	0,0	–9,2	9,2	10,0	–2,3	0,0	–6,4	6,4
	Italia	10,8	–0,3	5,1	–0,6	5,7	9,9	–0,5	5,4	–1,0	6,4	12,0	–0,1	4,5	–0,1	4,6
	Chipre	10,2	–3,0	6,1	–6,2	12,3	9,7	–3,1	6,4	–7,0	13,4	10,6	–3,0	5,6	–5,5	11,1
	Letonia	8,7	–1,1	3,0	–3,3	6,3	9,1	–2,3	3,2	–3,0	6,2	8,2	0,1	2,7	–3,6	6,3
	Lituania	6,8	–0,9	2,9	–4,3	7,2	7,8	–0,9	4,1	–4,2	8,3	5,7	–0,9	1,7	–4,4	6,1
	Luxemburgo	5,5	–1,6	1,5	–0,2	1,7	5,1	–1,9	2,3	–0,4	2,7	5,9	–1,4	0,4	–0,1	0,5
	Hungría	4,1	–0,8	–3,2	–5,8	2,6	3,6	–1,3	–3,2	–6,1	2,9	4,7	–0,3	–3,2	–5,4	2,2
	Malta	4,1	–0,8	–2,2	–2,5	0,3	4,0	–0,7	–1,5	–2,6	1,1	4,2	–1,0	–3,7	–2,5	–1,2
	Holanda	4,5	–1,2	1,6	–2,9	4,5	4,2	–1,1	1,6	–3,1	4,7	4,9	–1,2	1,6	–2,5	4,1
	Austria	5,5	–0,7	0,6	0,1	0,5	5,9	–0,6	1,4	0,6	0,8	5,1	–0,8	–0,4	–0,4	0,0
	Polonia	4,8	–1,2	–4,3	–5,1	0,8	4,6	–1,2	–3,9	–4,5	0,6	5,0	–1,3	–4,9	–5,9	1,0
	Portugal	8,7	–2,3	0,4	–7,6	8,0	8,1	–2,8	1,1	–8,1	9,2	9,5	–1,6	–0,3	–6,9	6,6
	Rumanía	4,9	–1,0	–1,4	–2,1	0,7	5,5	–0,9	–1,5	–1,9	0,4	4,1	–1,0	–1,4	–2,5	1,1
	Eslovenia	6,4	–1,1	1,9	–3,1	5,0	5,2	–1,5	1,4	–3,3	4,7	7,8	–0,5	2,4	–3,0	5,4
	Eslovaquia	8,0	–1,6	–3,3	–6,1	2,8	7,9	–0,8	–2,0	–5,8	3,8	8,3	–2,3	–4,8	–6,3	1,5
	Finlandia	7,8	0,1	1,7	0,6	1,1	7,6	0,0	2,1	0,0	2,1	8,0	0,2	1,2	1,1	0,1
	Suecia	6,4	–0,1	0,8	–1,1	1,9	6,6	–0,1	1,3	–0,9	2,2	6,2	0,0	0,3	–1,4	1,7
	R. Unido	4,5	–0,6	–1,0	–3,4	2,4	4,5	–0,7	–1,2	–3,8	2,6	4,4	–0,5	–0,9	–3,2	2,3

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

entre ellos Alemania y Austria, los bálticos, Irlanda y Suecia. Al margen de Grecia, que exhibe la mayor desventaja de las mujeres —con mucha diferencia— de toda la Unión Europea, España, Italia, Eslovenia y Portugal son el único grupo de países donde se aprecia una significativa diferencia desfavorable a las mujeres en la búsqueda de empleo, al menos atendiendo a la tasa de paro.

En segundo lugar, en este caso de manera común a casi toda la Unión Europea, el considerable esfuerzo adicional necesario para reducir las tasas de paro de los jóvenes, todavía muy elevadas y a mucha distancia de las del resto de edades en la mayor parte de los países. En el total UE-28 el paro de los menores de 25 años se situó en un 16,6 por 100, habiendo todavía un diferencial desfavorable (1,1 puntos) respecto del periodo anterior a la crisis. El dato es relativamente peor en un número considerable de países (aunque hay algunos donde las tasas de paro joven son ya más bajas que antes de la crisis), y de manera destacada en cuatro: Grecia, España, Italia, Chipre y Portugal (cuadro II-4). En los dos últimos el paro de los jóvenes está por encima del 20 por 100; España e Italia superan el 30 por 100, y Grecia, el 40 por 100.

España muestra buenos resultados en el periodo de recuperación en cuanto a la reducción del paro joven, con un descenso acumulado de 18,1 puntos (lo que equivale a un 50 por 100) en la tasa de paro de los menores de 25 años respecto al peor momento de la crisis, siendo uno de los mejores el del último año, donde la bajada habría sido 5,9 puntos (–14,1 por 100) respecto de 2016, mientras que en el conjunto UE-28 se dio un descenso de 1,9 puntos (lo que supone un –10,3 por 100 respecto de ese año)[6]. La magnitud de la tasa española, por otro lado, requiere recordar que la participación laboral de los jóvenes es baja en nuestro país, en especial en el grupo de los menores de 20 años, lo que magnifica en cierta medida la cuantificación del problema. Pero solo en cierta medida: primero, porque los jóvenes parados son muchos (en concreto, 579.000 en 2017, más del 15 por 100 del total del paro español); segundo, porque precisamente en el grupo de menores de 20 años en el mercado de trabajo se concentran los mayores problemas de empleabilidad, asociados a un menor nivel educativo y a una corta, o nula, experiencia laboral, que sería la otra gran vía de adquisición de cualificación útil de cara a la inserción en el empleo; y tercero, porque en la baja participación laboral también subyacen fenómenos, como el desánimo, que pueden conformar un problema especialmente grave en combinación con esos problemas de empleabilidad.

Es cierto que este desánimo, entendido como el volumen de población potencialmente activa que no busca empleo aduciendo como principal motivo que no lo

6. La dispersión en los datos de las tasas de paro joven aconseja medir la reducción en el periodo de recuperación de manera relativa, toda vez que, si se atiende solo al diferencial en puntos, los mejores resultados corresponden a los países donde las tasas de paro partían en 2013 de valores mucho más altos que el resto. Un ejemplo concreto puede ayudar a aclarar esto: entre 2013 y 2017 Croacia y Grecia han reducido sus tasas de paro joven en una medida similar, respectivamente en 17,8 y 17 puntos; pero en el primer caso la tasa de paro de 2017 es un 78 por 100 más baja que en 2013, mientras que en el segundo caso es un 42 por 100 más baja.

CUADRO II-4. TASAS DE PARO, JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS, EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017

(Porcentajes, tercer trimestre; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

		Ambos sexos					Varones					Mujeres				
		2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17
Edad	Países			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13			Total	2013-17	2007-13
15 a 24	**UE-28**	**16,6**	**–1,9**	**1,1**	**–6,7**	**7,8**	**17,0**	**–1,8**	**1,9**	**–6,7**	**8,6**	**16,0**	**–2,1**	**0,0**	**–6,9**	**6,9**
	Bélgica	19,1	–2,7	–1,2	–5,4	4,2	20,8	–1,5	2,3	–4,4	6,7	16,9	–4,3	–5,5	–6,8	1,3
	Bulgaria	13,9	–4,9	–3,3	–12,9	9,6	15,6	–3,8	–0,2	–14,5	14,3	11,4	–6,5	–7,5	–10,8	3,3
	Rep. Checa	8,7	–2,7	–2,0	–10,9	8,9	8,6	–1,7	–1,5	–10,3	8,8	8,7	–4,5	–2,9	–11,9	9,0
	Dinamarca	12,9	–0,4	3,8	–1,6	5,4	14,0	0,4	5,2	–2,5	7,7	11,8	–1,3	2,3	–0,7	3,0
	Alemania	7,0	–0,5	–5,6	–1,6	–4,0	7,7	–0,4	–5,5	–1,2	–4,3	6,1	–0,8	–5,7	–2,1	–3,6
	Estonia	10,9	–1,8	0,8	–3,7	4,5	15,9	1,6	3,1							
	Irlanda	16,1	–1,6	6,9	–10,4	17,3	16,9	–2,7	6,8	–12,9	19,7	15,3	–0,2	7,2	–7,6	14,8
	Grecia	40,1	–4,1	18,2	–17,0	35,2	36,4	–5,3	22,3	–16,6	38,9	44,4	–2,5	12,7	–18,0	30,7
	España	**36,0**	**–5,9**	**18,1**	**–18,1**	**36,2**	**37,4**	**–4,5**	**22,2**	**–16,6**	**38,8**	**34,2**	**–7,7**	**13,0**	**–20,1**	**33,1**
	Francia	22,3	–2,9	4,9	–0,9	5,8	22,7	–1,4	5,3	0,5	4,8	21,8	–4,7	4,4	–2,6	7,0
	Croacia	22,8	–5,0	–2,7	–17,8	15,1	21,3	–7,0	–1,5	–20,2	18,7	24,9	–2,3	–4,4	–14,6	10,2
	Italia	32,3	–2,2	13,4	–5,0	18,4	30,4	–1,9	13,7	–6,6	20,3	35,2	–2,4	12,9	–2,6	15,5
	Chipre	23,9	–6,2	13,5	–14,6	28,1	26,4	1,7	16,1	–14,1	30,2	22,0	–12,8	11,5	–14,6	26,1
	Letonia	17,6	–1,7	6,4	–10,0	16,4	17,8	–5,6	5,7	–6,8	12,5	17,4	3,9	7,5	–13,7	21,2
	Lituania	12,0	–1,1	3,4	–11,1	14,5	13,4	–1,1	6,1	–10,5	16,6	10,2	–1,2	–0,2	–11,8	11,6
	Luxemburgo	13,7	–9,4	–4,6	–1,0	–3,6	:									
	Hungría	11,3	–1,4	–7,0	–15,5	8,5	8,5	–3,8	–8,2	–17,5	9,3	15,2	2,0	–5,3	–12,8	7,5
	Malta	10,4	–1,9	–2,6	–2,6	0,0	10,7	–3,1	–3,3	–3,0	–0,3	:				0,3
	Holanda	8,4	–1,9	2,9	–4,9	7,8	8,3	–2,5	2,9	–5,1	8,0	8,6	–1,2	3,0	–4,5	7,5
	Austria	10,5	–1,7	–0,3	0,6	–0,9	10,7	–2,0	–0,1	1,2	–1,3	10,1	–1,6	–0,7	–0,2	–0,5
	Polonia	14,7	–3,3	–6,0	–11,9	5,9	14,1	–3,7	–4,0	–10,5	6,5	15,6	–2,9	–8,2	–13,9	5,7
	Portugal	24,2	–1,9	8,1	–12,2	20,3	21,6	–3,7	8,5	–15,7	24,2	27,2	0,1	7,3	–8,2	15,5
	Rumanía	16,9	–3,6	–3,8	–6,3	2,5	16,0	–2,6	–5,2	–6,5	1,3	18,2	–5,4	–1,6	–6,0	4,4
	Eslovenia	10,8	–2,9	2,1	–8,0	10,1	6,7	–6,8	–1,5	–12,0	10,5	16,5	2,6	7,0	–2,3	9,3
	Eslovaquia	19,7	–3,0	–2,2	–14,0	11,8	19,1	–1,0	–2,1	–14,0	11,9	20,6	–6,5	–2,2	–14,0	11,8
	Finlandia	14,1	–0,1	3,8	0,7	3,1	14,9	–0,4	4,9	–0,7	5,6	13,2	0,1	2,6	2,1	0,5
	Suecia	14,8	0,1	–0,3	–4,3	4,0	15,5	–0,8	0,3	–4,2	4,5	14,0	0,9	–0,9	–4,5	3,6
	R. Unido	13,0	–1,0	–2,6	–8,9	6,3	14,4	–1,6	–2,7	–9,7	7,0	11,5	–0,2	–2,5	–8,0	5,5

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

encontraría[7], afecta relativamente mucho más —como enseguida se verá— a las personas de mayor edad[8]. Y es también muy visible que en el caso de los jóvenes en España se asocia de manera más estrecha con la situación del mercado laboral, como muestra su rápido descenso desde 2013, pasando de suponer en ese año el 2,2 por 100 de los inactivos menores de 25 años (lo que equivale a 62.000 personas), a algo menos del 1 por 100 en el último año. Pero conviene recordar que ese porcentaje supone que aún hay 24.000 menores de 25 años que no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán.

A la todavía elevada magnitud del paro y a sus crecientes brechas asociadas al género y a la edad, se suma la persistencia de este (cuadro II-5). Atendiendo al grupo de 15 a 64 años de edad, un 44,8 por 100 de los parados de la UE-28 en 2017 llevaba un año o más en el proceso de búsqueda de empleo. Un 27,9 por 100 llevaba dos años o más, y todavía un 14,4 por 100 llevaba cuatro o más años. Aunque el total de un año o más de búsqueda de empleo es algo más bajo en España (43,5 por 100 de los parados), el peso de las duraciones más largas es mayor (29,1 y 16,9 por 100 en, respectivamente, los periodos de dos o más y de cuatro o más años de búsqueda), lo que indica una concentración del problema precisamente en su mayor persistencia.

Paro de larga duración, desánimo y «autoexclusión» de los jóvenes

La concentración del paro crónico se asocia, como se ha venido recordando en sucesivas ediciones de esta Memoria, a la mayor edad, de manera que a los 50 años el peso del paro de larga duración es mayoritario en la población desempleada, donde la búsqueda de un año o más supone un 59,8 por 100 del total en el conjunto UE-28 y un 61,3 por 100 en España; la de dos o más años, un 43,1 y un 47 por 100, y la de cuatro o más años, nada menos que un 25,8 y un 31,7 por 100, respectivamente. En el grupo de edad de 55 a 64 los pesos son aún mayores, evidenciando que con frecuencia la pérdida de empleo a estas edades supone la conclusión definitiva —y prematura— de la vida laboral. El problema en España en estas edades muestra, además, peor cariz tras este primer periodo de recuperación postcrisis, condicionando peores perspectivas para las personas por encima de 50 años.

7. Conforme a la definición elaborada por Eurostat siguiendo las directrices de la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), necesaria para mejorar, junto con otras incorporadas en este mismo ámbito, la medición de la inadecuación entre oferta y demanda de trabajo. Tal medición requiere complementar el desempleo directo con el subempleo y la búsqueda no activa por determinados motivos, toda vez que la estricta definición del primero como falta de ocupación, búsqueda activa y disponibilidad de incorporación inmediata no es capaz de recoger con precisión el volumen de situaciones de necesidad insatisfecha de trabajo a cambio de remuneración o beneficios en la población, latente en personas ocupadas un número muy bajo de horas y/o en periodos irregulares y también en las personas cuya búsqueda de empleo cesa en circunstancias adversas del mercado laboral. Véase OIT, *Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo,* adoptada por la 19.ª CIET, el 11 de octubre de 2013.
8. Véase al respecto el Informe CES 2/2014, *La situación socio laboral de las personas de 45 a 64 años de edad.*

CUADRO II-5. PARO DE LARGA DURACIÓN POR TIEMPO DE BÚSQUEDA, ESPAÑA Y UE-28, 2017
(Porcentaje sobre el total de personas en desempleo en cada caso, terceros trimestres)

		Tiempo de búsqueda (meses)								
		2007			2013			2017		
Edad (años) y sexo		12+	24+	48+	12+	24+	48+	12+	24+	48+
Total										
15-24	UE-28	23,9	10,2	2,1	33,3	14,5	3,3	26,7	11,7	3,4
	España	8,8	2,7	0,7	37,9	17,4	3,7	24,0	10,5	3,7
15-64	UE-28	41,9	25,3	12,0	47,7	27,5	11,0	44,8	27,9	14,4
	España	19,1	9,1	3,8	50,3	28,5	10,4	43,5	29,1	16,9
50-64	UE-28	61,9	43,5	25,2	59,7	39,2	19,0	59,8	43,1	25,8
	España	41,2	24,0	12,7	62,4	41,7	18,4	61,3	47,0	31,7
55-64	UE-28	64,0	45,6	26,9	62,0	41,4	20,4	61,8	44,9	27,4
	España	46,3	30,8	16,6	68,7	47,4	22,1	65,4	52,1	35,6
Varones										
15-24	UE-28	25,0	10,4	2,0	35,3	16,5	3,8	28,6	12,3	3,9
	España	8,5	1,8	—	40,9	19,6	4,4	25,4	11,6	4,2
15-64	UE-28	42,3	25,4	11,9	48,6	28,3	11,1	45,3	28,1	14,7
	España	16,8	7,1	2,6	50,1	28,5	9,6	41,6	27,5	16,1
50-64	UE-28	61,7	42,6	24,2	59,9	39,1	18,3	60,3	43,7	26,3
	España	36,8	20,5	8,8	62,0	40,2	16,2	59,1	45,6	30,1
55-64	UE-28	62,7	43,5	24,8	61,5	40,8	19,8	62,5	46,0	27,8
	España	41,7	26,4	11,9	67,4	45,1	19,1	64,2	52,1	33,9
Mujeres										
15-24	UE-28	22,6	10,1	2,2	30,8	12,1	2,6	24,4	10,8	2,7
	España	7,8	2,0	—	34,6	14,9	2,8	22,2	9,1	2,9
15-64	UE-28	41,4	25,3	12,0	46,6	26,6	11,0	44,4	27,7	14,0
	España	20,9	10,6	4,8	50,6	28,6	11,3	45,3	30,7	17,6
50-64	UE-28	62,0	44,6	26,3	59,5	39,4	19,9	59,1	42,4	25,3
	España	45,2	27,2	16,4	63,1	43,6	21,1	63,5	48,5	33,2
55-64	UE-28	66,0	48,6	30,1	62,7	42,3	21,3	61,0	43,4	26,7
	España	52,0	36,4	22,3	70,6	50,9	26,3	66,8	52,1	37,5

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.*

Tales perspectivas explican que en no pocas ocasiones la retirada del mercado de trabajo se deba al ya citado fenómeno del desánimo, y que el peso de este no haya variado mucho, en el caso de los mayores de 50 años, con la recuperación. En 2007 114.000 personas, el 3,5 por 100 de los inactivos de 50 a 64 años, lo eran al no buscar empleo por considerar que no lo iban a encontrar; en 2013 se trataba de 303.000 personas, el 9,8 por 100, siempre en ese tramo de edades; en 2017 fueron 282.000 personas, el 9,5 por 100 del total de población fuera del mercado de trabajo en el mismo tramo etario (cuadro II-6). Estos porcentajes son más altos que en el conjunto UE-28, donde tampoco parecen haber descendido apreciablemente a raíz del cambio de

coyuntura económica. Y el peso entre las mujeres es, a diferencia de lo que se observa en ese conjunto, todavía mayor.

Un dato menos conocido en el paro de larga duración es que entre los jóvenes desempleados, en toda la Unión Europea, los periodos de búsqueda de empleo son también largos. Así, en 2017, un 26,7 por 100 de los jóvenes parados europeos llevaba un año o más buscando empleo. Y nada menos que un 11,7 por 100 llevaba dos años o más.

Las cifras correspondientes a España son algo mejores (24 y 10,5 por 100, respectivamente), y se observa además una considerable mejora respecto a 2013, pero el efecto de la crisis está todavía muy lejos de ser superado. Uno de cada cuatro jóvenes desempleados llevaba en 2017 un año o más en busca de empleo, y uno de cada diez llevaba dos años o más. Por otro lado, en ese mismo año había aún algo más de 210.000 menores de 25 años que no estaban recibiendo ningún tipo de formación o educación, no estaban trabajando y no buscaban empleo (cuadro II-7). Ello apunta a la necesidad de incrementar sustancialmente el alcance y la eficacia de las medidas puestas en marcha en los últimos años en el contexto de la Unión Europea para atajar el desempleo juvenil, pero también la autoexclusión de la vida laboral que trasluce el fenómeno de los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni buscan empleo. Ello supondría un grado más de alejamiento o autoexclusión de estas personas, que suman el no buscar empleo a los rasgos de los llamados NEETs (no en empleo, estudiando o en formación, por sus siglas en inglés).

CUADRO II-6. DESÁNIMO LABORAL EN LOS MAYORES DE 50 AÑOS EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

(Miles de personas y porcentajes sobre el total de inactivos entre 50 y 64 años; promedios anuales)

		Ambos sexos			Mujeres		
Porcentaje		**2007**	**2013**	**2016**	**2007**	**2013**	**2016**
15-24	UE-28	1,2	1,8	1,3	1,1	1,5	1,1
	España	0,5	2,2	0,8	0,6	1,7	0,5
15-64	UE-28	3,2	5,4	4,8	3,3	5,4	4,7
	España	2,3	7,2	5,3	2,6	8,4	6,2
50-64	UE-28	3,3	6,2	6,0	3,6	6,4	6,0
	España	3,5	9,8	9,5	4,1	11,7	11,1

		Ambos sexos			Mujeres		
Miles de personas		**2007**	**2013**	**2016**	**2007**	**2013**	**2016**
15-24	UE-28	408,2	585,0	415,3	195,9	250,9	179,0
	España	13,4	62,1	23,9	8,5	24,2	7,5
15-64	UE-28	3.148,9	4.979,8	4.273,3	2.024,0	3.026,8	2.527,1
	España	201,7	574,6	417,6	151,8	405,2	291,1
50-64	UE-28	1.253,7	2.196,5	1.976,9	852,6	1.400,4	1.221,3
	España	114,3	302,9	281,6	91,7	228,9	206,8

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey, detailed annual data.*

CUADRO II-7. JÓVENES EN ESPAÑA SEGÚN CURSEN O NO CURSEN CUALQUIER TIPO DE FORMACIÓN POR SITUACIÓN RESPECTO DE LA ACTIVIDAD LABORAL, ESPAÑA, 2017
(Miles de personas, datos medios anuales)

	Total			Población activa			Inactivos		
Edades	**(C+NC)**	**C**	**NC**	**(C+NC)**	**C**	**NC**	**(C+NC)**	**C**	**NC**
16-24	4.017,7	2.891,3	1.126,4	1.499,3	583,6	915,7	2.518,4	2.307,7	**210,7**
25-34	5.369,2	1.060,2	4.309,0	4.668,6	797,7	3.870,9	700,6	262,5	**438,1**

C: Cursan. NC: No cursan. (C+NC): Total en cada caso.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

1.2.2. El mercado de trabajo en España 2017

1.2.2.1. *Las grandes cifras*

En media anual, las grandes cifras del mercado de trabajo en España arrojaron un balance de buena mejora en 2017, con 483.000 ocupados más y 564.000 parados menos que en el año anterior, lo que supone, respectivamente, un aumento del 2,6 y un retroceso del 12,6 por 100; en este último dato, evidentemente, influyó la nueva bajada (cifrada en 81.000 personas, un 0,4 por 100) de la población activa, en contraste con el contexto algo más dinámico de la población en edad laboral.

La recuperación de la economía se va trasladando al mercado laboral

Se trata de resultados que consolidan la paulatina traslación al empleo de la recuperación económica, aunque, como ya se ha visto en la comparativa europea, todavía falta tiempo para poder considerar superado el impacto de la crisis sobre el mercado de trabajo español. La trayectoria de creación de empleo en 2017 es, por otro lado, algo

CUADRO II-8. GRANDES CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN 2017
(Miles de personas, promedios anuales)

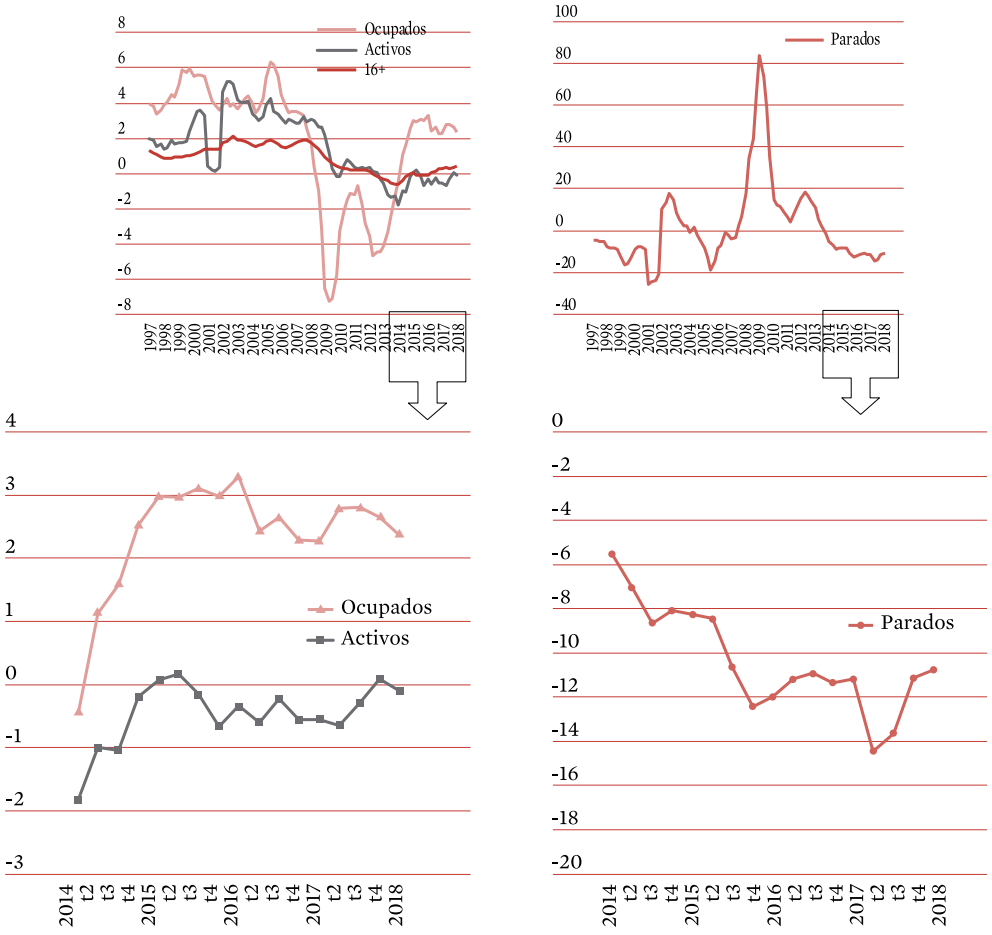
	Población de 16 y más años por situación en el mercado de trabajo				Tasas		
Promedios anuales	**Total 16+**	**Población activa**	**Empleo**	**Paro**	**Actividad**	**Empleo**	**Paro**
2017	**38.654,1**	**22.741,7**	**18.824,8**	**3.916,9**	**58,8**	**48,7**	**17,2**
2016-2017	122,6	–81,0	483,3	–564,3	–0,4	1,1	–2,4
%	0,3	–0,4	2,6	–12,6			
2007–2017	821,0	315,6	–1.755,1	2.070,7	–0,4	–5,7	9,0
%	2,2	1,4	–8,5	112,2			
2007–2013	805,5	764,1	–3.440,9	4.205,0	0,7	–10,0	17,9
%	2,1	3,4	–16,7	227,8			
2013–2017	15,5	–448,5	1.685,8	–2.134,3	–1,2	4,3	–8,9
%	0,0	–1,9	9,8	–35,3			

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

más estable y muestra porcentajes ligeramente mayores que en el año anterior, aunque aún están por debajo del 3 por 100 y desde luego por debajo de los niveles mínimos en la senda de crecimiento anterior, no solo en el momento previo a la crisis, sino también en un plazo bastante más amplio (gráfico II-3). Esto indica que, contra lo que pudo conjeturarse en los momentos iniciales del periodo de recuperación, la llamada «elasticidad empleo-crecimiento» no sería ahora mayor que antes; lo cual, por otra parte, no es negativo, dado que de hecho es un indicador de ganancia real de productividad.

En el paro, por su parte, tras una primera mitad muy buena en cuanto a descensos porcentuales, que llegaron a situarse en el 15 por 100 en el primer trimestre, el cierre del año mostró cierta ralentización en el ritmo de bajada (aunque desde luego sin perder

GRÁFICO II-3. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 1997-2017
(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre)



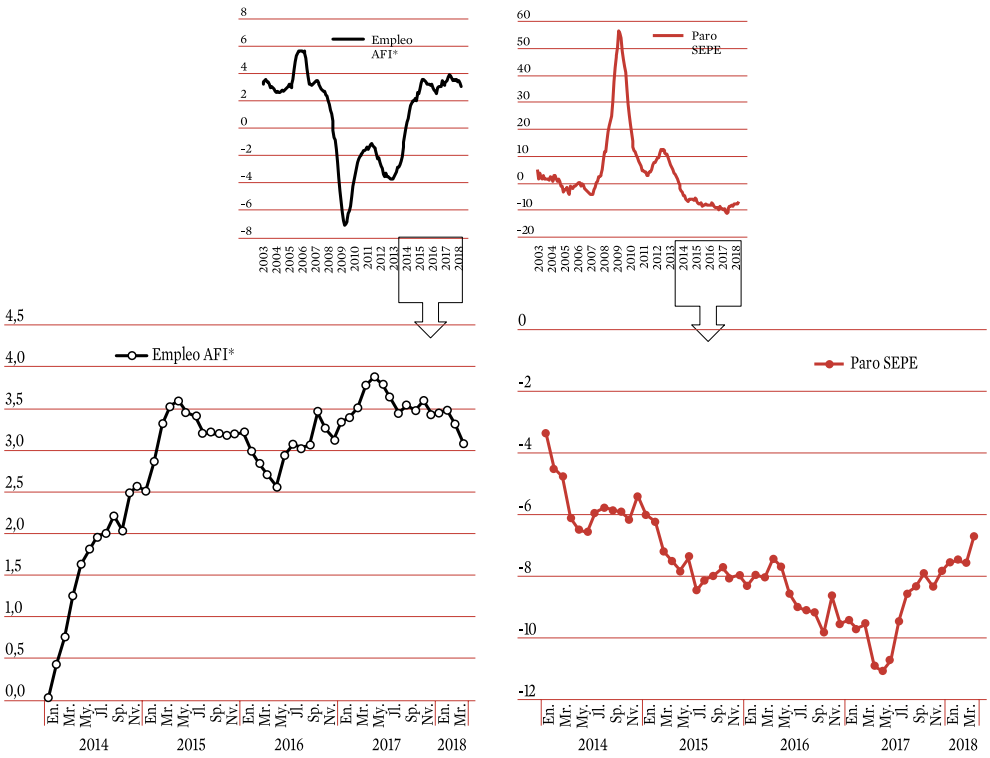
Nota: los datos de paro y población activa muestran una ruptura en la serie en 2001, como consecuencia de la adopción del Reglamento CE 1897/2000, en el que se recogió el cambio promovido por Eurostat en la definición de persona desempleada.
Fuente: *INE, Encuesta de Población Activa.*

los dos dígitos en los sucesivos porcentajes de descenso), probablemente asociada al freno en la pérdida de población activa que se produjo en ese mismo momento.

Salvadas las diferencias conceptuales y metodológicas que presentan con respecto a las cifras de la EPA, que aconsejan no comparar directamente los datos de empleo y paro que se obtienen en cada fuente, el número de afiliados en alta a la Seguridad Social y el de personas consideradas paradas en el registro del SEPE mostraron trayectorias de crecimiento y descenso, respectivamente, similares a las ya descritas para la EPA (gráfico II-4). La afiliación, que empezó el año con tasas de incremento del orden del 4 por 100, mantuvo después un ritmo algo más moderado, en torno al 3,5 por 100, que parece haberse mantenido en los primeros meses de 2018, aunque abril arrojó un 3,1 por 100 de media. El paro registrado, también con mejores tasas de descenso en la primera mitad del año, se redujo con menos intensidad a partir del mes de julio, sin que por el momento se haya vuelto a intensificar el ritmo. Diciembre de 2017 se cerró con

GRÁFICO II-4. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL Y PARO REGISTRADO: EVOLUCIÓN 2002-2017

(Porcentajes de variación interanual en cada mes. Afiliados medios mensuales y parados registrados a final de cada mes)



* Excluido el número medio mensual de afiliaciones correspondiente a los cuidadores no profesionales.
Fuentes: Seguridad Social y SEPE.

un –7,8 por 100, lejos del –11,1 por 100 obtenido en mayo, e incluso de los descensos (siempre en términos interanuales) del orden del 9,5 por 100 que se recogieron en los tres primeros meses del año. Enero y febrero de 2018 se cerraron con un –7,5 por 100, marzo con un –7,6 y abril con un –6,6 por 100.

1.2.2.2. *Las personas*

Descenso en la participación laboral

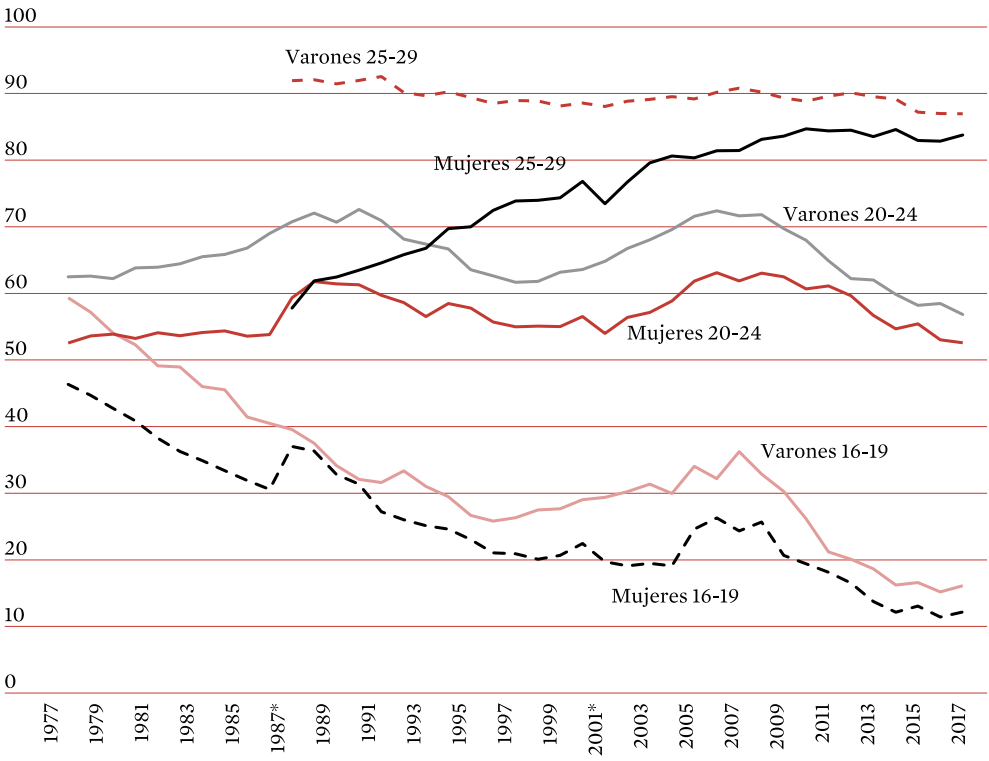
Todos los grupos de edad mejoraron su empleo y redujeron la incidencia del paro en 2017, aunque en este último aspecto parte del descenso se vio impulsado en ciertos casos por una menor participación laboral, como indican las reducciones de las tasas de actividad de cuatro grupos quinquenales de edad, entre los que destacan los de 30 a 34 y 35 a 39 años, donde se dieron retrocesos de, respectivamente, 1,2 y 0,7 puntos porcentuales (cuadro II-9). Las reducciones se concentraron en los cinco grupos quinquenales comprendidos entre los 25 y los 49 años, y fueron más significativas en los varones. No obstante, se trata de grupos en los que la participación laboral masculina es muy alta y apenas ha retrocedido en la crisis; en estos mismos grupos, por otra parte, la participación laboral femenina sigue una dinámica de más largo alcance que la situación económica[9], y no ha dejado de crecer en casi todos los casos a lo largo de los diez últimos años.

Esta dinámica contrasta con el comportamiento en este mismo decenio de la participación laboral de los dos grupos quinquenales de edad por debajo de los 25 años, que se ha reducido de manera muy acusada, más incluso en el sexo masculino, y que apenas ahora empieza a repuntar. Es difícil, por lo demás, que en el grupo más joven se recupere la actividad laboral, que viene reduciéndose de manera sistemática al menos desde la segunda mitad de los años setenta (cuando la tasa de actividad de 16 a 19 años se situaba en torno al 50 y al 60 por 100, respectivamente, en mujeres y en varones). De hecho, en esta perspectiva, lo que parece ser excepción es el considerable incremento (10 puntos porcentuales en números redondos, tanto entre las mujeres como entre los varones) que se produjo entre 1997 y 2007.

Evidentemente, la menor participación laboral de los jóvenes responde al aumento del tiempo medio de permanencia en el sistema educativo de las sucesivas generaciones, que obedece a su vez, desde el punto de vista individual (sin prejuzgar la presencia y el mayor peso de otros objetivos vitales), a la clara relación positiva entre educación formal y situación en el mercado de trabajo, no tanto en los momentos iniciales de acceso, que parecen tener problemas importantes en todos los niveles educativos[10], como, sobre todo, en el curso de la vida laboral. Esta cuestión, sobradamente tratada en sucesivas ediciones

9. Tal y como se recogió en la anterior edición de esta Memoria a propósito del Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres.*
10. Así se recoge en el capítulo III de esta Memoria, al hilo de la exposición sobre las tasas de inserción de los egresados universitarios.

GRÁFICO II-5. EVOLUCIÓN A LARGO PLAZO DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL DE LOS JÓVENES
(Tasas de actividad por sexo, grupos quinquenales de edad de 16 a 29 años, segundos trimestres)



(*) Rupturas en la serie EPA.
Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

de esta Memoria y en varios informes recientes del CES, requiere la adición de numerosos e importantes matices. Entre esos matices estarían las dificultades de inserción y los problemas de adecuación, tanto de los contenidos formativos como de los campos de especialización, así como de las competencias adquiridas a la demanda de trabajo (o, si se prefiere, más en general a las necesidades del sistema productivo). Asimismo, habría que tener en cuenta la presencia de fenómenos como la sobrecualificación en el desempeño de ciertas ocupaciones profesionales. Todos estos matices son importantes, pero lo cierto es que el paro es sistemáticamente más alto en los niveles educativos menores.

Y, volviendo a 2017, la actual etapa de recuperación está impulsando un aumento en la distancia entre las tasas de paro de los sucesivos niveles educativos, incluso entre los jóvenes. Todas son altas, pero las de los niveles básicos son mucho mayores: en 2014, la tasa de paro de los titulados universitarios era un 39,5 por 100 entre los jóvenes de 20 a 24 años y un 24,2 por 100 en los que tenían esos estudios terminados

El nivel educativo recupera importancia frente al paro en la etapa joven

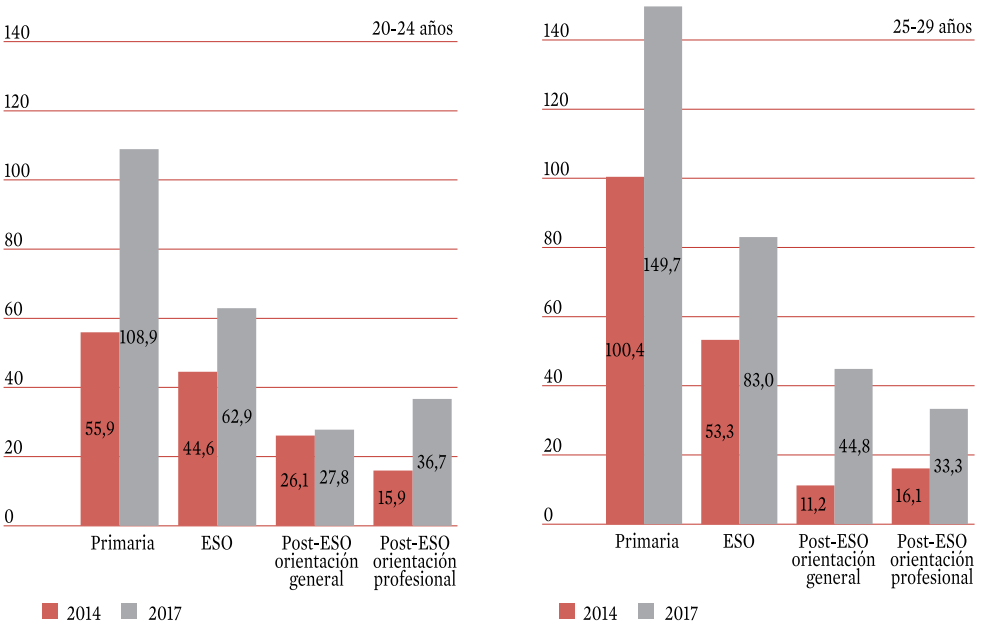
en el grupo de edad de 25 a 29 años; pero es que el paro del grupo de 20 a 24 años con estudios básicos era entre un 56 (primaria) y un 45 por 100 (ESO) superior al de los titulados, y entre un 100 y un 150 por 100 mayor en el grupo de 25 a 29 años (o sea, entre el doble y vez y media). Estas distancias han crecido sustancialmente entre ese año y 2017, más o menos en la misma proporción en los dos grupos de edad. Aunque sigue siendo más baja, también ha crecido la distancia entre el paro en la educación secundaria postobligatoria, con o sin orientación profesional, y el paro en la educación universitaria. Esto es más visible en el grupo de 25 a 29 años, donde en general ya está plenamente consolidado el nivel educativo terminado.

Avance sustantivo, pero aún insuficiente en el empleo de los jóvenes

El mejor resultado en empleo en 2017, con un nuevo avance en su correspondiente tasa (cifrado en 3,7 puntos porcentuales sobre la media de 2016), correspondió al grupo de 20 a 24 años de edad. También obtuvieron mejoras significativamente mayores que el conjunto los grupos de 25 a 29, de 40 a 44 años y de 50 a 54 años, con sendos incrementos de 2,1 puntos porcentuales en los dos primeros casos y de 2 puntos en el tercero (cuadro II-9).

No parece haber, por tanto, en los datos del año, una pauta de comportamiento diferenciado en la creación de empleo atendiendo a la edad, como muestra por lo

GRÁFICO II-6. DISTANCIA ENTRE EL PARO DE LOS TITULADOS UNIVERSITARIOS Y EL RESTO DE NIVELES EDUCATIVOS TERMINADOS ENTRE LOS MENORES DE 30 AÑOS, 2014 Y 2017
(Diferencia entre las tasas calculada como porcentaje sobre la tasa en el nivel universitario, datos anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, variables de la submuestra anual de educación y formación.

CUADRO II-9. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2017
(Porcentajes, datos medios anuales. Variaciones en puntos porcentuales en cada periodo señalado)

	Ambos sexos					Varones					Mujeres				
Grupos de edad	2017	2016-2017	2007-2017	2007-2013	2013-2017	2017	2016-2017	2007-2017	2007-2013	2013-2017	2017	2016-2017	2007-2017	2007-2013	2013-2017
Actividad															
16-64	**75,1**	**–0,3**	**2,3**	**2,5**	**–0,2**	**80,2**	**–0,3**	**–2,4**	**–1,7**	**–0,7**	**69,9**	**–0,3**	**7,1**	**6,9**	**0,2**
16-19	14,6	0,9	–15,3	–13,3	–2,0	16,6	1,3	–18,3	–16,3	–2,0	12,4	0,4	–12,1	–10,0	–2,1
20-24	55,4	0,5	–12,1	–7,7	–4,4	57,6	0,2	–14,6	–10,1	–4,5	53,1	0,8	–9,5	–5,2	–4,2
25-29	84,9	–0,2	–1,4	0,7	–2,1	86,7	–0,5	–3,9	–1,1	–2,7	83,1	0,2	1,3	2,9	–1,6
30-34	88,7	–1,2	1,4	3,4	–2,1	93,3	–1,2	–1,1	–0,1	–1,0	84,2	–1,2	4,4	7,3	–2,9
35-39	90,3	–0,7	5,3	5,4	–0,1	94,9	–0,4	0,2	0,4	–0,2	85,6	–1,1	10,9	10,8	0,1
40-44	89,7	0,0	6,3	4,8	1,6	94,1	–0,3	0,6	0,1	0,5	85,1	0,4	12,2	9,5	2,7
45-49	86,1	–0,4	6,1	5,4	0,6	91,7	–0,5	–0,3	–0,1	–0,2	80,4	–0,3	12,4	10,9	1,4
50-54	81,8	0,3	8,6	6,9	1,6	89,5	0,1	1,1	0,3	0,7	74,2	0,5	15,9	13,4	2,5
55-59	72,2	0,3	13,5	9,7	3,8	81,7	0,6	5,4	3,2	2,2	63,1	0,0	21,3	16,0	5,3
60-64	44,7	0,8	9,8	2,8	6,9	51,2	1,3	3,5	–2,9	6,4	38,5	0,3	15,6	8,1	7,5
Empleo															
16-64	**62,1**	**1,6**	**–4,7**	**–11,2**	**6,5**	**67,6**	**1,8**	**–9,7**	**–17,2**	**7,5**	**56,5**	**1,4**	**0,5**	**–5,0**	**5,5**
16-19	6,6	1,1	–14,7	–17,0	2,3	7,6	1,3	–18,9	–21,4	2,5	5,6	1,0	–10,2	–12,3	2,1
20-24	35,9	3,7	–21,5	–28,6	7,1	36,8	2,8	–26,5	–33,9	7,4	35,0	4,6	–16,3	–23,0	6,7
25-29	65,4	2,1	–13,2	–20,5	7,3	67,7	2,0	–16,1	–25,2	9,1	63,1	2,1	–9,9	–15,4	5,5
30-34	74,0	1,3	–7,0	–13,6	6,7	79,0	1,2	–10,1	–18,9	8,8	69,0	1,5	–3,2	–7,8	4,7
35-39	77,3	1,4	–1,8	–9,2	7,4	83,4	1,8	–6,5	–15,0	8,5	71,2	1,0	3,5	–3,0	6,5
40-44	77,1	2,1	–0,6	–9,5	8,9	83,6	2,6	–5,5	–15,5	10,0	70,5	1,7	4,5	–3,4	7,8
45-49	73,1	1,3	–1,9	–9,1	7,3	79,9	1,3	–7,8	–16,2	8,4	66,2	1,3	4,0	–2,1	6,1
50-54	69,4	2,0	0,8	–5,5	6,3	77,5	2,1	–6,7	–13,9	7,2	61,3	1,9	8,2	2,9	5,3
55-59	60,9	1,6	5,8	–0,8	6,6	69,5	2,4	–2,9	–9,7	6,7	52,6	0,8	14,3	7,8	6,5
60-64	38,1	1,3	5,2	–2,3	7,5	43,7	1,8	–1,6	–8,9	7,3	32,9	0,9	11,5	3,8	7,7
Paro															
16-64	**17,3**	**–2,4**	**9,1**	**17,9**	**–8,9**	**15,8**	**–2,5**	**9,3**	**19,3**	**–10,0**	**19,1**	**–2,4**	**8,4**	**16,1**	**–7,7**
16-19	54,5	–5,5	25,8	45,3	–19,5	54,1	–4,7	30,2	48,3	–18,2	55,1	–6,5	19,2	40,4	–21,1
20-24	35,2	–6,2	20,3	36,8	–16,6	36,2	–4,8	23,8	40,3	–16,5	34,2	–7,8	16,1	32,7	–16,6
25-29	23,0	–2,6	14,0	24,3	–10,3	21,9	–2,8	14,5	27,0	–12,5	24,0	–2,5	13,3	21,3	–7,9
30-34	16,6	–2,6	9,3	18,5	–9,2	15,4	–2,3	9,7	20,0	–10,2	18,1	–2,9	8,5	16,6	–8,1
35-39	14,4	–2,2	7,4	15,7	–8,3	12,2	–2,3	7,0	16,2	–9,1	16,8	–2,1	7,4	14,9	–7,5
40-44	14,0	–2,3	7,2	15,8	–8,6	11,2	–3,1	6,5	16,7	–10,2	17,1	–1,6	7,8	14,6	–6,8
45-49	15,1	–1,9	8,8	16,7	–7,9	12,8	–1,9	8,2	17,5	–9,3	17,6	–1,9	9,1	15,3	–6,2
50-54	15,2	–2,2	8,8	14,9	–6,1	13,4	–2,3	8,6	16,0	–7,4	17,4	–2,0	8,6	13,1	–4,5
55-59	15,7	–1,8	9,5	14,5	–5,0	15,0	–2,4	9,9	16,0	–6,1	16,6	–1,2	8,4	11,9	–3,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

demás todo el periodo de recuperación, con una excepción destacada, que es la menor creación de empleo en el grupo de 16 a 19 años. Ahora bien, como esta homogeneidad se superpone a un efecto francamente desigual de la crisis en el empleo según la edad, siendo el empleo de los grupos jóvenes, incluso hasta los 30-34 años de edad, el más perjudicado por la crisis, se está ampliando la brecha de edad en el mercado de trabajo. Así, por ejemplo, la tasa de empleo de las personas de 25 a 29 años ha crecido

7,3 puntos en el periodo de recuperación, y la de quienes tienen diez años más de edad ha crecido 7,4 puntos, pero esta mejora se aplica sobre una pérdida de 20,5 puntos entre 2007 y 2013 en la tasa de empleo del primer grupo, frente a una de 9,2 puntos en la del segundo, de manera que la distancia entre ambos es ahora el doble que en 2013.

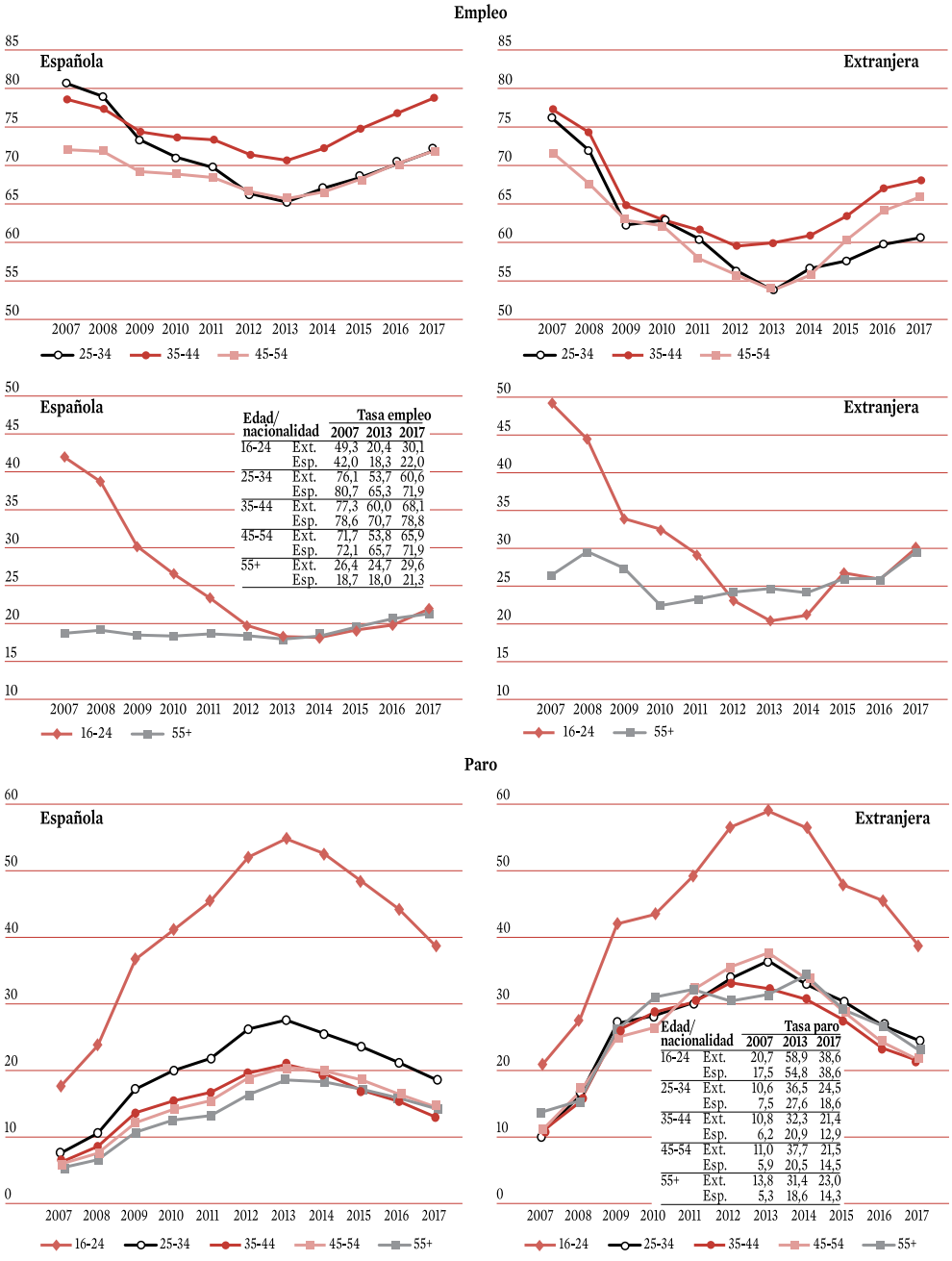
Las mejoras en el paro fueron igualmente generales en 2017. Hubo descensos más y menos pronunciados en las tasas correspondientes, en un extremo, a los grupos jóvenes y, en el otro, a los de edades más avanzadas, pero tales diferencias son en general poco significativas, excepto en los dos grupos correspondientes a los menores de 25 años, donde, pese al ligero repunte en la actividad, las reducciones fueron de 5,5 y 6,2 puntos porcentuales, entre dos y tres veces mayores que las de los demás grupos (cuadro II-9).

Este mayor descenso es todavía de poco alcance frente a la magnitud de las tasas de paro en los menores de 25 años (54,5 por 100 en el de 16 a 19 y 35,2 por 100 en el de 20 a 24 años), pero supone continuar en la misma senda de mayor descenso relativo del paro en la recuperación. Esto es más notable aún en las mujeres jóvenes, donde el paro se redujo más que en los varones; incluso en un caso puntual, el de los jóvenes de 20 a 24 años, la diferencia en la evolución fue bastante para volver a la habitual desventaja masculina en el paro —solo interrumpida en 2016— en este grupo de edad. Conviene recordar que esto solo ocurre en estos grupos de edades iniciales en el mercado de trabajo, pues en todos los demás, como muestra el comportamiento por sexo del paro en el total de edades que antes se explicó, la recuperación está comportando una nueva ampliación de la diferencia en el impacto del paro entre hombres y mujeres.

Por primera vez desde 2009, volvió a aumentar la población extranjera en el mercado de trabajo: el número medio de activos extranjeros en 2017 fue, en efecto, un 1,1 por 100 mayor (esto es, 30,1 miles de personas más) que en el año anterior. Es un incremento ligero, máxime si se compara con las entradas de población extranjera en el mercado de trabajo en los años anteriores a la crisis (entre 2006 y 2007 la población activa extranjera creció en 373.000 personas), pero resulta indicativo de cómo parece percibirse ya la recuperación de la economía y del empleo en los flujos migratorios. Y ello a pesar de que la población extranjera acusó más los efectos de la crisis en su empleo que la de nacionalidad española, como muestran los perfiles de las correspondientes tasas de empleo y de paro por nacionalidad a igual edad (gráfico II-4). La recuperación ha sido más rápida (en especial en los grupos de edades centrales) entre los extranjeros a partir de 2013, entre otras cosas por la propia reducción de la población de nacionalidad no española. Pero sigue habiendo un diferencial negativo importante, tanto en las tasas de empleo como en las de paro, con dos excepciones relevantes, que son las de los grupos más

Primer aumento de la población activa extranjera desde 2009

GRÁFICO II-7. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR NACIONALIDAD Y EDAD, 2007-2017
(Porcentajes, medias anuales)



Edad/ nacionalidad		Tasa empleo 2007	2013	2017
16-24	Ext.	49,3	20,4	30,1
	Esp.	42,0	18,3	22,0
25-34	Ext.	76,1	53,7	60,6
	Esp.	80,7	65,3	71,9
35-44	Ext.	77,3	60,0	68,1
	Esp.	78,6	70,7	78,8
45-54	Ext.	71,7	53,8	65,9
	Esp.	72,1	65,7	71,9
55+	Ext.	26,4	24,7	29,6
	Esp.	18,7	18,0	21,3

Edad/ nacionalidad		Tasa paro 2007	2013	2017
16-24	Ext.	20,7	58,9	38,6
	Esp.	17,5	54,8	38,6
25-34	Ext.	10,6	36,5	24,5
	Esp.	7,5	27,6	18,6
35-44	Ext.	10,8	32,3	21,4
	Esp.	6,2	20,9	12,9
45-54	Ext.	11,0	37,7	21,5
	Esp.	5,9	20,5	14,5
55+	Ext.	13,8	31,4	23,0
	Esp.	5,3	18,6	14,3

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

jóvenes y el de los más mayores[11]. La tasa de empleo de la población española fue en 2017 del orden de 10 puntos más alta en todas las edades comprendidas entre 25 y 44 años, y del orden de 5 puntos más alta entre los 45 y los 54 años; pero, tanto en el grupo de 16 a 24 como en el de 55 y más, la tasa de empleo española es más baja, en torno a 8 puntos. A su vez, las tasas de paro de la población extranjera son entre 5 y 10 puntos más altas, según la edad, que las de la población española, salvo en el grupo de 16 a 24 años, donde resulta ser prácticamente igual.

1.2.2.3. *Perspectiva territorial*

Todas las comunidades autónomas, excepto Baleares, incrementaron su tasa de empleo, estando de nuevo ya todas ellas por encima del 50 por 100, y algunas por encima del 65 por 100 (cuadro II-10). Claro que las mayores pérdidas van a requerir más plazo para enjugar completamente el efecto negativo de la crisis, pero esto no impide apreciar que de nuevo se amplían las distancias entre comunidades autónomas por lo que hace al empleo. No obstante, hasta que no transcurran algunos ejercicios más en la deseable superación de la crisis, parece prematuro evaluar si se trata de una divergencia estructural con alguna novedad en lo referido a las distintas bases productivas y su mayor capacidad para impulsar un crecimiento sostenido del empleo. De hecho, los mayores incrementos en 2017 se dieron en Navarra y en Castilla-La Mancha (2,6 puntos más en ambos casos) y los más bajos en el País Vasco y en Extremadura (0,4 y 0,6 puntos, respectivamente), ejemplos lo bastante diversos en cuanto a sus estructuras económicas como para aconsejar prudencia en la obtención de conclusiones sobre estos datos comparativos. En cuanto al paro, los mayores descensos se dieron en Baleares y Aragón, en ambos casos superiores a 3 puntos porcentuales, y los más modestos, menos de 1,5 puntos, en Galicia, La Rioja, Canarias y Castilla y León.

Mejora generalizada en las comunidades autónomas

Atendiendo a las tasas de empleo correspondientes a los jóvenes, que en todos los casos sufrieron un recorte con la crisis, es visible que la recuperación es en general lenta, pero especialmente en algunas, como Extremadura o Asturias, mientras que en otras, como Navarra o Canarias, el incremento es más pronunciado. Esto supone una divergencia aún más preocupante si se observa que las dos primeras citadas se encuentran precisamente entre las que tienen las tasas de empleo, ahora y antes, más bajas del total español. La cuestión es si en las comunidades más retrasadas respecto del empleo, se podrán alcanzar en un plazo no muy largo niveles mayores, cercanos a los de 2007 o al menos similares a los del resto del territorio.

Evolución desigual en la mejora del empleo y paro de los jóvenes

11. El INE no recoge mayor desglose de edades en los datos publicados porque las cifras de población extranjera serían muy reducidas y estarían sujetas a considerables errores de muestreo.

CUADRO II-10. TASAS DE EMPLEO Y DE PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017
(Porcentajes sobre la población de 16 a 64 años de edad, promedios anuales, y variaciones en puntos en los periodos señalados

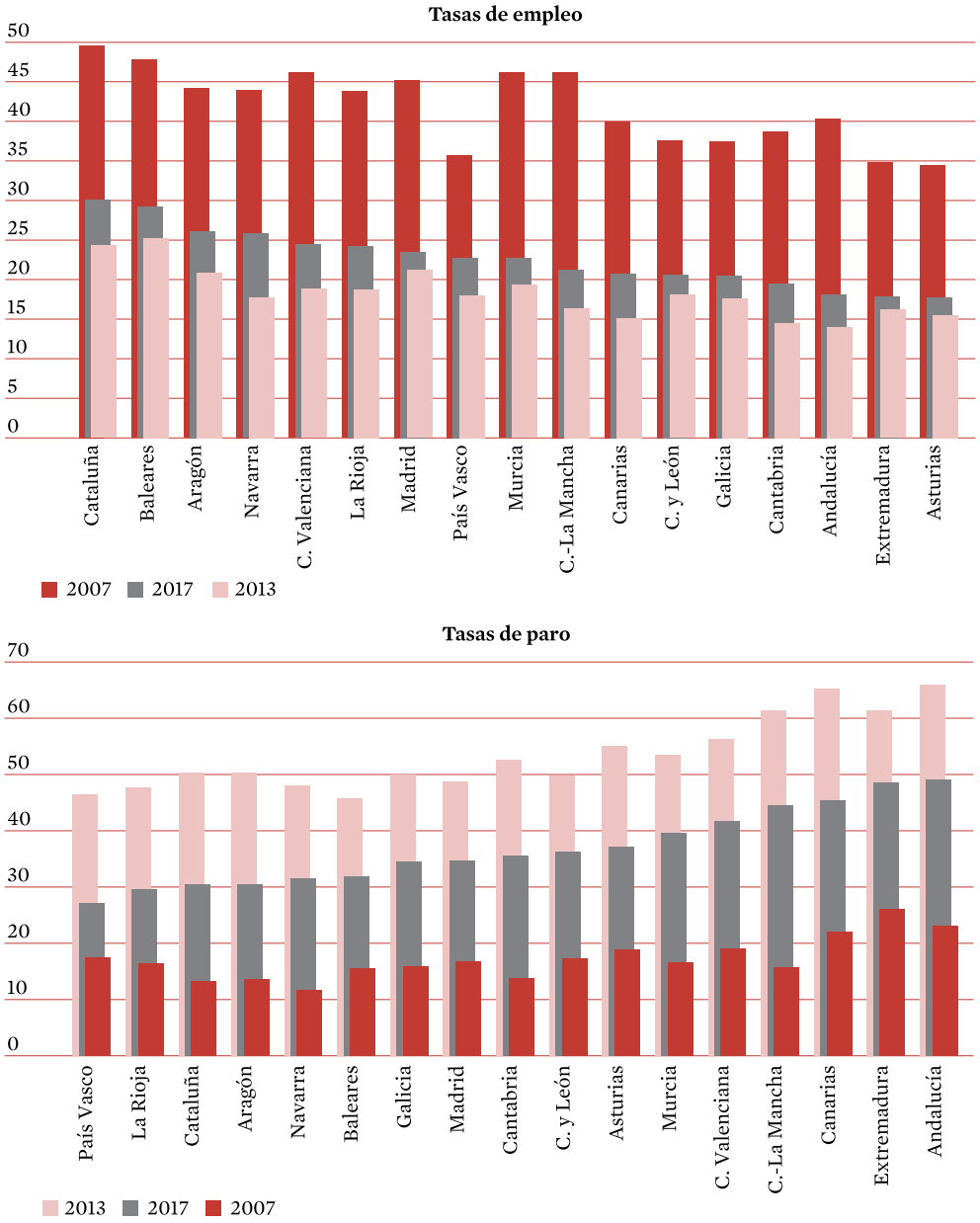
	Tasas de empleo, 16-64 años					Tasas de paro, 16-64 años				
	2017	2016-17			2007-17	2017	2016-17			2007-17
Comunidades autónomas			Total	2007-13	2013-17			Total	2007-13	2013-17
Andalucía	53,0	2,1	−6,2	−13,2	7,1	17,3	−2,4	9,1	17,9	−8,9
Aragón	67,9	1,9	−4,2	−12,0	7,8	25,6	−3,4	12,8	23,5	−10,7
Asturias	60,0	2,1	−0,4	−7,5	7,1	11,7	−3,1	6,4	16,2	−9,8
Baleares	68,1	0,0	−2,5	−8,8	6,2	13,9	−3,9	5,4	15,9	−10,5
Canarias	55,8	1,3	−7,6	−14,2	6,7	12,6	−1,4	5,4	15,2	−9,8
Cantabria	63,3	1,2	−3,4	−9,6	6,2	23,6	−2,6	13,1	23,4	−10,3
Castilla y León	64,0	1,3	−1,8	−8,3	6,4	13,6	−1,4	7,6	14,5	−6,9
Castilla-La Mancha	59,0	2,6	−6,6	−13,7	7,0	14,2	−1,8	7,1	14,7	−7,6
Cataluña	68,0	1,6	−4,4	−11,7	7,3	20,8	−2,8	13,1	22,4	−9,3
Comunidad Valenciana	62,0	1,9	−4,9	−13,1	8,1	13,5	−2,3	7,0	16,7	−9,8
Extremadura	52,1	0,6	−6,3	−11,2	4,8	18,3	−2,5	9,5	19,4	−9,9
Galicia	61,6	1,1	−3,5	−8,4	4,9	26,4	−1,2	13,3	21,0	−7,6
Madrid	68,0	1,3	−4,3	−9,1	4,8	15,8	−1,5	8,2	14,6	−6,4
Murcia	59,9	1,7	−6,8	−14,0	7,2	13,4	−2,4	7,1	13,5	−6,4
Navarra	68,1	2,6	−4,0	−10,0	5,9	18,1	−1,7	10,6	21,6	−11,0
País Vasco	66,5	0,4	−1,8	−6,0	4,1	10,3	−2,3	5,6	13,2	−7,7
La Rioja	67,4	0,9	−2,4	−9,1	6,7	11,4	−1,3	5,1	10,4	−5,3
Promedio comunidades autónomas	**62,6**	**1,4**	**−4,2**	**−10,6**	**6,4**	**16,2**	**−2,2**	**8,4**	**17,1**	**−8,6**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

En el paro juvenil el recorte es más rápido en general, de una manera algo más uniforme que en la recuperación del empleo, aunque lo único que cabe afirmar con solidez es que sigue siendo alto en todas partes, y que en la bajada también influyen los descensos en la participación laboral que indican las menores tasas de actividad a lo largo de la crisis y en la recuperación, aun con la ya señalada excepción de, precisamente, el año 2017. Al margen de ello, los tres casos más llamativos en la observación conjunta de las tasas de empleo y paro son Extremadura, Asturias y Madrid. La primera, porque el paro ha bajado menos y el empleo también ha crecido menos, como ya se ha dicho, apuntando a un estancamiento que puede alejar a esta comunidad todavía más del promedio español; las otras dos, porque el empleo ha crecido menos, pese a que el paro ha bajado más, lo que apunta a un mayor efecto en ellas de una menor participación laboral. Como se ha explicado, tras ello está una prolongación del tiempo vital dedicado en exclusiva a la formación, así como otras circunstancias de peor pronóstico, como el desánimo asociado al grupo más joven, que se combina con mayor frecuencia de abandono escolar temprano.

GRÁFICO II-8. TASAS DE EMPLEO Y PARO DE JÓVENES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007, 2013 Y 2017

(Personas de 16 a 24 años. Porcentajes, medias anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Los problemas del empleo en el medio rural y su conexión con el reto demográfico

Una cuestión conexa con la perspectiva regional es la de las apreciables diferencias en el empleo y el paro entre las zonas rurales y las urbanas. En las primeras se evidencian algunos problemas profundos que están, de hecho, entre los principales factores explicativos del despoblamiento y envejecimiento actual de amplias áreas del territorio español. Circunstancia que, a su vez, subyace a lo que ha venido en llamarse reto demográfico, pues se hace necesario dar respuesta a tales fenómenos, que para el futuro pueden comprometer la sostenibilidad social y la económica del país, pero que para el presente debilitan, sin duda, la cohesión social y la vertebración del territorio. Unos pocos datos del Informe CES 1/2018, centrado en estas cuestiones, basta para dar cuenta de su importancia: las regiones rurales comprenden el 85 por 100 del territorio español, e integran en torno al 20 por 100 de la población; en ellas radica la totalidad de los recursos naturales y una parte significativa del patrimonio histórico y cultural; y la actividad de su población tiene un impacto elevado en aspectos clave para el bienestar social, desde la provisión de alimentos hasta la preservación del medio ambiente.

Pues bien, dicho informe indicó cómo los problemas y debilidades de la economía en las zonas rurales se reflejaban en peores posiciones de las personas, en especial las mujeres, en estas zonas respecto de las urbanas. Y este es un factor relevante para explicar el actual despoblamiento rural, en cuyo origen está muy presente la salida de jóvenes, sobre todo de mujeres jóvenes, en busca de mejores oportunidades vitales, asociadas entre otros a la probabilidad de desarrollo profesional.

Los últimos datos de Eurostat, correspondientes a las tasas de paro por hábitat rural/urbano en 2017, muestran la persistencia de este fenómeno (gráfico II-9): las tasas de paro de los jóvenes (menores de 25) eran en ese año, como en los anteriores, muy alta en las zonas rurales y en las urbanas, aunque no tanto en el primer caso atendiendo a los grupos masculinos; a partir de esas edades lo más visible es la peor posición de las mujeres en las zonas rurales, y el contraste, en estas zonas, entre los varones en torno a 30-44 años (cuyo paro incluso supera ligeramente el de los varones urbanos) y los de edades más intermedias, que tienen las tasas de paro más bajas.

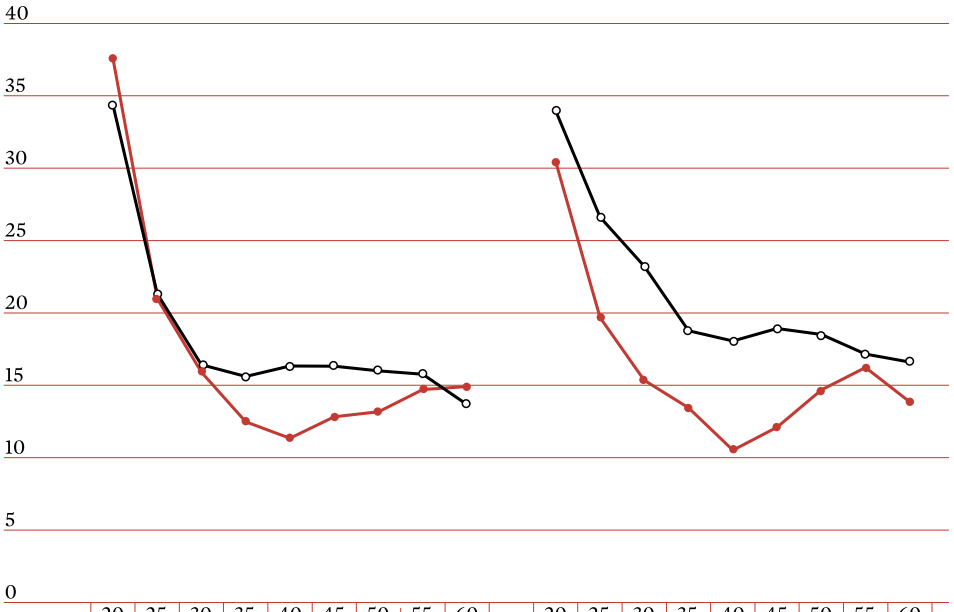
Las propuestas del Informe CES 1/2018

Todo ello se asocia a las peculiares características del tejido productivo en el medio rural, donde un menor grado de diversificación en las actividades económicas comporta, por un lado, menores oportunidades de empleo fuera del ámbito agrario y de ciertos servicios. Por otro lado, los jóvenes varones y las mujeres de todas las edades trabajan con frecuencia como ayudas en las explotaciones agrarias, mayoritariamente de carácter familiar. Para las mujeres, esto limita (en presencia de persistentes estereotipos de género) su desarrollo profesional y vital; para

los jóvenes varones supone, a su vez, una perspectiva incierta, toda vez que la sucesión en las explotaciones agrarias conlleva con frecuencia obstáculos y problemas de viabilidad.

Para atajar estos problemas, que son un factor de primer orden en los procesos de masculinización y sobreenvejecimiento que afectan al despoblamiento actual del medio rural, el Informe del CES (recuadro II-1) recordó que ya se cuenta con instrumentos jurídicos y de planificación capaces de impulsar mejoras sustanciales; pero para ello se deben reformular a partir de un diagnóstico más actualizado, se deben dotar con los recursos necesarios y se deben coordinar con otras políticas, en especial con la anunciada Estrategia nacional frente al reto demográfico. Al cierre de la edición de esta Memoria aún no ha sido aprobada dicha estrategia, aunque el compromiso adquirido en su día[12] fue contar con ella en 2017.

GRÁFICO II-9. TASAS DE PARO EN ZONAS URBANAS Y RURALES, POR SEXO Y EDAD, 2017
(Porcentajes)



	Urbano									Rural								
	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64
Hombres	37,6	21,0	15,9	12,5	11,3	12,8	13,2	14,7	14,9	30,5	19,7	15,4	13,4	10,5	12,1	14,7	16,2	13,8
Mujeres	34,4	21,3	16,4	15,6	16,3	16,3	16,0	15,8	13,7	34,0	26,6	23,2	18,8	18,1	18,9	18,5	17,2	16,6

Fuente: Eurostat.

12. Acuerdos suscritos por el presidente del Gobierno y los presidentes de comunidades autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, reunidos en la Conferencia de presidentes de 17 de enero de 2017. El Real Decreto 40/2017, de 27 de enero, creó el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, encomendándole la elaboración de la estrategia.

RECUADRO II-1. MEJORAR EL EMPLEO RURAL

Conclusiones y propuestas del Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

Las tasas de empleo y paro según el grado de urbanización muestran que la economía en el medio rural presenta problemas y debilidades mayores, singularmente con tasas de paro más altas en las edades jóvenes (más aún en el género femenino) y con tasas de empleo más bajas y tasas de paro más altas en las mujeres en el grupo de edades de 25 a 64 años. Estas distancias implican una peor posición de jóvenes y mujeres en el empleo en el medio rural, y deben ser consideradas como un factor de primer orden en los procesos de masculinización y sobreenvejecimiento que están en el origen del despoblamiento.

La peor posición de las personas jóvenes en los mercados de trabajo rurales está relacionada con varios factores complejos, que van desde la menor permanencia en el medio rural de los que adquieren mayor nivel formativo hasta la menor diversificación de actividades económicas, que, sumada a un mayor peso de las microempresas y a la relevancia de las empresas de carácter familiar, restringen las oportunidades de empleo, impulsando a su vez un mayor abandono de estas zonas.

Hay, además, problemas específicos asociados a la sucesión en las explotaciones agrarias que tienen una importancia muy relevante en la caracterización del empleo de jóvenes rurales; estos problemas son, de hecho, un punto de atención en las medidas de la PAC, pero de momento estas no parecen tener el resultado esperado.

En lo relativo a jóvenes agricultores, el llamado «paquete joven» de la nueva estrategia de modernización y diversificación rural recoge, al menos sobre el papel, un amplio conjunto de actuaciones; asimismo, hay previstas numerosas actuaciones, tanto para jóvenes como para mujeres, en el ámbito de la innovación, la formación, y otros, para el impulso a las denominadas *smart villages,* o comunidades inteligentes, entendiendo por tales las que basan su desarrollo tanto en sus propios activos como en aprovechar las nuevas oportunidades que se abren, singularmente a través del uso de las TIC y las tecnologías digitales.

En el caso de las mujeres, a las dificultades derivadas de esa menor diversificación del tejido económico rural se une el propio carácter familiar de este, que determina (entre otros por la pervivencia de estereotipos de género) una participación subordinada, como cónyuge, en las empresas de carácter familiar y más en concreto en las agrarias, donde es frecuente la aportación femenina en trabajo a la explotación, aunque con una intensidad baja. Pero también en la industria alimentaria, que comprende cerca del 50 por 100 del trabajo femenino no agrario, en un 90 por 100 de los casos de carácter asalariado, se observan algunos datos problemáticos, como una temporalidad significativamente mayor que la de los varones y una incidencia más elevada de trabajo estacional o de temporada.

Esto refuerza la idea de una peor inserción en el empleo de las mujeres en el medio rural, de la presencia de desigualdades de género en el medio rural que deben reconocerse como un factor de primer orden a la hora de explicar el despoblamiento, ya que

RECUADRO II-1. MEJORAR EL EMPLEO RURAL *(continuación)*

Conclusiones y propuestas del Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*

impulsan a las jóvenes rurales a emigrar, siendo la educación la principal vía de «escape», dado que aumenta sus posibilidades de acceder al mercado de trabajo de forma cualificada y con expectativas de profesionalización.

La estrategia de modernización y diversificación rural recoge un paquete para el «Impulso de la Ley de titularidad compartida». Tres de las seis medidas propuestas por el momento consisten en el estudio de las causas de la baja realización de las previsiones de la Ley, y el resto se dedican a la información y sensibilización de la población concernida, así como a la formación del personal de las Administraciones públicas implicadas en la aplicación de la Ley. *Para que estas medidas generen una mejora sustancial de la situación actual, el CES considera que, como resultado del estudio de las causas, se deberá modificar sustancialmente el contenido de la Ley y la dotación presupuestaria correspondiente a la aplicación de ayudas, bonificaciones y beneficios fiscales.*

El CES cree, además, que el resultado de todas estas nuevas iniciativas sobre jóvenes y mujeres requiere asumirlas como prioritarias, aligerando los plazos para su puesta en marcha y dotándolas de recursos económicos suficientes y estables. Es preciso, asimismo, que la Estrategia de modernización y diversificación rural se coordine adecuadamente con la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, así como con el resto de las grandes políticas impulsadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente.

Fuente: Informe CES 1/2018.

1.2.2.4. *Sectores y ocupaciones*

Aumento generalizado del empleo, aunque con excepciones

El empleo creció en buena parte de las ramas de actividad económica (cuadro II-11), pero hubo algunas excepciones destacables, tanto en la industria y la construcción como en los servicios. En conjunto, el sector primario creció un 5,8 por 100 (45.000 ocupados más), pero contrasta el incremento en las ramas agrarias, que ya han recuperado prácticamente el empleo anterior a la crisis, con el importante saldo negativo recogido en la pesca.

En las industrias extractivas es aún más visible ese comportamiento negativo, pero su declive es anterior a la crisis, trasluciendo un cambio estructural que conlleva una pérdida progresiva de peso de estas actividades en el conjunto productivo, común por lo demás a todos los países desarrollados.

Las industrias manufactureras, por su parte, crecieron en empleo a un ritmo superior al total (4,8 por 100, lo que supone un incremento de 100.000 personas respecto del volumen medio de ocupados en 2016); queda, no obstante, un saldo negativo

CUADRO II-11. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2017

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2016-2017		2008-2017 (miles)		
Ramas CNAE	**2017**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2017**
Total*	**18.824,8**	**483,3**	**2,6**	**-1.644,9**	**-3.330,7**	**1.685,8**
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	**819,5**	**45,0**	**5,8**	**–8,7**	**–91,6**	**82,9**
01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	749,7	37,7	5,3	2,4	–71,3	73,7
02. Silvicultura y explotación forestal	29,1	3,1	11,9	–3,0	–8,8	5,8
03. Pesca y acuicultura	40,7	4,1	11,2	–8,1	–11,6	3,5
B. Industrias extractivas	**33,2**	**2,7**	**8,9**	**–19,5**	**–22,8**	**3,3**
05. Extracción de antracita, hulla y lignito	3,4	0,0	0,0	–2,4	–1,5	–0,9
06. Extracción de crudo de petróleo y gas natural	2,6	–0,1	–3,7	–1,0	–2,2	1,2
07. Extracción de minerales metálicos	5,7	2,6	83,9	4,1	2,0	2,1
08. Otras industrias extractivas	20,1	0,2	1,0	–20,4	–21,3	0,9
09. Actividades de apoyo a las industrias extractivas	1,5	0,1	7,1	0,4	0,2	0,2
C. Industria manufacturera	**2.393,4**	**109,2**	**4,8**	**–593,0**	**–867,7**	**274,7**
10. Industria de la alimentación	448,0	24,3	5,7	–2,2	–56,9	54,7
11. Fabricación de bebidas	55,6	0,7	1,3	–1,8	–2,9	1,1
12. Industria del tabaco	2,6	–1,2	–31,6	–3,6	–2,9	–0,7
13. Industria textil	47,9	5,2	12,2	–31,3	–38,1	6,8
14. Confección de prendas de vestir	57,7	4,1	7,6	–30,7	–38,7	8,0
15. Industria del cuero y del calzado	67,8	9,6	16,5	9,6	–21,4	31,0
16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	61,8	4,5	7,9	–43,4	–52,6	9,2
17. Industria del papel	49,6	–1,3	–2,6	5,6	0,4	5,2
18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	78,1	3,1	4,1	–29,5	–31,3	1,8
19. Coquerías y refino de petróleo	17,6	3,4	23,9	–0,7	–0,1	–0,6
20. Industria química	123,7	10,4	9,2	–12,8	–36,4	23,6
21. Fabricación de productos farmacéuticos	72,3	1,2	1,7	6,6	4,9	1,7
22. Fabricación de productos de caucho y plásticos	97,1	8,3	9,3	–10,5	–27,1	16,6
23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	97,2	0,0	0,0	–114,9	–116,2	1,3
24. Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	90,9	9,3	11,4	–24,5	–39,4	14,9
25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	212,6	–12,2	–5,4	–161,8	–162,1	0,3
26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	41,0	4,9	13,6	–15,9	–15,3	–0,6
27. Fabricación de material y equipo eléctrico	72,3	5,6	8,4	–25,7	–23,6	–2,1
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	158,8	12,9	8,8	–4,0	–41,4	37,4
29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	232,5	1,8	0,8	–4,2	–47,6	43,4
30. Fabricación de otro material de transporte	64,4	5,2	8,8	–5,2	–3,4	–1,8
31. Fabricación de muebles	89,1	13,9	18,5	–84,8	–95,7	10,9
32. Otras industrias manufactureras	49,8	–0,4	–0,8	–5,5	–11,7	6,2
33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo	104,9	–4,4	–4,0	–1,9	–8,4	6,5
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	**83,5**	**–0,1**	**–0,1**	**9,1**	**4,3**	**4,8**
35. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	83,5	–0,1	–0,1	9,1	4,3	4,8

CUADRO II-11. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2017 *(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2016-2017		2008-2017 (miles)		
Ramas CNAE	**2017**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2017**
E. Suministro agua, activ. de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	**137,3**	**13,4**	**10,8**	**14,1**	**5,0**	**9,1**
36. Captación, depuración y distribución de agua	51,1	5,5	12,1	10,1	2,8	7,3
37. Recogida y tratamiento de aguas residuales	7,9	1,0	14,5	1,7	1,1	0,6
38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	71,2	5,0	7,6	1,7	0,0	1,7
39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	7,1	1,9	36,5	0,6	1,2	−0,6
F. Construcción	**1.128,3**	**54,5**	**5,1**	**−1.331,6**	**−1.430,4**	**98,8**
41. Construcción de edificios	430,8	36,0	9,1	−858,3	−932,0	73,7
42. Ingeniería civil	93,2	−5,9	−6,0	−96,7	−67,8	−28,9
43. Actividades de construcción especializada	604,3	24,4	4,2	−376,6	−430,6	54,0
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	**2.993,7**	**24,8**	**0,8**	**−228,5**	**−375,6**	**147,1**
45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	325,4	4,6	1,4	−65,1	−96,1	31,0
46. Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos	755,4	7,7	1,0	−60,8	−122,1	61,3
47. Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.912,9	12,5	0,7	−102,6	−157,4	54,8
H. Transporte y almacenamiento	**936,6**	**4,5**	**0,5**	**−32,4**	**−137,3**	**104,9**
49. Transporte terrestre y por tubería	561,2	−5,6	−1,0	−52,2	−100,5	48,3
50. Transporte marítimo y por vías navegables interiores	19,9	−2,5	−11,2	−1,3	−6,4	5,1
51. Transporte aéreo	42,0	4,0	10,5	−11,3	−9,1	−2,2
52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte	204,1	10,6	5,5	48,1	6,4	41,7
53. Actividades postales y de correos	109,4	−1,9	−1,7	−15,7	−27,8	12,1
I. Hostelería	**1.637,1**	**33,0**	**2,1**	**179,3**	**−125,2**	**304,5**
55. Servicios de alojamiento	402,5	6,5	1,6	73,6	−15,7	89,3
56. Servicios de comidas y bebidas	1.234,6	26,4	2,2	105,7	−109,5	215,2
J. Información y comunicaciones	**584,8**	**39,2**	**7,2**	**9,6**	**−52,3**	**61,9**
58. Edición	52,5	−2,5	−4,5	−30,3	−26,2	−4,1
59. Activ. cinematográficas, de vídeo y de programas de TV, grabac. sonido y edición musical	47,4	8,4	21,5	4,4	−2,7	7,1
60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión	41,8	−2,1	−4,8	−7,7	−18,0	10,3
61. Telecomunicaciones	131,6	5,9	4,7	−26,8	−22,3	−4,5
62. Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	293,9	27,2	10,2	70,7	17,9	52,8
63. Servicios de información	17,7	2,3	14,9	−0,6	−1,0	0,4
K. Actividades financieras y de seguros	**446,3**	**−11,6**	**−2,5**	**−68,8**	**−61,0**	**−7,8**
64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	253,9	−10,7	−4,0	−69,6	−50,7	−18,9
65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	142,5	−0,2	−0,1	7,4	−1,0	8,4
66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	49,9	−0,7	−1,4	−6,5	−9,2	2,7
L. Actividades inmobiliarias	**129,6**	**15,5**	**13,6**	**10,4**	**−27,1**	**37,5**
68. Actividades inmobiliarias	129,6	15,5	13,6	10,4	−27,1	37,5

CUADRO II-11. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2017 *(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2016-2017		2008-2017 (miles)		
Ramas CNAE	**2017**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2017**
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	**977,1**	**52,7**	**5,7**	**72,0**	**–68,5**	**140,5**
69. Actividades jurídicas y de contabilidad	340,6	10,8	3,3	12,3	–14,0	26,3
70. Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	124,6	6,9	5,9	57,6	17,5	40,1
71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	214,6	2,5	1,2	–14,7	–42,7	28,0
72. Investigación y desarrollo	60,6	1,8	3,1	1,0	–1,3	2,3
73. Publicidad y estudios de mercado	99,9	9,9	11,0	5,5	–8,9	14,4
74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	118,4	25,1	26,9	7,9	–23,4	31,3
75. Actividades veterinarias	18,5	–4,2	–18,5	2,5	4,3	–1,8
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	**935,2**	**–4,8**	**–0,5**	**0,9**	**–51,5**	**52,4**
77. Actividades de alquiler	40,9	–3,2	–7,3	–8,4	–11,0	2,6
78. Actividades relacionadas con el empleo	35,9	7,5	26,4	5,2	–11,1	16,3
79. Agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas	65,5	0,4	0,6	0,7	–9,1	9,8
80. Actividades de seguridad e investigación	143,7	0,8	0,6	–6,3	–6,4	0,1
81. Servicios a edificios y actividades de jardinería	561,7	–6,8	–1,2	–4,1	–23,0	18,9
82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	87,4	–3,6	–4,0	13,6	9,0	4,6
O. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	**1.291,4**	**25,0**	**2,0**	**–8,4**	**–22,4**	**14,0**
84. Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	1.291,4	25,0	2,0	–8,4	–22,4	14,0
P. Educación	**1.259,4**	**–8,4**	**–0,7**	**95,1**	**–0,7**	**95,8**
85. Educación	1.259,4	–8,4	–0,7	95,1	–0,7	95,8
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	**1.564,9**	**54,2**	**3,6**	**277,9**	**78,6**	**199,3**
86. Actividades sanitarias	1.062,6	37,6	3,7	152,1	14,9	137,2
87. Asistencia en establecimientos residenciales	293,2	13,0	4,6	72,8	12,8	60,0
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	209,1	3,7	1,8	53,0	50,9	2,1
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	**385,6**	**8,8**	**2,3**	**64,6**	**–5,3**	**69,9**
90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos	72,8	10,4	16,7	12,8	–4,3	17,1
91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	37,5	2,7	7,8	–1,6	–5,4	3,8
92. Actividades de juegos de azar y apuestas	68,7	–2,9	–4,1	7,9	–12,8	20,7
93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	206,7	–1,4	–0,7	45,6	17,2	28,4
S. Otros servicios	**452,7**	**18,1**	**4,2**	**22,8**	**–10,3**	**33,1**
94. Actividades asociativas	108,2	–0,5	–0,5	17,6	6,0	11,6
95. Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	54,6	3,4	6,6	–1,8	–7,1	5,3
96. Otros servicios personales	289,9	15,3	5,6	7,0	–9,2	16,2
T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	**631,7**	**7,7**	**1,2**	**–111,3**	**–73,2**	**–38,1**

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

originado por la crisis ciertamente elevado, con casi 600.000 empleos menos que en 2017. Dentro de este panorama general de buen comportamiento en las manufacturas, algunas ramas mostraron retrocesos, en general obedeciendo a dinámicas ajenas a la coyuntura económica. Destacan en este sentido las industrias de papel y artes gráficas, en el origen de cuyo declive está la digitalización de algunos de los principales productos a los que daban soporte, y el tabaco. Pero también perdieron empleo las actividades de reparaciones, la rama denominada otras industrias manufactureras (dentro de la cual destacan las del juguete) y la fabricación de productos metálicos. Esta última, una de las grandes ramas por volumen de empleo en el conjunto manufacturero (la tercera mayor, después de la alimentación y el automóvil), perdió un 5,4 por 100 de los ocupados medios respecto a 2016, y en el periodo de recuperación apenas ha enjugado algo del retroceso que experimentó en los años de la crisis, cifrado en 162.000 personas entre 2008 y 2013.

En el lado positivo de la industria destacan las grandes ramas por volumen de empleo. La alimentación creció en 24.000 personas, un 5,7 por 100, y muestra una recuperación casi completa de su empleo tras la crisis; el automóvil, igualmente, ha recuperado ya casi todo su empleo, aunque en 2017 este apenas ha variado. Ramas como la química, pese a estar aún por detrás de los niveles precrisis, han mostrado un comportamiento muy bueno en 2017, con un incremento del 9,2 por 100 en su empleo.

Positivo avance en alimentación

También se dieron buenos resultados en las ramas ambientales y el agua, con un incremento del empleo del 10,8 por 100, en contraste con el práctico estancamiento en el empleo de las energéticas (–0,1 por 100, lo cual supone una variación casi inapreciable, en torno a 100 personas). Todas estas actividades, cuyo empleo no retrocedió en la crisis, van ganando progresivamente peso en el conjunto industrial en sentido amplio.

La construcción también mantuvo su dinámica positiva, con un aumento en el empleo del 5,1 por 100, casi 55.000 personas ocupadas más que en el año anterior. El sector volvió a recoger un descenso (6 por 100) en las actividades de ingeniería civil, que no han cambiado de signo en la recuperación, como indica la pérdida de 29.000 empleos desde 2013, siendo una de las pocas ramas que permanecen en descenso en este último periodo; no obstante, hay que recordar que buena parte de las empresas del sector de ingeniería civil han sorteado la crisis con una amplia y exitosa estrategia de diversificación e internacionalización de sus actividades, de manera que la pérdida de empleo probablemente deriva sobre todo de la continuidad en la disciplina presupuestaria pública, que ha afectado especialmente a los procesos de inversión en infraestructuras.

Mejora en la construcción, pero no en la obra civil

Servicios: seis de las mayores ramas tienen ya más empleo que antes de la crisis

En cuanto a los servicios, el año 2017 prosiguió mostrando una buena dinámica de recuperación en el empleo, aunque hubo descensos, en general puntuales, en catorce ramas de actividad. Un grupo de estas, el de actividades financieras y seguros, destaca por su tendencia invariable de descenso en su empleo, que ha proseguido a lo largo del periodo de recuperación. Y ello tanto por los procesos de reestructuración del sector financiero a raíz de la crisis como por el propio cambio en el negocio bancario que está impulsando la digitalización. Al margen de estas situaciones específicas, las actividades de servicios están saliendo adelante, con un importante número de ramas donde ya hay más empleo que antes de la crisis: hostelería (cerca de 180.000 ocupados más que en 2008), actividades profesionales, científicas y técnicas (70.000 ocupados más), educación (95.000), sanidad y servicios sociales (278.000), actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (65.000), y otros servicios (23.000) conforman el lado más positivo del empleo en esta última etapa; el mayor retroceso corresponde, en el otro extremo, al comercio, cuya recuperación es más lenta, aunque visible, así como al ya citado caso de la intermediación financiera y a la rama de hogares que emplean personal doméstico, que no ha dejado de reducirse desde 2008.

Continuidad en la evolución de las ocupaciones profesionales

Los datos de 2017 muestran una apreciable continuidad en las tendencias de la evolución del empleo por ocupaciones profesionales (cuadro II-12), con los de los últimos años, aunque resultan destacables los mayores incrementos en las categorías de operadores (con 65.000 empleos más, un 4,7 por 100 más que en el año 2016), empleados contables y administrativos (77.000 ocupados más, 4,2 por 100) y técnicos y profesionales de apoyo (que creció en casi 68.000 personas ocupadas, un 3,5 por 100 respecto a 2016).

Tendencia a la polarización: peculiaridades del caso español

Más allá de las variaciones del último año, la estructura ocupacional española refleja un progresivo cambio, hacia un mayor peso de las profesionales, por un lado, y las de servicios y ventas, por otro, en este último caso por el desarrollo de las ocupaciones relacionadas con la restauración y la hostelería, que agrupan en torno a dos millones de empleos. Las ocupaciones elementales (en las que también se cuentan más de 160.000 ocupados en hostelería) suponen todavía, asimismo, una parte considerable del total, aunque desde luego menor que la que había años atrás, pues antes de la crisis se situaban en torno al 18 por 100 y ahora estarían en un 13 por 100 del total del empleo.

Este desarrollo respondería a la tendencia general a la polarización del empleo que viene siendo visible en todos los países europeos en al menos los dos últimos decenios

CUADRO II-12. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2017
(Miles de personas, promedios anuales y porcentajes)

		2016-2017		Var. 2013-2017		% en total	
Grupos CN02011	2017	Miles	%	Miles	%	2017	2013-2017
Total*	**18.824,8**	**483,3**	**2,6**	**1.685,8**	**9,8**	**100,0**	
1. Directores y gerentes	**772,0**	**21,8**	**2,9**	**-30,3**	**-3,8**	**4,1**	**-0,6**
A. Directores y gerentes	**772,0**	**21,8**	**2,9**	**–30,3**	**–3,8**	**4,1**	**–0,6**
11. Poder ejecutivo y cuerpos legislativos; directivos de las AA.PP. y organizaciones de interés social; directores ejecutivos	49,4	6,7	15,7	9,3	23,2	0,3	0,0
12. Directores de departamentos administrativos y comerciales	196,8	16,8	9,3	4,2	2,2	1,0	–0,1
13. Directores de producción y operaciones	243,0	10,4	4,5	–32,5	–11,8	1,3	–0,3
14. Directores y gerentes de empresas de alojamiento, restauración y comercio	179,5	–7,4	–4,0	–5,9	–3,2	1,0	–0,1
15. Directores y gerentes de otras empresas de servicios no clasificados bajo otros epígrafes	103,3	–4,7	–4,4	–5,3	–4,9	0,5	–0,1
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	**3.359,8**	**79,4**	**2,4**	**335,8**	**11,1**	**17,8**	**0,2**
B. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza	1.682,1	13,1	0,8	125,7	8,1	8,9	–0,1
21. Profesionales de la salud	691,0	17,7	2,6	77,4	12,6	3,7	0,1
22. Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	789,5	–8,1	–1,0	16,9	2,2	4,2	–0,3
23. Otros profesionales de la enseñanza	201,6	3,5	1,8	31,4	18,4	1,1	0,1
C. Otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1.677,7	66,3	4,1	210,1	14,3	8,9	0,3
24. Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	522,8	1,1	0,2	45,1	9,4	2,8	0,0
25. Profesionales en derecho	202,0	1,1	0,5	13,2	7,0	1,1	0,0
26. Especialistas en organización de la Administración pública y de las empresas y en la comercialización	407,5	19,0	4,9	65,1	19,0	2,2	0,2
27. Profesionales de las tecnologías de la información	180,2	24,3	15,6	23,6	15,1	1,0	0,0
28. Profesionales en ciencias sociales	196,0	–0,2	–0,1	28,1	16,7	1,0	0,1
29. Profesionales de la cultura y el espectáculo	169,2	20,9	14,1	34,8	25,9	0,9	0,1
3. Técnicos; profesionales de apoyo	**2.015,3**	**67,8**	**3,5**	**226,5**	**12,7**	**10,7**	**0,3**
D. Técnicos; profesionales de apoyo	**2.015,3**	**67,8**	**3,5**	**226,5**	**12,7**	**10,7**	**0,3**
31. Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	310,1	34,7	12,6	29,2	10,4	1,6	0,0
32. Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción	97,9	9,0	10,1	11,5	13,3	0,5	0,0
33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	124,1	1,9	1,6	22,5	22,1	0,7	0,1
34. Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	69,7	–1,5	–2,1	–4,5	–6,1	0,4	–0,1
35. Representantes, agentes comerciales y afines	587,5	–1,2	–0,2	69,5	13,4	3,1	0,1
36. Profesionales de apoyo a la gestión administrativa; técnicos de las fuerzas y cuerpos de seguridad	321,8	–18,0	–5,3	–21,5	–6,3	1,7	–0,3
37. Profesionales de apoyo de servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	260,5	29,2	12,6	64,4	32,8	1,4	0,2
38. Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	243,7	13,7	6,0	55,4	29,4	1,3	0,2
4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	**1.904,0**	**76,7**	**4,2**	**193,9**	**11,3**	**10,1**	**0,1**
E. Empleados de oficina que no atienden al público	**998,0**	**39,0**	**4,1**	**57,9**	**6,2**	**5,3**	**–0,2**
41. Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	444,7	–1,5	–0,3	–5,8	–1,3	2,4	–0,3

CUADRO II-12. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2017 *(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales y porcentajes)

		2016-2017		Var. 2013-2017		% en total	
Grupos CN02011	**2017**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**2017**	**2013-2017**
42. Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines	82,6	1,8	2,2	11,6	16,3	0,4	0,0
43. Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	470,7	38,7	9,0	52,1	12,4	2,5	0,1
F. Empleados de oficina que atienden al público	**906,0**	**37,7**	**4,3**	**135,9**	**17,6**	**4,8**	**0,3**
44. Empleados de agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas; empleados de ventanilla y afines (excepto taquilleros)	317,2	−2,6	−0,8	52,2	19,7	1,7	0,1
45. Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	588,8	40,4	7,4	83,7	16,6	3,1	0,2
5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	**4.220,4**	**42,4**	**1,0**	**285,1**	**7,2**	**22,4**	**−0,5**
G. Trabajadores de los servicios de restauración y comercio	**2.635,0**	**4,8**	**0,2**	**205,6**	**8,5**	**14,0**	**−0,2**
50. Camareros y cocineros propietarios	249,4	−0,7	−0,3	9,9	4,1	1,3	−0,1
51. Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	843,6	4,1	0,5	163,4	24,0	4,5	0,5
52. Dependientes en tiendas y almacenes	866,1	−4,0	−0,5	43,4	5,3	4,6	−0,2
53. Comerciantes propietarios de tiendas	371,7	−0,1	0,0	−29,1	−7,3	2,0	−0,4
54. Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	141,4	1,2	0,9	5,9	4,4	0,8	0,0
55. Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	162,8	4,3	2,7	12,1	8,0	0,9	0,0
H. Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	**1.143,0**	**29,8**	**2,7**	**62,8**	**5,8**	**6,1**	**−0,2**
56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	410,1	22,4	5,8	63,0	18,2	2,2	0,2
57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas	305,8	3,5	1,2	−10,9	−3,4	1,6	−0,2
58. Trabajadores de los servicios personales	427,1	3,9	0,9	10,7	2,6	2,3	−0,2
I. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	**442,4**	**7,8**	**1,8**	**16,6**	**3,9**	**2,4**	**−0,1**
59. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	442,4	7,8	1,8	16,6	3,9	2,4	−0,1
6. Trabajadores cualificados sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	**468,1**	**28,2**	**6,4**	**17,0**	**3,8**	**2,5**	**−0,1**
J. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	**468,1**	**28,2**	**6,4**	**17,0**	**3,8**	**2,5**	**−0,1**
61. Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	302,1	20,6	7,3	37,7	14,3	1,6	0,1
62. Trabajadores cualificados en actividades ganaderas (incluidas avícolas, apícolas y similares)	107,9	0,8	0,7	−16,8	−13,5	0,6	−0,2
63. Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas	24,2	1,3	5,7	−1,2	−4,7	0,1	0,0
64. Trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas	33,8	5,4	19,0	−2,7	−7,4	0,2	0,0
7. Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras y la construcción (excepto operadores de instalaciones y maquinaria)	**2.120,3**	**58,0**	**2,8**	**245,2**	**13,1**	**11,3**	**0,3**
K. Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas	**785,8**	**23,3**	**3,1**	**114,1**	**17,0**	**4,2**	**0,3**
71. Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	510,6	13,6	2,7	94,5	22,7	2,7	0,3
72. Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	275,3	9,8	3,7	19,6	7,7	1,5	0,0
L. Trabajadores cualificados de industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas	**1.334,4**	**34,6**	**2,7**	**131,0**	**10,9**	**7,1**	**0,1**
73. Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	260,8	3,5	1,4	10,3	4,1	1,4	−0,1

CUADRO II-12. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2017 *(continuación)*
(Miles de personas, promedios anuales y porcentajes)

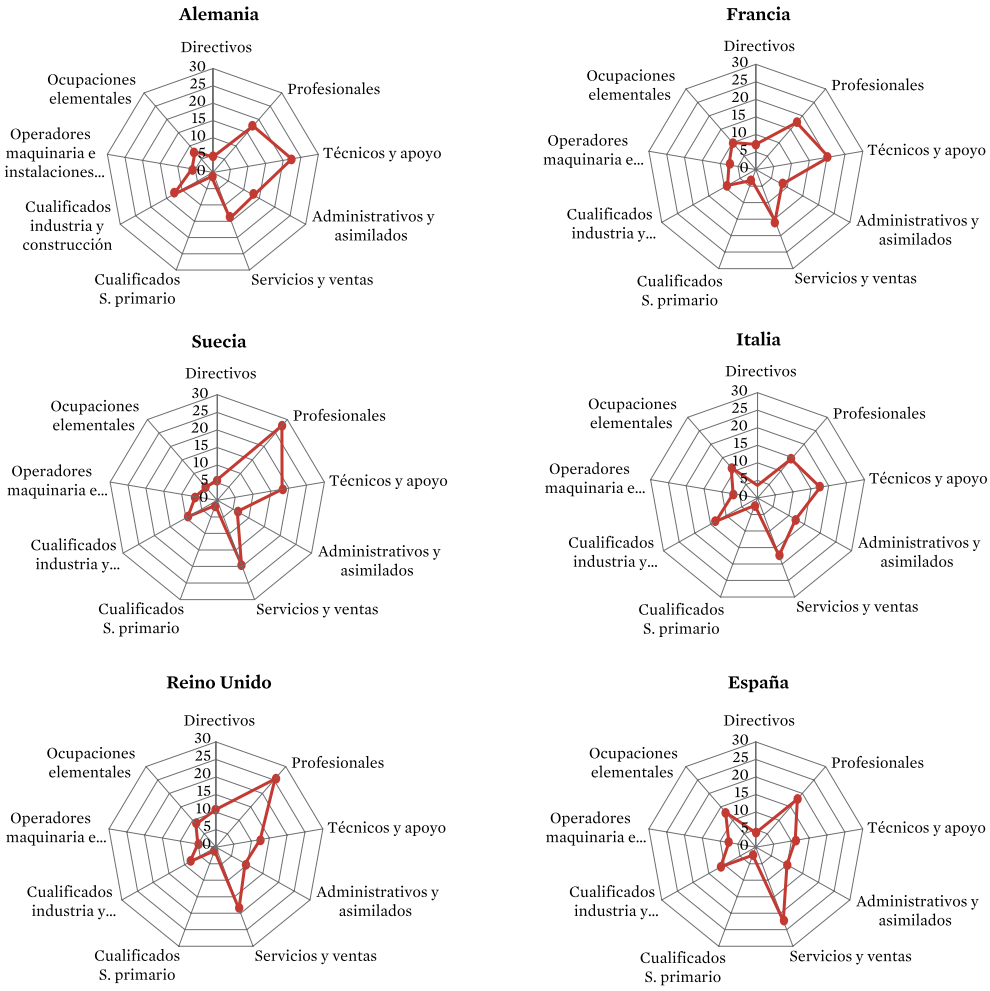
		2016-2017		Var. 2013-2017		% en total	
Grupos CN02011	**2017**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**2017**	**2013-2017**
74. Mecánicos y ajustadores de maquinaria	306,5	−6,6	−2,1	29,1	10,5	1,6	0,0
75. Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	327,6	17,0	5,5	19,6	6,4	1,7	−0,1
76. Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros, artesanos y trabajadores de artes gráficas	79,6	−3,6	−4,3	4,8	6,4	0,4	0,0
77. Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	229,8	12,0	5,5	39,9	21,0	1,2	0,1
78. Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios	130,2	12,5	10,6	27,5	26,8	0,7	0,1
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	**1.446,9**	**65,3**	**4,7**	**182,0**	**14,4**	**7,7**	**0,3**
M. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y montadores	**552,6**	**54,2**	**10,9**	**110,1**	**24,9**	**2,9**	**0,4**
81. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	435,1	43,3	11,1	91,7	26,7	2,3	0,3
82. Montadores y ensambladores en fábricas	117,5	10,9	10,2	18,4	18,6	0,6	0,0
N. Conductores y operadores de maquinaria móvil	**894,3**	**11,2**	**1,3**	**71,9**	**8,7**	**4,8**	**0,0**
83. Maquinistas de locomotoras, operadores de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros	194,3	1,2	0,6	30,1	18,3	1,0	0,1
84. Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	700,0	10,0	1,4	41,8	6,4	3,7	−0,1
9. Ocupaciones elementales	**2.428,9**	**42,4**	**1,8**	**228,7**	**10,4**	**12,9**	**0,1**
O. Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	**1.469,2**	**33,8**	**2,4**	**48,4**	**3,4**	**7,8**	**−0,5**
91. Empleados domésticos	458,7	2,0	0,4	−26,9	−5,5	2,4	−0,4
92. Otro personal de limpieza	689,2	13,6	2,0	22,6	3,4	3,7	−0,2
93. Ayudantes de preparación de alimentos	164,1	22,3	15,7	60,1	57,8	0,9	0,3
94. Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios	157,1	−4,2	−2,6	−7,5	−4,6	0,8	−0,1
P. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	**959,7**	**8,5**	**0,9**	**180,3**	**23,1**	**5,1**	**0,6**
95. Peones agrarios, forestales y de la pesca	387,1	6,0	1,6	66,8	20,9	2,1	0,2
96. Peones de la construcción y de la minería	111,8	9,3	9,1	23,5	26,6	0,6	0,1
97. Peones de las industrias manufactureras	203,5	−2,5	−1,2	46,9	29,9	1,1	0,2
98. Peones del transporte, descargadores y reponedores	257,3	−4,4	−1,7	43,1	20,1	1,4	0,1
0. Ocupaciones militares	**89,2**	**1,4**	**1,6**	**2,0**	**2,3**	**0,5**	**0,0**
Q. Ocupaciones militares	**89,2**	**1,4**	**1,6**	**2,0**	**2,3**	**0,5**	**0,0**
00. Ocupaciones militares	89,2	1,4	1,6	2,0	2,3	0,5	0,0

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

por dos factores clave: cambio técnico e internacionalización económica, que en el periodo más reciente están fuertemente modulados por la digitalización.

Pero la peculiaridad española es que, de hecho, su perfil ocupacional diverge del de los grandes países europeos más avanzados en este sentido (gráfico II-10). En Suecia y el Reino Unido la «polarización» se traduce en un peso mucho mayor de profesionales, por un lado, y del grupo de servicios y ventas, por otro; en Alemania y Francia es visible, y también en alguna medida en Italia, que los profesionales comparten

GRÁFICO II-10. EMPLEO POR OCUPACIONES EN VARIOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2017
(Porcentajes, medias anuales)



Fuentes: Eurostat, *Labour Force Survey.*

importancia con los técnicos de apoyo, una categoría que en gran medida refleja la sofisticación de los procesos productivos, y cuyo mayor peso en estos países de amplia base industrial probablemente se deba a que las industrias son ahora más demandantes de estos tipos de ocupaciones y menos de las tradicionales de planta. En España es mayor el peso de servicios y ventas, y los profesionales están en segundo lugar, pero con menor peso, y bastante por detrás que en los otros países.

Tal divergencia ya se apuntó en el Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, advirtiendo de lo preocupante que resultaba en ese contexto y recordando la necesidad de dar un fuerte impulso coordinado a un amplio abanico de políticas. Esto es lo que en

sus conclusiones y propuestas se denominó una estrategia digital para España, entendida como instrumento para asumir el reto de la digitalización en buenas condiciones y lograr que a medio plazo el saldo sobre el empleo y el bienestar fuera plenamente positivo.

De acuerdo con el informe, en efecto, resulta necesario en España desplegar una batería de instrumentos englobados en una estrategia país[13] que se desarrolle a corto, medio y largo plazo, y abarque medidas de impulso y promoción de la transformación digital del conjunto de la sociedad y de adaptación al cambio y limitación de los impactos no deseados. Todo ello sobre la base de una gestión y gobernanza del proceso cuyo objetivo debe ser una transición tecnológica inclusiva, sostenible y enriquecedora.

Entre otras cuestiones, ello llevaba a concluir que resulta necesario valorar y evaluar la brecha digital y la penetración de la digitalización en los diferentes sectores de la actividad productiva; es conveniente, por tanto, mejorar la información existente sobre los diferentes aspectos relacionados con la transformación digital, pero, sobre todo, sobre los usos avanzados de la tecnología digital y la dinámica de sus efectos en el mercado de trabajo.

En este campo específico, el informe efectuó asimismo una serie de conclusiones y propuestas relevantes, tanto sobre la transformación digital de los empleos como sobre las relaciones laborales. Unas y otras se recogen a continuación en el recuadro II-2.

1.2.2.5. *Los empleos: situaciones profesionales. Temporalidad y tiempo parcial en el empleo asalariado*

Prosiguió la tendencia a un mayor aumento en el empleo asalariado

El mayor crecimiento del empleo por situaciones profesionales en 2017 correspondió, de acuerdo con la EPA, al de carácter asalariado, con un incremento del 3,2 por 100 (3,8 por 100 en el sector privado), lo que supone 487.000 personas más en media anual. Este crecimiento mayor que el del conjunto de los ocupados viene siendo la tónica en los últimos años, con un incremento total entre 2013 y 2017 de algo más de 1,6 millones de empleos asalariados (esto es, un 11,7 por 100), 1,5 millones de ellos en el sector privado (que acumula un incremento del 14,7 por 100 en la recuperación) y el resto en el sector público, cuyo número de asalariados supera ya ligeramente el volumen de empleo que tenía en 2007 (debe recordarse que aquí solo hubo pérdida sustancial en los años 2012 y 2013). El crecimiento más igualado en 2017 en el número de asalariados por sexo, reforzado por el incremento femenino en los correspondientes al sector público es un dato muy positivo, aunque no haya sido bastante para enjugar el descenso en el empleo de las mujeres en las categorías por cuenta propia, de manera que prosigue el menor dinamismo del empleo femenino ya observado en los datos generales.

13. Véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía,* apartado 3 del capítulo IV, «La digitalización como estrategia integral».

RECUADRO II-2. INFORME CES 3/2017, LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL MERCADO DE TRABAJO

Cualificaciones y competencias

En la perspectiva de retos y oportunidades de la transformación digital en el empleo, lo más relevante es atender a los cambios en los contenidos concretos de las ocupaciones y a las vías de ajuste entre las competencias y cualificaciones adquiridas y requeridas en, respectivamente, la oferta y la demanda de trabajo para el futuro: la OCDE estima que, en promedio, en torno al 25 por 100 de los empleos experimentarán a medio plazo cambios significativos en sus contenidos actuales y un 9 por 100 serían desplazados por la automatización.

Por otro lado, las competencias digitales están permeando los requerimientos de nuevas cualificaciones y habilidades en todas las ocupaciones laborales, pero también están creando otras nuevas. En este sentido, uno de los sectores centrales es el de las industrias TIC, donde los datos hablan de un importante aumento del empleo en el último decenio. Pese a este aumento, habría ya un exceso de demanda en este campo, con un volumen de vacantes sin cubrir en la UE-28 que aumentaría, según las previsiones efectuadas, hasta casi 800.000 en el año 2020.

Esta situación sería resultado del mayor ritmo de generación de puestos para profesionales que los disponibles en la oferta de nuevos graduados, a su vez relacionada con el bajo paro actual en estas profesiones, con los plazos para la generación de nuevas promociones de graduados y, sobre todo, con la propia inercia demográfica europea, con una población joven cada vez más pequeña. La clave para el futuro inmediato es, entonces, la capacidad de atraer más talento digital, un aspecto en el que España aún está rezagada, como muestra el que ocupe el puesto 35 de 118 en el denominado Índice de Competitividad del Talento Global 2017.

El talento digital se plasmaría, en buena medida, en los denominados contenidos STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, por sus siglas en inglés), que además de los contenidos específicos de estas disciplinas presuponen altas capacidades de abstracción y resolución de problemas complejos. No obstante, hay que insistir en que debe acompañarse de otras, como la capacidad de comunicación y las habilidades de tipo relacional o social.

En España hay, como en toda Europa, margen de mejora para incrementar el peso de las profesiones STEM, y el paso principal es fomentar la incorporación de más mujeres en estos estudios. Hay que recordar, además, que si se mantiene la tendencia actual, las mujeres tendrían menor probabilidad de beneficiarse de las nuevas oportunidades de empleo en ingenierías, computación intensiva, trabajo matemático y campos relacionados que surgirían de la digitalización de la economía, lo cual condiciona un riesgo de agravamiento de las desigualdades de género en lo relativo al empleo.

Para afrontar todos estos cambios, comprender su alcance y trazar estrategias adecuadas se enumeran a continuación algunas propuestas de medidas a corto, medio y largo plazo, en tres grandes grupos de políticas: de empleo, orientadas a preparar a la población laboral para los cambios en los contenidos de los trabajos y ante el riesgo de automatización

RECUADRO II-2. INFORME CES 3/2017, LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL MERCADO DE TRABAJO *(continuación)*

de ciertos puestos; medidas capaces de retener y atraer el talento digital; y políticas educativas para promover un mayor desarrollo de las capacidades científicas y técnicas, soporte básico de dicho talento. Las políticas a desarrollar deben en todo caso involucrar a los agentes concernidos, desde un modelo de innovación abierta y plataformas de colaboración público-privada.

Políticas activas para el nuevo entorno digital

- Potenciar políticas activas de empleo en el puesto de trabajo a lo largo de toda la vida laboral, especialmente las relativas a formación continua, incluyendo la formación *online,* con promoción de los MOOC (cursos *online* masivos y abiertos, por sus siglas en inglés).
- Realizar un seguimiento en aquellos sectores en los que la digitalización sea un instrumento esencial para la mejora de la productividad, promoviendo así la formación continua en las empresas para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo y estableciendo proyectos que reubiquen a los trabajadores en los nuevos modelos de negocio.
- Elaborar un catálogo de titulaciones acorde a las necesidades de la sociedad digital, en el que es imprescindible una amplia colaboración con las empresas y los representantes de los trabajadores.
- Definición de las competencias transversales o genéricas que deben tener los grupos de perfiles profesionales.
- Desarrollo y actualización detallada de los mapas de empleabilidad de las titulaciones.
- Acelerar la puesta en marcha de programas de especialización y de los correspondientes certificados de profesionalidad para aprovechar el surgimiento de nuevos nichos de oportunidad.
- Plan de formación de capacitación TIC para desempleados que facilite su reincorporación al empleo.
- Establecer a nivel ministerial un observatorio específico sobre empleo y brecha digital, transversal a todos los sectores productivos.

Políticas educativas para desarrollar el talento digital

- Potenciar las vocaciones STEM entre los jóvenes, incorporando desde la educación primaria las oportunas asignaturas de contenido tecnológico adaptadas a la nueva realidad digital, así como valores transversales sobre la seguridad y la confianza en lo digital y fomento de la cultura emprendedora.
- Promover una mayor participación femenina en los estudios científicos y tecnológicos, tanto en los estudios universitarios como en los ciclos formativos de grado superior, con actuaciones en distintos ámbitos: desde la superación de barreras y estereotipos sociales y familiares en la elección de estudios profesionales, a la disposición de medidas positivas en el acceso femenino a prácticas en empleos relacionados con las profesiones STEM.

RECUADRO II-2. INFORME CES 3/2017, LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL MERCADO DE TRABAJO *(continuación)*

- Promover el equipamiento y uso de tecnologías digitales desde los primeros niveles educativos.
- Formar y/o actualizar a los docentes en el conocimiento y dominio de nuevas tecnologías y aplicaciones para uso en el aula, así como su enseñanza por proyectos, incluyendo el emprendimiento digital.

Sobre digitalización y relaciones laborales

La digitalización de la economía presenta múltiples implicaciones y efectos en las formas de trabajar y de organizar el trabajo, y por ello en las relaciones laborales y en las condiciones en que este se presta.

La digitalización de la producción de bienes y servicios puede afectar, entre otros aspectos relevantes, a la propia aplicación de la relación de trabajo asalariado, del contrato de trabajo, en el contexto de la aparición de formas de empleo novedosas; al contenido de la prestación laboral; al ejercicio de los poderes empresariales de dirección y control; al lugar y al tiempo de la prestación de trabajo; a los salarios; a la formación en el empleo; a la seguridad y salud en el trabajo; al acceso a la protección social; o, en el plano colectivo, a los instrumentos de representación y negociación colectiva.

La generalización del uso de las TIC en las empresas ha dado lugar a controversias y debates, que se han proyectado en el ámbito jurisdiccional, sobre la relación entre las facultades empresariales de supervisión y control en relación a aquellas y los derechos fundamentales de los trabajadores, situaciones que demandan respuestas desde el propio terreno de las relaciones laborales, comenzando por su principal instrumento, la negociación colectiva.

Las dinámicas de la digitalización y su impacto en las relaciones laborales plantean además otro tipo de retos que derivan de los cambios de los modelos de negocio, del surgimiento de nuevas formas de empleo basadas en la economía *online,* y del incremento de capacidades que permite una cada vez más amplia conectividad.

Los expertos prevén transformaciones en las relaciones de trabajo a partir de cambios en la regularidad que ha venido caracterizando la prestación laboral por cuenta ajena, materializadas en la fragmentación de los procesos productivos y su creciente descentralización, entre otras.

Además, el proceso de digitalización está contribuyendo al surgimiento de nuevas formas de empleo muy dispares, que ofrecen nuevas oportunidades y plantean nuevos riesgos.

Anticiparse a los cambios y gobernar las tendencias para favorecer una transformación digital inclusiva en las relaciones laborales

A juicio del CES es necesario anticipar los cambios y gobernar las tendencias que se han comenzado a dibujar en los últimos años con el fin de favorecer una transformación tecnológica que sea inclusiva también en el terreno del empleo y de las relaciones laborales.

Ante este objetivo complejo y a largo plazo, resulta adecuado plantear medidas integradas en estrategias de amplio alcance sobre la base de un diagnóstico compartido y con

RECUADRO II-2. INFORME CES 3/2017, LA DIGITALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS PARA EL MERCADO DE TRABAJO *(continuación)*

la participación de los interlocutores sociales. En este sentido, el diálogo social, tanto de ámbito tripartito como bipartito, que ha venido abordando en estos años, en el plano europeo y nacional, las dinámicas de cambio en las organizaciones productivas y sus efectos sociales y laborales, debería jugar un papel protagonista.

Asimismo, es necesario reforzar el papel de la negociación colectiva y el enriquecimiento de sus contenidos en relación con los cambios tecnológicos y sus repercusiones en el empleo y en las relaciones de trabajo. La negociación colectiva, por su naturaleza y por las funciones que cumple, es el instrumento que puede facilitar, en particular, una adecuada gobernanza de las estrategias de transformación digital de las organizaciones productivas, dinamizando las relaciones laborales en un sentido proactivo; es decir, anticipándose a los cambios y sus efectos, y equilibrador en relación con estas.

Por otra parte, la evolución en el periodo reciente y, sobre todo, las perspectivas de desarrollo del trabajo en plataformas digitales en Internet hace necesario contar con herramientas adecuadas para conocer de forma fiable el mismo en su dimensión y en sus características sociológicas y laborales. El seguimiento de sus dinámicas y de sus efectos en el mercado de trabajo, a partir de una información estadística adecuada, redundaría en un refuerzo de la transparencia de este, y en una mejor capacidad para afrontar los retos que plantean estas y otras nuevas formas de empleo.

Entre los ocupados por cuenta propia destaca en 2017 el crecimiento de la categoría de empleadores, que aumentó un 5,7 por 100, lo que supone 51.500 personas más que en 2016. En el periodo de recuperación acumula ya un 10,2 por 100 de incremento; en contraste con ello, la de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes muestra en 2017 un descenso de 51.000 personas en su volumen de empleo, un –2,4 por 100 en media anual, suficiente para llevar a cifras negativas el saldo del periodo de recuperación. En el resto de las situaciones por cuenta propia se observa una evolución en el año 2017 descendente, pero apenas significativa[14], del empleo de miembros de cooperativas, y la continuidad del declive en el número de personas que trabajan como ayuda, sin contraprestación económica directa, en los negocios o explotaciones familiares.

Como se acaba de explicar, en todas estas situaciones por cuenta propia son perceptibles los peores datos relativos a las mujeres. En la de empresarios sin asalariados o trabajadores independientes, el descenso fue notable en ambos sexos, pero más pronunciado en el caso femenino (–3,3 por 100, frente a 2,0 por 100 en el masculino); y el ya

14. Al margen de los posibles problemas conceptuales de la definición utilizada en la EPA para la estimación del volumen de empleo en la economía social, el pequeño número de personas encuadradas en la categoría de miembros de cooperativas implica una mayor variabilidad de los datos, puramente estadística, que resta significación a las variaciones intertrimestrales o interanuales de estos.

CUADRO II-13. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2017

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		2016-2017		2007-2017		2007-2013		2013-2017	
Sexo y situación profesional	**2017**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Ambos sexos	**18.824,8**	**483,3**	**2,6**	**–1.755,1**	**–8,5**	**–3.440,9**	**–16,7**	**1.685,8**	**9,8**
Trabajador por cuenta propia	3.103,1	–4,0	–0,1	–499,6	–13,9	–542,0	–15,0	42,4	1,4
Empleador	960,9	51,5	5,7	–153,7	–13,8	–242,6	–21,8	88,9	10,2
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.032,7	–51,0	–2,4	–155,2	–7,1	–137,1	–6,3	–18,1	–0,9
Miembro de una cooperativa	23,8	–2,5	–9,5	–55,1	–69,8	–55,6	–70,5	0,5	2,1
Ayuda en la empresa o negocio familiar	85,8	–1,9	–2,2	–135,4	–61,2	–106,6	–48,2	–28,8	–25,1
Asalariados: Total	15.715,1	486,9	3,2	–1.253,0	–7,4	–2.899,0	–17,1	1.646,0	11,7
Sector público	3.028,6	27,8	0,9	59,0	2,0	–32,2	–1,1	91,2	3,1
Sector privado	12.686,5	459,1	3,8	–1.311,9	–9,4	–2.866,6	–20,5	1.554,7	14,0
Otra situación	6,6	0,4	6,5	–2,6	–28,3	0,0	0,0	–2,6	–28,3
Varones	**10.266,3**	**265,5**	**2,7**	**–1.801,1**	**–14,9**	**–2.751,6**	**–22,8**	**950,5**	**10,2**
Trabajador por cuenta propia	2.061,6	15,6	0,8	–407,7	–16,5	–430,0	–17,4	22,3	1,1
Empleador	672,0	45,3	7,2	–168,0	–20,0	–230,4	–27,4	62,4	10,2
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.335,0	–27,1	–2,0	–149,8	–10,1	–123,8	–8,3	–26,0	–1,9
Miembro de una cooperativa	15,6	–2,1	–11,9	–39,9	–71,9	–39,5	–71,2	–0,4	–2,5
Ayuda en la empresa o negocio familiar	39,0	–0,5	–1,3	–50,0	–56,2	–36,3	–40,8	–13,7	–26,0
Asalariados: Total	8.202,1	250,8	3,2	–1.389,8	–14,5	–2.318,1	–24,2	928,3	12,8
Sector público	1.347,6	–1,7	–0,1	–64,0	–4,5	–68,9	–4,9	4,9	0,4
Sector privado	6.854,5	252,5	3,8	–1.325,8	–16,2	–2.249,2	–27,5	923,4	15,6
Otra situación	2,6	–0,9	–25,7	–3,6	–58,1	–3,5	–56,5	–0,1	–3,7
Mujeres	**8.558,5**	**217,7**	**2,6**	**45,9**	**0,5**	**–689,4**	**–8,1**	**735,3**	**9,4**
Trabajador por cuenta propia	1.041,6	–19,5	–1,8	–91,8	–8,1	–112,0	–9,9	20,2	2,0
Empleador	288,9	6,2	2,2	14,3	5,2	–12,3	–4,5	26,6	10,1
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	697,7	–23,9	–3,3	–5,3	–0,8	–13,2	–1,9	7,9	1,1
Miembro de una cooperativa	8,2	–0,4	–4,7	–15,3	–65,1	–16,1	–68,5	0,8	10,8
Ayuda en la empresa o negocio familiar	46,8	-1,4	-2,9	-85,5	-64,6	-70,3	-53,1	-15,2	-24,5
Asalariados: Total	7.512,9	236,0	3,2	136,7	1,9	-580,8	-7,9	717,5	10,6
Sector público	1.681,0	29,5	1,8	123,0	7,9	36,7	2,4	86,3	5,4
Sector privado	5.832,0	206,6	3,7	13,9	0,2	-617,4	-10,6	631,3	12,1
Otra situación	4,0	1,3	48,1	1,0	33,3	3,5	116,7	-2,5	-38,5

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

destacado crecimiento en la de empleadores se originó en buena medida por el correspondiente a los varones (7,2 por 100, 45.300 ocupados más en el último año), con cifras más modestas en las mujeres (2,2 por 100, 6.200 ocupadas más en el mismo periodo).

Autónomos: relativo estancamiento en la recuperación

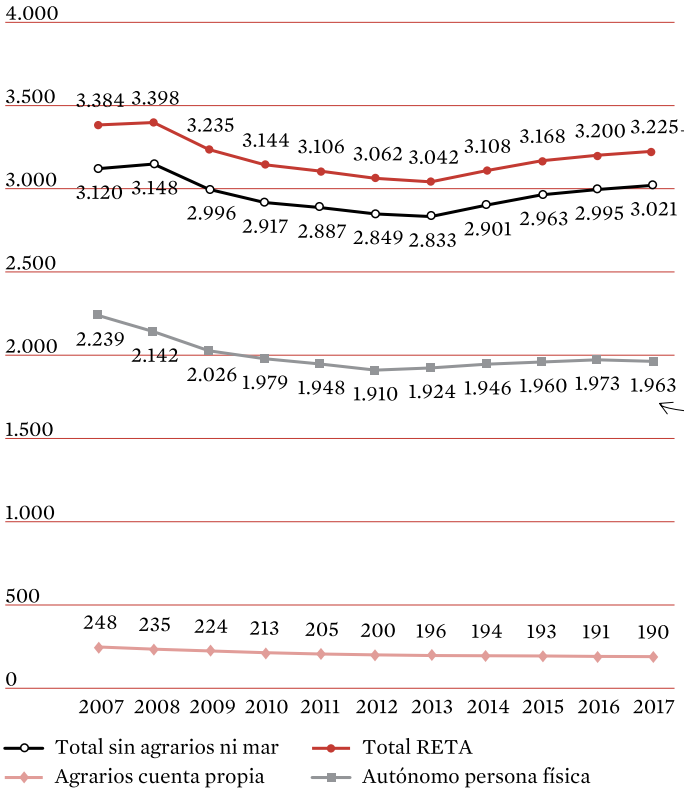
El número de personas ocupadas como empresarios sin asalariados y trabajadores independientes vienen reduciéndose a lo largo de toda la crisis, y también durante el periodo de recuperación, dentro del cual el descenso de 2017 resulta especialmente intenso. No hay que olvidar que en esta trayectoria influye —y no poco— la tendencia de muy largo plazo al descenso del empleo agrario, en especial por cuenta propia. Por otro lado, la permeabilidad estadística entre ambas situaciones (los empresarios sin asalariados al contratar alguno pasarían a clasificarse como empleadores) puede haber impulsado, al ir consolidándose la recuperación de la economía, un mayor grado de trasvase entre empresarios sin asalariados y empleadores.

Para calibrar estos factores hay que acudir a las cifras de afiliados al RETA, distinguiendo, por un lado, los autónomos dentro y fuera del sector agrario y, por otro, los autónomos con o sin asalariados. De hecho, los afiliados en el sistema especial agrario dentro del RETA presentan descensos ininterrumpidos en los diez últimos años (como en los veinte anteriores), que se han ralentizado desde 2014, pero que han sido muy considerables, en torno al –4 por 100 anual, en los años anteriores. Cabe, pues, colegir que en el descenso de los autónomos ha tenido un efecto importante el declive en el empleo agrario, pero no en el periodo de recuperación. En cambio, los datos apuntan a que, efectivamente, tras el descenso en la EPA habría cierto trasvase entre autónomos y empleadores, toda vez que la afiliación del RETA muestra un incremento medio del 1,5 por 100 (en torno a 6.500 personas) en 2017 en los autónomos con asalariados.

Ahora bien, descontando el conjunto de situaciones encuadradas en el RETA que no se corresponden estrictamente con trabajadores autónomos y que suponen algo más de un tercio de los afiliados a este régimen (gráfico II-11), el número de autónomos «personas físicas» (en la denominación del MEYSS) apenas ha experimentado variaciones relevantes desde 2014, con pequeños incrementos desde ese año (en torno a 15.000 personas, un 0,7 por 100 de incremento acumulativo anual) y un ligero descenso (unas 10.000 personas) en 2017, en una tendencia bastante más acorde con la que ofrecen las cifras de la EPA y que apunta a un relativo estancamiento del empleo autónomo propiamente dicho en el periodo de recuperación.

Habrá que atender a la evolución de este tipo de empleo en los próximos ejercicios, pero, a la vista de los resultados de 2017 el cambio en las medidas para incentivarlo no parece haber tenido por ahora el efecto esperado. Hay algunos rasgos de la composición de los afiliados al RETA como autónomos que podrían apuntar, además, hacia las razones de ese escaso resultado. Entre ellas cabe destacar la elevada frecuencia de la cotización por la base mínima, que supuso el 86 por 100 de los casos en 2017, pese a la mayor edad media de los autónomos, que tienen un 42 por 100 de afiliados de 50 y más años de edad frente al 30 por 100 presente en el total del empleo.

GRÁFICO II-11. AFILIADOS AL RETA: TOTAL Y AUTÓNOMOS PROPIAMENTE DICHOS, 2007-2017
(Miles de personas)



Miles, 2017	
Familiar colaborador	195
Socio de sociedad	574
Miembro órgano admón. sociedad	415
Familiar de socio	45
Religioso	11
Colegio profesional	27
Persona física	**1.963**

Autónomos con asalariados			
2016	2017	2016/17	%
427.857	434.342	6.485	1,5

Nota: por autónomos persona física se entienden los afiliados a alguno de los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social que no están integrados como socios y, en su caso, administradores de sociedades mercantiles, cooperativas u otras entidades societarias, en particular los colegios profesionales. También se excluyen los que figuran como colaboradores familiares y los que están registrados formando parte del colectivo especial de trabajadores compuesto por los miembros de órdenes religiosas, encuadrados en el RETA, tanto en el caso de las denominadas de vida activa (que ejercen efectivamente actividad laboral) como las de vida contemplativa.
Fuentes: elaboración propia a partir de (1) total RETA y agrarios: datos medios mensuales de afiliación a la Seguridad Social (el total incluye pesca por cuenta propia). (2) Autónomos persona física-resto de colectivos, y autónomos con asalariados: informes trimestrales de la DG de Economía Social y Autónomos del MEYSS.

En un momento de mayor creación de empleo y mejores expectativas, es posible que estos datos trasluzcan una situación económico-financiera tal que condicione una más baja preferencia por el trabajo autónomo, sobre todo a medio y largo plazo. La cuestión problemática es que esto se puede hacer extensible a las pymes y, de hecho, a las iniciativas de emprendimiento.

Más temporalidad, pese al buen crecimiento del empleo asalariado indefinido en el sector privado

Por primera vez en el periodo de recuperación (cuadro II-14), el número de personas ocupadas como asalariadas con contrato indefinido creció más que el correspondiente a las que tenían contrato temporal; por otro lado, aunque en términos porcentuales el ritmo de crecimiento continúa siendo mayor en estos últimos (5,6 frente

CUADRO II-14. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, SEXO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2017

(Miles de personas, medias anuales y variaciones en cada caso en miles y en porcentajes. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total de asalariados)

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
Sector privado	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**
2017	12.686,5	9.212,8	3.473,7	27,4	6.854,5	4.972,5	1.882,0	27,5	5.832,0	4.240,3	1.591,7	27,3
Variaciones												
2016-2017	459,1	279,3	179,8	0,4	252,5	189,6	62,9	−0,1	206,6	89,7	116,9	1,1
%	3,8	3,1	5,5		3,8	4,0	3,5		3,7	2,2	7,9	
2007-2017	−1.311,9	−201,9	−1.110,0	−5,4	−1.325,8	−552,3	−773,5	−5,0	13,9	350,4	−336,5	−5,8
%	−9,4	−2,1	−24,2		−16,2	−10,0	−29,1		0,2	9,0	−17,5	
2007-2013	−2.866,6	−964,2	−1.902,5	−8,7	−2.249,2	−1.016,4	−1.232,9	−8,5	−617,4	52,2	−669,6	−8,9
%	−20,5	−10,2	−41,5		−27,5	−18,4	−46,4		−10,6	1,3	−34,7	
2013-2017	1.554,7	762,3	792,5	3,3	923,4	464,1	459,4	3,5	631,3	298,2	333,1	3,1
%	14,0	9,0	29,6		15,6	10,3	32,3		12,1	7,6	26,5	

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
Sector público	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**
2017	3.028,6	2.311,4	717,2	23,7	1.347,6	1.107,2	240,4	17,8	1.681,0	1.204,1	476,8	28,4
Variaciones												
2016-2017	27,8	−15,3	43,1	1,2	−1,7	−14,6	12,8	1,0	29,5	−0,9	30,3	1,3
%	0,9	−0,7	6,4		−0,1	−1,3	5,6		1,8	−0,1	6,8	
2007-2017	59,0	112,2	−53,2	−2,3	−64,0	−34,3	−29,8	−1,3	123,0	146,4	−23,5	−3,7
%	2,0	5,1	−6,9		−4,5	−3,0	−11,0		7,9	13,8	−4,7	
2007-2013	−32,2	163,9	−196,1	−6,4	−68,9	8,7	−77,7	−4,8	36,7	155,1	−118,5	−8,2
%	−1,1	7,5	−25,5		−4,9	0,8	−28,8		2,4	14,7	−23,7	
2013-2017	91,2	−51,7	142,9	4,1	4,9	−43,0	47,9	3,5	86,3	−8,7	95,0	4,4
%	3,1	−2,2	24,9		0,4	−3,7	24,9		5,4	−0,7	24,9	

CUADRO II-14. ASALARIADOS POR TIPO DE CONTRATO, SEXO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2017 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales y variaciones en cada caso en miles y en porcentajes. Tasas de temporalidad como porcentaje de temporales sobre el total de asalariados)

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
Sector privado	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**	**Total**	**Indefinido**	**Temporal**	**Tasa temp.**
2017	15.715,1	11.524,2	4.190,9	26,7	8.202,1	6.079,7	2.122,4	25,9	7.513,0	5.444,4	2.068,5	27,5
Variaciones												
2016-2017	486,9	264,0	222,9	0,6	250,8	175,0	75,7	0,1	236,1	88,8	147,2	1,1
%	3,2	2,3	5,6		3,2	3,0	3,7		3,2	1,7	7,7	
2007-2017	–1.252,9	–89,7	–1.163,2	–4,9	–1.389,8	–586,6	–803,3	–4,6	136,9	496,8	–360,0	–5,4
%	–7,4	–0,8	–21,7		–14,5	–8,8	–27,5		1,9	10,0	–14,8	
2007-2013	–2.898,8	–800,3	–2.098,6	–8,4	–2.318,1	–1.007,7	–1.310,6	–8,3	–580,7	207,3	–788,1	–8,8
%	–17,1	–6,9	–39,2		–24,2	–15,1	–44,8		–7,9	4,2	–32,5	
2013-2017	1.645,9	710,6	935,4	3,5	928,3	421,1	507,3	3,7	717,6	289,5	428,1	3,4
%	11,7	6,6	28,7		12,8	7,4	31,4		10,6	5,6	26,1	

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

a 2,3 por 100, respectivamente, en temporales y en indefinidos), es importante apreciar el distinto comportamiento por sectores, público y privado, dado que en el público el incremento del empleo fue, en su totalidad, de carácter temporal, anotándose un descenso en el indefinido, mientras que en el sector privado el temporal creció un 5,5 por 100 (180.000 personas más) y el indefinido un 3,1 por 100 (279.000 más).

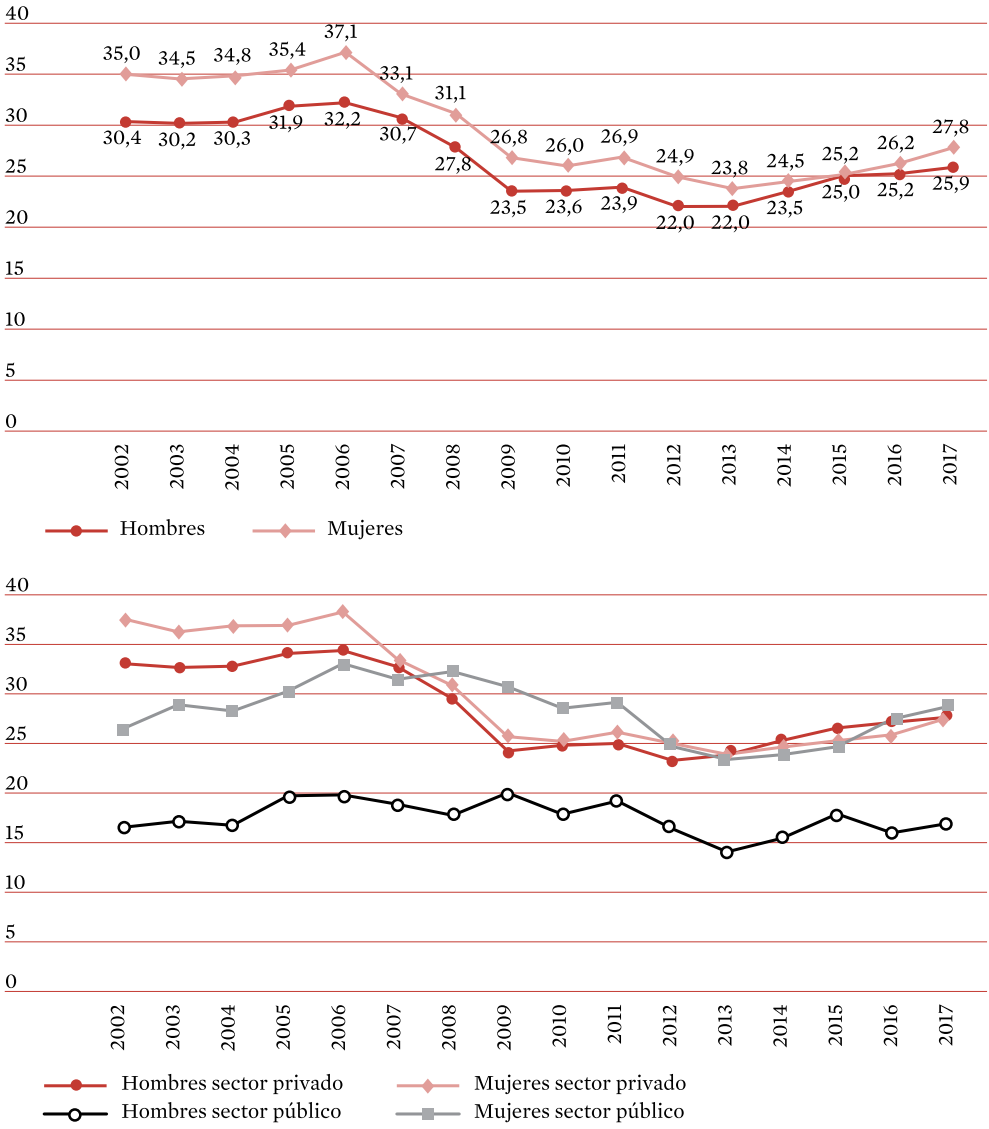
Este mejor comportamiento del empleo asalariado indefinido en el sector privado no fue lo bastante pronunciado como para impedir una nueva alza, de 0,6 puntos porcentuales, en la tasa de temporalidad en 2017. En media anual, dicha tasa se situó en el 26,7 por 100, manteniendo aún un nivel claramente inferior al de todos los años anteriores a la crisis (de hecho, solo se encuentran cifras similares en los primeros años noventa), pero ha crecido ya 3,5 puntos desde 2013; en el sector privado el crecimiento de la temporalidad en 2017 fue algo menor (0,4 puntos), mientras que en el público se cifró en 1,2 puntos. Con estos resultados, la tasa de temporalidad de cada uno de estos sectores se situó en 2017 en un 27,4 y un 23,7 por 100, respectivamente en el privado y en el público.

La temporalidad creció mucho más entre las mujeres que entre los varones asalariados. Así, las primeras presentan una tasa del 27,5 por 100 en 2017, frente al 25,9 por 100 correspondiente a los varones, lo que supuso cierta reapertura de la distancia entre unas y otros en cuanto a la temporalidad del empleo. Ahora bien, estos resultados están condicionados por la creación de empleo asalariado exclusivamente femenino en el sector público en 2017 —como en todo el periodo de recuperación— de la que antes se habló. De hecho, cuando se atiende a las tasas de temporalidad por sexo y sector en una perspectiva temporal más amplia (gráfico II-12), es visible cómo se mantiene la convergencia entre hombres y mujeres en el sector privado generada a raíz de la crisis, porque en la recuperación el incremento del empleo temporal está afectando por igual a ambos sexos mientras que en el sector público se reabre, desde 2013, la distancia en temporalidad por sexo.

Es muy llamativa en esta evolución la mayor estabilidad —y en cifras más bajas— de los varones asalariados en el sector público: de hecho, varones y mujeres en el sector privado, así como mujeres en el sector público, vienen mostrando en la recuperación tasas de temporalidad de nuevo crecientes y con valores muy parecidos, situados entre el 28 y el 29 por 100 en el último año; los varones en el sector público tienen tasas en general por debajo del 20 por 100 (un 17 por 100 en 2017), sin que la recuperación haya impulsado un cambio claro de tendencia al alza o a la baja. La escasa entrada de varones en ese sector que refleja el poco o nulo incremento de su empleo masculino explicaría esta divergencia en los últimos años. Y también apuntaría a que la entrada de mujeres en el sector público en estos años ha sido con alta frecuencia con carácter temporal.

De todas formas, las diferencias más importantes en las tasas de temporalidad se observan en la edad de los asalariados, con pautas crecientes desde el inicio de la crisis que se han mantenido en el periodo de recuperación (gráfico II-13). Todos los grupos

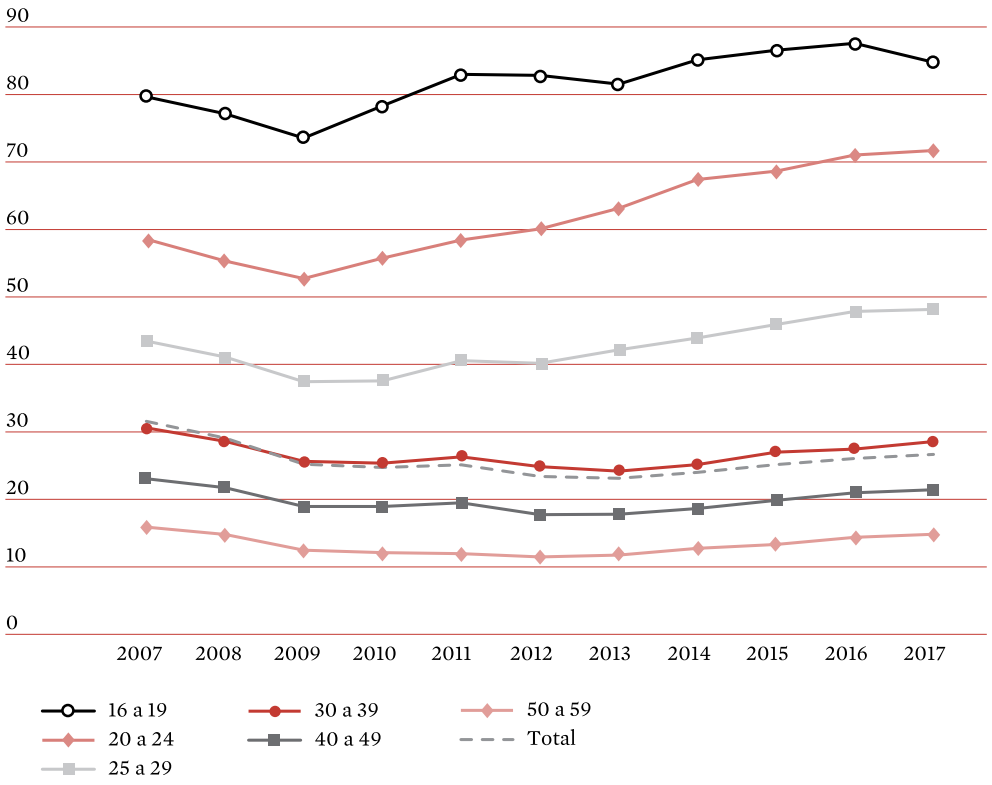
GRÁFICO II-12. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y SECTOR, 2002-2017
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total en cada caso)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

de edades por debajo de los 30 años tienen tasas de temporalidad más elevadas que el conjunto, estando por encima del 80 por 100 en los más jóvenes, en el 70 por 100 en los de 20 a 24 años y casi en el 50 por 100 en los de 25 a 29; desde ahí las cifras son mucho más bajas y menores según la mayor edad, cifrándose en 2017 en torno al 30, 20 y 15 por 100 en los grupos decenales de edades a partir de 30, 40 y 50 años.

GRÁFICO II-13. TEMPORALIDAD DE LOS ASALARIADOS POR GRUPOS DE EDAD, 2007-2017
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total en cada grupo, promedios anuales)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*.

Una lectura longitudinal de estos perfiles apunta a que, según cumplen años, las sucesivas generaciones reducen sus tasas de temporalidad. Esto indica a su vez que, pese a ser con una frecuencia muy mayoritaria la forma de entrada en el empleo asalariado, no es una situación que se prolongue a lo largo de la vida laboral, sino que se reduce sustancialmente con el transcurso del tiempo.

No obstante, se trata de periodos notablemente largos para el acceso mayoritario al empleo estable[15] y la temporalidad no deja de ser alta también en edades más mayores dentro de estos grupos jóvenes: la comparativa europea permite observar que, con los datos de Eurostat, la temporalidad del conjunto UE-28 fue, en el total de 15 a

15. Tras esa lectura longitudinal se observa que, en efecto, serían plazos largos: al comparar la tasa de temporalidad de quienes tenían 16 a 19 años en 2007 con quienes diez años después, en 2017, tienen diez años más (es decir, el grupo de 25 a 29 años), se colige que el paso es del 80 al 49 por 100 para esa generación, lo cual da una tasa todavía cercana al 50 por 100. Para pasar a tasas sustancialmente por debajo del 50 por 100, en esta lectura el mismo grupo de 25 a 29 necesitaría tener entre 5 y 10 años más, dado que es a partir de los 30-39 años cuando se reduce al 30 por 100.

64 años, del 14,4 por 100, frente al 26,7 por 100 en España. En el grupo de 20 a 24 años la tasa correspondiente a la UE-28 fue un 43,9 por 100, más de 30 puntos menor que la de España; y en el de 25 a 34 años fue un 18,8 por 100, 21 puntos por debajo de la española.

Por otro lado, las cifras actuales en España para los menores de 30 años están muy por encima de las que había anteriormente en nuestro país, y está por ver si a medio plazo conseguirán reducirla hasta los niveles que muestran ahora los más mayores. Esta situación indica la necesidad de buscar, una vez consolidada la recuperación de la economía y de la creación de empleo, nuevos instrumentos para reducir la elevada temporalidad que afecta al empleo asalariado en España, en todas las edades, pero sobre todo en los menores de 30 años.

Como ya ocurrió en el año anterior, el empleo a tiempo completo creció más que el correspondiente a la jornada parcial en 2017. En media anual, el número de ocupados a tiempo completo aumentó en 455.000 personas, un 2,9 por 100, sobre todo por el avance del tiempo completo en el empleo asalariado del sector privado, que creció en 423.000 personas, un 4,3 por 100. El empleo a tiempo parcial creció a menor ritmo, un 1 por 100 atendiendo al total y un 1,6 por 100 entre los asalariados del sector privado. Además, acentuando la tendencia iniciada a partir de 2014, el tiempo parcial retrocedió en el empleo masculino en 2017, tanto en el total de los ocupados como en los asalariados del sector privado (–3,2 y –4,5 por 100, respectivamente), mientras siguió avanzando en el femenino (2,6 y 3,8 por 100 en cada caso). Los datos muestran que ha cedido el alza de este tipo de jornada en los asalariados a partir de la recuperación, aunque con más claridad en el caso de los varones.

El tiempo parcial retrocedió en el empleo masculino

Una de las consecuencias del alza del tiempo parcial en la crisis fue el crecimiento, en toda la Unión Europea excepto Alemania, de la involuntariedad declarada por los asalariados para este tipo de jornada entre 2007 y 2013, lo que explica su descenso en la recuperación y también en 2017. Este fenómeno se observa sobre todo en seis países europeos, entre ellos España, donde la involuntariedad del trabajo asalariado a tiempo parcial es más alta; el caso más extremo sería, de un lado, Grecia, con una involuntariedad por encima del 70 por 100, y de otro lado los de Estonia y Bélgica, ambos con menos de un 8 por 100. No obstante, se trata de un descenso todavía muy pequeño en comparación con el alza anterior. Y en España es todavía más pequeño a partir de los datos de 2017, dado que pese a que la reducción entre las mujeres fue de 1,6 puntos, entre los varones aumentó. Puede ser un hecho coyuntural, pero apunta a que tras esa mayor involuntariedad no estaría solo un ajuste «defensivo» de la jornada durante la crisis, sino también procesos de cambio de carácter estructural ajenos a la crisis. De ahí la importancia que se otorga a los datos de involuntariedad en el debate sobre la calidad del empleo hacia el futuro.

CUADRO II-15. EMPLEO POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2017

(Miles de personas, medias anuales y variaciones en cada caso en miles y en porcentajes.)

Sexo, situación profesional y jornada	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado
Jornada a tiempo completo						
2017	**16.005,9**	**10.337,9**	**9.514,3**	**6.266,9**	**6.491,6**	**4.071,1**
Var. 2016-2017	454,8	422,8	290,0	280,3	164,8	142,7
%	2,9	4,3	3,1	4,7	2,6	3,6
Var. 2007-2017	–2.189,5	–1.832,5	–2.055,4	–1.592,3	–134,1	–240,1
%	–12,0	–15,1	–17,8	–20,3	–2,0	–5,6
Var. 2007-2013	–3.763,7	–3.234,4	–2.983,8	–2.476,9	–779,9	–757,6
%	–20,7	–26,6	–25,8	–31,5	–11,8	–17,6
Var. 2013-2017	1.574,2	1.401,9	928,4	884,6	645,8	517,5
%	10,9	15,7	10,8	16,4	11,0	14,6
Jornada a tiempo parcial						
2017	**2.818,9**	**2.348,5**	**752,0**	**587,6**	**2.066,9**	**1.760,9**
Var. 2016-2017	28,4	36,1	–24,5	–27,8	52,9	63,9
%	1,0	1,6	–3,2	–4,5	2,6	3,8
Var. 2007-2017	434,3	520,5	254,3	266,5	180,0	254,0
%	18,2	28,5	51,1	83,0	9,5	16,9
Var. 2007-2013	322,7	367,8	232,2	227,6	90,5	140,1
%	13,5	20,1	46,7	70,9	4,8	9,3
Var. 2013-2017	111,6	152,7	22,1	38,9	89,5	113,9
%	4,1	7,0	3,0	7,1	4,5	6,9
% tiempo parcial						
2007	11,6	13,1	4,1	3,9	22,2	25,9
2013	15,8	19,7	7,8	9,3	25,3	31,7
2014	15,9	19,9	7,8	9,3	25,6	32,0
2015	15,7	19,5	7,9	9,4	25,2	31,3
2016	15,2	18,9	7,8	9,3	24,1	30,2
2017	15,0	18,5	7,3	8,6	24,2	30,2

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

Involuntariedad en el empleo asalariado temporal

En relación con la involuntariedad se cuenta ahora, como novedad, con cifras de Eurostat que permiten aproximarla para el empleo asalariado temporal. Sería una situación también creciente a raíz de la crisis en casi todos los países, y también habría retrocedido algo, aunque de manera aún poco consolidada, en el periodo de recuperación, tanto en España como en el conjunto UE-28. En 2017 un 53,9 por 100 de los asalariados con contrato temporal en la UE-28 señaló como principal motivo el no haber encontrado un empleo estable;

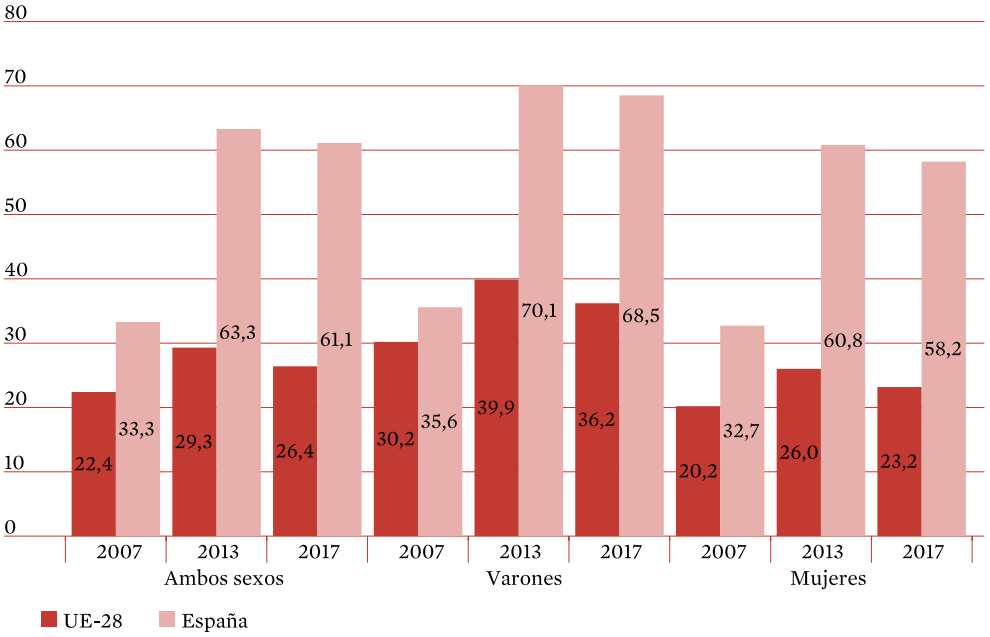
CUADRO II-16. EMPLEO A TIEMPO PARCIAL INVOLUNTARIO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017
(Miles de personas, medias anuales y variaciones en cada caso en miles y en porcentajes)

	Ambos sexos				Varones				Mujeres			
Países	**2007**	**2013**	**2016**	**2017**	**2007**	**2013**	**2016**	**2017**	**2007**	**2013**	**2016**	**2017**
UE-28	**22,4**	**29,3**	**27,7**	**26,4**	**30,2**	**39,9**	**37,6**	**36,2**	**20,2**	**26,0**	**24,6**	**23,2**
Bélgica	14,8	9,5	8,8	7,8	20,7	13,7	13,6	12,8	13,6	8,5	7,5	6,4
Bulgaria	60,6	61,8	58,7	58,7	63,6	65,8	57,1	72,0	58,7	58,6	60,2	47,2
Rep. Checa	14,8	16,9	14,2	9,1	10,7	8,6	12,4	6,6	15,9	19,5	14,7	9,9
Dinamarca	13,4	18,3	13,8	13,8	10,9	15,2	12,2	12,8	14,4	19,7	14,6	14,3
Alemania	22,6	15,6	12,0	11,3	37,3	24,2	18,8	17,8	19,6	13,8	10,4	9,8
Estonia	15,7	18,5	10,1	7,5	16,4	19,5	11,3	8,2	15,4	18,1	9,4	7,2
Irlanda	10,9	42,3	30,9	23,6	19,2	59,1	46,0	38,5	8,3	34,7	24,2	17,6
Grecia	45,1	68,2	72,0	70,2	48,8	70,7	76,4	75,3	43,6	66,7	69,0	66,9
España	**33,3**	**63,3**	**61,9**	**61,1**	**35,6**	**70,1**	**67,8**	**68,5**	**32,7**	**60,8**	**59,8**	**58,2**
Francia	31,5	39,4	44,2	43,1	36,6	45,6	51,8	51,1	30,6	38,1	42,3	41,0
Croacia	23,4	24,8	30,7	36,1	31,6	29,3	35,7	45,8	17,5	21,0	27,0	28,8
Italia	39,3	62,8	64,3	62,5	54,0	76,5	80,2	78,8	35,6	58,4	58,8	56,9
Chipre	30,7	55,8	69,4	67,4	39,6	62,5	78,6	74,9	27,6	51,9	62,2	62,8
Letonia	25,6	40,7	35,9	34,5	26,3	40,0	37,5	26,1	25,2	41,0	35,0	38,4
Lituania	28,1	32,7	31,6	30,6	28,3	32,7	32,0	30,5	28,0	32,7	31,4	30,7
Luxemburgo	5,2	10,6	11,6	13,4	—	9,8	7,6	8,3	4,5	10,8	12,5	14,3
Hungría	28,0	43,2	29,8	26,8	27,9	46,6	34,2	31,9	28,0	41,3	27,4	24,2
Malta	16,7	16,0	10,2	9,6	29,5	25,9	19,7	18,7	12,6	11,9	6,9	6,6
Holanda	5,1	9,8	9,9	8,2	6,3	13,6	14,6	12,7	4,7	8,5	8,2	6,5
Austria	12,3	11,8	13,0	12,4	16,7	17,2	19,6	18,7	11,5	10,6	11,3	10,8
Polonia	23,6	30,9	25,4	20,8	22,0	30,4	25,7	20,4	24,5	31,2	25,2	21,0
Portugal	38,6	48,8	48,7	47,5	32,3	42,2	42,1	44,3	41,1	52,8	52,5	49,2
Rumanía	53,1	55,9	57,8	55,8	65,8	66,6	68,1	66,2	38,6	43,3	44,8	42,5
Eslovenia	5,8	10,6	14,1	10,6	4,4	8,8	10,4	8,3	6,9	11,8	16,1	11,8
Eslovaquia	13,4	32,4	34,6	31,6	—	34,2	40,0	37,0	14,6	31,2	31,2	28,3
Finlandia	25,2	26,1	34,2	31,7	22,7	28,7	33,0	30,7	26,4	24,7	34,8	32,2
Suecia	25,8	29,7	28,3	27,0	25,5	31,6	32,0	30,8	25,9	29,0	26,9	25,5
Reino Unido	10,6	20,3	16,0	14,6	20,3	38,3	28,7	26,7	8,0	14,9	12,1	11,0

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.*

en España, esa proporción fue del 85,2 por 100. En la UE-28, otro 12,5 por 100 señaló no querer un contrato indefinido, un 14,5 por 100 asoció la temporalidad a un proceso de formación, y un 8,2 por 100 a encontrarse en periodo de prueba. Estos mismos motivos agruparon, en España, respectivamente, el 3,1, el 4,6 y el 1 por 100 de los casos. Claro que, como se colige de la caracterización del empleo asalariado temporal en España y, sobre todo, del resultado de las políticas de incentivación del empleo estable basadas en las conversiones en indefinidos de contratos temporales,

GRÁFICO II-14. ASALARIADOS TEMPORALES POR MOTIVO EN ESPAÑA Y EN LA UE-28, 2008-2017
(Porcentaje de los que no encontraron otro tipo de empleo sobre el total de asalariados con contrato temporal, promedios anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

con frecuencia la temporalidad opera aquí como una suerte de proceso de formación y periodo de prueba[16].

1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Como es habitual, el estudio del mercado de trabajo en esta Memoria termina con un trazado de 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[17].

16. Véase al respecto la Memoria CES 2015 (págs. 268 y 269), donde se explica que el comportamiento de los incentivos al empleo indefinido en distintas etapas apunta a que con frecuencia se retiene, a través de la conversión en indefinido haya o no incentivos, a trabajadores previamente contratados de manera temporal. La razón económica de este comportamiento estriba en el incremento de productividad que se obtenga tras la adquisición del asalariado temporal de competencias específicas a través del desempeño laboral, siempre que ese incremento supere el coste asociado a su despido, en el que deben incluirse los costes de reclutamiento y formación en el puesto del siguiente ocupante.
17. Como en cada edición de esta Memoria, es importante recordar que, además, las fuentes disponibles solo cubren una parte del total de 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.

Esta perspectiva complementa el estudio anterior, basado en datos de *stock*, que no serían sino los «saldos» de estas entradas y salidas en cada periodo. Se trata de un número muy alto de movimientos en cada momento: en 2017, la estadística de flujos de la EPA (cuadro II-17) recogió un total de 15,7 millones de movimientos, recogidos como entradas (o salidas) a la ocupación, al paro y a la inactividad desde (o hacia)

CUADRO II-17. FLUJOS DE ENTRADA Y SALIDA EN LAS SITUACIONES BÁSICAS DEL MERCADO LABORAL, 2017

(Población de 16 o más años por clasificación en la actividad económica en el trimestre actual y en el anterior, 2017)

Conceptos	Total (trimestre anterior)	Ocupados (trimestre anterior)	Parados (trimestre anterior)	Inactivos (trimestre anterior)	No consta (trimestre anterior)
2017 T1					
Total (trimestre actual)	38.608,0	18.482,2	4.226,3	15.765,2	134,3
Ocupados (trimestre actual)	18.438,3	17.299,6	791,2	345,2	2,3
Parados (trimestre actual)	4.255,0	747,0	2.776,5	728,3	3,2
Inactivos (trimestre actual)	15.914,7	435,6	658,6	14.691,8	128,7
2017 T2					
Total (trimestre actual)	38.629,1	18.375,4	4.258,2	15.870,0	125,5
Ocupados (trimestre actual)	18.813,3	17.376,7	1.030,2	403,7	2,8
Parados (trimestre actual)	3.914,3	588,0	2.586,4	737,3	2,6
Inactivos (trimestre actual)	15.901,5	410,7	641,6	14.729,0	120,1
2017 T3					
Total (trimestre actual)	38.662,7	18.885,3	3.801,1	15.855,2	121,1
Ocupados (trimestre actual)	19.049,2	17.620,5	902,7	522,5	3,6
Parados (trimestre actual)	3.731,7	732,3	2.239,2	758,0	2,2
Inactivos (trimestre actual)	15.881,8	532,5	659,2	14.574,7	115,3
2017 T4					
Total (trimestre actual)	38.716,6	19.049,1	3.670,8	15.858,6	138,0
Ocupados (trimestre actual)	18.998,4	17.664,1	860,7	469,8	3,7
Parados (trimestre actual)	3.766,7	779,5	2.194,1	790,2	2,8
Inactivos (trimestre actual)	15.951,6	605,6	616,0	14.598,6	131,4

Entradas trimestre	
2017 T1	
3.705,9	Total entradas
1.136,4	A la ocupación
1.475,3	Al paro
1.094,2	A la inactividad
2017 T2	
3.811,5	Total entradas
1.433,9	A la ocupación
1.325,3	Al paro
1.052,3	A la inactividad
2017 T3	
4.107,2	Total entradas
1.425,2	A la ocupación
1.490,3	Al paro
1.191,7	A la inactividad
2017 T4	
4.121,8	Total entradas
1.330,5	A la ocupación
1.569,7	Al paro
1.221,6	A la inactividad
15.746,4	**Total 2017**

Salidas trimestre	Desde ocupac.	Desde paro	Desde inactividad	Total
2017 T1	1.182,6	1.449,8	1.073,5	3.705,9
2017 T2	998,7	1.671,8	1.141,0	3.811,5
2017 T3	1.264,8	1.561,9	1.280,5	4.107,2
2017 T4	1.385,1	1.476,7	1.260,0	4.121,8
			Total 2017	**15.746,4**

Nota: no se han agregado las nuevas entradas («no consta» en trimestre anterior) para igualar flujos de entrada y salida.
Fuente: INE, Estadística de flujos de la población activa.

cada una de las otras dos categorías dentro de estas tres, sobre un promedio anual de 38,7 millones de personas en la población total en edad de trabajar.

Esto arroja una frecuencia de transiciones en torno al 40 por 100, lo cual evidencia la complejidad en la que se generan los resultados del mercado de trabajo. Y, sobre todo, recuerda la prudencia que ha de presidir el análisis de tales resultados, en especial al relacionar características de los datos de empleo, paro e inactividad con circunstancias económicas, así como —más todavía— al relacionar esos datos de *stock* con determinadas iniciativas y políticas laborales. Es a través de los flujos como ha de estudiarse la adecuación de las distintas 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, es decir, como han de valorarse los posibles efectos de las reformas normativas y de las políticas, activas y pasivas, de empleo.

El total de contratos registrados en 2017 se situó ya muy por encima del que se había recogido en el último año antes de la crisis (cuadro II-18). En concreto, se celebraron 21,5 millones de contratos nuevos, incluyendo las conversiones a indefinidos, lo que supone un crecimiento del 7,6 por 100 sobre las cifras de 2016, acumulando cerca de 2,9 millones de contratos más (un 15,5 por 100) que en 2007 y 6,7 millones más (un 45,4 por 100) que en 2013.

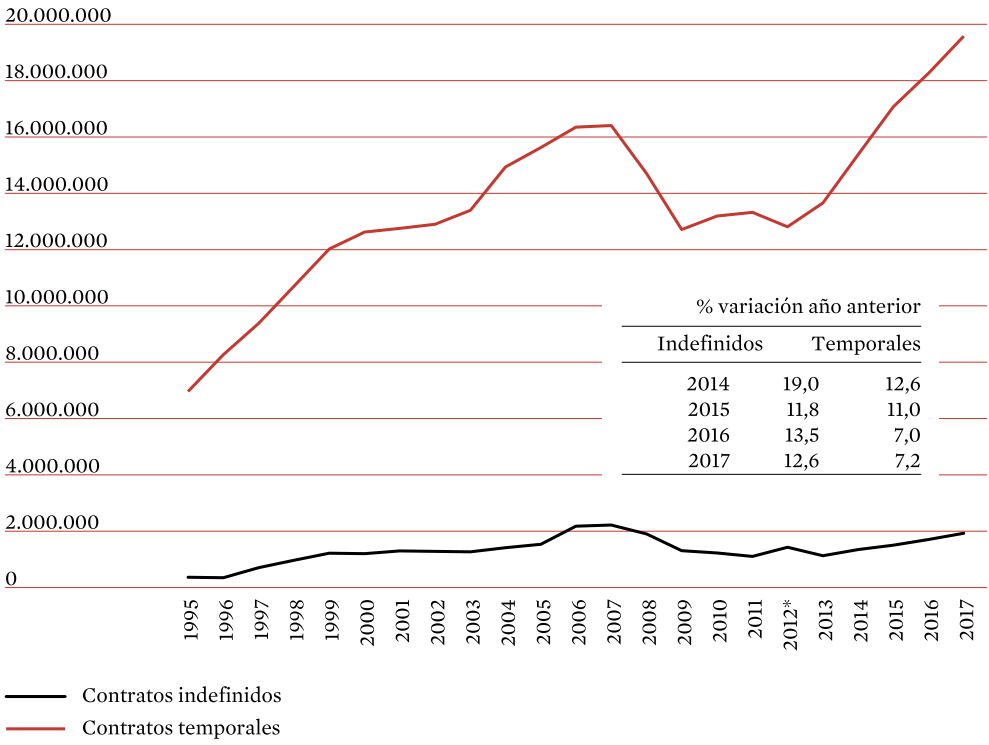
Más contratos que en 2007

En esta evolución es visible el alza de los contratos temporales (gráfico II-15), que volvieron a crecer en 2017 en torno al 7 por 100, lo que supone 1,3 millones de contratos más que en el año anterior, encadenando ya cuatro ejercicios de rápido incremento en el volumen anual registrado. No obstante, también creció a mayor ritmo en 2017 (aunque menos que en el año anterior) la contratación indefinida, que acumuló un 12,6 por 100 de incremento sobre 2016. En total, se celebraron 19,5 millones de contratos temporales y 1,9 millones de contratos indefinidos.

En cuanto al tipo de jornada, los datos del año 2017 muestran una firme consolidación de la tendencia de los últimos años, con una mayor alza del tiempo completo, tanto en temporales como en indefinidos (gráfico II-16). Los contratos indefinidos a tiempo completo crecieron un 14,4 por 100 y los temporales con ese tipo de jornada un 7,7 por 100; a su vez, los contratos indefinidos a tiempo parcial aumentaron un 10,1 por 100 y los temporales un 6,1 por 100. No obstante, es visible el mayor peso que tienen ahora los contratos indefinidos a tiempo parcial sobre el total de los indefinidos. Antes de la crisis, en 2007, suponían en torno a un 27 por 100; en el peor momento de esta cerca del 50 por 100, y en 2017, aunque han ido perdiendo progresivamente peso en el periodo de recuperación, todavía supusieron algo más de un 41 por 100.

Tipo de jornada: prosigue el alza del tiempo completo en indefinidos y en temporales

GRÁFICO II-15. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL, 1995-2017
(Acumulados anuales)



% variación año anterior

	Indefinidos	Temporales
2014	19,0	12,6
2015	11,8	11,0
2016	13,5	7,0
2017	12,6	7,2

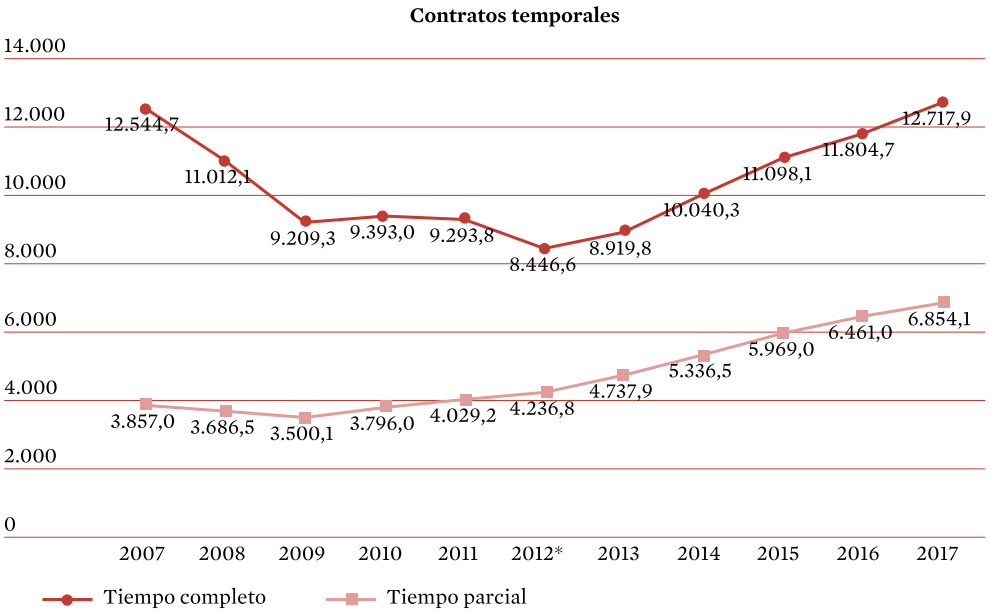
* Excluidos los 347.400 contratos indefinidos y 124.700 temporales originados por el trasvase del régimen de hogar que se explica en el cuadro II-18.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series,* y SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

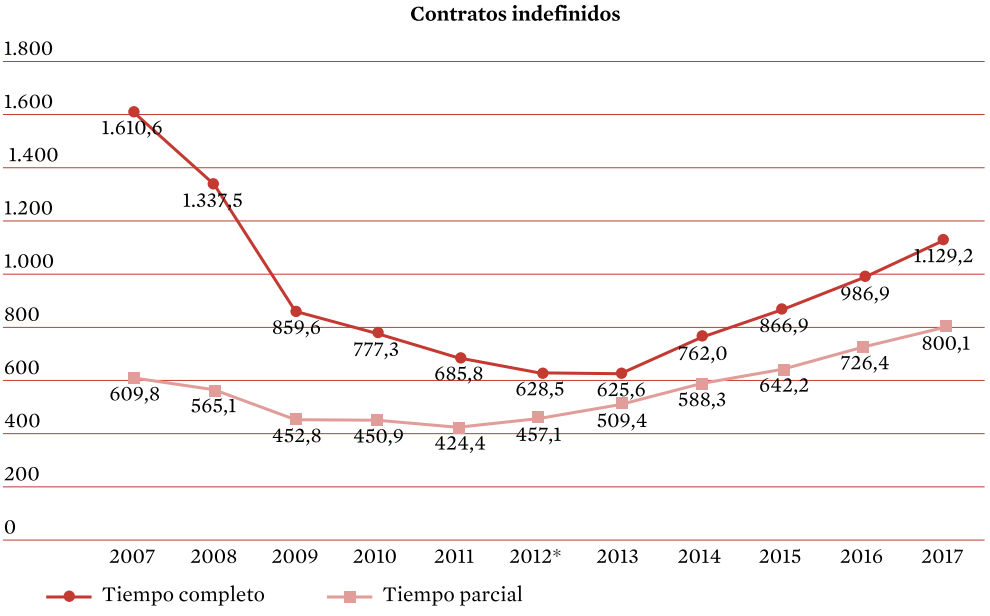
Contratación temporal: avance del eventual, aunque la obra o servicio mantiene un alto peso

Dentro de la contratación temporal, el mayor aumento en 2017 se dio en el eventual (8,9 por 100), que aportó casi 772.000 contratos más al total registrado. No obstante, el contrato por obra o servicio también creció a buen ritmo (7,3 por 100), manteniendo sin apenas merma su peso en el total registrado (cuadro II-18). Estas dos figuras suponen, respectivamente, el 43,8 y el 38,5 por 100 de ese total, sumando entre las dos un 82,3 por 100, lo que muestra pocas variaciones sustantivas respecto del panorama anterior a la crisis así como con el que había en el peor momento de esta.

En efecto, obra o servicio y eventual acumulan ahora 4 puntos más que en 2007 y un punto más que en 2013, siendo visible además que estas diferencias se deben tanto al menor peso de la contratación indefinida como al de la interinidad, que es la tercera gran figura por volumen de contratos dentro del total de las modalidades temporales. Pese al descenso en 2017, el contrato de interinidad ha crecido de manera

GRÁFICO II-16. CONTRATOS POR JORNADA Y DURACIÓN, 2007-2017
(Totales anuales en miles)





* Excluidos los 347.400 contratos indefinidos y 124.700 temporales originados por el trasvase del régimen de hogar que se explica en el cuadro II-18.
Fuentes: elaboración propia con MEYSS, *Principales series,* y SEPE, *Adenda estadística Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

apreciable en el periodo de recuperación (16 por 100 entre 2013 y 2017), y el número de los celebrados en este año supera ya al de 2007. Pero no es comparable ni su volumen anual ni su incremento en la recuperación con los correspondientes a las otras dos grandes modalidades: el eventual ha crecido en ese mismo periodo un 43,8 por 100 y el de obra o servicio un 39,5 por 100.

Los contratos de formación y de prácticas, finalmente, también crecieron en 2017 (4,2 y 6,1 por 100, lo que supone aumentos pequeños, en torno a 2.000 contratos en el primer caso y a 6.000 en el segundo). El contrato de formación ha reducido a menos de la tercera parte su volumen respecto a 2014 y 2015, probablemente en relación, como luego se verá[18], con los obstáculos derivados de su complejidad jurídica, y con el cambio realizado en 2015 sobre la formación asociada. Es un problema no menor, si se tiene en cuenta que este tipo de contrato debería ser una de las vías preferentes para alcanzar los mejores resultados en la garantía juvenil; de hecho, la bonificación prevista para esta modalidad es del 100 por 100 de la cuota por contingencias comunes a lo largo de toda la vida del contrato para los inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El contrato indefinido: conversiones y contrato para emprendedores

El total de contratos indefinidos creció, como ya se ha dicho, un 12,6 por 100, tanto por el buen aumento en el indefinido ordinario como por el alza en las conversiones (9,9 y 17,9 por 100 más, respectivamente, lo que supone 112.000 ordinarios más y 104.000 conversiones más); estas últimas son ya el 35,6 por 100 del total de contratos indefinidos registrados en el año, 5 puntos por encima de su peso en 2014, aunque aún 5 puntos por debajo del que tenían en 2007.

Al margen de estos detalles, la recuperación está permitiendo recuperar el pulso en la contratación indefinida, que ha crecido un 70 por 100 desde 2013 y que registró en 2017, como también se dijo antes, 1,9 millones de contratos nuevos (1,2 millones iniciales y 0,7 millones como conversiones de anteriores contratos temporales). Aquí hay que destacar el alza del contrato de apoyo a emprendedores, que muestra una buena senda de crecimiento en el periodo de recuperación, especialmente elevado desde 2015. En 2017 se registraron 250.000 contratos bajo esta modalidad, lo que arroja un incremento del 39 por 100 sobre la cifra de 2016 y un 200 por 100 sobre la de 2013.

Ligero aumento en la duración media de los temporales: de 51 a 54 días

La cuestión es que en el contexto actual este crecimiento de las contratación indefinida no será bastante para elevar su peso en el total, tanto porque las conversiones no terminan de despegar como porque los contratos temporales han cobrado un ritmo de crecimiento muy alto.

18. Véase la valoración sobre los datos relacionados con el contrato para la formación y aprendizaje que se efectúa en el apartado 1.3.4 de este capítulo.

CUADRO II-18. CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES, 2007-2017

(Miles de contratos, acumulados anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en cada periodo y peso de cada modalidad en distintos años)

		Contratos indefinidos			Contratos temporales						
Años	Total contratos	Total	Iniciales	Conversiones	Total	Obra o servicio	Eventual	Interinidad	Formación	Prácticas	Otros temporales
2007	18.622.108	2.220.384	1.318.174	902.210	16.401.724	6.863.482	7.673.381	1.491.771	109.407	81.017	182.666
2008	16.601.237	1.902.605	1.122.905	779.700	14.698.632	6.197.272	6.639.433	1.535.263	78.986	62.793	184.885
2009	14.021.837	1.312.414	791.987	520.427	12.709.423	5.469.156	5.465.298	1.502.009	61.527	43.289	168.144
2010	14.417.150	1.228.214	738.776	489.438	13.188.936	5.623.676	5.752.225	1.566.999	59.047	47.536	139.453
2011	14.433.232	1.110.163	649.098	461.065	13.323.069	5.599.364	5.890.664	1.585.936	60.022	51.545	135.538
2012*	13.768.993	1.085.637	689.755	395.882	12.683.356	5.385.625	5.656.174	1.402.614	60.584	41.675	136.684
2013	14.792.614	1.134.949	735.048	399.901	13.657.665	5.932.482	6.078.973	1.347.471	106.101	48.481	144.157
2014	16.727.089	1.350.331	935.822	414.509	15.376.758	6.680.679	6.883.223	1.455.176	139.864	62.618	155.198
2015	18.576.280	1.509.165	1.030.460	478.705	17.067.115	7.334.750	7.722.400	1.581.739	174.923	82.886	170.417
2016	19.978.954	1.713.262	1.131.236	582.026	18.265.692	7.715.112	8.641.593	1.591.346	46.384	97.403	173.854
2017	21.501.303	1.929.250	1.242.805	686.445	19.572.053	8.278.306	9.412.876	1.563.147	48.317	103.383	166.024
Variaciones en cada periodo											
2016-2017	1.522.349	215.988	111.569	104.419	1.306.361	563.194	771.283	−28.199	1.933	5.980	−7.830
%	7,6	12,6	9,9	17,9	7,2	7,3	8,9	−1,8	4,2	6,1	−4,5
2007-2017	2.879.195	−291.134	−75.369	−215.765	3.170.329	1.414.824	1.739.495	71.376	−61.090	22.366	−16.642
%	15,5	−13,1	−5,7	−23,9	19,3	20,6	22,7	4,8	−55,8	27,6	−9,1
2007-2013	−3.829.494	−1.085.435	−583.126	−502.309	−2.744.059	−931.000	−1.594.408	−144.300	−3.306	−32.536	−38.509
%	−20,6	−48,9	−44,2	−55,7	−16,7	−13,6	−20,8	−9,7	−3,0	−40,2	−21,1
2013-2017	6.708.689	794.301	507.757	286.544	5.914.388	2.345.824	3.333.903	215.676	−57.784	54.902	21.867
%	45,4	70,0	69,1	71,7	43,3	39,5	54,8	16,0	−54,5	113,2	15,2
Peso sobre el total											
2007	100	11,9	7,1	4,8	88,1	36,9	41,2	8,0	0,6	0,4	1,0
2013	100	7,7	5,0	2,7	92,3	40,1	41,1	9,1	0,7	0,3	1,0
2016	100	8,6	5,7	2,9	91,4	38,6	43,3	8,0	0,2	0,5	0,9
2017	100	9,0	5,8	3,2	91,0	38,5	43,8	7,3	0,2	0,5	0,8

* El Real Decreto 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. Se trata de 347.400 contratos indefinidos y 124.700 temporales.

Fuentes: SEPE, *Estadística de contratos* (vol. II), diciembre de varios años, y Adenda estadística *Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.*

Conviene a este respecto recordar que las cifras de contratos reflejan sobre todo la frecuencia con que se celebran[19], de manera que su peso en el total está influido, entre otros, por la distinta duración posible de fijar inicialmente en cada modalidad o tipo de contrato. Por ello, tras el aumento de los contratos temporales hay que recordar su descenso en la duración media, y el peso que tienen los de muy corta duración cuadro II-19).

Es cierto que en los datos del año 2017 se observa un ligero aumento de la duración media de los contratos temporales, de 51 a 54 días. Pero también lo es que esto supone 27 días menos de duración media que antes de la crisis y que el aumento de 2017 es, por ahora, el único que se ha dado en el periodo de recuperación. Por otro lado, prosiguió la tendencia ya apuntada en las últimas ediciones de esta Memoria a un progresivo mayor peso de los contratos más cortos, con un 28,5 por 100 en los de una semana o menos, frente a un 28,1 por 100 en 2016 y a un 26,5 por 100 en 2015.

CUADRO II-19. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2017

(Acumulado anual. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y media ponderada de la duración en días)

Modalidades contratos temporales	2017	Distribución por duraciones en 2017 (% total en cada modalidad) ≤ 7 días	7-15 días	15 días-1 mes	1-3 meses	3-6 meses	6-12 meses	>12 meses	Indeterminados	Duración media en días 2017	2016-2017	2007/2017	2007/2013	2013-2017
Obra o servicio	8.278.306	11,4	1,7	1,5	1,7	1,7	1,4	0,2	80,4	54,0	4,3	–37,9	–38,2	0,3
Eventual	9.412.876	44,9	7,4	14,7	19,0	11,7	2,2	0,0		43,3	0,8	–22,2	–21,6	–0,6
Interinidad	1.563.147	23,3	5,9	7,6	4,5	2,7	0,8	0,2	55,1	30,7	1,9	–4,8	–9,0	4,2
Temporal discap.	25.300						96	4		365,6	0,0	–5,9	–5,8	–0,1
Relevo	15.487	0,8	0,1	0,2	1,1	1,5	4,2	92,0		1.141,8	9,0	–204,1	–255,2	51,1
Jubilación parcial	31.180	0,8	0,0	0,0	0,1	0,2	1,2	79,1	18,6	1.242,7	–8,4	–244,0	–212,5	–31,5
Sust. jubilación 64	739						96	4		360,2	–1,4	–2,1	–2,0	–0,1
Prácticas	103.383					63	32	5		251,8	–21,5	–2,0	10,4	–12,4
Formación	48.317					20	75	5		316,4	16,5	115,2	126,4	–11,2
Otros contratos	93.318	42,6	7,1	4,4	3,1	7,1	6,1	1,1	28,5	66,6	10,1	–18,9	–8,5	–10,4
Total contratos	**19.572.053**	**28,5**	**4,8**	**8,4**	**10,3**	**7,0**	**2,2**	**0,4**	**38,6**	**51,7**	**1,1**	**–27,0**	**–25,3**	**–1,7**

Notas:
(1) 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 38,6 por 100 de los registrados en 2017 tenía una duración indeterminada.
(2) 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.
Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos* (vol. II, Datos acumulados).

19. De hecho, reflejan mal la frecuencia de uso de unas u otras modalidades por el conjunto de las empresas, y aún peor su extensión entre los asalariados: los contratos cortos pueden ser muchos y concentrarse en pocas empresas, si los usan con gran frecuencia, y/o en pocos contratados, si encadenan contratos en la misma o en distintas empresas.

Si se atiende a los eventuales, en cuya distribución no pesa el alto número de duraciones indeterminadas que presentan los de obra o servicio y los de interinidad, la duración corta es aún más importante, con un 44,9 por 100 firmados por una semana o menos, frente a un 44,9 por 100 en 2016 y a un 43,7 por 100 en 2015.

También los contratos formativos continuaron concentrados en las vigencias cortas, aunque con un retroceso más visible del peso de estas respecto al de años anteriores.

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[20], en 2017 se produjeron 309.000 altas (en números redondos) de pensiones de jubilación, un 43,5 por 100 de ellas anticipadas. Por otro lado, las altas de prestaciones no son siempre salidas del empleo, y en algunos casos, en especial en las altas sucesivas, puede haber varios conceptos de distinta naturaleza a efectos del estudio de flujos, aunque no en la clasificación del sistema de prestaciones, lo que dificulta la cuantificación de las salidas y recomienda tomar estos datos como una estimación ajustada, pero no como valores exactos.

Más salidas por fin de contrato temporal y por cese en periodo de prueba

Hechas estas salvedades, lo más llamativo en los datos de salidas del empleo calculadas a partir de las altas en prestaciones en 2017 (cuadro II-20) es el repunte de los despidos individuales y, como en el año anterior, el creciente número de extinciones de contratos en periodo de prueba. De todas formas, el mayor incremento correspondió, conforme al peso de la contratación temporal en el empleo asalariado, al de la finalización de la relación de carácter temporal. Esta agrupó en el año más de tres cuartas partes (en concreto el 78,7 por 100) del total de las salidas del empleo, tras haber crecido en casi 65.000 salidas (un 2,3 por 100) respecto de 2016.

El repunte de los despidos individuales se originó exclusivamente en el grupo sin causa comunicada al SEPE en el momento del alta en la prestación, que volvió a crecer, justo como en 2016, un 2,8 por 100, mientras que descendieron, continuando la tendencia de los años inmediatamente anteriores, tanto los despidos por causas objetivas (–1,9 por 100) como el resto de despidos individuales (–7,6 por 100), siendo la mayor parte de estos disciplinarios.

Repunte en los despidos individuales por el aumento en el grupo sin causa comunicada

20. Los datos se han tomado en concreto del cuadro III-27 que figura en el apartado 5.4 de dicho capítulo.

CUADRO II-20. VÍAS DE SALIDA DEL EMPLEO, 2017

(Acumulado anual 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	2017	2016-2017 (núm.)	2016-2017 (%)	2014-2017 (%)
Acumulados anuales				
Despido individual	464.796	4.598	1,0	–12,4
Causa no especificada al SEPE	312.414	8.409,0	2,8	4,3
Causas objetivas (art 52.a, b, c, d ET)	139.261	–2.725,0	–1,9	–38,9
Resto despidos	13.121	–1.086,0	–7,6	–10,2
Despidos colectivos[2]	21.803	–4.276,0	–16,4	–79,5
Finalización periodo de prueba	108.381	15.365,0	16,5	37,6
Finalización de contrato temporal	2.887.655	64.721,0	2,3	3,7
Otras causas[3]	186.738	–12.857,0	–6,4	–9,6
Total salidas	**3.669.373**	**67.551,0**	**1,9**	**0,5**
% sobre total salidas				
Despido individual	12,7		–0,1	–1,8
Ley 45/2002	8,5		0,1	0,3
Causas objetivas (art 52.a, b, c, d ET)	3,8		–0,1	–2,1
Resto despidos	0,4		0,0	0,0
Despidos colectivos[2]	0,6		–0,1	–1,0
Finalización periodo de prueba	3,0		0,4	0,9
Finalización de contrato temporal	78,7		0,3	2,5
Otras causas[3]	5,1		–0,5	–0,5
Total salidas	**100,0**			

(1) No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.
(2) Incluye altas por despidos colectivos regulados en el artículo 51 del ET (ERE antes del Real Decreto-ley 3/2012), y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el artículo 64 de la 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.

Así, desde 2014 los despidos individuales por causas objetivas se han reducido un 38,9 por 100, y los colectivos un 79,5 por 100. En cambio, los de causa no comunicada, en su mayor parte conformes a la posibilidad establecida en la Ley 45/2002, han aumentado un 4,3 por 100. Ya se indicó en la edición anterior de esta Memoria que tal comportamiento supondría una más baja sensibilidad al ciclo en este tipo de vía de cese, 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.

Los despidos objetivos en 2017

Por segundo año consecutivo se pueden ofrecer datos con una mayor desagregación sobre 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*)[21].

Si bien este tipo de vía de salida es minoritaria en la estructura del total de los ceses de la relación laboral (cuadro II-21), como ya se ha dicho presidida por el fin del contrato temporal y en la que están creciendo visiblemente los ceses en periodo de prueba, se trata de una información útil para apreciar la evolución en cada coyuntura económica de las salidas del empleo. El detalle proporcionado por el SEPE permite observar que la mayoría de estos despidos individuales objetivos responden a causas de naturaleza empresarial. No obstante, estos se están reduciendo, lógicamente, en el contexto de la recuperación. En cambio, en 2017 han aumentado los basados en causas relacionadas con el trabajador, un 9,4 por 100. Convendría en cualquier caso un mayor detalle sobre estos supuestos y, por otro lado, disponer de un mayor periodo temporal para el examen y valoración de los datos.

CUADRO II-21. ALTAS EN PRESTACIONES POR CESE EN LA RELACIÓN LABORAL, 2016-2017
(Acumulado anual y porcentaje de variación en cada periodo)

Altas en PRD por ceses en la relación laboral según principales causas	**2016**	**2017**	**Var. año**
Cese por despido	469.002	472.391	0,7
Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo[(1)]	311.013	318.482	2,4
Despido objetivo por decisión del empresario aceptada por el trabajador:	141.793	139.173	–1,8
Art. 52 *c* del ET	134.756	131.474	–2,4
Art. 52 *a, b* y *d* del ET	7.037	7.699	9,4
Despidos (todos) en conciliación administrativa o judicial	9.161	9.103	–0,6
Despido disciplinario procedente en sentencia	643	579	–10,0
Despido disciplinario improcedente en sentencia	4.235	3.293	–22,2
Despido disciplinario nulo en sentencia	267	244	–8,6
Despido objetivo procedente en sentencia:	1.890	1.517	–19,7
Art. 52 *c* del ET	663	293	–55,8
Art. 52 *a, b* y *d* del ET	1.227	1.224	–0,2
Medidas colectivas de regulación de empleo: extinciones	26.117	21.839	–16,4
Finalización de contrato temporal	3.451.253	3.391.337	–1,7
Desistimiento empresario en periodo de prueba	108.045	122.877	13,7
Total	**4.667.102**	**4.621.525**	**–1,0**

Fuente: SEPE, datos proporcionados específicamente para esta Memoria.

21. No hay datos de despidos por los supuestos de insuficiencia presupuestaria de las Administraciones públicas que se recogieron en la nueva letra *e*) del artículo 52 del ET introducida en 2012.

Procedimientos colectivos de regulación de empleo

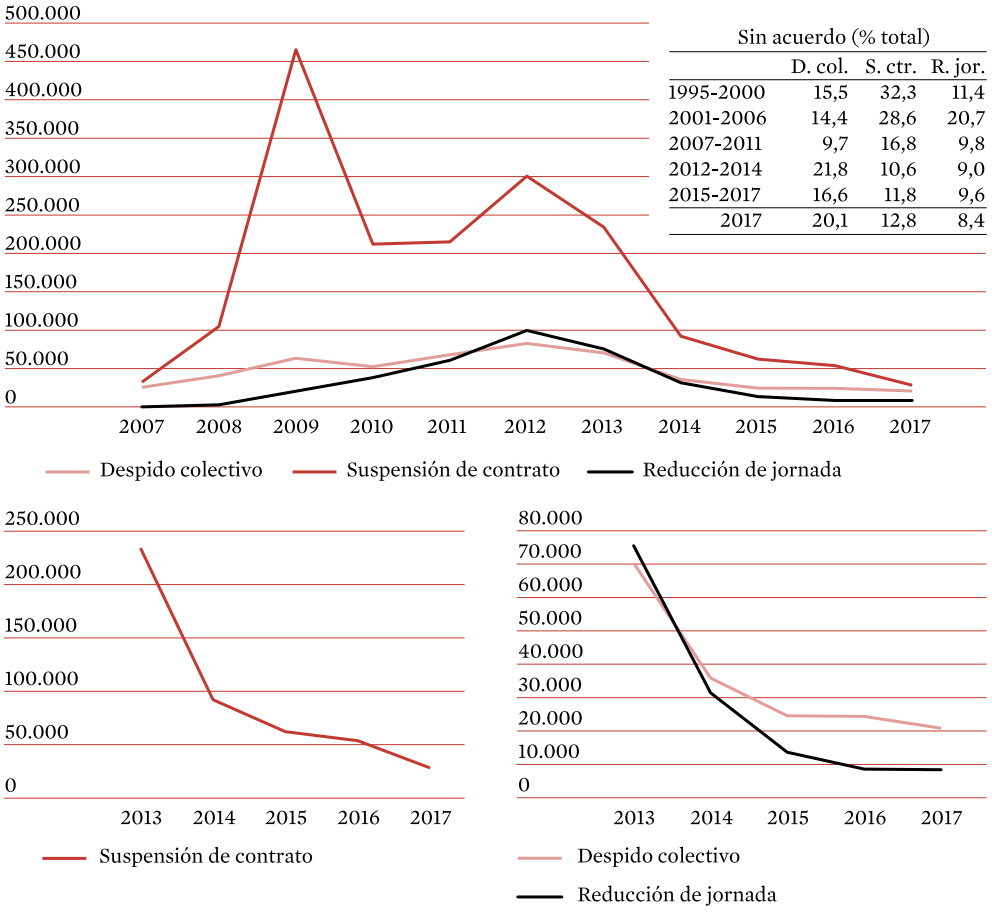
La estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo elaborada por el MEYSS muestra la misma tendencia que la ya consignada para los despidos colectivos con los datos de prestaciones, aunque los resultados son, lógicamente, algo diferentes. Según esta fuente, en 2017 se habrían producido 20.813 despidos en estos procedimientos, un 14,5 por 100 menos que en el año anterior, acumulando en el periodo de recuperación un descenso del 70 por 100.

Esto supone cierto cambio en lo observado en los últimos ejercicios, aunque se mantiene la tónica de descenso del número de trabajadores afectados por todos los tipos de procedimientos, descenso que habría supuesto también cierto cambio en la estructura de los trabajadores afectados por cada tipo de procedimiento, con menor peso ahora de las reducciones de jornada y las suspensiones de contratos. La novedad en 2017 es que el descenso de los despidos siguió siendo moderado, pero en este año también se detuvo la bajada en los afectados por reducción de jornada, mientras prosiguió el rápido descenso de las suspensiones de contrato. En cualquier caso, las líneas generales de este comportamiento y la observación de las cifras del año en una perspectiva temporal amplia (gráfico II-17) sugieren, como ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria, que se estarían alcanzando los niveles de base concordantes con una situación económica ya de franca recuperación. De este modo, las variaciones interanuales en los afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo no dependerían en primer y principal lugar de la evolución económica adversa; ahora reflejarían, sobre todo, circunstancias específicas de las empresas involucradas (o, en su caso, tendencia adversa en alguna rama de actividad económica concreta); y serían, por tanto, susceptibles de mayor variabilidad, incluso con algún cambio en su signo, que no deberían interpretarse como cambios de tendencia.

En este nuevo escenario, ya no de crisis sino de recuperación, cobra un sentido distinto la atención del peso de los procedimientos llevados a cabo con o sin acuerdo entre las partes. Aquí en 2017 se dio un aumento significativo en los despidos colectivos sin acuerdo, que supusieron el 20,1 por 100 del total, frente al 14,9 por 100 recogido en 2016. También estos datos presentarían ahora mayor variabilidad, aunque se trata ya de dos años consecutivos de incremento, por lo que es aconsejable promediar los resultados de los últimos años y compararlos con momentos anteriores similares en el ciclo económico, como serían por ejemplo los del periodo 1995-2000, antes del inicio de la etapa más expansiva previa a la crisis. El resultado apunta a un peso muy parecido, antes y ahora, en el peso del no acuerdo, aunque desde luego los datos de los tres últimos años, en especial los de 2017, siguen estando por encima de los correspondientes al periodo de crisis anterior a la reforma de 2012, con un marco normativo diferente.

GRÁFICO II-17. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN TIPO DE MEDIDA, 2007-2017

(Acumulados anuales. Porcentaje sin acuerdo sobre el total por número de trabajadores en cada caso, promedio de los datos de cada año en los periodos señalados)



Sin acuerdo (% total)

	D. col.	S. ctr.	R. jor.
1995-2000	15,5	32,3	11,4
2001-2006	14,4	28,6	20,7
2007-2011	9,7	16,8	9,8
2012-2014	21,8	10,6	9,0
2015-2017	16,6	11,8	9,6
2017	20,1	12,8	8,4

Fuente: MEYSS, Estadísticas laborales. Principales series.

Distribución por causas de los procedimientos de regulación de empleo

La clasificación estadística de las causas en los procedimientos de regulación de empleo experimentó una reforma sustancial a raíz de la reforma laboral de 2012, lo cual limita la comparación a los años posteriores, más o menos coincidentes con el periodo de recuperación de la economía. No obstante, por ahora no se observan tendencias claras en los datos, que muestran una apreciable variabilidad año a año en la estructura de los trabajadores afectados según las causas de los procedimientos, quizá asociada —precisamente— a ese mayor reflejo ahora de circunstancias específicas de las distintas empresas que efectúan regulaciones de empleo. Tanto o más interesante que la evolución de esta estructura

CUADRO II-22. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS COLECTIVOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN CAUSA Y TIPO, 2017

(Acumulados anuales y porcentajes de cada causa sobre el total en cada tipo. Variaciones en porcentaje y en puntos porcentuales en los periodos señalados)

Trabajadores afectados según causa alegada	Tipo de procedimiento: Total			Despidos colectivos			Suspensión de contrato			Reducción de jornada		
	2017	2016/17 %	2013/17 %	2017	2016/17 %	2013/17 %	2017	2016/17 %	2013/17 %	2017	2016/17 %	2013/17 %
Total	**57.497**	**-33,6**	**-84,9**	**20.813**	**-14,5**	**-70,4**	**28.257**	**-47,3**	**-87,9**	**8.427**	**-1,7**	**-88,8**
Económicas	30.217	-20,5	-86,5	14.742	-1,0	-73,8	8.860	-49,1	-91,9	6.615	15,9	-88,8
Pérdidas actuales	23.198	-16,6	-77,3	12.552	2,7	-61,3	5.383	-57,0	-86,8	5.263	71,3	-81,7
Disminución nivel ingresos o ventas	4.180	-23,1	-92,6	1.257	22,5	-89,1	2.179	-19,1	-92,7	744	-56,7	-95,0
Previsión pérdidas	324	29,6	-91,9	91	175,8	-91,9	213	31,5	-91,5	20	-63,6	-94,4
AA.PP.: insuficiencia presupuestaria	49	-38,8	-88,8	49	-38,8	-88,8	–	–	–	–	–	–
Otras	2.466	-44,3	-96,0	793	-48,2	-92,7	1.085	-46,7	-97,0	588	-31,9	-96,0
Técnicas	2.565	-5,1	-76,3	386	94,0	-34,1	2.106	-12,4	-78,3	73	-27,7	-86,8
Organizativas	6.175	-41,0	-81,8	2.388	-57,6	-31,8	3.171	-29,0	-88,6	616	69,7	-76,2
De producción	17.367	-48,8	-84,0	3.035	-13,8	-68,6	13.224	-52,7	-84,5	1.108	-53,8	-91,8
Fuerza mayor	1.173	-22,5	-47,7	262	140,4	7,4	896	-36,2	-54,5	15	1.400,0	-46,4

Distribución sobre el total por causas	Total			Despidos colectivos			Suspensión de contrato			Reducción de jornada		
	2017 %	2016/17 pp	2013/17 pp	2017 %	2016/17 pp	2013/17 pp	2017 %	2016/17 pp	2013/17 pp	2017 %	2016/17 pp	2013/17 pp
Total	**100,0**			**100,0**			**100,0**			**100,0**		
Económicas	52,6	8,7	-6,5	70,8	9,7	-9,3	31,4	-1,1	-15,3	78,5	11,9	0,5
Pérdidas actuales	40,3	8,2	13,5	60,3	10,1	14,2	19,1	-4,3	1,6	62,5	26,6	24,4
Disminución nivel ingresos o ventas	7,3	1,0	-7,6	6,0	1,8	-10,3	7,7	2,7	-5,1	8,8	-11,2	-11,0
Previsión pérdidas	0,6	0,3	-0,5	0,4	0,3	-1,2	0,8	0,5	-0,3	0,2	-0,4	-0,2
AA.PP.: insuficiencia presupuestaria	0,1	0,0	0,0	0,2	-0,1	-0,4	–	–	–	–	–	–
Otras	4,3	-0,8	-11,9	3,8	-2,5	-11,6	3,8	0,0	-11,5	7,0	-3,1	-12,6
Técnicas	4,5	1,3	1,6	1,9	1,0	1,0	7,5	3,0	3,3	0,9	-0,3	0,1
Organizativas	10,7	-1,3	1,8	11,5	-11,7	6,5	11,2	2,9	-0,7	7,3	3,1	3,9
De producción	30,2	-8,9	1,6	14,6	0,1	0,9	46,8	-5,3	10,3	13,1	-14,8	-4,7
Fuerza mayor	2,0	0,3	1,5	1,3	0,8	0,9	3,2	0,6	2,3	0,2	0,2	0,1

Fuente: MEYSS, *Estadística de Regulación de Empleo*, varios años.

resulta atender la distinta tipología de causas mayoritarias según tipo de procedimiento, en particular la distancia entre las suspensiones de contratos y los despidos y la reducción de jornada. La diferencia podría responder a las diferentes tipologías empresariales que acuden a unos u otros procedimientos, dado que las suspensiones se han utilizado tradicionalmente en grandes empresas industriales. Pero, lo que es más relevante, también apuntaría, sin duda, a esa variabilidad en los datos de regulación de empleo y a los límites para interpretar año a año su evolución.

Cabe apuntar, en cualquier caso, el ascenso en 2017 de las causas económicas, tras la caída recogida en los dos años anteriores. Este tipo de causas supusieron en el último año un 52,6 por 100 según trabajadores afectados en el total de procedimientos, elevándose en el caso de los despidos al 70,8 por 100; esto supone, respectivamente, en torno a 9 y 10 puntos más que en 2016. No obstante, desde 2013 las demás causas han incrementado ligeramente su importancia en el total de procedimientos (siempre atendiendo al número de trabajadores), sobre todo las de producción, que suponen un 30 por 100 en ese total y que son las mayoritarias (cerca de un 47 por 100) en el caso de las suspensiones de contratos.

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2017 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 (EPAC)[22], 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. Para la Unión Europea en su conjunto se preveía un crecimiento económico del 1,6 por 100 en 2017 y el mantenimiento del crecimiento del empleo tanto para ese mismo año como para 2018, si bien los mercados laborales seguían mostrando cierta atonía[23].

El EPAC 2017 valoraba positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando en la Unión Europea desde 2013, a pesar de las incertidumbres existentes aún en la economía mundial. No en vano, el crecimiento económico venía siendo generalizado en todos los Estados miembros, habiendo repercutido positivamente en el empleo (con una creación neta en el conjunto de la región de ocho millones de empleos en los últimos cuatro años). De seguir esta tendencia, según la Comisión, podría alcanzarse el objetivo de empleo para el año 2020, fijado en una tasa de empleo del 75 por 100 en el marco de la Estrategia Europa 2020. Asimismo, la tasa de desempleo a finales de 2016 se situaba en los niveles más bajos desde 2009.

22. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual para 2017,* COM (2016) 725 final.
23. Comisión Europea, *European economic forecast. Autumn 2016*.

Aun así, la «resiliencia» de la región no daba margen para la complacencia, tal y como señalaba la EPAC. Y es que la recuperación económica y del empleo seguía lastrada por las rémoras de la crisis, en especial por niveles de desempleo muy elevados en algunos Estados miembros, sobre todo el de larga duración, así como por deficiencias de los mercados de trabajo, dado que en muchos de ellos aún no se habían completado las reformas estructurales. Se ponía el acento, pues, en la necesidad de seguir afianzando la senda de recuperación, tratando al mismo tiempo de lograr una mayor convergencia entre los Estados miembros, dadas las divergencias existentes aún entre algunos de ellos.

Las orientaciones del EPAC 2017 dirigidas a los Estados miembros volvían a incidir, como ya hicieran los dos años anteriores, en redoblar los esfuerzos en tres ejes: impulso de la inversión, compromiso renovado de emprender reformas estructurales y perseverancia en la responsabilidad presupuestaria. Además, se insistía nuevamente en centrar la atención en la política social y del empleo para el crecimiento integrador.

En materia específica de empleo, el Informe conjunto de empleo que acompañaba al EPAC 2017 se basaba nuevamente también en las orientaciones integradas de empleo, dirigidas a impulsar la demanda de mano de obra, mejorar las competencias y cualificaciones de la oferta de trabajo y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante la puesta en marcha de reformas estructurales (recuadro II-3). El EPAC 2017, pues, apenas aportaba novedades al respecto, habiendo mantenido la misma línea de propuestas en materia de empleo[24].

Valoración de la situación en España: recomendaciones al Programa Nacional de Reformas 2017

España presentó su Plan Nacional de Reformas para el año 2017 (PNR), tras haber recibido el Informe España 2017, en el que la Comisión, basándose en el Informe conjunto de empleo del EPAC 2017 y en el Informe del Mecanismo de Alerta (IMA), apuntaba los avances y los retos pendientes en materia de empleo[25].

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 en gran medida a la última reforma laboral. El PNR señalaba la necesidad de consolidar esta tendencia, a través de tres objetivos concretos: 1) hacer más efectivo el sistema nacional de empleo; 2) incrementar la eficacia de las medidas de formación; y 3) mejorar la eficiencia de los planes de activación e integración en el empleo.

El PNR 2017 detallaba las medidas concretas para lograr sus objetivos en materia de empleo, tales como: la renovación de la Estrategia de activación para el Empleo

24. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual para 2017,* COM (2016) 725 final.
25. Programa Nacional de Reformas, Reino de España 2017, Comisión Europea, *Informe sobre España 2017,* SWD(2017) 74 final, 22 de febrero de 2017.

RECUADRO II-3. ORIENTACIONES INTEGRADAS DE EMPLEO

Impulsar la demanda de mano de obra

- Fomentar empleos de calidad, el espíritu emprendedor y apoyar la innovación social.
- Reducir la fiscalidad sobre trabajo.
- Fomentar, junto con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, mecanismos de fijación de salarios ajustados a la evolución de la productividad.

Mejorar la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias

- Promover la productividad y la empleabilidad a través de una oferta adecuada de conocimientos, cualificaciones y competencias pertinentes.
- Intensificar los esfuerzos para mejorar el acceso de todos a un aprendizaje permanente de calidad y aplicar estrategias de envejecimiento activo que permitan la prolongación de la vida laboral.
- Fomentar sistemas de aprendizaje basados en el trabajo, como la formación dual, y potenciar el reconocimiento de cualificaciones y competencias adquiridas fuera de la educación formal.
- Reducir las barreras al empleo, en especial de grupos desfavorecidos.
- Aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral y velar por la igualdad de género, incluida la igualdad salarial. Promover la conciliación de la vida laboral y familiar, en especial mediante el acceso a la educación para la primera infancia a servicios de cuidados y a cuidados de larga duración que sean de calidad y asequibles.
- Abordar el desempleo juvenil y el elevado número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni se forman, a través de una mejora estructural en la transición de la enseñanza al trabajo. Para ello, mejorar la aplicación de la Garantía Juvenil(1).

Mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo

- Fomentar reformas laborales dirigidas a combinar flexibilidad laboral con sistemas de protección social de calidad.
- 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 el ajuste de competencias a las necesidades económicas y de mercado.

(1) 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 laboral y/o formativa de calidad a los jóvenes, especialmente a los NEETs (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. Para más detalle, véase Memoria CES 2016 (capítulo II, apartado 1.3.1).
Fuente: Consejo de la Unión Europea, Decisión (UE) 2015/1848, 2015.

2017-2020; la implantación de la Cartera Común de Servicios de las Comunidades Autónomas; la revisión del Acuerdo Marco de Colaboración con Agencias Privadas de Colocación; el desarrollo de la Ley de reforma del sistema de formación profesional para el empleo; la aprobación de una nueva Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven; el Programa de Acción Conjunta para los Desempleados de Larga Duración; la introducción de la tarjeta social; la mejora del Régimen de Trabajadores Autónomos y de impulso de la actividad emprendedora; o el desarrollo del Acuerdo para mejorar la calidad del empleo en las Administraciones públicas y reducir la temporalidad[26].

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. Estas reformas, junto al esfuerzo que se estaba realizando por parte de las inspecciones de trabajo, parecían haber favorecido la reducción de la segmentación laboral, aunque ligeramente aún.

Pero, según la Comisión, si bien el desempleo había logrado reducirse, seguía siendo de los más elevados de la Unión Europea, en especial el de la población joven y la de menor nivel de cualificación, con el consiguiente riesgo de su desvinculación del mercado laboral. También se mostraba la preocupación por el elevado nivel de desempleo de larga duración y por las elevadas tasas de empleo temporal en España (de las más elevadas de la Unión Europea), además de por la corta duración de este tipo de empleo y el bajo nivel de conversión en empleo fijo.

La Comisión también destacaba que los resultados educativos, aunque habían registrado mejoría, seguían suponiendo un riesgo para el potencial de crecimiento a largo plazo de la productividad en España. A ello se le sumaba que los resultados en materia de innovación e investigación habían ido reduciéndose en los últimos años, distanciándose progresivamente de la media europea.

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).

Principios rectores en materia de empleo del Pilar Europeo de los Derechos Sociales

En el ámbito de la política de empleo destaca como principal novedad de 2017 la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento celebrada en Goteburgo el 17 de noviembre de 2017, que ofrece una orientación coordinada sobre aspectos sociales y laborales para la zona euro, si bien está dirigido a todos los Estados miembros.

El objetivo del Pilar Europeo de Derechos Sociales es tratar de mejorar los resultados sociales y en materia de empleo, estableciendo veinte principios complementarios a los ya existentes en el acervo social comunitario. Estos principios se agrupan

26. El análisis de las políticas de empleo españolas se realiza en el apartado 1.3.2 del presente capítulo.

RECUADRO II-4. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO AL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO

- Reforzar la coordinación entre los servicios autonómicos de empleo, los servicios sociales y las empresas, a fin de responder mejor a las necesidades de los solicitantes de empleo y los empresarios.
- Adoptar medidas destinadas a promover la contratación por tiempo indefinido.
- Hacer frente a las disparidades autonómicas y la fragmentación en los sistemas de renta mínima garantizada, y mejorar el apoyo a las familias, incluido el acceso a guarderías de calidad.
- Mejorar el ajuste de la enseñanza superior al mercado laboral.
- Corregir las disparidades autonómicas en los resultados educativos.
- Garantizar un nivel adecuado y sostenido de inversiones en investigación e innovación, y reforzar su gobernanza en todos los niveles de la Administración.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el *Programa de Estabilidad de 2017 de España*, COM (2017) 508 final.

en tres ámbitos, de los cuales los dos primeros están directamente relacionados con el empleo: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral; 2) condiciones laborales justas[27], que fueron la base sobre las que se establecieron las orientaciones de empleo para el año 2018[28].

El primer ámbito se sustenta sobre cuatro principios rectores. Dos de ellos están centrados en la igualdad de oportunidades, si bien uno de ellos se dedica a la igualdad entre hombres y mujeres, en el que se incide en la necesidad de garantizar el derecho a la igualdad en la retribución para trabajos de igual valor. Los otros dos principios están dirigidos a favorecer el acceso a los mercados de trabajo mediante sistemas de educación, formación y aprendizaje a lo largo de la vida, por un lado, y al apoyo activo al empleo, por otro, en especial para los jóvenes y los parados de larga duración (recuadro II-5).

El segundo ámbito, por su parte, incide en los aspectos más directamente relacionados con las condiciones de trabajo y la calidad del mismo, tratando de garantizar el equilibrio adecuado entre seguridad y flexibilidad. En este sentido, comienza por el principio referido al empleo, tratando de que sea seguro, estable y con garantías respecto a sus condiciones de contratación y despido, si bien sujeto a la adaptación

27. El tercer ámbito está referido a la protección social, por lo que será objeto de análisis más detallado en el capítulo III de la presente Memoria.
28. Comisión Europea, *Informe conjunto sobre el empleo de la comisión y el consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2018*, COM (2017) 674 final.

necesaria para hacer frente a los cambios en el contexto económico, así como a las formas innovadoras de los nuevos trabajos. También se aboga por salarios justos y que garanticen unas condiciones de vida dignas que prevengan de las situaciones de pobreza de la población ocupada, así como el principio de garantizar la seguridad y salud en el trabajo, todo ello mediante el fomento de la participación de los trabajadores y el diálogo social. Se incide, igualmente, en el principio de equilibrio entre la vida profesional y familiar (recuadro II-6).

RECUADRO II-5. PRINCIPIOS RECTORES DEL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES SOBRE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO

1. Educación, formación y aprendizaje permanente

Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad, a fin de mantener y adquirir capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral.

2. Igualdad de género

La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, incluso en lo que respecta a la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo (incluida la igualdad de retribución) y de empleo, y la carrera profesional.

3. Igualdad de oportunidades

Con independencia de su sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el acceso a bienes y servicios a disposición del público.

4. Apoyo activo para el empleo

Toda persona tiene derecho a recibir asistencia personalizada y oportuna a fin de mejorar sus perspectivas de empleo o trabajo autónomo. Esto incluye el derecho a recibir ayuda para la búsqueda de empleo, la formación y el reciclaje. Toda persona tiene derecho a la transferencia de la protección social y el derecho a la formación durante las transiciones profesionales.

Los jóvenes tienen derecho a educación continua, una formación como aprendices, un periodo de prácticas o una oferta de empleo de buena calidad en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o finalizar los estudios.

Las personas desempleadas tienen derecho a recibir una ayuda personalizada, continuada y adecuada. Los desempleados de larga duración tienen derecho a una evaluación individual detallada, a más tardar a los dieciocho meses de desempleo.

RECUADRO II-6. PRINCIPIOS RECTORES DEL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS

5. Empleo seguro y adaptable

Los trabajadores tienen derecho a un trato justo y equitativo en materia de condiciones de trabajo, acceso a la protección social y formación. Debe fomentarse la transición hacia formas de empleo por tiempo indefinido.

De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, debe garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico.

Deben promoverse formas innovadoras de trabajo que garanticen condiciones de trabajo de calidad. Deben fomentarse el espíritu empresarial y el trabajo por cuenta propia y facilitarse la movilidad profesional.

Deben evitarse las relaciones laborales que den lugar a unas condiciones de trabajo precarias, en particular prohibiendo la utilización abusiva de contratos atípicos. Los periodos de prueba deben tener una duración razonable.

6. Salarios

Los trabajadores tienen derecho a salarios justos que proporcionen un nivel de vida digno.

Debe garantizarse un salario mínimo adecuado que permita satisfacer las necesidades del trabajador y de su familia, y que al mismo tiempo salvaguarde el acceso al empleo y los incentivos para buscar trabajo. Debe evitarse la pobreza de los ocupados.

Todos los salarios deben fijarse de manera transparente y predecible, con arreglo a las prácticas nacionales y respetando la autonomía de los interlocutores sociales.

7. Información sobre las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido

Los trabajadores tienen derecho a ser informados por escrito al comienzo del empleo sobre sus derechos y obligaciones derivados de la relación laboral, incluso en periodo de prueba.

Antes de proceder a un despido, los trabajadores tienen derecho a ser informados de los motivos de este y a que se les conceda un plazo razonable de preaviso. Tienen derecho a acceder a una resolución de litigios efectiva e imparcial y, en caso de despido injustificado, tienen derecho a reparación, incluida una indemnización adecuada.

8. Diálogo social y participación de los trabajadores

Se debe consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales. Debe animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. En su caso, los acuerdos celebrados entre los interlocutores sociales deben aplicarse a nivel de la Unión y de sus Estados miembros.

RECUADRO II-6. PRINCIPIOS RECTORES DEL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES SOBRE CONDICIONES DE TRABAJO JUSTAS *(continuación)*

Los trabajadores o sus representantes tienen derecho a ser informados y consultados oportunamente sobre asuntos de interés para ellos, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos.

Debe fomentarse el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social.

9. Equilibrio entre vida profesional y vida privada

Los padres y las personas con responsabilidades asistenciales tienen derecho a los permisos adecuados, a unas condiciones de trabajo flexibles y a servicios de asistencia. Las mujeres y los hombres deben tener igualdad de acceso a permisos especiales para cumplir con sus responsabilidades asistenciales, y debe animárseles a utilizarlos de forma equilibrada.

10. Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado, y protección de datos

Los trabajadores tienen derecho a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo, a un entorno de trabajo adaptado a sus necesidades profesionales y que les permita prolongar su participación en el mercado laboral, así como a la protección de sus datos personales en el contexto del empleo.

El Pilar Europeo, como se avanzó con anterioridad, va acompañado de un nuevo cuadro de indicadores sociales (*social scoreboard*). Se trata de una herramienta muy completa para poder realizar análisis comparados en materia social entre los distintos Estados miembros, así como análisis de la evolución en cada uno de ellos. Con todo, la evaluación de la aplicación del Pilar Europeo está limitada ante la ausencia de un establecimiento de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, tal y como viene sosteniendo el CES en sus dos últimos informes anuales sobre la gobernanza económica de la Unión Europea[29].

Por otro lado, aunque la aprobación del Pilar Europeo constituye un paso muy importante hacia la convergencia social, quedan aún muchas dudas sobre el peso que finalmente se le concederá al ámbito social en el futuro de la Unión Europea. La Comisión está poniendo en marcha iniciativas afines al Pilar Europeo que pueden ser de gran calado (recuadro II-7).

Entre ellas, varias propuestas de Directivas (como la de conciliación de la vida profesional y la vida familiar, o sobre las condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea), así como consultas a los interlocutores sociales (como la relativa a las normas sobre los contratos de trabajo, o sobre el acceso a la protección

29. Véanse Informes CES 2/2017 y 2/2018, anuales sobre la gobernanza económica de la Unión Europea.

RECUADRO II-7. PROPUESTAS DE LA COMISIÓN VINCULADAS AL PILAR EUROPEO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Directiva sobre conciliación de la vida profesional y la vida laboral

Mejorar el acceso a medidas para conciliar la vida familiar y la vida profesional, como los permisos o las fórmulas de trabajo flexible.
Aumentar la frecuencia con la que los hombres se acogen a permisos relacionados con la familia y a fórmulas de trabajo flexible.

Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea

Mejorar el acceso de los trabajadores a la información relativa a sus condiciones laborales.
Mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores, especialmente de los que desarrollan su actividad en el marco de empleos no convencionales.
Mejorar el cumplimiento de las normas relativas a las condiciones de trabajo, mediante un control del cumplimiento reforzado.
Mejorar la transparencia en el mercado de trabajo, evitando, al mismo tiempo, la imposición de cargas excesivas a las empresas de todos los tamaños.

Recomendación sobre el acceso a la protección social de los trabajadores

Eliminar las carencias de cobertura formal garantizando que los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia en condiciones comparables puedan afiliarse a los sistemas de seguridad social correspondientes.
Ofrecer una cobertura adecuada y eficaz, de manera que puedan generar y hacer valer derechos adecuados.
Facilitar la transferencia de derechos de seguridad social de un empleo a otro.
Proporcionar a los trabajadores información transparente sobre sus derechos y sus obligaciones en materia de seguridad social.

Propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de una Autoridad Laboral Europea

Proporcionar información a los ciudadanos y las empresas sobre empleo, aprendizaje, regímenes de movilidad, contratación y formación, además de orientación sobre los derechos y obligaciones que conlleva vivir, trabajar y operar en otro Estado miembro de la Unión Europea.
Apoyar la cooperación entre las autoridades nacionales en situaciones transfronterizas, ayudándolas a garantizar que las normas de la Unión Europea que protegen y regulan la movilidad se siguen de manera fácil y eficaz.
Proporcionar mediación y facilitar soluciones en los conflictos transfronterizos, por ejemplo en las reestructuraciones de empresas que impliquen a varios Estados miembros.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Propuesta de Directiva relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea,* COM (2017) 797 final; Comisión Europea, *Propuesta de Directiva 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, COM (2017) 253 final; Comisión Europea, *Proposal for a Council Recomendation on Access to social protection for workers and the self-employed,* COM (2018) 132 final; Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority,* COM (2018) 131 final.

social por parte de los trabajadores que ha dado lugar a una propuesta de Recomendación por parte de la Comisión). Cabe destacar también la iniciativa relativa a un número de la seguridad social europeo, así como la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea, cuya propuesta de Reglamento establece su creación como agencia descentralizada de la Unión Europea para 2019 con el fin de garantizar una movilidad laboral justa.

1.3.2. Novedades y debates en las políticas activas en España

El año 2017 fue de continuidad en la implantación del enfoque vigente de orientación a resultados para las políticas activas de empleo en España y de centrar los esfuerzos en la atención a los retos principales del mercado de trabajo en relación a los colectivos especialmente vulnerables: jóvenes, buscando reducir su tasa de paro y aumentar su participación en el mercado de trabajo, y parados de larga duración, mejorando su empleabilidad e inserción laboral.

Además, frente al año anterior, en que no se habían adoptado medidas novedosas en relación con la política de empleo (debido a que el Gobierno estaba en funciones), ya desde diciembre y a lo largo de 2017 se adoptaron medidas destacadas, como el nuevo impulso a la Garantía Juvenil, cambios en la normativa referida al trabajo autónomo o el desarrollo reglamentario del nuevo Sistema de Formación Profesional para el Empleo, junto a otras medidas sujetas a un compromiso temporal, como la aprobación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) o las referidas a la continuidad de programas como el Prepara o el de Activación para el Empleo.

Pero, sobre todo, durante 2017, aprovechando el final de la vigencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2014-2016, se buscó dar impulso y mejorar algunos aspectos en el diseño del enfoque de las políticas activas de empleo, en aras de una mayor eficiencia, así como sobre la actuación y desempeño de los servicios públicos de empleo. Para ello, se han introducido nuevos mecanismos de evaluación y seguimiento de las actuaciones, como resultado de las recomendaciones realizadas a España tanto en el marco del Programa Nacional de Reformas como por la propia Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) en el marco de la evaluación realizada en 2016 sobre el Sistema Nacional de Empleo (SNE).

Respecto a esta Red, también cabe señalar el compromiso y participación activa de España en la Agenda de Cambio impulsada por dicha Red para los siguientes ciclos de evaluación, y cuyo objetivo es la mejora y modernización del desempeño de los servicios públicos de empleo (SPE) ante el segundo periodo de evaluación de la Red que se realizará en 2018[30]. En este sentido, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) ha puesto en marcha, en la hoja de ruta marcada por la Agenda del Cambio

30. Con el objetivo de atender esta evaluación por parte de la Red SPE-UE, el SEPE ha implantado el Programa EVADES 2018 para realizar el seguimiento de las actuaciones de las comunidades autónomas en relación a los compromisos establecidos con la Red.

del SNE en España, un Programa de aprendizaje mutuo e intercambio de buenas prácticas entre los servicios públicos de empleo autonómicos, para establecer un diálogo permanente entre ellos y favorecer el intercambio de información y experiencias que mejoren la eficacia y eficiencia de los mismos.

Balance de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

La Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) es uno de los tres instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo[31], y contiene las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en el conjunto del Estado, incluyendo tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales, como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios.

En la EEAE 2014-2016 se estableció por primera vez un marco organizativo y conceptual para la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo con una orientación a resultados y evaluación. Al finalizar su periodo de ejecución, se constata que el objetivo de vincular los fondos a los logros ha contribuido a que las comunidades autónomas hayan mejorado su eficacia en la gestión, como se pondrá de manifiesto posteriormente en relación al desempeño de los SPE.

Según el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, los índices de cumplimiento de objetivos globales han ido mejorando cada año a lo largo del periodo de aplicación de la Estrategia, con un incremento de un 12,3 por 100 de media desde que se inició el proceso de evaluación, lo que se refleja en algunos datos concretos:

- Mayor inserción en el mercado de trabajo de los demandantes inscritos en los servicios públicos de empleo, pasando del 38,4 por 100 en 2013 al 48,3 por 100 en 2016.
- Aumento del porcentaje de jóvenes incorporados al mercado de trabajo tras recibir alguna atención, desde el 19,8 por 100 en 2015 al 22,6 por 100 en 2016.
- Los demandantes de empleo que tras haber recibido servicios de asesoramiento y apoyo al emprendimiento iniciaron una actividad por cuenta propia en los seis meses siguientes, aumentaron de 18.690 a 21.895 personas de 2014 a 2016; en relación al total de los que recibieron dichos servicios se pasó del 5,6 al 9,3 por 100 entre esos dos años.
- Algo menos de la mitad de los desempleados que finalizaron en 2016 una acción formativa con la calificación de apto (44,5 por 100) encontraron un empleo en los seis meses siguientes a la finalización de la misma.

31. Junto con los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

- La inserción de las personas perceptoras de prestaciones atendidas por los servicios públicos de empleo se ha multiplicado por seis en cuatro años, pasando del 1,2 por 100 en 2013 al 7,3 por 100 en 2016.

De ahí que, en un contexto de recuperación económica y creación de empleo, se valore positivamente la ejecución de la EEAE 2014-2016 y su contribución a la mejora del mercado de trabajo. Desde su aprobación, el número de ocupados ha aumentado en más de dos millones de personas, siendo cerca de 400.000 menores de 30 años.

Aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020

La nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 se materializó en la aprobación del Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre. La Estrategia ha sido el resultado del trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con los interlocutores sociales, por otro, que lo han abordado, entre otros ámbitos, en la Mesa del Plan de Choque por el Empleo.

La nueva Estrategia supone la continuidad en relación al nuevo enfoque de las políticas activas de empleo y concede especial relevancia a la planificación, evaluación y seguimiento de las políticas de activación en base a resultados que, a su vez, se definió como una línea de actuación prioritaria en la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017.

Pero, además, va más allá planteando nuevas herramientas, infraestructuras y sistemas de información, y mejorando los ya existentes, de forma que la utilización de medios comunes y el intercambio de experiencias y buenas prácticas constituyan los mejores instrumentos para la modernización del Sistema. Además, se incorporan las recomendaciones surgidas en la primera evaluación sobre el desempeño de los servicios públicos de empleo realizada en 2016 en el marco de la Red SPE-UE.

La Estrategia define prioridades y principios de actuación, así como tres tipos de objetivos que se complementan entre sí: objetivos clave, que resumen la finalidad última de la actuación de los SPE, y cuya inclusión fue una de las recomendaciones que la Red SPE-UE formuló expresamente a España en la evaluación que realizó del SNE en 2016; objetivos estratégicos o prioritarios, aquellos que adquieren especial relevancia en un momento dado y sobre los cuales se tiene que focalizar el esfuerzo durante un tiempo, y que se orientarán sobre grupos de actuación concreta; y objetivos estructurales, de naturaleza estable, que tienen que ser atendidos por los SPE en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo y que se agrupan en cada uno de los seis ejes de las políticas de activación para el empleo recogidos en la Ley de Empleo.

Una novedad de la nueva Estrategia es que modifica el ciclo anual de preparación, ejecución y evaluación del PAPE, adelantando su elaboración al año anterior

RECUADRO II-8. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2017-2020

Prioridades	
Modernizar los servicios públicos de empleo.	
Mejorar el Sistema de Formación Profesional para el Empleo, en especial en materia de formación dual.	
Favorecer la empleabilidad de los jóvenes y de otros colectivos vulnerables como los parados de larga duración y las personas en riesgo de exclusión.	
Principios de actuación	
De eficacia, orientación a resultados, especialmente los relativos a la inserción efectiva y sostenida, la reducción de los periodos de desempleo, la cobertura de vacantes, los servicios a empresas y la satisfacción de empleadores y demandantes.	
De mejora continua en el desempeño de todas sus funciones, mediante la aplicación de ciclos formalizados de planificación, seguimiento de la ejecución, evaluación, transparencia en los resultados e introducción de mejoras en base a las evidencias obtenidas y el intercambio de buenas prácticas.	
De calidad en la prestación de servicios a los demandantes y empleadores, garantizando la efectiva igualdad de oportunidades, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la no discriminación en el acceso al empleo y la unidad del mercado laboral, prestando especial atención a los colectivos que más la precisen.	
De atención, diagnóstico y apoyo individualizado a los demandantes, así como el ajuste a las necesidades específicas de los empleadores, a las necesidades del mercado laboral y a la realidad del territorio en que se actúe.	
De colaboración con interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados, sectoriales o locales, incluyendo empleadores, con objeto de generar redes de confianza, obtener mejor información y reforzar las dimensiones territorial y sectorial de las políticas de activación.	
De coordinación entre las políticas activas, la protección económica frente al desempleo y otras prestaciones públicas de protección social, como aspectos complementarios de la misma política de integración social.	
De fomento de la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, prestando especial atención al asesoramiento y la orientación.	
De impulso a la mejora de la competitividad del tejido productivo, especialmente de las pymes, a través de la detección de sus necesidades y la activación y el ajuste de competencias.	
De modernización de los servicios públicos de empleo y del marco institucional del SNE, mediante la coordinación, colaboración, transparencia y participación de todos los agentes integrantes del mismo.	
De asignación de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios para el cumplimiento eficiente de los fines del SNE y una cobertura adecuada para todos los demandantes de empleo.	
Objetivos	
Objetivos-clave Estables durante la vigencia de la EEAE	a) Reducir el desempleo.
	b) Aumentar la activación y reducción de los periodos de desempleo.
	c) Mejorar la participación de los servicios públicos de empleo en la cobertura de vacantes.
	d) Mejorar el grado de satisfacción de los empleadores y demandantes con los servicios prestados por los servicios públicos de empleo.
Objetivos estratégicos o prioritarios Selectivos, adecuándose en los sucesivos PAPEs	A. Promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la Garantía Juvenil y la coordinación con el sistema educativo.
	B. Potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social, mejorando de manera prioritaria la activación e inserción de los desempleados de larga duración y los mayores de cincuenta y cinco años.
	C. Promover, de acuerdo con las necesidades identificadas en los diagnósticos personalizados y con las necesidades del sistema productivo, una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante, ajustando mejor las competencias y facilitando las transiciones laborales.
	D. Mejorar el desempeño de los servicios públicos de empleo, modernizando los instrumentos del Sistema Nacional de Empleo.
	E. Abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística que tenga en cuenta sus dimensiones sectorial y local, y estableciendo marcos de colaboración con empleadores, interlocutores sociales y otros agentes públicos y privados.

RECUADRO II-8. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO 2017-2020 *(continuación)*

Objetivos estructurales Selectivos y sostenidos a lo largo del tiempo, dedicándoles según momentos mayor o menor atención, pero sin renunciar nunca a ellos.	Eje 1. Orientación	1.1. Información y diagnóstico personalizado.
		1.2. Orientación y acompañamiento de itinerarios individuales personalizados.
		1.3. Gestión y cobertura de ofertas de empleo.
		1.4. Relación con empresas, entidades territoriales, y otros agentes del mercado de trabajo.
	Eje 2. Formación	2.1. Ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo y a la mejora de la competitividad del tejido productivo, con especial atención a las competencias clave, digitales e idiomáticas.
		2.2. Mejorar la información, seguimiento y evaluación de la oferta formativa y el conocimiento de las necesidades de capacidades en los diferentes sectores económicos y territorios, a través de los instrumentos establecidos en la Ley 30/2015 y su normativa de desarrollo.
		2.3. Promover la formación modular acreditable y el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y vías no formales de formación.
		2.4. Promover la formación vinculada a contratación y obtención de experiencia laboral.
		2.5. Impulsar la formación en las empresas a través de los instrumentos establecidos en la Ley 30/2015 y su normativa de desarrollo.
		2.6. Ofrecer a los demandantes formación ajustada a sus itinerarios personales.
	Eje 3. Oportunidades de empleo	3.1. Fomentar y sostener la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.
		3.2. Fomentar y sostener la contratación y la promoción del empleo en la dimensión local.
		3.3. Promover la activación de perceptores de prestaciones y la vinculación de políticas activas y pasivas.
	Eje 4. Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	4.1. Promover la activación a través de medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
		4.2. Promover la activación de las mujeres y la igualdad efectiva de oportunidades de mujeres y hombres para acceder al empleo.
		4.3. Apoyar la movilidad geográfica y sectorial.
	Eje 5. Emprendimiento	5.1. Promover dentro de las políticas de activación e inserción el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la economía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía colaborativa.
		5.2. Formación y asesoramiento a emprendedores en el objeto del negocio y en técnicas de gestión de la microempresa.
		5.3. Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo.
	Eje 6. Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo	6.1. Mejorar la gestión, coordinación y colaboración en el seno del Sistema Nacional de Empleo.
		6.2. Mejorar la calidad de los servicios, tomando como marco de referencia la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo.
		6.3. Mejorar los sistemas de información e intercambio de conocimiento en el Sistema Nacional de Empleo.
		6.4. Evaluación del desempeño y desarrollo de una Agenda de Cambio en base a sus resultados.
		6.5. Desarrollo y aplicación de una metodología común para la evaluación de la satisfacción de demandantes y empleadores.
		6.6. Desarrollo e implantación de una metodología común para la evaluación del impacto de los programas de políticas de activación.
Herramientas, infraestructuras y sistemas de información		
Mejora de los sistemas de protección	Refuerzo de los programas de orientación, formación, recualificación, intermediación y protección de desempleados de larga duración y mayores de cincuenta años, y programa integral de orientación, formación y soporte directo para jóvenes sin cualificación profesional.	
Refuerzo de los sistemas e instrumentos de apoyo	Sistema de perfilado estadístico de desempleados; evolución hacia un modelo de intermediación basado en la gestión por competencias; mejora de las funcionalidades del Portal Único de Empleo; y nuevo marco de referencia para la colaboración pública-privada y pública-pública.	
Mejora de la información	Mejora del SISPE e integración en este de la cuenta formación y otros sistemas de información; relanzar el Programa de Intercambio de Buenas Prácticas; y nuevo sistema de información del gasto en políticas de activación.	
Fortalecer y desarrollar sistemas de gestión y evaluación	Mejora del sistema de gestión y soporte a la Garantía Juvenil; evaluación del desempeño de los servicios públicos de empleo (EVADES); metodología común de medición de la satisfacción de usuarios; y metodología de evaluación de programas y medidas.	

Fuente: Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

a su ejecución. Así, durante el año previo se realiza el trabajo de elaboración del PAPE del año siguiente, que culminará con su aprobación; en cada año se ejecutará el PAPE definido y durante el año posterior se realizará la evaluación. Todo ello con el fin de que las comunidades autónomas conozcan al comienzo de cada ejercicio en virtud de qué criterios y con qué ponderación se les evaluará en el ejercicio siguiente.

Por otra parte, se da más importancia al seguimiento y se establece un sistema de gestión del cambio y uno de incentivos, y una serie de acciones de evaluación, atendiendo a los resultados logrados y vinculándolos con la financiación. Se han establecido dos niveles de seguimiento y evaluación:

- Un primer nivel, en el cual se realizarán cuatro evaluaciones distintas, de periodicidad anual o bienal: 1) una evaluación estratégica del cumplimiento de objetivos; 2) una autoevaluación anual del desempeño; 3) una evaluación externa bienal del desempeño junto con la Red SPE-UE, y 4) una evaluación anual de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo.
- Un segundo nivel correspondiente a las evaluaciones a realizar en cada uno de los servicios y programas concretos.

El Consejo de Ministros aprobó el 15 de diciembre de 2017 el PAPE para 2017[32], como instrumento de coordinación del SNE, por el que se concretaban los objetivos de la EEAE para 2017, 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. 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

El Plan definió un total de 593 actuaciones, casi 63 más que el año anterior, de las que 51 son comunes a todo el territorio, 21 en forma de servicios y 30 en programas, siendo el resto servicios o programas propios, 87 y 455, respectivamente, prestados en su ámbito propio de actuación por alguno de los integrantes del SNE de forma exclusiva, generalmente las comunidades autónomas.

Para evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación con los objetivos definidos se definieron 24 indicadores, uno para cada uno de los cinco objetivos estratégicos y el resto para cada uno de los objetivos estructurales en que se definió el plan, aunque dichos indicadores están más orientados a valorar la gestión por parte

32. Resolución de 18 de diciembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2017, 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.

de los órganos competentes y solo parcialmente tratan de evaluar el impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo[33].

El presupuesto total del Plan para 2017 ascendió a un total de 5.575 millones de euros, lo que supuso un incremento del 5,9 por 100 (310 millones de euros) respecto al año anterior, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo (2.011 millones), la aportación del Estado (1.635 millones) y las aportaciones procedentes de la Unión Europea —Fondo Social Europeo e Iniciativa de Empleo Joven— (475 millones), las cuotas de desempleo (1.387 millones) y otros ingresos (67 millones de euros).

Del total de recursos, algo más de la tercera parte se distribuyeron entre las comunidades autónomas para su gestión directa, en base a los nuevos criterios de reparto vinculados al grado de cumplimiento en relación a los objetivos. Como se ha señalado en anteriores Memorias, el nuevo enfoque para las políticas activas establece desde 2013 la orientación de las políticas a los objetivos y resultados alcanzados, de forma que la distribución de los fondos para el ejercicio siguiente queda condicionada por la evaluación y el logro de los resultados, tanto aquellos derivados del PAPE del año anterior como aquellos surgidos de la evaluación realizada en los años previos y que ya habían condicionado la distribución de recursos, es decir, la cadena de resultados de los PAPEs de años previos. En 2017 la distribución de fondos se hizo casi en su totalidad (97 por 100) en función de los resultados de los años anteriores.

Dado que los Presupuestos generales del Estado para 2017 se aprobaron a finales de junio, la dotación financiera inicial del PAPE 2017 a las comunidades autónomas fue, con el presupuesto de 2016 prorrogado, de 1.801 millones de euros, al que se sumó una transferencia de crédito de 92,5 millones de euros adicionales. Posteriormente,

CUADRO II-23. DOTACIÓN FINANCIERA DEL PAPE 2017

Ejes	Millones de euros
Eje 1: Orientación	480,38
Eje 2: Formación	2.258,79
Eje 3: Oportunidades de empleo	2.461,37
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	0,97
Eje 5: Emprendimiento(1)	27,97
Eje 6: Mejora del marco institucional del SNE	100,00
Varios ejes	245,25
Cuotas a organismos internacionales	0,40
Total	**5.575,12**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

33. La definición de los indicadores sigue los criterios metodológicos de transparencia, representatividad, precisión, viabilidad y trabajo participativo *online* entre el SEPE 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 distinto del mismo objetivo (normalmente eficacia-resultado, cobertura-alcance e intensidad-esfuerzo).

CUADRO II-24. DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO POLÍTICAS ACTIVAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PAPE 2017

	Políticas activas de empleo (fondos de gestión transferida)				
Comunidades autónomas	Dotación inicial abril 2017	Incremento septiembre 2017	Beneficiarios del Programa de Parados de Larga Duración	Total	Variación respecto a 2016
Andalucía	358,23	39,9	243.280	398,1	–3,1
Aragón	53,29	3,5	20.275	56,8	7,1
Asturias	54,83	4,6	17.644	59,4	5,5
Baleares	39,62	2,0	12.896	41,7	9,5
Canarias	124,57	11,5	71.690	136,0	12,0
Cantabria	26,00	2,0	11.352	28,0	7,4
Castilla-La Mancha	84,51	8,7	64.235	93,2	2,2
Castilla y León	112,01	8,6	42.182	120,6	6,8
Cataluña	299,15	23,5	119.717	322,6	8,9
Com. Valenciana	191,03	19,3	110.676	210,4	6,0
Extremadura	76,31	5,4	36.696	81,7	6,5
Galicia	145,75	10,8	50.782	156,6	6,2
Madrid	241,07	18,6	75.882	259,7	7,1
Murcia	54,92	5,9	40.931	60,8	6,9
Navarra	21,20	1,6	8.867	22,8	8,0
La Rioja	10,84	0,8	4.797	11,6	6,2
Total	**1.893,32**	**166,8**	**931.902**	**2.060,1**	**5,1**

Nota: el presupuesto correspondiente al País Vasco no figura porque no hay asignación en cuantía presupuestaria, sino que se liquida dentro del cupo. Véase al respecto el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el SEPE.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

una vez aprobados los Presupuestos para 2017 la cuantía inicial se incrementó en 166,8 millones de euros. En total, las comunidades autónomas recibieron 2.060,1 millones de euros para la gestión propia y ejecución del PAPE, un 14,4 por 100 más que en 2016 (cuadro II-24)[34].

En este total se incluyen 258 millones de euros, correspondientes a la financiación del Programa de acción conjunto para la mejora de la atención a las personas paradas de larga duración, aprobado a finales de 2016, y que se distribuyeron a las comunidades autónomas, la mitad en abril y la otra mitad en septiembre, en función del grado de cumplimiento por parte de cada comunidad de los objetivos de atención e inserción de los beneficiarios de este programa.

34. 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.

Entre las novedades, se incrementó en 252 millones de euros la dotación destinada a financiar programas y servicios del eje 3, «Oportunidades de empleo». También se incluyeron 34 millones de euros destinados directamente a financiar iniciativas de formación profesional para el empleo. Y se volvió a ejecutar, después de años suspendido, el Plan Integral de Empleo de Canarias, dotado con 42 millones de euros.

Además, se mantuvo la dotación de 100 millones de euros del año anterior destinada a financiar el programa de modernización de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, si bien 40 millones se asignaron de forma específica a la mejora de las oficinas de empleo donde prestan sus servicios el personal del SEPE y de los respectivos SPE autonómicos.

En cualquier caso, como ya se viene señalando en anteriores Memorias, el PAPE recoge un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los SPE, estatal y autonómicos, prevén realizar en el año y no tanto un plan estratégico de actuación en el que se detalle 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.

En el marco de la nueva EEAE 2017-2020, se introdujo, como se ha señalado anteriormente, la modificación del calendario de preparación e implementación de los sucesivos PAPE, adelantando su elaboración al año anterior a su ejecución para que las comunidades autónomas pudiesen conocer al comienzo de cada ejercicio en virtud de qué criterios y con qué ponderación se evaluaría en el ejercicio siguiente. Así, con el objetivo de atender dicha obligación, el PAPE 2018 fue presentado y aprobado por las comunidades autónomas en Conferencia Sectorial en diciembre de 2017, aprobándose en Consejo de Ministros en marzo de 2018[35], dando cumplimiento al objetivo de aprobar el PAPE en el primer trimestre del año.

La novedad más significativa que incorpora este Plan es que, en cumplimiento de la Estrategia, se recogen tanto los objetivos-clave que utiliza la Red SPE-UE para evaluar el desempeño de todos ellos como los objetivos estratégicos definidos en la Conferencia de Presidentes celebrada el 17 de enero de 2017: 1) promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes; 2) potenciar el empleo como principal instrumento de inclusión social y la inserción de los desempleados de larga duración y los mayores de 55 años; 3) impulsar una oferta formativa dirigida a un mercado laboral cambiante; 4) mejorar el desempeño de los SPE, y 5) abordar las políticas de activación desde una perspectiva holística.

35. Resolución de 28 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de marzo de 2018, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2018, 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.

El reto de reducir el paro juvenil sigue presente

Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, a finales de 2016 se aprobó el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, que fue 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 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.

Tras un año de aplicación de estas nuevas medidas, y en el marco de la reducción de la tasa de paro juvenil constatada anteriormente, el balance se puede considerar positivo, como se analizará detenidamente en un apartado posterior (a finales de 2017 más de un millón de jóvenes se habían inscrito en el SNGJ y cerca de un 41 por 100 habían encontrado un empleo). No obstante, el reto de reducir el desempleo juvenil sigue estando presente y exige continuar el esfuerzo en el desarrollo de medidas orientadas a este colectivo para que puedan proyectar toda su efectividad.

Por otro lado, en enero de 2017 se anunció la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020 tras el vencimiento de la anterior, pero a la fecha de cierre de esta Memoria aún no se ha aprobado, con el retraso que ello supone.

La necesidad de continuar desarrollando medidas específicas orientadas a los desempleados y, especialmente, a los de larga duración, había llevado en abril de 2017, como se recogió en la anterior edición de esta Memoria[36], a aprobar 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. Al igual que se constata con la situación de los jóvenes, el balance de estos cambios se puede considerar positivo en términos de reducción del paro de larga duración, como se ofrecerá con mayor detalle en un apartado posterior.

Asegurar la continuidad de los programas de atención al desempleo de larga duración

Durante el año ocurrieron dos hechos que plantearon cierta incertidumbre sobre la continuidad del Programa de Activación para el Empleo y del Programa Prepara, que, no obstante, se resolvió de forma rápida con nuevas decisiones en el marco del diálogo social y el acuerdo con las comunidades autónomas.

36. Véase CES, Memoria CES 2016, capítulo II, epígrafe 1.3.1.

Por un lado, las sentencias del Tribunal Constitucional sobre las competencias de gestión en las ayudas del Prepara y del Plan de Activación para el Empleo, gestión que hasta entonces era realizada en su totalidad por el SEPE. Dichas sentencias recogían que centralizar en el SEPE la gestión de la ayuda económica a desempleados que han agotado la prestación por desempleo, contraviene el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 1/2016 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. En febrero de 2017 el Programa Prepara se prorrogó durante seis meses más, tras constatar que la tasa de paro del último trimestre de 2016 fue del 18,63 por 100, pero, en cambio, no se pudo prorrogar automáticamente en agosto, dado que la tasa de paro correspondiente al segundo trimestre de 2017 se situó en el 17,22 por 100. Así, el 15 de agosto expiró la prórroga automática.

De ahí que el Gobierno, con el objetivo de garantizar la continuidad del Plan Prepara, negoció con los interlocutores sociales en el contexto de la Mesa del Plan de Choque para el Empleo, como se recoge posteriormente en el ámbito del diálogo social, y con las comunidades autónomas, alcanzando un acuerdo sobre la reactivación del Programa, que fue aceptado en la conferencia sectorial de septiembre y aprobado por el Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre, por el que se aprueba la reactivación extraordinaria y por tiempo limitado del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo.

En dicho acuerdo se atribuía al SEPE la competencia para gestionar el Programa de manera extraordinaria y limitada en el tiempo, hasta el 30 de abril de 2018. Asimismo, el gobierno se comprometía a revisar antes de esa fecha, en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas, los distintos instrumentos de protección, con el fin de adecuarlos al marco competencial vigente, mejorando las condiciones de protección de los desempleados y posibilitando la complementariedad entre los programas autonómicos y los estatales[37]. Al cierre de esta Memoria no se había alcanzado ningún acuerdo en este sentido.

Estabilidad del Programa de Fomento de Empleo

El Programa de Fomento de Empleo no registró novedades en 2017, manteniéndose las medidas de estímulo a la contratación, mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social (recuadro II-9).

Asimismo, como viene siendo habitual, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado 2017[38] recogió también las bonificaciones para el mantenimiento de empleo a raíz de la prolongación del periodo de actividad

37. Disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 14/2017, de 6 de octubre.
38. Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

RECUADRO II-9. 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%	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% 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-9. 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% 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% cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato		ET (DA 2.ª)
					Para la formación y el aprendizaje	Reducción del 75% o del 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% de todas las aportaciones			
				Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE					Ley 43/2006

RECUADRO II-9. 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% o del 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% de la cuota en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores o del 75% 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%	Ley 11/2013 (art. 9)
	Indefinido	Contratación indefinida de un joven por microempresa o empresarios autónomos						Reducción del 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-9. 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	3 años	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%	Ley 11/2013 (art. 12)
				Mujeres: 700 euros/año			
	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% de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 50% para beneficiarios del SNGJ	Vigencia del contrato	Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%. 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% de la cuota empresarial por contingencias comunes y bonificación adicional del 25% para beneficiarios del SNGJ			
	Empresas de inserción (temporal o indefinido)		Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados en situación de exclusión social	850 euros/año	Vigencia del contrato o 3 años en contratación indefinida	Indefinida	Ley 15/2011 (art. 9)
			Mayores de 30 años				
	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	1.er año: 1.650 euros/año 2.º y 3.er año: 800 euros/año	3 años	Indefinida	Ley 5/2011 (art .9)
			Mayores de 30 años	800 euros/año			
	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		Hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15%	Ley 11/2013 (art. 12.4)
				Mujeres: bonificación 700 euros/año			
	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		Indefinida	Ley 11/2013 (DF 4.ª)
				Mujeres: reducción de cuota 1.800 euros/año			
	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			Ley 14/1994 RD-ley 16/2013
				Mujeres: bonificación 700 euros/año			

(1) De forma adicional, también existen incentivos a la contratación en ciertas áreas geográficas (Ceuta, 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: elaboración propia y SEPE.

en los meses de febrero, marzo y noviembre, de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en actividades vinculadas al sector turístico, consistentes en la bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales por contingencias comunes, desempleo, FOGASA y formación profesional. Igualmente, en el caso de cambio de puesto de trabajo o función diferente para trabajadoras que por razón de riesgo durante el embarazo o riesgo durante el periodo de lactancia, así como por razón de enfermedad profesional sean destinadas a un puesto o función compatible con su estado, se establece una bonificación del 50 por 100 en la cuota por contingencias comunes.

En relación con el trabajo autónomo, se aprobó la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo que introducía nuevas medidas de fomento y promoción del trabajo por cuenta propia. Esta Ley es el reflejo del impulso que durante la anterior legislatura había tenido el trabajo autónomo, como uno de los ejes centrales de las políticas de empleo y que se había materializado en la aprobación de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se Modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social[39]. Y ello, a pesar de que, como se ha señalado anteriormente en relación a la evolución del trabajo autónomo, el conjunto de medidas para incentivarlo no parece haber tenido el efecto esperado.

Nuevas medidas de fomento del trabajo autónomo

La nueva Ley recoge medidas en varios ámbitos, de los que se dará cuenta en los apartados correspondientes de esta Memoria anual. Por lo que se refiere a las políticas activas de empleo en el marco de la promoción y fomento del trabajo autónomo, introduce algunas modificaciones en las medidas de fomento del empleo autónomo incluidas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo (LETA). Previamente, la Ley 31/2015 ya había incluido modificaciones en este sentido en la LETA, en aras de una mayor ordenación y claridad de las medidas de estímulo al autoempleo.

La Ley establece también que las bonificaciones se financiarán con cargo al presupuesto del SEPE, mientras que las reducciones de cuota lo harán con cargo al presupuesto de la Seguridad Social. Tan solo en el caso concreto de los trabajadores por cuenta propia o autónomos inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, los incentivos a que tengan derecho tendrán el carácter de bonificación y se financiarán con cargo a la partida presupuestaria correspondiente del SEPE[40]. No obstante, se recoge también un compromiso expreso de conversión, que se realizará de forma progresiva en un plazo máximo de cuatro años y ello con el objetivo de cumplir con

39. Véase Memoria CES 2015, capítulo II, epígrafe 1.2.2.
40. Así se recoge en la modificación incluida en el artículo 2 del Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, que establecía también en su disposición transitoria única la conversión en bonificaciones de las reducciones comprometidas anteriormente al 1 de enero de 2017.

RECUADRO II-10. NOVEDADES DE LA LEY 6/2017 EN MATERIA DE INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

- La duración de los incentivos se ve ampliada con carácter general en todos los supuestos, al extender a un año la cuota reducida de 50 euros, que hasta entonces tenía una duración de seis meses.
- Respecto al periodo de baja considerado para ser beneficiario en el caso de reemprender la actividad por cuenta propia, se reduce de cinco años a dos, o a tres en el supuesto de haber sido beneficiario de estas medidas anteriormente.
- Se modifican los incentivos en el caso de la contratación de familiares del trabajador autónomo, que establece una bonificación del 100 por 100 de la cuota durante un periodo de doce meses, siempre que no se haya producido extinción de contratos en los doce meses anteriores a la contratación, y que mantenga el nivel de empleo seis meses después desde la misma.
- Se extiende el conjunto de incentivos establecidos para los trabajadores autónomos a los trabajadores por cuenta propia incluidos en el grupo primero de cotización del Régimen Especial de Seguridad Social de los Trabajadores del Mar.
- En relación con la bonificación del 100 por 100 en la cuota a los trabajadores autónomos en supuestos de conciliación de la vida laboral y familiar, se extiende la edad máxima en el caso de los menores a cargo de siete a doce años, y se establece que dicha bonificación se aplicará también durante los periodos de descanso por maternidad, paternidad, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y riesgo durante el embarazo o la lactancia natural.
- Se incluye una nueva bonificación para trabajadoras autónomas en caso de reincorporación al trabajo tras el cese del mismo en supuestos de conciliación.

Fuente: elaboración propia. Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo.

lo establecido en el ámbito del diálogo social y en el marco de los acuerdos tomados en el seno del Pacto de Toledo de impulsar la conversión gradual en bonificaciones de las reducciones de cuota de la Seguridad Social.

Aprobación de la primera Estrategia Nacional de Economía Social

Por otra parte, a finales de año, el Consejo de Ministros aprobó la primera Estrategia Nacional de Economía Social 2017-2020[41], que se vertebra en torno a once ejes (recuadro II-11) y cuyo objetivo es consolidar y promocionar el modelo empresarial de la economía social para que el sector lidere la innovación frente a los cambios emergentes, el reto de la globalización, la era digital, el envejecimiento poblacional y la inclusión social.

41. Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

RECUADRO II-11. ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOCIAL

Eje 1. Apoyo al empleo y al emprendimiento en el ámbito de la economía social

Contiene acciones dirigidas a la creación de empleo y de apoyo a la formación en el ámbito de la economía social, a través de diferentes medidas y líneas de actuación, como la realización de análisis sobre el sector; el mantenimiento de los incentivos tanto al empleo estable como al emprendimiento en este modelo empresarial, y la participación, en todos los niveles, en el sistema de formación profesional.

Eje 2. Impulso a la consolidación de empresas de la economía social y su crecimiento

El fin es la consolidación de la situación de las empresas y entidades de economía social y fomentar su crecimiento, en términos de tamaño y competitividad; para ello las actuaciones de los poderes públicos han de ser claves, tanto en el fomento de la internacionalización y salida al exterior de estas empresas, como en la inclusión de las mismas en todos aquellos planes, estrategias, medidas, etc., que vayan dirigidas a potenciar y mejorar la productividad de las empresas en general.

Eje 3. Análisis y desarrollo del marco jurídico de la economía social, con el objeto de eliminar las barreras que puedan impedir o limitar su desarrollo

Se refiere a aspectos de calado jurídico relacionados con la economía social, tanto para el desarrollo de la normativa ya existente, la sistematización y mejora del ordenamiento jurídico que afecta a estas empresas, hasta la eliminación de las barreras que aún persisten en nuestras normas y que impiden una participación igualitaria de todas las empresas en determinados sectores de actividad.

Eje 4. Generación de mecanismos innovadores de participación de la economía social en sectores estratégicos

Profundizar y mejorar las aportaciones que este modelo empresarial ofrece a los sistemas de colaboración público-privados dentro de los sectores de actividad vinculados a los pilares del Estado del Bienestar, y fomentar su contribución en otros ámbitos emergentes de carácter tecnológico que permiten optimizar las características de esta forma de hacer empresa y los empleos que genera.

Eje 5. Impulso de la economía digital en las entidades de economía social

Abordar el reto de la adaptación de las entidades de la economía social a la economía digital, dado que sufre un retardo en la adopción de estas tecnologías. El conocimiento de cómo se está implantando las TIC a la economía social permitirá desarrollar estrategias que reviertan esta tendencia.

Eje 6. Fomento de la participación institucional de la economía social

Es un eje transversal a todo el contenido de la Estrategia y pretende potenciar la participación activa de las entidades representativas de la economía social en el diálogo institucional, para que la economía social goce de mayor presencia en los espacios en los que se construyen esas políticas públicas.

RECUADRO II-11. ESTRATEGIA DE ECONOMÍA SOCIAL *(continuación)*

Eje 7. Desarrollo de la economía social en el marco de la Agenda Internacional y en especial en Iberoamérica, Europa y Mediterráneo

Fomentar este modelo de empresa en otras áreas de nuestro entorno, aportando la experiencia española, que es un referente internacional, gracias al fuerte desarrollo institucional, legislativo y de representación que la economía social ha alcanzado en nuestro país. Dentro de la dimensión exterior que aborda esta Estrategia, la Unión Europea es el ámbito prioritario de actuación donde se promoverán medidas que favorezcan en el desarrollo de este sector, pero también se buscará favorecer una agenda internacional a favor de la economía social, en especial con países y regiones del mundo prioritarias para España, como son América Latina y el Caribe, así como los países del sur del Mediterráneo.

Eje 8. Incremento de la visibilidad de las entidades de la economía social y difusión de su actividad

Generar instrumentos y mecanismos para incrementar el conocimiento de la ciudadanía española y visibilizar el peso, valor añadido y la contribución de estas empresas al desarrollo socioeconómico del país, especialmente a través de programas educativos y la elaboración de estadísticas.

Eje 9. Fomento de la igualdad de género y de la inclusión social en la economía social

Poner de manifiesto y analizar el papel que la economía social juega en la consecución de la igualdad de género y en una mayor inclusión social, donde la economía social está ayudando no solo a reducir las desigualdades de género, sino también a generar mayores oportunidades para todas las personas.

Eje 10. Impulso de la responsabilidad social en el marco de las entidades de la economía social

Medidas dirigidas a potenciar y fortalecer las prácticas de responsabilidad social empresarial en las empresas de economía social, alineando estas medidas con las establecidas en Estrategia Española de la Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020.

Eje 11. Participación de la economía social en el diseño e implantación de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Abordar la incorporación y participación de la economía social en el reto de implementar la nueva agenda de desarrollo sostenible que Naciones Unidas y la comunidad internacional se han marcado para el año 2030, con objetivos muy ambiciosos en los que el modelo de empresa de la economía social debe tener un papel protagonista.

Fuente: elaboración propia. Resolución de 15 de marzo de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2017, por el que se aprueba la Estrategia Española de Economía Social 2017-2020.

Se trata de una Estrategia transversal, que integra al sector de la economía social en el conjunto de las políticas públicas, y cuenta con 63 medidas para impulsar al sector y prioriza la creación de un empleo inclusivo, estable y de calidad, con medidas que inciden en el emprendimiento colectivo y eliminan las trabas administrativas a la creación de cooperativas y sociedades laborales, habilitando el Registro telemático de cooperativas de ámbito estatal y agilizando la relación entre los ciudadanos y el Registro de cooperativas, y facilitando el relevo generacional al apoyar la transformación de empresas mercantiles ordinarias en entidades de la economía social. También plantea la creación del primer catálogo nacional de entidades de la economía social, así como el establecimiento de un sello de entidad de la economía social, que distinguirá a todas y cada una de las empresas del sector, dotándoles de mayor visibilidad en la sociedad.

Además, en la línea seguida en los últimos años, la Estrategia potencia la labor de los centros especiales de empleo, de las empresas de inserción y de las cooperativas de iniciativa social, para facilitar las posibilidades de inserción laboral de aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de empleabilidad.

Aprobación del desarrollo reglamentario de la formación para el empleo

En relación con la formación para el empleo, a mediados de año se aprobó con retraso el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. La Ley preveía la aprobación del desarrollo reglamentario en un plazo de seis meses desde la aprobación de esta.

La norma regula aspectos generales del funcionamiento y financiación de las estructuras paritarias sectoriales creadas por la Ley, que constituyen los referentes sectoriales estatales de la formación profesional para el empleo en la detección de necesidades y en el diseño, la programación y la difusión de la oferta formativa para trabajadores ocupados. No obstante, está pendiente un mayor desarrollo de estas cuestiones, el cual se está abordando en el marco del diálogo social establecido.

La norma desarrolla la regulación de las iniciativas y programas de formación profesional para el empleo, los requisitos y límites de las acciones formativas, sus destinatarios y la forma de acreditación de las competencias adquiridas por los trabajadores. En este sentido, se espera que permita normalizar el desarrollo de las convocatorias formativas en el marco de este nuevo sistema[42].

Además, incorpora el desarrollo del nuevo sistema integrado de información que permitirá disponer de información completa, actualizada permanentemente y verificable de las actividades formativas desarrolladas en todo el territorio nacional, que

42. En este sentido, se ha hecho referencia en anteriores Memorias a que la falta de desarrollo reglamentario ha supuesto un límite a la aplicación en la práctica de la Ley y, sobre todo, a la puesta en marcha de iniciativas formativas. Véase a este respecto Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 1.2.2, y 2016, capítulo II, apartado 1.3.3.

permitan su trazabilidad, y que confluirá en la cuenta de formación establecida a tal efecto.

Respecto al cheque formación, se establecen los requisitos y las condiciones que deberán cumplirse para el disfrute de este por parte de los trabajadores desempleados, y establece que las comunidades autónomas, previa consulta a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, podrán ponerlo en marcha en el ámbito de actuación de sus competencias, dando cuenta a la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

El esfuerzo realizado en las políticas activas de empleo, más allá de las medidas concretas adoptadas y su dotación presupuestaria, requiere contar con una evaluación detallada y exhaustiva. La puesta en marcha en los últimos años de numerosas medidas en el ámbito de las políticas activas de empleo hace necesario, en un contexto de crecimiento económico y creación de empleo sostenido durante los cuatro últimos años, un ejercicio de evaluación, con el objetivo de contrastar no solo los resultados inmediatos, sino también el impacto en términos de eficacia a medio plazo y eficiencia, y valorar si las medidas adoptadas están desplegando todo el potencial que se estimaba al ser aprobadas.

Evaluación de las políticas activas de empleo. Desempeño de los servicios públicos de empleo

En sucesivas Memorias se ha señalado 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.

Ello requeriría contar con una base de datos sistemática sobre las acciones desarrolladas orientada a valorar su efectividad, más allá de los resultados de gestión o seguimiento, lo que, en última instancia, supone contar con un sistema de evaluación planificado y estructurado, que permita detectar los impactos y sugerir una reorientación de las medidas en caso necesario.

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, resulta interesante 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.

Conscientes de la importancia de buscar la eficiencia en la labor de los SPE, a escala europea la Red de Servicios Públicos de Empleo realiza una labor de coordinación sobre las políticas de empleo llevadas a cabo por estos, valorando especialmente su desempeño. En todo caso, un estudio comparativo de los SPE en la Unión Europea señala que el personal total de los SPE sigue siendo un 3 por 100 más reducido que en 2015 y el gasto correspondiente es un 33 por 100 menor que en 2012[43].

De ahí que haya establecido diferentes sistemas de evaluación, que España ha recogido en la Estrategia Española de Activación por el Empleo 2017-2020 y que responden en gran parte a la demanda de la Unión Europea de conocer la actuación de los servicios públicos de empleo y su grado de desempeño.

1.3.3. Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2017 fueron 23.992 millones de euros, de los cuales 18.042 millones de euros (75,2 por 100) se destinaron a políticas de protección, mientras que el resto, 5.575 millones de euros, fueron a políticas activas de empleo.

Esta dotación supuso un 2,6 por 100 menos que el año anterior y se sitúa en el volumen de gasto en política de empleo realizado antes de la crisis, una vez superada esta y habiéndose reducido progresivamente en los años previos la dotación asignada —especialmente la referida a prestaciones por desempleo—. En todo caso, estas siguen concentrando el grueso de los recursos destinados a la política de empleo, frente al gasto destinado a políticas activas que representa una cuarta parte del total.

En todo caso, cabe recordar que la financiación del gasto en políticas activas procede mayoritariamente de la aportación estatal, dos terceras partes, y de las cotizaciones por formación profesional, así como de la aportación del Fondo Social Europeo, pero que también las comunidades autónomas e incluso las entidades locales destinan una parte importante de sus recursos propios a políticas de promoción del empleo mediante el desarrollo de programas propios en el ámbito de su territorio. Por ello, resulta complejo identificar en su totalidad el volumen de recursos destinados a financiar las políticas activas de empleo, y sería necesario contar con información agregada y suficiente para poder valorar adecuadamente su efectividad y el papel que desempeñan en la atención a las necesidades del conjunto de trabajadores, activos y desempleados. De ahí que, en aras de completar el estudio del gasto en política de empleo y aproximarse a su grado de eficiencia, se recurra, de forma complementaria, al análisis comparado del gasto en España con el realizado por el conjunto de la Unión Europea, en términos SEEPROS[44], que permite analizar el gasto consolidado en políticas de empleo.

43. Comisión Europea, *Informe sobre España 2018,* SWD (2018) 207 final, 7 de marzo de 2018.
44. Los datos de política de empleo en términos comparados en la Unión Europea 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

El gasto en políticas de empleo en España en 2017

El retraso hasta junio en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 llevó a iniciar el año con la prórroga de los presupuestos del año anterior. Una vez aprobados, el Gobierno destinó a la creación de empleo y protección de los trabajadores 25.136 millones de euros, de los cuales inicialmente se asignaron 23.993 millones de euros al presupuesto de gasto del SEPE para la financiación de las políticas activas de empleo y el gasto en protección por desempleo, lo que suponía una reducción del 2,4 por 100 respecto al presupuesto de 2016 (cuadro II-25). Cabe recordar que en 2016 se había producido la mayor reducción de este presupuesto —un 21,5 por 100— en respuesta al menor volumen de recursos destinado a protección por desempleo[45]. A pesar de ello, el presupuesto continuaba reflejando que el gasto en prestaciones y subsidios concentra la mayor parte del mismo, tres cuartas partes del total.

Por su parte, los recursos destinados a políticas activas aumentaron un 6 por 100 respecto al año anterior, hasta los 5.575 millones de euros. Cabe señalar, respecto al año anterior, el aumento en la partida de fomento del empleo (8,3 por 100), que alcanzó los 2.474 millones de euros y que respondía al mayor volumen de recursos destinados a las políticas de fomento de empleo en un escenario en el que cobraron peso los incentivos al empleo (1.825 millones eran bonificaciones), con especial atención al autoempleo y a los jóvenes, como consecuencia de las distintas medidas legislativas orientadas a estos colectivos adoptadas 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 por las reducciones de cuota en la cotización a la Seguridad Social en el conjunto de las políticas de fomento de empleo. En este sentido, se ha limitado el recurso a estas reducciones en el caso de los jóvenes, materializándose la política de fomento de empleo en estos casos en bonificaciones a la contratación y conversión de las ya existentes[46]. En todo caso, y dado que las reducciones de cuota minoran los ingresos previstos en el Presupuesto de la Seguridad Social añadiendo un factor de presión más a la insuficiencia de recursos del Sistema y, en última instancia, al Fondo de Reserva[47], el objetivo en el marco de las políticas activas debe ser avanzar en la conversión progresiva de dichas reducciones en bonificaciones. De hecho, con datos de ejecución presupuestaria para 2017, se observa que, por primera vez desde 2013, las reducciones de cuota (que alcanzaron

necesariamente coincidentes con el tratamiento de los datos a nivel nacional, pero que es el único que garantiza que se trata de presupuesto consolidado y de conceptos de gasto e ingresos plenamente comparables por funciones.

45. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, epígrafe 1.3.
46. El Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, 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.
47. Véase para un mayor detalle en el capítulo III de esta Memoria, el apartado 5.2.

CUADRO II-25. PRESUPUESTO DE GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2017
(Gasto corriente. Millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

											PAE	
	Prestaciones por desempleo*		Fomento del empleo		Formación profesional		Otros		Total		Total	
Años	Valor	% PIB	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	8.279,7	0,8	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	8.114,8	0,8	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	7.721,0	0,7	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	7.694,7	0,7	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	6.056,6	0,6	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	4.552,0	0,4	35.789,1	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	0,2	1.605,9	0,2	1.002,4	0,1	4.207,3	0,4	32.590,8	3,1
2015	25.772,5	2,3	2.004,3	0,2	1.796,5	0,2	1.035,9	0,1	4.836,7	0,4	30.609,2	2,8
2016	19.339,1	1,7	2.269,1	0,2	1.953,6	0,2	1.052,0	0,1	5.274,7	0,5	24.613,8	2,2
2017 (inicial)	18.042,6	1,6	2.461,4	0,2	1.880,3	0,2	1.233,3	0,1	5.575,0	0,5	23.993,8	2,1
2017 (definitivo)	18.042,6	1,6	2.473,6	0,2	1.862,3	0,2	1.239,1	0,1	5.575,0	0,5	23.992,1	2,1
2017**	17.399,7	1,5	2.183,3	0,2	1.511,5	0,1	1.114,0	0,1	4.808,8	0,4	22.527,0	1,9
Variación presupuesto 2017/16	–7,2		8,3		–4,9		15,1		5,4		–2,6	

* Incluye prestaciones económicas por cese de actividad.
** Obligaciones reconocidas según *Avance de Liquidación del Presupuesto del SPEE 2017.*
Fuente: SEPE, *Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2016)* y *Avance de 2017.*

1.692,4 millones de euros) disminuyeron respecto al año anterior (15,3 por 100), frente a las bonificaciones a la contratación, que aumentaron un 1 por 100 (hasta 1.541 millones de euros).

Asimismo, cabe destacar el aumento en los recursos destinados a orientación, un 15,7 por 100 más que el año anterior, con una dotación final de 480 millones de euros, de los que 165 millones se destinaron específicamente a la orientación realizada por agencias privadas de colocación. A su vez, del total de 480 millones, 401 se transfirieron a las comunidades autónomas, lo que supuso un 60 por 100 más de lo recibido el año anterior. Por su parte, la dotación para la modernización de los servicios públicos de empleo se mantuvo en los 100 millones del año anterior, de los cuales inicialmente 40 millones se destinaron de forma específica a la mejora de las oficinas de empleo, aunque posteriormente este presupuesto se redujo a 20 millones de euros.

Además, se incluyó una dotación específica de 500 millones de euros destinadas a los jóvenes inscritos en el SNGJ. Si bien el destino de estas medidas era la activación de los jóvenes, estas ayudas se han configurado como ayuda complementaria y se incluyen en la partida de prestaciones por desempleo, no habiéndose ejecutado nada a final de año.

El presupuesto definitivo (tras las modificaciones realizadas) asignado al SEPE para política de empleo fue similar al previsto inicialmente, 23.992 millones de euros, recogiendo transferencias de crédito entre las distintas partidas de políticas activas de empleo, aumentando principalmente los recursos en orientación y oportunidades de empleo, en detrimento del resto.

El grado de ejecución del gasto en políticas activas de empleo se situó a final de año, según el Avance de liquidación del presupuesto de gasto del SEPE, en un 86 por 100, destacando la partida de otras políticas de empleo (orientación, igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, modernización y emprendimiento) y el menor gasto comprometido en formación, 81 por 100 del presupuesto destinado a este fin.

Asimismo, se constata también una baja ejecución del programa específico para jóvenes desempleados beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, 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.

El presupuesto de gasto en prestaciones por desempleo en 2017 fue de 18.043 millones de euros. Cabe señalar que, respecto a esta partida, la subida del 1 por 100 del IPREM, la primera desde 2010, supuso un aumento de las ayudas sociales vinculadas a este indicador.

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 y, en menor medida, la cuota de beneficiarios del subsidio, minorando la ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo, dotado inicialmente con 280 millones de euros para 2017 y que se redujo a 231 millones de euros en el presupuesto definitivo. No obstante, como se analiza posteriormente, el grado de ejecución de este Programa está por debajo del conjunto del gasto en prestaciones.

De hecho, el gasto efectivamente comprometido (obligaciones reconocidas) para 2017 fue de 17.400 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado del 96,4 por 100. Tan solo dos partidas, el PAE y la prestación por cese de actividad, tuvieron un grado de ejecución inferior al 90 por 100. El primero, el PAE, cuyo grado de ejecución fue del 67,3 por 100, mucho menor al resto de partidas que componen el gasto en desempleo y que refleja cierto desajuste en el Programa, no llegando a alcanzar al total de beneficiarios potenciales estimados; este análisis se completará al analizar el balance de realización de las políticas activas de empleo en un apartado posterior.

También refleja una baja ejecución el gasto previsto en prestaciones por cese de actividad, que supera ligeramente el 15 por 100 que, no obstante, puede responder a una excesiva sobreestimación del número de autónomos que previsiblemente decidan finalizar la actividad y solicitar la prestación por cese de actividad.

CUADRO II-26. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2017
(Millones de euros)

	Presupuesto			Ejecución	
Clasificación gasto	Inicial	Modificación	Actualizado[1]	Obligaciones reconocidas[2]	% ejecución sobre presupuesto[2/1]
Prestaciones a los desempleados	**18.027,1**		**18.027,1**	**17.397,4**	**96,5**
Prestaciones contributivas	7.925,8	42,5	7.968,3	7.968,3	100,0
Subsidio por desempleo	3.853,3		3.853,3	3.853,3	100,0
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	505,3		505,3	497,9	98,5
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	3.055,8		3.055,8	3.228,3	105,6
Cuotas beneficiarios subsidio	715,4	6,2	721,5	715,4	99,2
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	116,3		116,3	110,2	94,8
Renta Activa de Inserción	1.075,3		1.075,3	1.040,9	96,8
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo	280,0	−48,7	231,3	155,6	67,3
Ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ, incluso obligaciones de ejercicios anteriores	500,0		500,0	–	–
Prestaciones por cese actividad autónomos	**15,5**		**15,5**	**2,3**	**15,1**
Prestación económica cese actividad	10,5		10,5	1,4	13,3
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	3,6		3,6	1,0	26,6
Otros programas	1,4		1,4	–	–
Total	**18.042,6**		**18.042,6**	**17.399,7**	**96,4**

Fuente: SEPE, *Avance de liquidación del presupuesto de gastos*, 2017.

Gasto en política de empleo: España con relación a la Unión Europea

En términos comparados[48], y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2015, el gasto en el conjunto de políticas de empleo, en porcentaje del PIB, fue uno de los más elevados del conjunto de Estados miembros (2,52 por 100 frente a 1,89 por 100 en el conjunto UE-28), por detrás de Dinamarca, que tradicionalmente es el Estado miembro que más gasta en política de empleo (3,2 por 100), Francia, Finlandia y Holanda (cuadro II-27).

Sin embargo, analizando por componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran, por lo general, en las políticas de protección, que en muchos de ellos destinan más de dos terceras partes a este concepto y donde destaca España, que es el país que más destina, dado que uno de los principales problemas en nuestro país es atender al elevado volumen de población desempleada. Por el contrario, otros cinco países, con Dinamarca a la cabeza, destinan más del 60 por 100 de sus recursos

48. Los datos SEEPROS aseguran la comparabilidad internacional y la consolidación presupuestaria y financiera, pero habitualmente presentan como inconveniente el decalaje temporal en su disponibilidad respecto al ejercicio actual.

CUADRO II-27. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016
(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	0,363	0,264	0,819	1,446	0,064	0,153	0,353
Austria*	0,173	0,575	1,488	2,236	0,101	0,131	0,392
Bélgica*	0,195	0,523	1,713	2,432	0,062	0,084	0,286
Bulgaria	0,030	0,139	0,397	0,565	0,018	0,022	0,074
Chipre	0,031	0,108	0,576	0,716	0,008	0,011	0,055
Croacia	0,062	0,342	0,283	0,686	0,026	0,030	0,051
Dinamarca*	0,505	1,431	1,278	3,213	0,231	0,312	0,518
Eslovaquia	0,051	0,206	0,345	0,601	0,021	0,026	0,062
Eslovenia	0,076	0,164	0,502	0,742	0,021	0,030	0,093
España*	0,144	0,451	1,920	2,515	0,020	0,027	0,114
Estonia	0,140	0,183	0,457	0,781	0,027	0,048	0,115
Finlandia	0,108	0,845	1,849	2,802	0,096	0,108	0,318
Francia*	0,249	0,751	1,963	2,964	0,072	0,096	0,285
Grecia*	0,012	0,243	0,488	0,743	0,010	0,010	0,030
Holanda*	0,244	0,528	1,823	2,595	0,077	0,112	0,376
Hungría*	0,104	0,799	0,246	1,150	0,118	0,133	0,169
Irlanda*	0,055	0,488	1,247	1,789	0,049	0,054	0,179
Italia*	0,046	0,417	1,292	1,754	0,035	0,039	0,147
Letonia	0,049	0,141	0,449	0,639	0,015	0,020	0,067
Lituania	0,057	0,241	0,220	0,518	0,031	0,038	0,066
Luxemburgo	0,060	0,640	0,615	1,316	0,102	0,111	0,209
Malta**	0,095	0,091	0,293	0,480	0,016	0,032	0,083
Polonia	0,076	0,380	0,273	0,729	0,061	0,074	0,118
Portugal	0,047	0,417	1,206	1,670	0,037	0,041	0,149
República Checa	0,115	0,249	0,180	0,544	0,062	0,091	0,136
Reino Unido**	0,317	0,075	0,293	0,685	0,010	0,050	0,088
Rumanía*	0,057	0,019	0,108	0,185	0,003	0,011	0,027
Suecia	0,237	0,902	0,555	1,694	0,131	0,165	0,246
UE**	0,204	0,460	1,229	1,893	0,044	0,063	0,180

* Últimos datos disponibles correspondientes a 2015.
** Datos de 2010 para Reino Unido, 2012 para la UE-28 y 2014 para Malta.
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.

a medidas activas de empleo, si bien el volumen de gasto total en términos del PIB no es comparable entre ellos.

Así, en España, el gasto destinado a la política de protección contra el desempleo fue en 2015, último año disponible en términos comparados, el 76,3 por 100 del total,

lo que supuso un 18,7 por 100 menos que el año anterior, mientras que el porcentaje dedicado en la Unión Europea absorbía el 64,9 por 100 del total[49]. En cambio, el porcentaje dedicado a políticas activas (23,7 por 100), era inferior a la media del conjunto de la Unión Europea (32,5 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 (67,2 por 100) y Dinamarca (60,2 por 100), seguidos por otros Estados miembros que, con un menor volumen de gasto comparado en política de empleo destinan una mayor proporción a las políticas activas, como Hungría (78,6 por 100), Polonia (62,6 por 100) o República Checa (66,9 por 100)[50].

Lo anterior refleja el esfuerzo realizado por los países en la atención al problema del desempleo; tras los momentos agudos de la crisis, la situación ha mejorado, permitiendo un reequilibrio entre los distintos componentes de la política de empleo. En este sentido, para apreciar de forma completa el papel que desempeña la política de empleo, es necesario valorar, además del esfuerzo financiero en términos absolutos, el alcance de las medidas, es decir, el gasto en función del nivel de paro de cada país, lo que permite obtener una dimensión más adecuada de dicho gasto. Para ello se recurre al gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro.

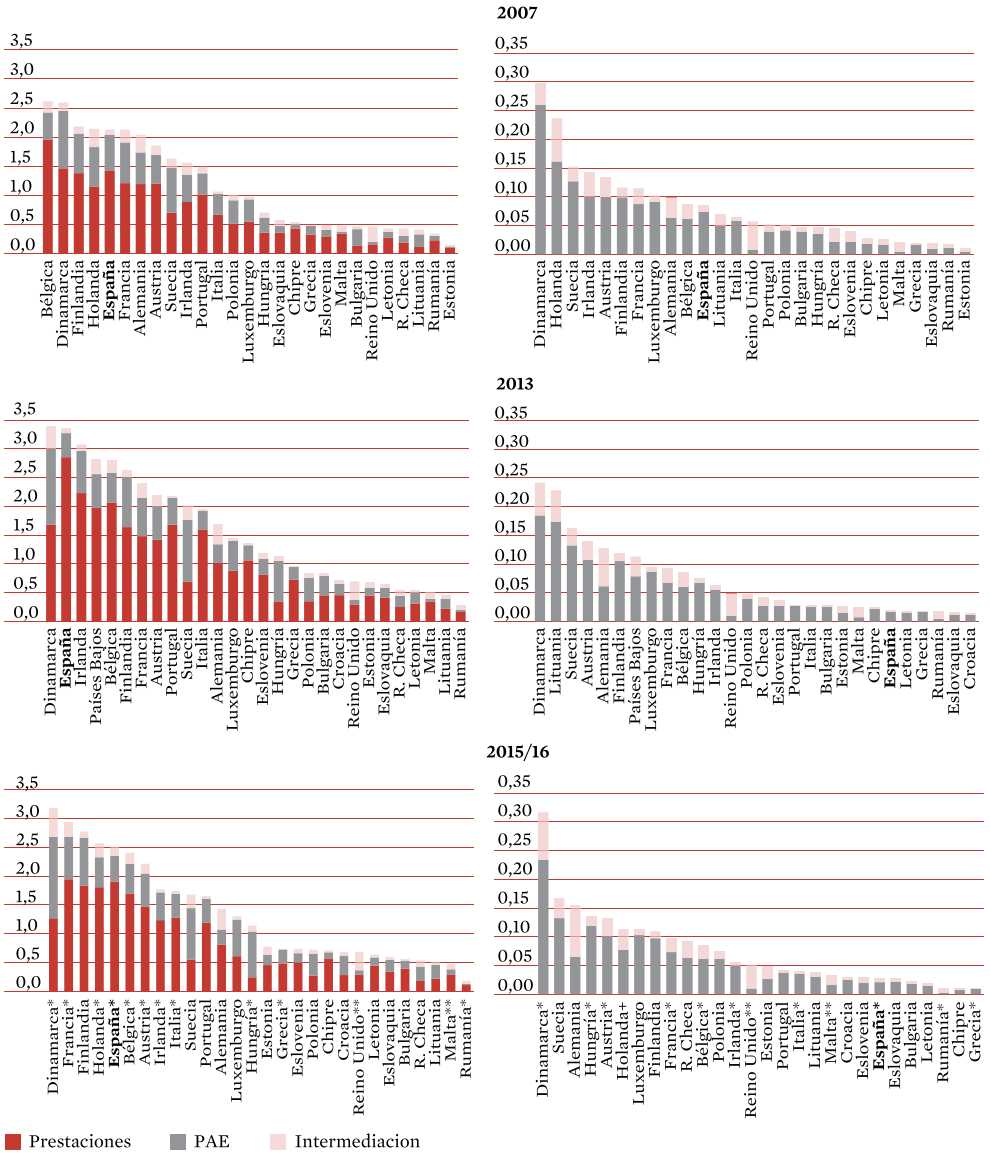
Considerando tres momentos distintos, antes de la crisis, en 2007, el momento álgido de esta, en 2013 y el último año disponible en un momento de recuperación, se puede señalar que el esfuerzo del conjunto de la política de empleo se ha situado en España entre los mayores de la Unión, aunque concentrándose principalmente en las políticas de protección. Respecto a las políticas activas, el alcance en términos de gasto por punto de tasa de paro es menor al de otros países que, comparativamente, dedican un menor esfuerzo presupuestario a estas medidas; es decir, dedican un menor porcentaje del PIB a sufragar su financiación.

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 haya sido limitado y en políticas activas mucho más (gráfico II-18).

En términos comparativos, y con los últimos datos disponibles para España a 2015, la estructura del gasto en políticas activas refleja un mayor esfuerzo en servicios de mercado de trabajo (que incluyen actuaciones de intermediación, orientación y seguimiento) y formación, que concentran el 45 por 100 de los recursos, pero que es menor frente a la media europea, que destina casi dos terceras partes del presupuesto a estas categorías (cuadro II-28). En cambio, el peso relativo de las medidas de creación directa de empleo y apoyo al emprendimiento en España fue el mayor del conjunto de

49. Los datos para el conjunto de la UE-28 deben ser considerados con cautela, dado que se refieren al año 2012, 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.
50. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo.

GRÁFICO II-18. ESFUERZO PRESUPUESTARIO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2007-2016
(Esfuerzo en porcentaje del PIB y alcance por punto de tasa de paro)



Nota: * Datos correspondientes a 2015.
Fuente: Eurostat.

la Unión. En relación con el emprendimiento el resultado es coherente con el mayor énfasis en las medidas de estímulo al autoempleo introducidas en los últimos años.

En relación con el año anterior, se observa un crecimiento importante del gasto en servicios de mercado de trabajo (42,5 por 100) y en medidas orientadas a la integración de discapacitados.

CUADRO II-28. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA*
(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	5,7	24,3	42,5	9,3	28,5	–15,8
2. Formación	4,6	19,3	–0,9	9,8	30,2	–4,8
3. Incentivos al empleo	2,6	11,0	–0,1	5,2	16,1	–9,3
4. Integración de discapacitados	2,9	12,4	24,7	4,3	13,2	0,0
5. Creación directa de empleo	3,9	16,4	10,9	2,4	7,4	–2,6
6. Incentivos a la creación de empresas	3,9	16,6	–5,2	1,5	4,6	–22,4
Total medidas activas (1-6)	**23,7**	**100,0**	**11,4**	**32,5**	**100,0**	**–9,1**
7. Mantenimiento de ingresos y apoyo excluidos mercado de trabajo	75,4	98,7	–18,8	64,7	95,9	2,4
8. Prejubilaciones	1,0	1,3	–4,6	2,8	4,1	–6,8
Total medidas pasivas (7-8)	**76,3**	**100,0**	**–18,7**	**67,5**	**100,0**	**2,0**
Total	**100,0**	**–**	**–13,2**	**100,0**	**–**	**–1,9**

* Últimos datos disponibles para España, referidos a 2015, y para la UE-28, referidos a 2012.
Fuente: Eurostat.

En todo caso, la interpretación de estos datos debe realizarse con cierta cautela, dado que el desfase temporal del SEEPROS —los últimos datos disponibles se refieren a 2015 y 2016, según los países— y, por tanto, las apreciaciones realizadas, no pueden proyectarse completamente al año en curso.

1.3.4. Servicios y programas de políticas activas

El balance de las políticas activas de empleo en términos de resultados e impacto logrado resulta clave para valorar la efectividad de las mismas; el esfuerzo en políticas activas debe tener un efecto positivo sobre la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores. En este sentido se abordan las actuaciones desarrolladas a lo largo de 2017 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.

Intermediación laboral

La intermediación laboral se centra en actuaciones de orientación y asesoramiento, tanto de trabajadores como de empresas, con el objetivo de maximizar las oportunidades de conexión entre la oferta y la demanda de empleo. Aunque tradicionalmente han sido los servicios públicos de empleo los que venían realizando la intermediación, desde hace unos años el sector privado también participa en este tipo de actuaciones a raíz de los cambios normativos que regularon la entrada en dicha actividad de las agencias privadas de colocación y la colaboración público-privada en la misma.

En todo caso, con independencia del agente que la realice, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público[51] y, por tanto, los servicios públicos de empleo son responsables, en el marco de los convenios suscritos con las agencias privadas de colocación, de dicha colaboración, así como de las actuaciones y colocaciones realizadas por estas. Ello supone ordenar el registro y funciones de estas, pero también buscar la complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambos. De hecho, parte de esta colaboración se ha orientado a la atención especializada por parte de las agencias de colocación de colectivos específicos, como los desempleados mayores o los de larga duración.

En todo caso, el objetivo es lograr una mayor efectividad en la atención de los desempleados y su inserción laboral, considerando su perfil individual para proporcionarle una atención efectiva. Para ello, es necesario contar con información suficiente, centralizada y accesible sobre cada usuario que detalle el itinerario personalizado, las acciones en las que ha participado y los resultados obtenidos. E igualmente, se requiere incrementar la dotación de medios y recursos, financieros, técnicos y humanos, y garantizar la eficiencia en el uso de dichos recursos.

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos[52] reflejan que durante 2017 se enviaron casi 2,6 millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso un aumento importante respecto al año anterior, del 12,7 por 100 (casi 300.000 más), volviendo, tras la fuerte caída que se había registrado en 2016, a la tendencia de los años anteriores en que el número de ofertas puestas a disposición de los SPE venía siendo creciente (cuadro II-29). No obstante, el número de ofertas gestionadas por los SPE sigue siendo reducido (2,6 por 100) frente a la media comunitaria (10 por 100). Además, los desempleados españoles tienden a recurrir menos a los SPE en comparación a la situación en la Unión Europea (un 24,6

51. Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
52. Según la EPA, tan solo el 2,1 por 100 de los asalariados reconocieron en 2017 la participación de una oficina de empleo pública en la obtención de su empleo actual.

CUADRO II-29. OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2017

	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	452.793	45,4	795.395	49,9	1.248.188	48,2	35.623	50,8	7,9	91.829	49,4	11,5	127.452	49,8	10,2
Menores de 30 años	125.953	12,6	399.498	25,1	525.451	20,3	9.346	13,3	7,4	48.940	26,3	12,3	58.286	22,8	11,1
Mayores de 45 años	491.318	49,2	594.819	37,3	1.086.137	41,9	38.361	54,7	7,8	75.824	40,8	12,7	114.185	44,6	10,5
Total	**997.981**	**38,5**	**1.593.691**	**61,5**	**2.591.672**	**100,0**	**70.176**	**27,4**	**7,0**	**185.779**	**72,6**	**11,7**	**255.955**	**100,0**	**9,9**

Fuente: SEPE.

por 100 en 2017 frente al 46,2 por 100 de la UE-28, la tasa más baja de la Unión Europea)[53].

Del total de ofertas enviadas, casi dos terceras partes se enviaron a no beneficiarios de prestaciones, la mitad de ellas a mujeres. En cambio, las ofertas enviadas a beneficiarios de prestaciones (38,5 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, al igual que el año anterior, en un 10 por 100 de los casos. El 72,6 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones.

Por colectivos, las mujeres concentran el mayor número de colocaciones (49,8 por 100), seguidas de los trabajadores mayores de 45 años (44,6 por 100) y lejos de los menores de 30 años (22,8 por 100). En cambio, estos últimos tienen una tasa de inserción ligeramente mayor, del 11,1 por 100, superior a la que su peso en el conjunto de ofertas enviadas (20 por 100 del total) hubiera hecho prever. La inserción de los mayores de 45 años ha caído ligeramente respecto al año anterior, del 11,1 al 10,5 por 100, que concentran más del 40 por 100 de las ofertas y de las colocaciones totales. En general, llama la atención el mayor porcentaje de éxito en las colocaciones entre los no beneficiarios de prestaciones, 11,7 por 100 frente al 7 por 100 de los que sí las reciben, especialmente entre los trabajadores mayores de 45 años.

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

53. Comisión Europea, *Informe sobre España 2018*, SWD (2018) 207 final, 7 de marzo de 2018.

CUADRO II-30. SERVICIOS INICIADOS POR LOS SPE CON DEMANDANTES DE EMPLEO, 2017

Demandantes de empleo		Hombres	Mujeres	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Total Servicios iniciados*	Total Personas distintas atendidas en cada categoría de servicio
Servicios iniciados	Orientación e información para el empleo	1.360.636	1.586.933	865.611	1.078.215	2.947.569	2.883.925
	Orientación para el autoempleo	34.799	39.077	17.696	24.596	73.876	73.653
	Formación	144.370	154.711	96.239	87.028	299.081	294.977
	Fomento	95.836	99.496	34.311	97.273	195.332	193.734
	Acciones de movilidad transnacional	155	66	167	23	221	221
	Programas con servicios PNAE	36.452	26.410	12.895	26.702	62.862	61.665
	Personas con itinerarios iniciados	347.785	448.908	224.400	297.002	796.693	772.268

Nota: el total de servicios no tiene por qué coincidir con el total de beneficiarios distintos demandantes de empleo, dado que cada uno de ellos pudo recibir más de un servicio.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

una evaluación de la gestión realizada en términos de eficacia (cuadro II-30). En cualquier caso, si 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 4,3 millones, concentrados en un 67,4 por 100 en acciones de orientación e información profesional para el empleo. Algo más de la mitad de los servicios se realizaron con mujeres demandantes de empleo, un 28,6 por 100 con menores de 30 años y un 36,8 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 las características de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para la inserción o mejora de 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 3,5 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, desde mediados de 2014, los SPE han firmado 413 convenios con agencias privadas de colocación para realizar actividades de intermediación, habiendo enviado un total de 383.124 personas, de las que han sido atendidas por estas agencias 191.864.

Asimismo, durante 2017 se mantuvo en vigor el Acuerdo Marco[54] entre el SEPE y algunas comunidades autónomas tras la prórroga realizada a mediados de 2016 sin que se hubiese realizado una evaluación previa, como estaba establecido. El objetivo de dicho Acuerdo era la inserción de desempleados y, especialmente, beneficiarios del Programa Prepara, que habían finalizado la prestación y tenían mayores dificultades para emplearse de nuevo.

Las agencias privadas de colocación atendieron en 2017 a 100.016 personas de un total de 141.615 enviadas, lo que supuso un 70 por 100 del total. Si bien este porcentaje es muy superior al del año anterior, que fue cercano al 40 por 100, también cabe señalar que durante 2016 los SPE enviaron muchas más personas (321.000), de las que las agencias de colocación lograron atender a 127.000.

Entre las actuaciones desarrolladas se envió información sobre ofertas de empleo (59.864 acciones a 41.053 personas), verificándose la colocación de 12.556, lo que supone el 12,5 por 100 del total de desempleados atendidos[55]. Asimismo, realizaron acciones de información (321.010), orientación (116.619) y formativas (16.453). En cualquier caso, estos datos reflejan resultados de realización, sin que se ofrezca información adicional que permita evaluar la calidad y duración de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para mejorar la empleabilidad de los desempleados.

Como se ha venido señalando en las últimas ediciones de esta Memoria, los problemas de transparencia en el seguimiento de esta colaboración por parte de los servicios públicos de empleo derivan de la ausencia de datos completos y detallados sobre la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, entre ellas las

CUADRO II-31. COLABORACIÓN DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN, 2017

Participación de las agencias de colocación	**Acciones**	**Personas**
Enviadas desde los SPE	—	141.615
Atendidas por agencias de colocación	—	100.016
Colocaciones verificadas	**14.808**	**12.556**
Oferta	59.684	41.053
Información	321.010	68.372
Orientación	116.619	71.639
Formación	16.453	15.859

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

54. 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.
55. 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.

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, lo que 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 la importancia de subsanar estas carencias en las estadísticas oficiales, de forma que 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 constituyen 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 cada vez más necesario focalizar dichos incentivos en colectivos específicos (jóvenes, mayores y desempleados de larga duración), con el objetivo de lograr una mayor eficacia.

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, que absorbe más de dos terceras partes del total de contratos bonificados realizados. De ellos, más del 50 por 100 son para sustitución —interinidad— y un 40 por 100 para personas con discapacidad. La contratación indefinida se ha materializado principalmente a través del contrato de apoyo a emprendedores (cerca de 250.000 contratos indefinidos realizados), frente a los estímulos a la contratación indefinida inicial, que ha supuesto cerca de 60.000 contratos, y que han beneficiado mayoritariamente a los trabajadores menores de 30 años y mayores de 45 (cuadro II-32).

En 2017 se realizaron un total de 301.755 contratos bonificados, lo que supuso un 14,6 por 100 más que en 2016. El 69,1 por 100 del total de contratos fueron temporales, siendo el resto contratos indefinidos, de los cuales casi dos terceras partes correspondieron a indefinidos iniciales y un 25 por 100 a conversiones.

Continuando con la senda de recuperación del empleo, y como ya se constató el año anterior, se incrementaron de forma importante el número de contratos indefinidos en sus distintas modalidades y, especialmente, los indefinidos iniciales, que aumentaron un 50 por 100, concentrados en aquellos que responden a los incentivos existentes a la contratación de jóvenes menores de 30 años y mayores de 45 años, con quienes se realizaron el 95 por 100 de estos contratos. Los contratos temporales, por su parte, aumentaron ligeramente, un 5 por 100.

La contratación indefinida se ha visto también impulsada por algunas medidas específicas puestas en marcha en los últimos años, más allá de los incentivos en el marco del Programa de Fomento de Empleo. 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 1.200.000 de

CUADRO II-32. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2017

	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							113.705	54,5	113.705	37,7
Otras interinidades							944	0,5	944	0,3
Personas con discapacidad	1.376	2,3	10.678	100,0	8.899	37,6	87.574	42,0	108.527	36,0
Trabajador en riesgo de exclusión social	359	0,6					2.697	1,3	3.056	1,0
Víctimas violencia/terrorismo	237	0,4					642	0,3	879	0,3
Trabajador en empresa de inserción	6	0,0					1.544	0,7	1.550	0,5
Jóvenes 16-30 años emp. <50 trabajadores	27.556	46,9							27.556	9,1
Mujeres 16-30 subrep. emp. <50 trabajadores	86	0,1							86	0,0
Mayores 45 años emp.<50 trabajadores	28.259	48,1							28.259	9,4
Mujeres >45 subrep. emp. <50 trabajadores	297	0,5							297	0,1
Incorp. <30 años a cooperat./socied. lab.	81	0,1							81	0,0
Incorp. <30 años exclusión social empresas inserción	8	0,0					231	0,1	239	0,1
Indef. primer empleo joven ETT	66	0,1							66	0,0
Indef. proced. ctos. pract. ETT (RDL-16/2013)	60	0,1							60	0,0
Familiar de trabajador autónomo	419	0,7							419	0,1
Formación SNGJ RDL 6/2016							1.267	0,6	1.267	0,4
Conv. indef. Ley 43/2006					263	1,1			263	0,1
Conv. indef. Ley 3/2012					10.028	42,4			10.028	3,3
Conv. indef. Ley 11/2013					57	0,2			57	0,0
Conv. indef. RDL 6/2016					4.416	18,7			4.416	1,5
Total	**58.810**	**19,5**	**10.678**	**3,5**	**23.663**	**7,9**	**208.604**	**69,1**	**301.755**	**100,0**
Pro memoria 2016	**39.090**		**9.886**		**15.801**		**198.643**		**263.420**	

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos.*

nuevos emprendedores desde su puesta en marcha, de los que cerca de 450.000 eran menores de 30 años, con el impacto que ello supone en términos de inicio de nueva actividad emprendedora. No obstante, no hay que obviar que la tarifa plana se ha convertido en una medida de carácter general que, al igual que tradicionalmente se ha observado en las bonificaciones a la contratación, termina perdiendo eficacia si no se focaliza en colectivos específicos.

Contrato de apoyo a emprendedores

En 2017 se celebraron 246.827 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso un 39 por 100 más que el año anterior, siguiendo la tendencia de continuo aumento en el número de contratos de este tipo realizados desde su puesta en marcha. El recurso creciente 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 en 2017 un 35,7 por 100 de estos, frente al 28 por 100 de 2016 y al 20 por 100 que venían representando de media en los años previos (cuadro II-33).

Por grupos de edad, este contrato se realiza mayoritariamente con jóvenes (37 por 100) y trabajadores entre 30 y 44 años (36 por 100), que concentran casi tres cuartas partes del total de contratos realizados, siendo el 26,8 por 100 de los contratos realizados con trabajadores mayores de 45 años.

De los contratos realizados, tan solo un 3 por 100 estuvieron vinculados a las deducciones fiscales previstas en determinados casos para este tipo de contratos. Así, 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].

Asimismo, los contratos realizados con menores de 30 años, que es uno de los colectivos objetivo de esta medida, han aumentado de forma importante en los dos últimos años (en 2017 un 42,5 por 100), pero sin llegar al número alcanzado cuando se puso en marcha la medida en 2012. Asimismo, los contratos realizados con desempleados beneficiarios de prestaciones aumentaron un 25,7 por 100 respecto al año

CUADRO II-33. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES, 2017

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
2017	5.950	2.429	28	238.420	246.827	692.001
Distribución por edades						
Menores de 30 años	5.950	351	28	88.231	94.560	190.270
31-44 años		277		86.354	86.631	325.741
Mayores de 45 años		1.801		63.835	65.636	175.990
2017/2016	42,4	25,7	–3,4	39,1	39,0	10,6

Fuente: SEPE, *Estadística de Contratos*.

56. Véase a este respecto Memoria CES 2016, capítulo II, epígrafe 1.3.3, y Memorias anteriores.

anterior, situándose en la mitad de los contratos registrados inicialmente en el momento de su puesta en marcha. Estos últimos se realizaron en su mayoría con mayores de 45 años, lo que da idea de la importancia de focalizar los estímulos en algunos colectivos específicos.

Más allá de los datos de realización constatados, es necesario reforzar la evaluación de estas actuaciones específicas 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.

En el marco de la apuesta por el empleo autónomo y el autoempleo hay que considerar que las medidas adoptadas en los últimos años también flexibilizan el cobro de las prestaciones por desempleo cuando se plantea iniciar 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.

Capitalización de las prestaciones por desempleo

Los datos correspondientes a 2017 (cuadro II-34) continúan reflejando, como en años anteriores, el menor recurso a la capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo; en 2017 la caída fue del 23,5 por 100, frente a la caída del 15,4 del año anterior. Asimismo, respecto al año anterior han aumentado en

CUADRO II-34. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, 2017

	2017			2016	
Conceptos	Capitalización inicial total o parcial de la prestación	Capitalización para el pago de la cotización	Total capitalización	Total capitalización	Variación anual
Hombres (%)			72,9	71,1	2,5
Mujeres (%)			27,1	28,9	–6,2
Autónomos con discapacidad	37	76	106	183	–42,1
Autónomos	29.765	60.050	83.659	111.855	–25,2
Socios de cooperativas	1.994	1.357	3.031	3.010	0,7
Socios de sociedades laborales	419	1.611	1.952	2.387	–18,2
Entidad mercantil	3.620	0	3.620	3.369	7,5
Total	**35.835**	**63.094**	**92.368**	**120.804**	**–23,5**
Número medio de días capitalizados	391	88	212	190	11,6
Importe medio líquido capitalizado por trabajador (en euros)	10.477	2.618	5.853	5.256	11,4

Nota: el número total de trabajadores no se corresponde con la suma de su desglose mensual, ya que un mismo trabajador puede capitalizar parcialmente la prestación y, a continuación, capitalizar mensualmente para el pago de la cotización a la Seguridad Social.
Fuente: SEPE, *Estadística de prestaciones*.

torno a un 12 por 100 tanto el importe medio capitalizado por trabajador, como el número medio de días capitalizados; estos últimos han pasado de 190 a 212.

En relación con el programa Prepara, se registraron 37.989 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso un descenso importante respecto a 2016, del 30 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-19). La composición del *stock* de personas desempleadas y los requisitos establecidos para el acceso al programa[57] han limitado las incorporaciones al mismo, que se han concentrado en los parados de larga duración o los que tienen cargas familiares.

Programa Prepara

En todo caso, si bien el recurso al programa ha sido decreciente[58], la necesidad de continuar con el mismo ha devenido en prórrogas sucesivas y automáticas, mientras la tasa de desempleo se situase por debajo del 18 por 100. A este respecto, la prórroga que debía iniciarse en septiembre de 2017, como se ha señalado anteriormente[59], no se pudo activar hasta octubre, tras la negociación del Gobierno con los interlocutores sociales y el acuerdo con las comunidades autónomas, reactivando el Programa de forma temporal hasta el 30 de abril de 2018. De hecho, a consecuencia de ello las altas correspondientes a octubre fueron las mínimas del año, 1.029, frente a un volumen medio mensual de 3.166 altas.

Por perfiles, cabe señalar el continuo aumento en los últimos años de las mujeres en las nuevas incorporaciones al programa, hasta representar dos terceras partes del total de altas en 2017. Por grupos de edad, los desempleados con edad entre 25 y 45 años concentraron el 80 por 100 de las nuevas altas, siendo el resto prácticamente mayores de 45 años, dado que la participación de los más jóvenes entre los nuevos perceptores fue residual, no llegando al 4 por 100, lo que refleja que este colectivo no es el principal destinatario de esta medida y sí otras medidas puestas en marcha y dirigidas específicamente a estos.

57. 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.
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.
59. La prórroga no se pudo activar automáticamente porque la tasa de desempleo se situó por debajo del 18 por 100. Además, el Tribunal Constitucional había dictado una Sentencia sobre la existencia de un conflicto de competencias de gestión entre las comunidades autónomas y el Gobierno central, resolviendo en favor de estas, que manifestaron la necesidad de tiempo para organizar y desarrollar dicha gestión. Esta suspensión temporal del programa finalmente se resolvió tras la negociación con los interlocutores sociales y el acuerdo de Gobierno y comunidades autónomas. Véase a este respecto, en este mismo capítulo, el apartado 1.3.2.

GRÁFICO II-19. ALTAS EN EL PROGRAMA PREPARA, 2011-2017

Fuente: SEPE.

Respecto a la efectividad del Programa en términos de inserción, durante 2017 lograron reincorporarse al mercado laboral 10.941 desempleados, lo que supuso un 28,8 por 100 del total de altas realizadas durante el año. No obstante, el número de desempleados beneficiarios del Programa que se insertó de nuevo en el mercado laboral cayó respecto al año anterior un 31,3 por 100 (en 2016 se insertaron 15.917).

Programa de Activación para el Empleo de los parados de larga duración

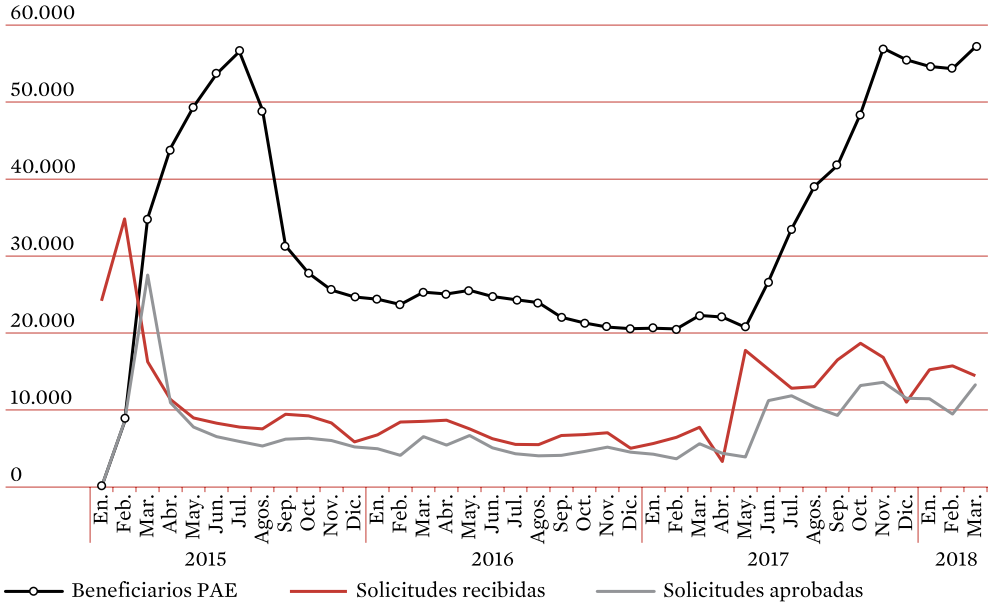
El Programa de Activación para el Empleo (PAE) ha beneficiado, desde su puesta en marcha en enero de 2015 y hasta marzo de 2018, a 258.163 personas que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. De ellas, 32.345 solicitaron y accedieron a una segunda prórroga del Programa. Además, 46.262 beneficiarios obtuvieron una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al Programa y de ellos un 13 por 100 compatibilizaron la percepción de la prestación con el empleo.

Con datos acumulados, desde la puesta en marcha del Programa y hasta marzo de 2018, se recibieron 425.583 solicitudes, de las cuales se tramitaron 410.775. De las solicitudes tramitadas con resultado, se aprobaron 293.337 (70 por 100) y se rechazaron 91.836 (21,6 por 100), quedando pendientes de resolución un 3,5 por 100 (14.806), aunque en su mayoría han pasado la fase previa de análisis, estando pendiente de definición del itinerario de inserción.

A partir de mayo de 2017 se observa el impacto de los cambios realizados en el funcionamiento del Programa a raíz del Real Decreto-ley 7/2017[60] y cuyo objetivo era

60. Véase a este respecto en este mismo capítulo el apartado 1.3.2.

GRÁFICO II-20. PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, 2015-2018



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

aumentar el número de beneficiarios, flexibilizando los requisitos para acceder al mismo. Así, desde entonces se ha duplicado la media de solicitudes mensuales respecto al periodo previo cuya media mensual estaba entre 7.000 y 8.000 solicitudes, descontadas aquellas realizadas en los tres primeros meses de puesta en marcha del Programa. Igualmente, ha aumentado el número de solicitudes aprobadas lo que ha derivado en un incremento continuo del número de beneficiarios.

Además, cabe señalar que se realizaron 151.856 solicitudes de segunda prórroga, de las que se aceptaron solamente un 23 por 100 (34.807). Los motivos de rechazo fueron principalmente no acreditar el haber realizado tres acciones de búsqueda activa de empleo en tiempo y forma (un 24 por 100) y no acreditar el tener responsabilidades familiares (22,4 por 100).

Desarrollo de la Garantía Juvenil

La puesta en marcha en 2014 del Sistema Nacional de Garantía Juvenil no logró inicialmente el impacto esperado. De ahí que en 2016 se plantease la necesidad de modificar el funcionamiento del Programa, dado que no estaba logrando llegar al número de beneficiarios potenciales, y que se materializó en la aprobación del Real Decreto-ley 6/2016[61] que, entre otras cuestiones, simplificaba los requisitos para los beneficiarios y facilitaba su acceso al programa, mejorando

61. *Ibídem.*

CUADRO II-35. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL*

	Total	Hombres	Mujeres
Solicitudes	1.153.504	579.751	573.753
	100,0	50,3	49,7
Resultado			
Expedientes resueltos	1.139.398	572.442	566.956
En porcentaje	98,8	98,7	98,8
Inscripciones (resoluciones positivas)	1.096.440	551.334	545.106
En porcentaje	96,2	96,3	96,1
Denegaciones (resoluciones negativas)	42.958	21.108	21.850
En porcentaje	3,8	3,7	3,9

Nota: datos acumulados desde la puesta en marcha del Programa hasta 31 de marzo de 2018.
Fuente: SEPE.

también la gestión del mismo. La evolución a lo largo de 2017 confirma la necesidad de dicha reforma para visibilizar esta medida y lograr aumentar el número de beneficiarios.

Así, en 2017 se presentaron 618.985 nuevas solicitudes, más del doble que el año anterior (238.710) y más de la mitad del total de solicitudes presentadas desde la puesta en marcha del sistema. A final de año, de las solicitudes presentadas, solo en el año, se habían resuelto el 98,8 por 100, dos puntos porcentuales más que en 2016, de las que se aprobaron el 95,1 por 100, quedando inscritos en el registro 1.006.049 jóvenes.

Desde la puesta en marcha del Programa y hasta marzo de 2018, último dato disponible, se han presentado un total de 1.153.504 solicitudes de inscripción al registro[62], de las que más se han resuelto casi el 99 por 100, habiéndose aprobado el 95 por 100.

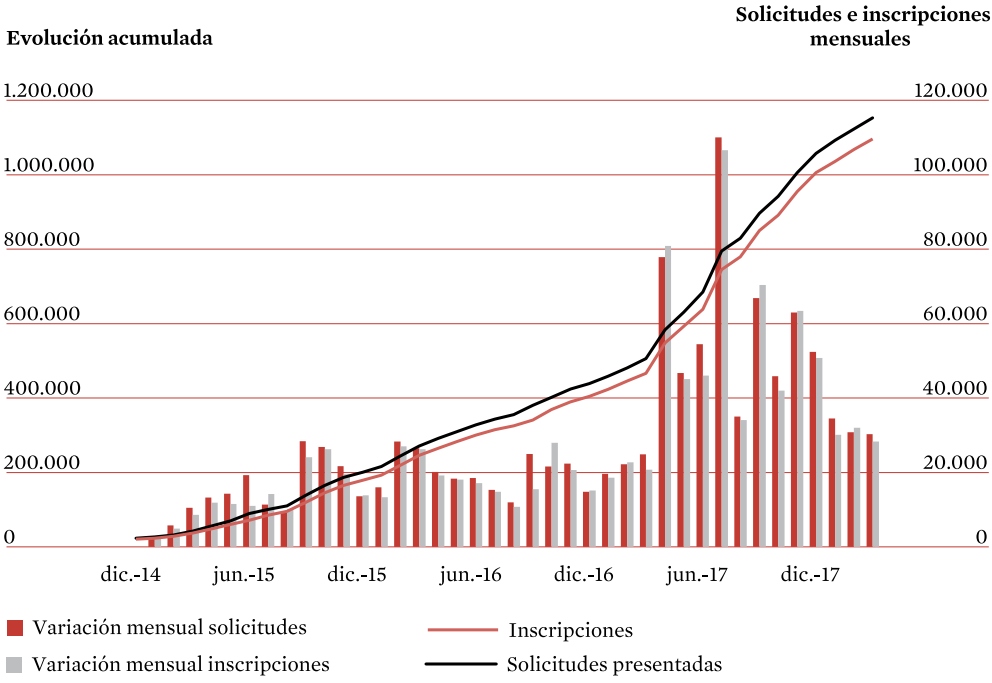
Del mismo modo, la evolución del registro en el sistema desde su puesta en marcha muestra un punto de inflexión desde enero de 2017 con un incremento, tanto en el número de solicitudes presentadas, como en aquellas aceptadas, y que derivaron en la inscripción en el registro (gráfico II-21). En todo caso, se constata un crecimiento continuado en el número de beneficiarios.

Más allá de la mejora del Programa que reflejan los datos disponibles, sería importante contar con mayor información sobre las actuaciones concretas desarrolladas con los beneficiarios del mismo y su incidencia en términos de inserción e incremento de su empleabilidad.

En los últimos años, se viene constatando un impulso progresivo a la formación dual[63] con un impacto creciente sobre los jóvenes y su incorporación al mercado de

62. No obstante, hay que considerar que los datos están sobredimensionados, dado que proceden de un fichero histórico en el que no se articulan las bajas (es el caso de los mayores de 30 años).
63. Véase Memoria CES 2016.

GRÁFICO II-21 EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Nota: datos hasta 31 de marzo de 2018.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Registro del SNGJ.

La formación dual y el contrato para la formación y aprendizaje

trabajo. La formación dual debe configurarse como una modalidad más dentro de la formación profesional actual y ser capaz de dar respuesta a las carencias de formación y experiencia de los jóvenes[64].

Sin embargo, hay aspectos que deben mejorar de cara a lograr un mayor efecto. Por un lado, y ante el desigual desarrollo normativo, es necesario contar con una regulación homogénea de este ámbito; por otro, se requiere un esfuerzo de coordinación de los proyectos de formación dual entre las distintas comunidades autónomas, en aras de una mayor coherencia que asegure la unidad del sistema y la unidad del mercado laboral. Habría que impulsar, por tanto, una mayor colaboración entre los gobiernos central y autonómicos y los interlocutores sociales, y potenciar el diseño de mecanismos de apoyo y acompañamiento que favorezcan una mayor implicación de las empresas, especialmente las pymes.

En todo caso, 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, a

64. Para un mayor detalle sobre la formación dual en el sistema educativo, véase, en esta Memoria, el capítulo III, epígrafe 1.1, en lo referido a la implantación de la misma.

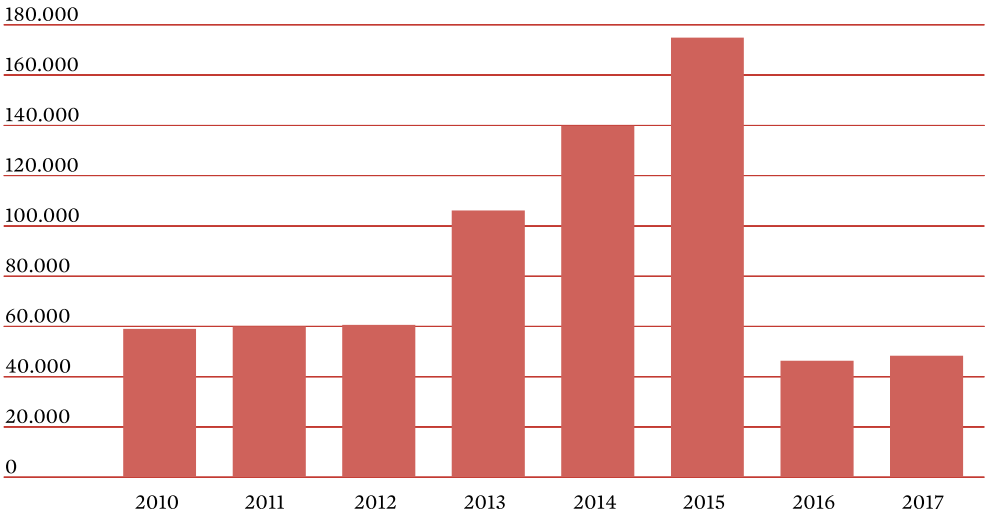
pesar del impulso dado a este en los últimos años con el fin de hacerlo más atractivo y servir de canal para hacer viable la formación dual como alternativa al desempleo juvenil.

El número de contratos de este tipo registrados en 2017 fue de 48.317, lo que supuso un aumento del 4,2 por 100 sobre el año anterior, pero lejos todavía de los registrados en los años previos (gráfico II-22). Como ya se señaló en la anterior edición de esta Memoria, la complejidad jurídica de este contrato, así como los cambios realizados en 2015 en la formación asociada al mismo han limitado su utilización.

Entre las razones[65] que se aducen para explicar el limitado recurso a este tipo de contratación están, entre otras, los propios requisitos que se exigen a los trabajadores (jóvenes que carezcan de cualificación profesional reconocida que les impida acceder a un contrato en prácticas), el sometimiento a las condiciones retributivas ordinarias, la duración mínima de un año para este tipo de contrato, itinerarios formativos rígidos, el no poder realizar acciones formativas a distancia, un coste financiable de los módulos y tutorías presenciales de los certificados de profesionalidad en teleformación inviable o la elevada carga burocrática y la lentitud y poca operatividad en los trámites administrativos.

Y ello a pesar de los incentivos que existen para este tipo de contratos, de reducciones de la cuota empresarial de cotización a la Seguridad Social del 100 por 100 para empresas de menos de 250 trabajadores y del 75 por 100 para empresas de más de 250 trabajadores durante toda la vigencia del contrato, que serán bonificaciones en el caso de trabajadores inscritos en el SNGJ.

GRÁFICO II-22. CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE, 2010-2017
(Número de contratos registrados)



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

65. CEOE, *El aprendizaje: clave de la mejora de la empleabilidad y la competitividad*, febrero 2018.

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.

La mayoría de estos contratos, dado que la medida se dirige especialmente a los jóvenes[66], se realizaron con menores de 30 años (81 por 100). Dentro de este grupo, el 51 por 100 se realizó con menores de 25 años. Asimismo, existe una participación ligeramente superior de mujeres (53,7 por 100), y de personas con estudios secundarios, mayoritariamente estudios secundarios de tipo general (57,1 por 100), frente a quienes tienen estudios primarios (25,9 por 100).

En su mayor parte, los contratos tuvieron una duración de 12 meses, que es la duración mínima establecida a priori, pero se constata hasta un 19,6 por 100 de los contratos con una duración de seis meses[67]. 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, 88,6 por 100, especialmente en comercio al por menor (22,5 por 100) y hostelería (17,4 por 100).

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.

66. 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%, no existiendo límite de edad en caso de personas discapacitadas o colectivos en exclusión social.

67. 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. Véase además nota 2 en el cuadro II-19.

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 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 2017 tanto el crédito asignado como el finalmente dispuesto a estas acciones aumentaron ligeramente respecto al año anterior, un 3,2 y 0,5 por 100, respectivamente (cuadro II-36).

En 2017 el número de empresas participantes disminuyó un 3,3 por 100, inferior al 16,3 por 100 del 2016, pero siguiendo con la caída continuada observada en los últimos tres años, lo cual refleja una tendencia preocupante que debería revertirse. Desde la entrada en vigor de la reforma en 2015, el número de empresas que han utilizado su crédito formativo se ha venido reduciendo, afectando en su mayoría a las empresas más pequeñas —el 70 por 100 de las empresas participantes en acciones formativas tiene menos de 10 trabajadores—. De hecho, 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.

CUADRO II-36. FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2016-2017(1)

Formación de demanda	Ejercicio 2016		Ejercicio 2017	
Participantes				
Participantes formados	3.766.997		4.017.000	
Tasa de cobertura asalariados(2)	30,9		31,7	
Media de horas de formación	17,1		15,9	
Empresas				
Empresas formadoras	367.770		355.507	
Tasa de cobertura de empresas(3)	22,7		21,2	
Por tamaño de las empresas		%		%
1 a 5 trabajadores	214.967	58,5	199.249	56,0
6 a 9 trabajadores	49.963	13,6	50.093	1401,0
10 a 49 trabajadores	80.039	21,8	82.209	23,1
50 a 249 trabajadores	18.889	5,1	19.846	5,6
250 a 999 trabajadores	3.060	0,8	3.206	0,9
>1000 trabajadores	729	0,2	904	0,2
Financiación (euros)				
Crédito asignado	761.399.133,3		785.461.336,7	
Crédito dispuesto	514.729.040,0		517.104.469,3	

(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 todo caso, la caída en el número de empresas participantes correspondió en 2017 en su totalidad a empresas de menos de 5 trabajadores, e incluso parte de dicha caída fue compensada por el aumento en la participación de las empresas de entre 10 y 49 trabajadores.

Igualmente, se observó una caída en la tasa de cobertura de las empresas participantes que se situó en el 21,2 por 100, un punto porcentual menos que el año anterior.

Por su parte, las acciones formativas alcanzaron a más de 2,6 millones de trabajadores y 4 millones de participantes[68], lo que representó un incremento del 6,6 por 100 respecto al año anterior y un ligero aumento, de algo más de un punto porcentual, 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 17 a 16 horas de media por participante.

Se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres que participaron en la formación (cuadro II-37), con una participación mayor de los hombres (55,9 por 100) en las acciones formativas, por encima del peso que les 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 (76,8 por 100), observándose también que gana peso la teleformación (21,8 por 100).

El perfil de los participantes por grupos de edad en 2017 (cuadro II-38) permite constatar la mayor participación en acciones formativas de los trabajadores con menos de 45 años: 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. Por categoría profesional, los trabajadores cualificados participaron de forma mayoritaria en

CUADRO II-37. PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS SEGÚN EL TIPO DE ACCIÓN FORMATIVA, 2016-2017

	2016		2017	
	Participantes formados		Participantes formados	
Acciones formativas	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Sexo				
Hombre	2.110.644	56,0	2.246.271	55,9
Mujer	1.656.353	44,0	1.770.729	44,1
Modalidad de impartición				
Presencial	2.885.448	76,6	3.083.718	76,8
A distancia	—	—	—	—
Mixta	71.221	1,9	58.738	1,5
Teleformación	810.328	21,5	874.544	21,8
Total	**3.766.997**	**100,0**	**4.017.000**	**100,0**

Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

68. Cada trabajador da lugar a tantos participantes como cursos realiza en el año.

CUADRO II-38. PERFIL DE LOS PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2017
(Edad, categoría profesional y nivel de estudios)

Perfil participantes	Participantes (% s. total)	Duración media (horas)
Edad		
16-25	5,4	16,3
26-35	23,3	17,2
36-45	36,1	15,0
46-55	26,8	13,9
>55	8,4	12,7
Categoría profesional		
Directivo	4,2	18,1
Mando intermedio	11,5	5,4
Técnico	19,1	16,7
Trabajador con baja cualificación	20,9	14,6
Trabajador cualificado	44,3	16,2
Nivel de estudios		
Universitarios	23,3	18,6
Primarios y secundarios	34,3	15,7
Secundarios	37,7	15,0
Otros	1,0	19,4
Sin estudios	3,7	10,8
Total	**4.017.000**	**15,9**

Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

las acciones formativas en 2017, seguido por los técnicos y los de baja cualificación, mientras que, por nivel de estudios, la participación fue mayor en aquellos que tenían estudios secundarios.

Respecto a la edad, también se constata un aumento en los últimos años en la participación de los mayores de 45 años en acciones formativas, al mismo tiempo que se ha reducido la de los trabajadores más jóvenes (gráfico II-23). Esto se explicaría tanto por el cambio en la estructura por edades del empleo asalariado —resultado de la crisis— como por la mayor participación en acciones formativas del conjunto de los trabajadores y no solo de los más jóvenes.

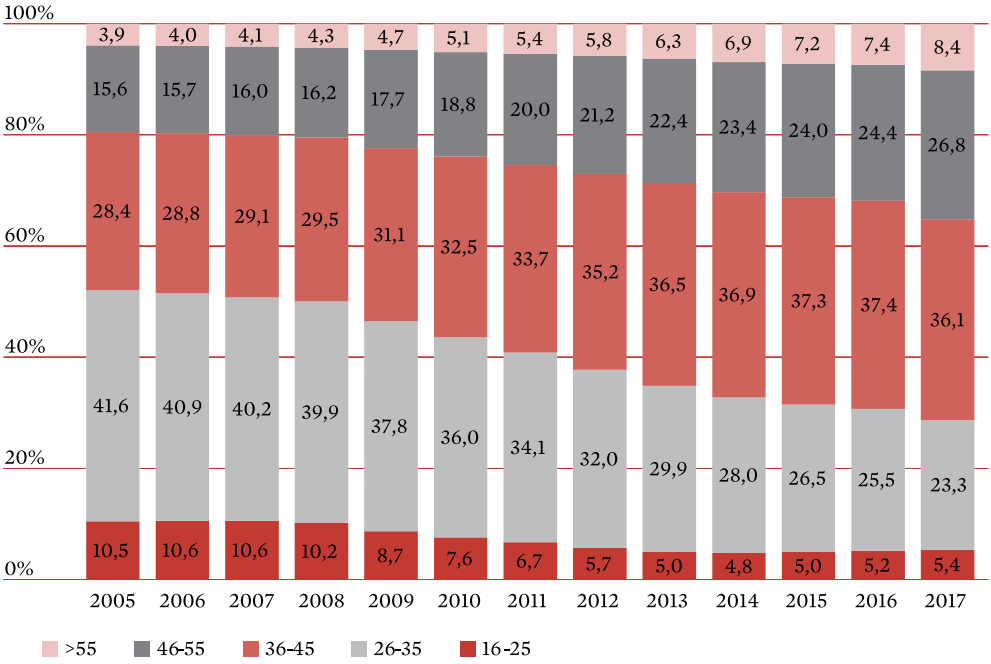
Planes sectoriales y permisos individuales

Por otra parte, respecto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, formación subvencionada, y articulada mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, en agosto de 2016 se aprobó la convocatoria de oferta estatal[69], que abarcaba el

69. Extracto de la Resolución de 17 de agosto de 2016, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria del año 2016 para la concesión de subvenciones

GRÁFICO II-23. PARTICIPANTES EN LA FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, POR EDAD, 2005-2017[(1)]

(Porcentajes sobre el total)



Datos de un avance *ad hoc;* puede haber limitaciones en la comparación con años anteriores.
Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

Plan sectorial (74 por 100 de las acciones formativas), el Plan Intersectorial General (16 por 100), el Plan para Trabajadores Autónomos (8 por 100) y el Plan de Economía Social (2 por 100). El número de participantes programados alcanzaba los 702.337 con una duración media de 53 horas de formación, superior a la duración media de la formación realizada por las empresas, y de los que el 82 por 100 correspondía al Plan Sectorial. Asimismo, cabe destacar que en los planes de formación, la modalidad de teleformación es la más utilizada (81,8 por 100) frente a la presencial (17,2 por 100).

En este contexto, también hay que señalar el desarrollo del Programa específico de formación dirigido a jóvenes, que benefició durante 2017 a 9.412 personas, de las que 2.736 estaban vinculadas a formación y compromiso de contratación en el marco del SNGJ. De ellas, casi dos terceras partes tenían entre 16 y 25 años, y el 91,7 por 100 estaban desempleadas. Por nivel de estudios, el 54,4 por 100 tenía estudios secundarios o grado de bachiller, y el 12,7 por 100 tenía estudios técnicos de formación profesional de grado superior.

públicas para la ejecución de planes de formación, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (BOE 25-08-2016).

Por otro lado, respecto a los permisos individuales de formación, 6.277 trabajadores se han beneficiado de estos permisos, en su mayoría hombres (58 por 100), teniendo el 40 por 100 edades entre 36 y 45 años. Tres cuartas partes de estos permisos se han desarrollado a través de acciones de formación reglada frente a los certificados de profesionalidad que solo han canalizado el 19,5 por 100 del total de acciones.

Formación dirigida a desempleados

Finalmente, y según los últimos datos provisionales para 2017 respecto de la formación dirigida a los desempleados proporcionados por el SEPE, 83.189 personas participaron en este tipo de acciones, la mitad que dos años antes, siguiendo la tendencia de caída en la participación observada en los últimos años. Por grupos de edad, el grueso de los participantes (37 por 100) se sitúa entre los 30 y 45 años, mientras que los menores de 30 y los mayores de 45 años mantienen una proporción similar en torno al 28 por 100. Del total de participantes, el 93,8 por 100 obtuvieron una evaluación positiva.

Asimismo, respecto a los formados en 2016, la tasa de inserción se situó en el 71,8 por 100, siendo más alta en el caso de los más jóvenes, menores de 30 años, que llegó al 79 por 100, y cayendo conforme aumenta la edad. Por nivel educativo, la mejor tasa de inserción, del 75,9 por 100, la obtienen los titulados en formación profesional.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Desde su aparición, en la cumbre de Val Duchesse de 1985, el diálogo social europeo bipartito interprofesional (y también sectorial) ha transcurrido por distintas etapas[70]. El periodo posterior a su institucionalización, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 y hasta 2001 (Consejo Europeo en Laeken), ha constituido posiblemente el de mayor actividad de este, tanto en términos de resultados como, sobre todo, de confianza en este proceso como instrumento de regulación social a nivel europeo. Entre los resultados más importantes de este periodo destacan los acuerdos marco sobre el permiso parental (1995), el trabajo a tiempo parcial (1997) y el trabajo de duración determinada (1999), que fueron aplicados mediante directivas del Consejo.

Tras este periodo y hasta el comienzo de la crisis en 2008, el diálogo social europeo continuó arrojando resultados regularmente, entre los que destacan los acuerdos marco interprofesionales (vinculantes) sobre teletrabajo (2002), estrés en el trabajo (2004),

70. Para un mayor detalle, véase CES, *Cuadernos del Consejo Económico y Social. Cauces,* núm. 32, «El diálogo social europeo: origen, evolución y principales resultados».

y acoso y violencia en el trabajo (2007). Estos no fueron aplicados mediante directivas comunitarias, sino a través de la autonomía colectiva de las partes.

A pesar del impacto de la crisis y la dificultad de encontrar consenso entre los interlocutores sociales europeos y las instituciones comunitarias ante el carácter de las medidas adoptadas, estos fueron capaces de acordar una serie de textos conjuntos, entre los que destacan el Acuerdo sobre los comités de empresa europeos (2008), el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental —que dio lugar a la Directiva 2010/18/UE— (2009), el Acuerdo marco sobre mercados laborales inclusivos (2010) y el Acuerdo marco de acciones para el empleo juvenil (2013).

Además, y con el ánimo de contribuir a los nuevos mecanismos de gobernanza económica, los interlocutores sociales europeos adoptaron en 2013 una declaración sobre la implicación de las organizaciones sindicales y empresariales en la misma, tanto en el plano nacional como europeo. Sin embargo, dado que había y todavía hay margen de mejora, los interlocutores sociales demandaron y demandan fomentar una participación más activa de los mismos en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea (Semestre Europeo).

Con todo ello y ante la dificultad de llegar a acuerdos de diálogo social «clásico» en un contexto de crisis, los interlocutores sociales comenzaron a explorar nuevos espacios de participación, entre los que destacaba precisamente el de la gobernanza económica de la Unión Europea (Semestre Europeo).

En 2015, ya en un momento de recuperación económica, la Comisión Europa, consciente del desgaste que había sufrido el diálogo social europeo en los últimos tiempos, sobre todo durante la crisis, decidió dar al mismo un nuevo y amplio impulso. Así, esta, con ocasión de la celebración en dicho año del trigésimo aniversario del lanzamiento del diálogo social europeo en Val Duchesse, lanzó el proceso denominado «Un nuevo comienzo para el diálogo social», el cual 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).

El resultado más destacado de dicho proceso, hasta el momento, lo constituye la declaración conjunta firmada, en el mes de junio de 2016, por la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos[71], en la cual se subrayaba principalmente el papel fundamental del diálogo social europeo como un componente importante de la formulación de políticas sociales y de empleo en la Unión Europea. En la actualidad no existe ninguna evaluación de dicho proceso de revitalización del diálogo social ni de la citada declaración conjunta.

71. Comisión Europea, Council of the European Union, 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, 27th June 2016.

Desigual comportamiento del diálogo social en los Estados miembros durante los últimos tiempos

En el ámbito nacional, cabe señalar que, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis que golpeó a la Unión Europea en 2008 tuvo importantes repercusiones en el diálogo social y las relaciones laborales en los Estados miembros[72]. Las respuestas políticas nacionales aplicadas en un principio fueron introducidas, en la mayoría de los Estados miembros, a través del diálogo social entre gobiernos y organizaciones sindicales y empresariales. Sin embargo, a medida que la situación económica fue empeorando, el diálogo social tripartito fue también debilitándose en los Estados miembros, e incluso se interrumpió en alguno de ellos. En otros se adoptaron nuevas formas de negociación o se celebraron importantes acuerdos a través de instituciones bipartitas, mientras la concertación tripartita luchaba por funcionar con eficacia.

A partir de 2013 las condiciones económicas empezaron a mejorar y la mayoría de los Estados miembros comenzó a percibir el inicio de una recuperación del Producto Interior Bruto y del empleo. Sin embargo, según la OIT, dicha mejora de las condiciones económicas no se tradujo en una recuperación generalizada del diálogo social tripartito en los distintos Estados miembros. Así, algunos Estados miembros han asistido a una revitalización del diálogo social de modos y formas diversas durante el periodo posterior a la crisis, pero dicho diálogo no se ha recuperado plenamente, o de forma coherente, desde el inicio de la crisis en el conjunto de la Unión Europea, ni siquiera en Estados miembros que han venido registrando mejoras sustanciales en su actividad económica.

En suma, la dinámica del diálogo social tripartito durante los periodos de crisis (2008-2012) y poscrisis (2013-2015) se ha caracterizado por grandes diferencias entre los Estados miembros. En términos generales, esta diversidad puede clasificarse, según la OIT, en cuatro escenarios basados en un análisis del modo en que el diálogo social tripartito fue evolucionando durante la crisis y desde la misma en estos. El primero agrupa a los Estados miembros en los que el diálogo social fue discontinuo durante la crisis y continuó luchando por recuperarse en el periodo posterior a la misma (España e Irlanda). Por su parte, un segundo escenario incluye a los Estados miembros en los que el diálogo social prosiguió durante la totalidad del periodo considerado (Alemania, Eslovaquia, Francia[73], Países Bajos y Suecia). El tercero reúne a los Estados

72. OIT, Hablando de la crisis. Tendencias en el diálogo social y las relaciones laborales en países seleccionados de la Unión Europea, 2017. Este informe recopila los principales resultados de un proyecto de investigación ejecutado por la OIT en colaboración con la Comisión Europea. Se realizaron estudios en once Estados miembros de la Unión Europea (Alemania, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Lituania, Países Bajos y Suecia), seleccionados para representar la variedad de sistemas de diálogo social y relaciones laborales presentes en Europa.

73. Esta era la posición de Francia hasta finales de 2015. En el primer trimestre de 2016 se produjo una paralización del diálogo social en dicho Estado miembro.

miembros en los que el diálogo social se reactivó en el periodo posterior a la crisis, ya que durante esta el mismo fue discontinuo (Bélgica, Eslovenia y Lituania). Finalmente, el cuarto escenario congrega a un Estado miembro en el que el diálogo social sobrevivió durante la crisis, pero evolucionó de manera discontinua desde el fin de la misma (Finlandia).

El diálogo social en la Unión Europea durante 2017 se ha vuelto a desarrollar en el contexto del citado proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social». Así, en dicho ejercicio tanto las instituciones comunitarias como los interlocutores sociales europeos han venido reiterando la plena vigencia de la mencionada declaración conjunta de 27 de junio de 2016, firmada en el marco del referido proceso de revitalización del diálogo social europeo, como punto de referencia —general— de las actuaciones a llevar a cabo en este ámbito.

Continuó desarrollándose el diálogo social en la Unión Europea en el marco del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social»

En este contexto, en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo durante los días 16 y 17 de noviembre de 2017, y en la que participaron los presidentes del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, así como los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, los interlocutores sociales europeos y otros agentes de relevancia, se hizo hincapié, entre otros extremos, en la necesidad de potenciar el diálogo social europeo en el ámbito del mencionado proceso de revitalización del diálogo social en la Unión Europea. Concretamente, se recalcó la necesidad de que el diálogo social juegue un papel cada vez más relevante en la elaboración de las políticas públicas, tanto a escala europea como nacional.

Además, en dicha Cumbre de Gotemburgo, la primera celebrada en los últimos veinte años, se proclamó el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, en cuya confección (proceso de consulta[74]) participaron activamente los interlocutores sociales europeos y en el cual se realizaban diversas referencias al diálogo social[75], tales como que se debía consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales o que se les

74. En cuanto a los resultados de dicho proceso de consulta llevado a cabo en 2017, cabe destacar que las organizaciones empresariales europeas señalaron que, en líneas generales, compartían los objetivos del Pilar Europeo de los Derechos Sociales (construir un modelo de crecimiento para Europa más inclusivo y sostenible, mejorando la competitividad de la Unión y fomentando la cohesión social en la misma), aunque dudaban del enfoque adoptado por la Comisión Europea. En su opinión, no se trata de un problema de falta de derechos sociolaborales en la Unión Europea, sino de competitividad de la economía europea para sustentar el ejercicio de los mismos. Además, estas lamentaron que la Comisión Europea se hubiese apartado de dicho enfoque al publicar el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y un documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa por separado de sus propuestas sobre los próximos pasos para avanzar en la Unión Económica y Monetaria.
Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) apuntó, en líneas generales, que apoyaba la propuesta del Pilar Europeo de Derechos Sociales, pero consideraba que la misma no estaba a la altura de lo que los trabajadores y sus familias necesitan. Por lo tanto, para esta, dicha iniciativa debería fortalecerse.

75. Concretamente, en su capítulo II, titulado «Condiciones de trabajo justas».

había de animar a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva.

En este orden de cosas, cabe apuntar también que en el Consejo Europeo celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2017 se dispuso que era necesario facilitar el buen funcionamiento del diálogo social en todos los niveles, en particular a través del referido proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social» en la Unión Europea[76].

Diálogo social tripartito

En el plano del diálogo social tripartito, cabe señalar, en primer término, que el 20 de diciembre de 2017 la Comisión Europea y los interlocutores sociales europeos firmaron una Asociación Europea para la Integración[77], en la que se establecían los principios y compromisos clave destinados a apoyar y aumentar las oportunidades de los refugiados y los migrantes que residen legalmente en la Unión Europea para integrarse en el mercado de trabajo europeo. Los principios establecidos en dicha Asociación eran, entre otros, los siguientes: prestar asistencia lo antes posible, velar por que la integración beneficie tanto a los refugiados como a la economía y la sociedad en general y garantizar un enfoque multilateral.

Entre los compromisos adquiridos por los interlocutores sociales europeos se encontraba el de compartir buenas prácticas para la integración en el mercado de trabajo de los refugiados[78]. También se comprometieron a promover la Asociación entre sus miembros y a reforzar la cooperación con las autoridades públicas a todos los niveles.

La Comisión Europea, por su parte, se comprometió fundamentalmente a promover sinergias con los fondos de la Unión Europea y a seguir trabajando con los organismos, grupos, comités y redes de la Unión Europea pertinentes, así como con los interlocutores sociales europeos, para apoyar la integración en el mercado de trabajo de los refugiados.

Por otro lado, en 2017 el diálogo social a tres bandas atendió los compromisos de carácter institucionalizado, como las Cumbres Sociales Tripartitas. A lo largo del año se celebraron tres: las tradicionales de primavera (marzo) y otoño (octubre), y una extraordinaria, que se mantuvo en el marco de la ya citada Cumbre de Gotemburgo del mes de noviembre. En la celebrada el 8 de marzo, que tuvo como tema principal

76. En este ámbito, hay que señalar asimismo que la Comisión Europea durante 2017 se pronunció en favor del diálogo social en varias ocasiones: en el documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa, publicado en el mes de abril (que da continuidad al Libro Blanco sobre el futuro de Europa publicado el 1 de marzo de 2017) y en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018, que vio la luz en noviembre de 2017, COM (2017) 690 final.
77. Comisión Europea, CES, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME y Eurochambers, *A European Partnership for Integration: Offering opportunities for refugees to integrate into the European labour market, 20th December 2017.*
78. Como, por ejemplo, la organización de programas de tutoría para su integración en el lugar de trabajo o facilitar la identificación, evaluación y documentación de las capacidades y cualificaciones de estos.

«El futuro de Europa: rumbo hacia el crecimiento, el empleo y la equidad», las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas debatieron sobre tres cuestiones: hacer que trabajar sea rentable como forma de promover el empleo y la inclusión social, las nuevas formas de trabajo y el futuro de la industria, y el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y el papel de los interlocutores sociales.

En la mantenida el 18 de octubre, que giró en torno al tema «Modelar el futuro de Europa: reforzar la resiliencia y promover el progreso económico y social para todos», estas intercambiaron puntos de vista acerca de tres asuntos: la dimensión social de Europa, los avances realizados y las opciones para mejorar la participación de los interlocutores sociales en las políticas y las reformas a nivel nacional, y la inversión en aprendizaje en la economía y la sociedad digitales.

Finalmente, en la extraordinaria, celebrada el 16 de noviembre, se debatió, con carácter principal, sobre el papel que han de jugar los interlocutores sociales europeos en la implementación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales.

En este contexto del diálogo social tripartito, cabe destacar también la fase de información y consulta de la Comisión Europea a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2018, previa a su publicación (recuadro II-12). Se trataba de la sexta vez que se les hacía este tipo de consulta desde que se pusiera en marcha el semestre europeo y de la quinta que la Comisión Europea 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.

Participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo

Durante 2017 tanto las instituciones comunitarias como los interlocutores sociales de la Unión reiteraron la necesidad de que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas desempeñen un papel cada vez más relevante en el Semestre Europeo. Además, en 2017 los interlocutores sociales europeos continuaron afirmando 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 todavía 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 europeos realizaron una declaración conjunta en el marco de la ya citada Cumbre social de Gotemburgo[79], en la cual pusieron de relieve, al respecto del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, la importancia

79. Social summit for fair jobs and growth, Gothenburg, 16-17 November 2017, Joint statement of the European social partners (BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME y ETUC).

RECUADRO II-12. PRINCIPALES PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EUROPEAS EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO, 2018

Organizaciones empresariales europeas

- Para garantizar mercados laborales abiertos, dinámicos y móviles, se deben implementar reformas para facilitar la creación de empleo, en particular para los jóvenes, y la participación en el empleo.
- Para mantener y aumentar la competitividad global, el marco regulatorio del mercado laboral debe ser claro, simple y flexible.
- Los costes laborales no salariales deberían ser reducidos a través de recortes selectivos en las contribuciones de seguridad social de los empleadores, para así estimular la demanda alentando a los empleadores a contratar más personal.
- Para abordar la escasez y los desajustes en las habilidades clave, los sistemas de educación y formación necesitan adaptarse a las necesidades del mercado laboral.
- Es necesario realizar reformas para alentar a las personas para que permanezcan activas por más tiempo, hacer los sistemas de pensiones sostenibles a largo plazo y garantizar que los migrantes se integren adecuadamente en el mercado de trabajo.

Confederación Europea de Sindicatos

- Los salarios son el motor del crecimiento inclusivo. Por ello, son necesarias reformas que aumenten el crecimiento de los salarios reales, pero estas no deberían limitarse a Estados miembros con presupuestos con superávit.
- Para lograr una convergencia suficiente de las condiciones de vida y de trabajo en toda Europa es necesaria la inversión (incluida la inversión pública) en todos los Estados miembros. En este sentido, la brecha salarial del este-oeste debe abordarse con aumentos salariales en toda Europa para así lograr una convergencia salarial al alza. El fortalecimiento de la negociación colectiva sería muy útil en este terreno.
- Los Estados miembros deben garantizar mejores sistemas de pensiones para todos, incluidos los trabajadores por cuenta propia.

Fuente: BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME y Confederación Europea de Sindicatos.

del buen funcionamiento del diálogo social a todos los niveles (comunitario, nacional, sectorial y empresa) para llevar a cabo políticas eficientes que incrementen la prosperidad y aseguren la justicia social en el conjunto de la Unión Europea. En dicha declaración se apuntaba también que se debería consultar a los interlocutores sociales europeos sobre las políticas comunitarias que afecten directa o indirectamente al empleo, como las políticas industriales, de cambio climático, comerciales, de digitalización, del mercado de trabajo y de competencias. A este respecto, la participación de estos debería ser oportuna, significativa y respetuosa con la autonomía del diálogo social en las áreas de competencia de los interlocutores sociales.

Dinamismo del diálogo social sectorial europeo

Durante 2017 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, se mostró ciertamente dinámico. Así, aun no habiéndose producido ningún acuerdo en este ámbito, a lo largo de 2017 se presentaron diversas declaraciones conjuntas y se celebraron algunas conferencias que venían a poner fin a proyectos concretos.

En cuanto a las declaraciones conjuntas que se presentaron en 2017 en el ámbito del diálogo social sectorial europeo, cabe citar, entre otras, las siguientes: Declaración conjunta sobre una transición energética justa, firmada en noviembre por los interlocutores sociales europeos del sector de la electricidad (EURELECTRIC, IndustriAll Europe y EPSU), y Declaración conjunta sobre el teletrabajo en el sector bancario europeo, adoptada también en el mes de noviembre por los interlocutores sociales europeos del sector bancario (UNI, EBF, EACB y ESBG).

Respecto a las conferencias que tuvieron lugar durante 2017 en este terreno del diálogo social sectorial europeo, cabe aludir, entre otras, a las que siguen: la conferencia titulada «Invertir en servicios de calidad: la selección del mejor valor en la contratación pública y privada de servicios de limpieza», organizada en mayo por los interlocutores sociales europeos del sector de la industria de la limpieza, y que venía a poner fin a un proyecto conjunto para desarrollar una guía práctica para alentar a las organizaciones contratantes a que basasen sus procedimientos de selección en la oferta económicamente más ventajosa, en lugar de la oferta de precio más bajo; y la conferencia final del proyecto sobre «Movilidad y tutoría: aumento del empleo de los jóvenes en la industria química europea», organizada en septiembre por los interlocutores sociales europeos del sector de la industria química (ECEG, IndustriAll Europe y FECCIA).

Consultas de la Comisión a los interlocutores sociales europeos

A finales del mes de mayo de 2017, la Comisión Europea lanzó una consulta a los interlocutores sociales europeos sobre la revisión de la Directiva relativa al tiempo de trabajo en el ámbito del transporte por carretera (Directiva 2002/15/CE)[80].

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 parte de dicho marco jurídico en vigor se deberían realizar mejoras (sobre todo en el campo de las condiciones de trabajo). Asimismo, en el documento se

80. Comisión Europea, *First phase consultation of the Social Partners under Article 154 of TFEU on a possible revision of the Road Transport Working Time Directive* (Directive 2002/15/EC), C (2017) 3815 final. La fecha de finalización de la consulta se situó en el 12 de julio de 2017, no habiéndose publicado por el momento los documentos de posición de los interlocutores sociales sobre la misma.

preguntaba a los interlocutores sociales europeos si querían iniciar un diálogo con arreglo al artículo 155 del TFUE sobre cualquiera de las cuestiones identificadas.

Más adelante, en el mes de septiembre, la Comisión Europea puso en marcha la segunda fase de la consulta lanzada también en 2017 (abril) 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, comúnmente conocida como «la Directiva sobre la obligación de informar por escrito»[81]. Una vez recibidas las respuestas de los interlocutores sociales europeos a la primera fase de la consulta[82], la Comisión Europea, habiéndolas examinado[83], identificó posibles vías para la adopción de medidas legislativas en este ámbito y, por ello, y de conformidad con los Tratados, lanzó una segunda fase de consulta a estos (que se cerró el 3 de noviembre de 2017), a fin de recabar su opinión sobre las mismas. Ante esta segunda fase de consulta, los interlocutores sociales europeos reiteraron, por lo general, las posiciones que adoptaron con ocasión de la primera.

Una vez finalizada la segunda fase de consulta, la Comisión Europea adoptó una propuesta de directiva sobre condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, de la que se dará cuenta más adelante.

Posteriormente, en el mes de noviembre, la Comisión Europea puso en marcha la segunda fase de la consulta lanzada también en 2017 (abril) sobre la definición de las posibles nuevas normas comunitarias que se podrían proyectar en el ámbito del acceso a la protección social[84]. Una vez recibidas las respuestas de los interlocutores sociales europeos a la primera fase de la consulta[85], la Comisión Europea, habiéndolas examinado[86], identificó posibles vías para la adopción de medidas legislativas en este

81. Comisión Europea, *Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible revision of the Written Statement Directive (Directive 91/533/EEC) in the framework of the European Pillar of Social Rights,* COM (2017) 6121 final.
82. COM (2017) 2611 final. Para un mayor detalle sobre esta, véase la anterior edición de esta Memoria (capítulo II, apartado 2.1.1).
83. Las organizaciones de trabajadores estuvieron de acuerdo, en términos generales, con los desafíos descritos en el documento de consulta y señalaron la necesidad de mejorar la efectividad de la Directiva 91/533/CEE y la de ampliar los objetivos de la misma para mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores vulnerables. Asimismo, acogieron particularmente con satisfacción la iniciativa de un mínimo de derechos para los trabajadores y reconocieron la necesidad de nuevas medidas a nivel comunitario en línea con el Pilar Europeo de los Derechos Sociales.
Por su parte, una gran mayoría de las organizaciones empresariales manifestaron su oposición a la necesidad de revisar la Directiva y todas rechazaron la idea de crear un mínimo de derechos para todos los trabajadores.
84. Comisión Europea, *Second Phase Consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges of access to social protection for people in all forms of employment in the framework of the European Pillar of Social Rights,* COM (2017) 7773 final.
85. COM (2017) 2610 final. Para un mayor detalle sobre esta, véase la anterior edición de esta Memoria (capítulo II, apartado 2.1.1).
86. Las respuestas de los interlocutores sociales indicaron, en líneas generales, que tanto empresarios como trabajadores estaban de acuerdo en que debían abordarse las lagunas existentes en el campo de la protección social. No obstante, las organizaciones sindicales europeas querían que la Comisión Europea

ámbito y, por ello, y de conformidad con los Tratados, lanzó una segunda fase de consulta a estos (que se cerró el 5 de enero de 2018), a fin de recabar su opinión sobre las mismas. Ante esta segunda fase de consulta, los interlocutores sociales europeos reiteraron, por lo general, las posiciones que adoptaron con ocasión de la primera. La Comisión Europea publicó en el mes de marzo de 2018 una propuesta de Recomendación sobre el acceso a la protección social para los trabajadores por cuenta ajena y los trabajadores por cuenta propia (autónomos)[87].

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 Europea lanzó en 2017 en el terreno sociolaboral, destaca principalmente la relativa a la Autoridad Laboral Europea y a un número de seguridad social europeo[88]. Ambas iniciativas fueron anunciadas por el presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el estado de la Unión de 2017 y además fueron contempladas en el Programa de trabajo de la Comisión Europea para 2018[89]. En el mes de marzo de 2018 la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento sobre la creación de la Autoridad Laboral Europea[90]. Está previsto que la misma pueda estar operativa en 2019.

La Autoridad Laboral Europea deberá garantizar que las normas comunitarias sobre movilidad laboral se apliquen de manera justa, simple y efectiva. Concretamente, aprovechando las estructuras existentes, dicha Autoridad apoyará a las Administraciones nacionales, las empresas y los trabajadores móviles al reforzar la cooperación a nivel europeo en asuntos como la movilidad transfronteriza y la coordinación de la

presentase a corto plazo una propuesta legislativa al respecto, mientras que las organizaciones empresariales europeas eran partidarias de que las decisiones en este ámbito se dejaran en manos de los Estados miembros.

87. *Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed,* COM (2018) 132 final.

88. La consulta discurrió entre el 27 de noviembre de 2017 y el 7 de enero de 2018. BUSINESSEUROPE, en líneas generales, expresó sus dudas acerca del verdadero valor añadido de crear una nueva Autoridad Laboral Europea, ya que, en su opinión, lo que habría que hacer es tratar de simplificar y mejorar la cooperación entre las estructuras existentes a nivel comunitario en el ámbito de la movilidad laboral (y no ampliar la estructura burocrática que generaría más gastos).
Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), por lo general, acogió con satisfacción la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea, pero estableció una línea roja para que esta no interfiera con la autonomía de los interlocutores sociales y no socave los sistemas nacionales que implican a los sindicatos en la aplicación y la inspección de la legislación laboral y de seguridad social.

89. Otras consultas de carácter abierto que vieron la luz durante 2017 en el ámbito sociolaboral fueron las siguientes: consulta para la evaluación intermedia del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI), consulta para la evaluación intermedia del Fondo Europeo de Ayuda a los Más Defavorecidos (FEAD) y consulta para la evaluación de las Agencias Europeas: Eurofound, CEDEFOP, ETF y EU-OSHA.

90. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Labour Authority,* COM (2018) 131 final.

seguridad social. También, la misma mejorará el acceso a la información para las autoridades públicas y los trabajadores móviles y fortalecerá la transparencia respecto de sus derechos y obligaciones[91].

Propuestas de directivas en materia sociolaboral

La Comisión Europea presentó durante 2017 varias propuestas de directivas en el ámbito sociolaboral, en las siguientes materias (de carácter general): conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores[92], y condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (antes citada)[93].

La propuesta relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea perseguía promocionar un empleo más seguro y previsible y, a la vez, garantizar la capacidad de adaptación del mercado laboral. Esta iniciativa pretendía, concretamente, introducir mejoras en los siguientes aspectos: información sobre las condiciones de trabajo; condiciones de trabajo para todos los trabajadores, especialmente los que ejercen su actividad en el marco de formas de empleo no convencionales (al tiempo que se deja margen a la adaptabilidad del mercado de trabajo); cumplimiento de las normas sobre las condiciones de trabajo, y transparencia del mercado laboral (al tiempo que se evita imponer cargas excesivas a las empresas)[94].

Además, en 2017 se aprobaron otras propuestas de directivas en este terreno, de un marcado carácter sectorial, a saber: una 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 sobre el permiso de conducción[95], y otra concerniente al desplazamiento de los conductores en el sector del transporte

91. Por razones de sistemática, del número de seguridad social europeo se da cuenta en el capítulo III de esta Memoria.
92. 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 BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP y la CES. COM (2017) 253 final. De esta se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria (véase capítulo 2, apartado 2.1.1).
93. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea. COM (2017) 797 final.
94. BUSINESSEUROPE, a pesar de compartir el objetivo —de la propuesta— de mejorar la transparencia en las relaciones laborales, señaló que la iniciativa de la Comisión Europea introducía un buen número de elementos que iban a generar costes innecesarios (cargas administrativas adicionales, inseguridad jurídica para empresas y trabajadores, y una elevada conflictividad judicial). Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) apuntó, fundamentalmente, que la propuesta representaba una mejora de relevancia en el ámbito de la transparencia de las condiciones laborales, aunque la misma no abordase de manera adecuada la lucha contra las peores formas de precariedad laboral.
95. 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. De esta se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria (véase capítulo 2, apartado 2.1.1).

por carretera[96]. El propósito de esta última era proporcionar un enfoque integral para hacer frente a los riesgos de inadecuación de las condiciones de trabajo de los conductores, incluidas las condiciones de empleo de estos, y al mismo tiempo suavizar las cargas reglamentarias excesivas que pesan sobre los operadores y evitar falseamientos de la competencia[97]. El objetivo general era garantizar el equilibrio entre unas condiciones de trabajo adecuadas para los conductores y la libertad de los operadores para prestar servicios transfronterizos.

Directivas en materia sociolaboral

En 2017 se aprobó una Directiva comunitaria en el ámbito sociolaboral, de marcado carácter sectorial, a saber: la Directiva (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, relativa al 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). Esta Directiva establecía las condiciones y procedimientos aplicables para la certificación de las cualificaciones de las personas que intervengan en el funcionamiento de embarcaciones que naveguen por vías navegables interiores de la Unión Europea, así como para el reconocimiento de tales cualificaciones en los Estados miembros.

Ya en 2018 se aprobó la Directiva 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 sobre el permiso de conducción[98]. Esta[99], también de marcado carácter sectorial, tiene como objetivo promover una conducción segura y respetuosa con el medio ambiente y mejorar el reconocimiento de la formación obligatoria de los conductores —de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera—, llevada a cabo en otro país de la Unión Europea. Además, la misma aclara las condiciones de edad mínima y las exenciones de los requisitos para adquirir una formación adicional.

2.1.2. España

En el primer año del Gobierno ya en ejercicio, y en un contexto de crecimiento económico que ha permitido recuperar los niveles de renta previos a la crisis y dos tercios

96. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2006/22/CE en lo relativo a los requisitos de control del cumplimiento y se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, COM (2017) 278 final.
97. Una evaluación *ex post* de la normativa social comunitaria del transporte por carretera y del control de su cumplimiento realizada en el periodo 2015-2017, en el marco del programa REFIT, puso de manifiesto las deficiencias del marco jurídico existente en Europa en este ámbito. Así pues, la oportunidad de esta propuesta de directiva residía también en tratar de solventar esas deficiencias.
98. Directiva (UE) 2018/645 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, 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.
99. De la propuesta de esta Directiva se ha dado cuenta anteriormente.

del empleo destruido, el diálogo social ha venido marcado principalmente por los esfuerzos para impulsar las Mesas de carácter tripartito. La mayoría de las cuales se crearon a finales de 2016 y principios de 2017, tal y como se detallaba ya en la Memoria anterior, en un intento de relanzar el diálogo social.

Mayor actividad de las Mesas de diálogo social

Así, en febrero de 2017 se reunieron con el Gobierno 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, acordando constituir varios grupos de trabajo con el objetivo de estudiar mejoras, especialmente 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[100].

Precisamente, en el ámbito del Plan de Choque por el empleo, Gobierno e interlocutores sociales acordaron en el mes de abril prorrogar, de manera urgente durante un año, el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE), incorporando una serie de modificaciones. Consecuencia de ello fue la aprobación del Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorrogaba y modificaba el Programa de Activación para el Empleo. Igualmente, acordaron avanzar los trabajos para revisar los programas específicos de protección y activación de desempleados de larga duración (Prepara, RAI y PAE).

También en abril de este año, y en varias ocasiones posteriores, se reunió la Mesa de Diálogo Social del Plan de Choque para el Empleo para tratar la puesta en marcha de la Tarjeta Social, aunque, hasta la fecha, tales reuniones han sido de carácter básicamente informativo, a la espera de su puesta en marcha de manera definitiva.

Igualmente, cabe destacar las reuniones mantenidas desde el mes de julio para el desarrollo de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, con el objetivo de dar continuidad a la aprobada para el periodo 2014-2016.

En agosto de 2017 el Gobierno convocó a la Mesa de Diálogo Social del Plan de Choque para el Empleo, para la evaluación del impacto de la sentencia del Tribunal Constitucional 100/2017, de 20 de julio, sobre el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su prestación por desempleo, el Plan Prepara, creado como una medida coyuntural para luchar contra el desempleo, y que ha sido prorrogado en varias ocasiones[101]. En la citada sentencia se declaraba la inconstitucionalidad y nulidad de varios preceptos del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero[102], por el que se prorrogaba el Plan Prepara en función de la tasa de desempleo. Por un lado, según el Tribunal, dichos apartados, al centralizar en el SEPE la gestión

100. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.1.2.
101. Tal y como se detalla en el apartado sobre políticas activas de empleo. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.
102. En concreto, del artículo 1 y de la disposición adicional segunda.

de la ayuda económica a desempleados que han agotado la prestación por desempleo, contravienen el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo. Por otro lado, a través del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, se determinó su prórroga automática hasta que la tasa de desempleo se situara por debajo del 20 por 100. Posteriormente, dicho umbral fue reducido al 18 por 100 mediante la aprobación del Real Decreto-ley 1/2016, de 15 de abril, por el que se prorroga el Programa de Activación para el Empleo. En el mes de julio de 2017 se publicó la EPA, que situaba la tasa de desempleo en el 17,22 por 100, por lo que decaía la mencionada prórroga automática y, por tanto, la continuidad del Programa exigía una disposición normativa con rango de Ley. Por ello, el Gobierno trasladó a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (UGT, CCOO, CEOE y CEPYME) una propuesta de acuerdo sobre el Plan Prepara, aceptando la prórroga del programa.

Asimismo, se debatieron otras propuestas planteadas por el Gobierno sobre los programas de orientación, formación, recualificación, intermediación y protección de desempleados de larga duración y mayores de 50 años. Igualmente, plantearon retomar los trabajos durante 2018 para integrar y racionalizar los programas que complementan la protección por desempleo.

Ya en septiembre de 2017 Gobierno e interlocutores sociales acordaron el Plan de Choque por el empleo juvenil, así como la implementación urgente de una serie de medidas para el impulso del empleo juvenil, todavía pendientes: el Programa de formación y transmisión de conocimientos en el empleo a través del contrato de relevo, incentivos a la conversión en indefinido del contrato de relevo para beneficiarios del SNGJ, la modificación del contrato para la formación y el aprendizaje, el bono de garantía juvenil, la equiparación del contrato de trabajo en prácticas con el contrato para la formación y el aprendizaje en materia de cotización e incentivos para la conversión en indefinido, el Estatuto de las prácticas no laborales, el Programa Integral de Políticas de Empleo para jóvenes sin cualificación profesional y, finalmente, la colaboración con los interlocutores sociales para la difusión, inscripción y gestión del SNGJ[103].

Adicionalmente al acuerdo suscrito en septiembre de 2017, Gobierno e interlocutores sociales acordaron la prórroga del Plan Prepara de manera extraordinaria y limitada en el tiempo, hasta el 30 de abril de 2018, así como la revisión de los programas que complementan la protección por desempleo.

Siguiendo en el ámbito de esta Mesa de diálogo social, se llegó a un consenso con los interlocutores sociales, así como con las comunidades autónomas, para la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Esta Estrategia da

103. Tal y como establece el artículo 88 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, y la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017.

continuidad a la aprobada para el periodo 2014-2016, que supuso un cambio en la coordinación de las políticas activas de empleo que gestionan las comunidades autónomas[104].

A finales de año, el Gobierno y las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT se reunieron para hacer balance de los avances realizados en la agenda de Diálogo Social trazada en septiembre de 2017. En el contexto de la Mesa por el Empleo de Calidad, el Gobierno planteó una serie de propuestas de mejora de la regulación en materia de entrada en el mercado de trabajo (modalidades de contrato de trabajo) y refuerzo del principio de causalidad en la contratación temporal. En materia de impulso de la igualdad laboral y transparencia salarial, cabe mencionar las propuestas para reducir la brecha salarial, que incluyen incorporar la obligación de facilitar a los trabajadores y sus representantes información de la retribución desagregada en función del género, establecer la obligación de realizar auditorías salariales en las empresas de más de 250 trabajadores y ampliar la obligación de inscripción y depósito de los planes de igualdad. Cabe destacar que, en el ámbito de contratación e igualdad, los interlocutores sociales han realizado varios planteamientos que están siendo objeto de estudio por ambas partes.

Ya en enero de 2018 se reunió el Gobierno con los interlocutores sociales a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo (PAE), en virtud de la cual se revisaba el aspecto competencial[105] de su norma reguladora, pero manteniendo la prestación, lo que aseguraba su continuidad en cuanto al reconocimiento y pago para quienes lo solicitasen antes de su finalización en abril, siempre que cumpliesen los requisitos. En dicha reunión se plantearon los elementos esenciales para dar cumplimiento al acuerdo alcanzado en septiembre en la conferencia sectorial y en octubre en la Mesa de Diálogo Social de revisar los programas complementarios a la prestación por desempleo, adecuándolos a la doctrina constitucional. Igualmente, se planteó la posibilidad de revisión global del modelo de protección por desempleo, aunque por motivos de urgencia, priorizando los trabajos en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas en el cumplimiento de lo acordado, con el objetivo de unificar el PAE, el Prepara y la RAI lo antes posible, dada la finalización de los dos primeros el 30 de abril. En las reuniones mantenidas en los meses de marzo y abril se planteó por el Gobierno una nueva «renta complementaria de desempleo» que integre, de forma estable, la protección que ofrecen actualmente los programas citados.

Por otro lado, también han tenido cabida otros temas en este espacio de diálogo social, como el refuerzo de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de fraude en la contratación, así como también es preciso destacar las reuniones mantenidas en el ámbito de la Mesa de Pensiones.

104. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.
105. Al considerar que deben ser los servicios de empleo de las comunidades autónomas quienes gestionen la ayuda y no el SEPE, como hasta ahora.

Acuerdo tripartito de subida escalonada del SMI

A finales de año, el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas alcanzaron uno de los pactos más destacables del año en el ámbito de política laboral, como fue el Acuerdo Social sobre el Salario Mínimo Interprofesional, firmado el 26 de diciembre de 2017. En dicho Acuerdo se fija un incremento del SMI del 4 por 100 para 2018, del 5 por 100 para 2019 y del 10 por 100 para 2020, siempre que la economía registre un crecimiento del PIB real del 2,5 por 100 o superior, y un incremento de la afiliación media a la Seguridad Social superior a las 450.000 personas. Posteriormente, y tras la preceptiva consulta a los interlocutores sociales, se publicó el Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2018[106].

Actividad de la Mesa de Formación Profesional para el Empleo y Formación Dual

En el marco de la Mesa de Formación Profesional para el Empleo y Formación Dual, se han llevado a cabo reuniones sobre la implantación del nuevo modelo de formación profesional para el empleo, si bien el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, fue aprobado y publicado sin el acuerdo de los interlocutores sociales y al margen de las negociaciones llevadas a cabo en dicha Mesa de Diálogo Social, al igual que había ocurrido anteriormente con la citada Ley 30/2015.

En esta Mesa se acordó la preparación de un programa de formación en tecnologías de la información, de las comunicaciones y de la economía digital, dotado con 60 millones de euros, 50 millones en régimen de subvención y los 10 millones restantes mediante contratación pública realizada por el SEPE, por primera vez en la historia del Sistema de Formación Profesional para el Empleo. A su vez, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales UGT y CCOO, tras un intenso proceso de negociación, llegaron a un acuerdo de modificación del anterior mapa sectorial, reduciendo el formado por ochenta y ocho comisiones paritarias a un total de veintitrés estructuras paritarias sectoriales, siendo aprobado posteriormente por el Patronato de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (FUNDAE), el 22 de noviembre, y posteriormente por la Comisión Estatal de Formación en el Empleo, el 22 de diciembre. Estas nuevas estructuras paritarias sectoriales, conformadas por representantes de empleadores y trabajadores, serán las protagonistas del diseño estratégico del sistema, de su planificación, programación, difusión, control y seguimiento y evaluación, especialmente de la dirigida a trabajadores ocupados.

106. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.2.

Igualmente, en abril de 2018, en el marco de la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron el Acuerdo sobre el Programa estatal para la formación de trabajadores en competencias digitales 2018. Con este Programa se pretende impulsar el capital humano y, por ende, mejorar la competitividad, al tiempo que favorecer que el mercado laboral se adapte al entorno digital actual.

Paralelamente al funcionamiento de estas mesas, se han llevado a cabo reuniones tripartitas sobre diversos temas, entre otros: el seguimiento de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y elaboración de los protocolos de dicha Cartera; evolución del Sistema Nacional de Garantía Juvenil; seguimiento de los trabajos relacionados con la publicación de las bases de ayudas de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales; y el diseño del sistema nacional de admisión de nuevos socios y miembros de la Red Europea de Servicios de Empleo (EURES).

Siguiendo en el ámbito tripartito, cabe destacar otros acuerdos logrados este año en el ámbito laboral, como la modificación de los estatutos de la Fundación SIMA; la suscripción de convenios de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para la mejora de la calidad de la información disponible sobre negociación colectiva y facilitar su acceso a la misma, y configurar un Grupo de trabajo tripartito de seguimiento y mejora de la información relativa a la negociación colectiva y registro de convenios y acuerdos colectivos[107]; o las convocatorias de acciones de la Fundación Estatal para la prevención de riesgos laborales, y, asimismo, en otros temas más generales con trascendencia también en el ámbito laboral, como el texto preliminar del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Otros acuerdos sociales en el ámbito tripartito

Igualmente, a lo largo de 2017 se han observado avances del diálogo social en el ámbito sectorial. Así, en el mes de noviembre se constituyó la Mesa tripartita por la calidad del empleo en la hostelería. Su objetivo principal es analizar todas las cuestiones relativas a la mejora de las condiciones de trabajo en la hostelería, con especial atención a la estabilidad en el empleo, la formación, la regulación del tiempo de trabajo, y la seguridad y salud laboral en el sector.

Diálogo social sectorial

Cabe destacar este año la actividad de la Mesa de diálogo social de la estiba entre los sindicatos de estibadores, la patronal Anesco y los Ministerios de Fomento y de Empleo. Se llevó a cabo un procedimiento de mediación que desembocó en una propuesta realizada por el presidente del Consejo Económico y Social. Dicha propuesta se incluyó como anexo al Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario

107. Véase apartado 2.3.1 de este capítulo, sobre contexto y desarrollo de la negociación colectiva.

de manipulación de mercancías, dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014[108]. Ante la persistencia del conflicto en este sector, posteriormente se alcanzaron dos nuevos acuerdos entre la asociación patronal y las organizaciones sindicales, uno en julio de 2017 y el último en enero de 2018[109].

Finalmente se reunió la Mesa tripartita para el ámbito de la seguridad privada, donde, especialmente, se debatieron las modificaciones en materia de adjudicaciones y contrataciones en el marco de las infraestructuras públicas.

Diálogo social en el ámbito bipartito

Es preciso 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), tal y como se mencionaba también en la Memoria anterior[110], y, especialmente, en los planteamientos de cara a la negociación del próximo AENC. En septiembre de 2016 se producía la primera reunión de la Comisión de Seguimiento, creada por el AENC para la interpretación, aplicación y seguimiento de lo pactado.

En 2017 las partes firmantes se reunieron para negociar e intercambiar propuestas y opiniones sobre los criterios, orientaciones y recomendaciones con relación a la variación salarial para 2017. A diferencia de lo ocurrido los dos primeros años de vigencia del Acuerdo, las partes dejaron la concreción de los criterios relativos al incremento salarial para una negociación posterior. Finalmente, tras las correspondientes negociaciones, no lograron llegar a un acuerdo[111].

Considerando la llegada a término de la vigencia del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, en octubre de 2017 CEOE, CEPYME, UGT y CCOO manifestaron su disposición para consensuar un nuevo AENC, con una duración no inferior a dos años. Los interlocutores sociales subrayaron la necesidad de que el nuevo acuerdo no se limitara a una negociación de las bandas salariales, teniendo cabida muchos otros temas, como en anteriores acuerdos. Tras varias reuniones, en el momento de concluir la elaboración de esta Memoria los interlocutores sociales siguen negociando para alcanzar un acuerdo, que de momento no se ha producido, sobre el nuevo AENC.

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. Dicho Acuerdo, con vigencia durante el ejercicio 2017, parte del objetivo compartido de garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los

108. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052) (TJUE 2014/366).
109. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.2, sobre marco normativo de las relaciones laborales.
110. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.1.2.
111. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.3.1, sobre contexto y desarrollo de la negociación colectiva.

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 que se comprometieron a elevar a la Mesa General de Negociación de las Administraciones públicas[112].

Asimismo, se aprobó la Resolución de 30 de junio de 2017, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de las Mesas Generales de Negociación de la Administración General del Estado de 30 de mayo de 2017, por el que se modifica el Acuerdo de 29 de octubre de 2012, sobre asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación.

Este Acuerdo tiene por objeto determinar la estructura de los ámbitos de negociación, participación y representación sindical y, a través del mismo, se establece el número de miembros, y su distribución por organizaciones sindicales, que componen las Mesas Generales de Negociación previstas en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, las Mesas Delegadas de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, la Comisión de Interpretación, Vigilancia, Estudio y Aplicación, en el ámbito del Convenio único para el personal laboral de la Administración General del Estado, y las Subcomisiones Delegadas, así como las Comisiones Paritarias previstas en los Convenios colectivos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado y Consejo de Administración de Patrimonio Nacional.

Ya en marzo de 2018 se firmó el II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, entre el Gobierno, CCOO, UGT y CSIF, que recoge, por primera vez, una vinculación de los incrementos salariales a la evolución del PIB. En las negociaciones entre el Gobierno y los sindicatos se ha acordado un marco plurianual de incremento salarial (2018, 2019 y 2020) con un porcentaje de subida fijo, más un porcentaje de incremento variable ligado al crecimiento de la economía y, en 2020, al cumplimiento del objetivo de estabilidad. De esta manera, por primera vez un acuerdo en la Función Pública vincula la previsión de aumento de las retribuciones a las expectativas de crecimiento y estabilidad para los próximos años. La parte fija del incremento salarial será del 1,75 por 100 este año, del 2,25 por 100 en 2019 y del 2 por 100 en el año 2020. A ello hay que sumar la parte variable, que estará en función del crecimiento de la economía. Así, para un crecimiento del PIB que sea igual o superior al 2,5 por 100 en 2019 y 2020, la subida sería de un 2,5 por 100 en 2019, y un 3 por 100 en 2020. Para un crecimiento del PIB inferior al 2,5 por 100, el incremento salarial disminuirá proporcionalmente a la reducción que se haya producido sobre dicho 2,5

112. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.1.2.

por 100. Por último, se añadiría un 0,55 por 100 adicional en 2020 por el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (recuadro II-13).

Finalmente, cabe mencionar otras materias sobre las que se han producido consultas o contactos de naturaleza informativa a lo largo de este año, como los contratos de interinidad; las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social como la tarifa de primas y la reducción de cotizaciones por disminución de la siniestralidad laboral, o la normativa reguladora de concesión de subvenciones para el desarrollo de proyectos de prevención de riesgos laborales. Respecto a las reuniones con los distintos órganos de la Administración para abordar las prioridades de los interlocutores sociales sobre el Programa Nacional de Reformas 2017, es preciso señalar la baja participación de los mismos en el diseño, aplicación y seguimiento del citado Programa.

Reuniones de carácter informativo

En el ámbito autonómico, el diálogo y la concertación social han venido desempeñando un importante papel como instrumento fundamental de las políticas regionales de desarrollo económico y de creación de empleo. Aunque cabe recordar que durante el periodo de crisis la concertación y el diálogo social tripartito en muchas regiones se ralentizó debido, principalmente, a que las políticas públicas de las comunidades autónomas entraron en una fase de restricciones presupuestarias, dificultades de financiación externa y, en algunos casos, importantes problemas de liquidez.

Desigual desarrollo del diálogo social en las comunidades autónomas

Durante 2017, en un contexto de crecimiento económico, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas pone de manifiesto, un año más, además de su importancia, su desigual desarrollo, sobre todo en lo que a acuerdos finalmente alcanzados se refiere. Entre estos han predominado de nuevo los de carácter tripartito relativos a la configuración de medidas de reactivación económica y del empleo. Prácticamente todas las comunidades autónomas tienen algún acuerdo de diálogo social en vigor (cuadro II-39).

Entre las comunidades autónomas en las que durante 2017 y los primeros meses de 2018 se han producido acuerdos importantes de esta naturaleza se encuentran, fundamentalmente, Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña y Murcia.

En Andalucía cabe destacar, a principios de año, la firma del Pacto Andaluz por la Industria entre el Gobierno regional, la Confederación de Empresarios de Andalucía, CCOO y UGT Andalucía. En junio de 2017 se constituyó la Mesa por la Calidad del Empleo, de la que nacieron cuatro mesas técnicas con el objetivo de mejorar las políticas de empleo en Andalucía: relaciones laborales, seguridad y salud laboral, políticas activas de empleo, formación profesional para el empleo y plan de apoyo a la negociación colectiva, destinadas a la mejora de las condiciones laborales, la salud laboral y la contratación. Igualmente, firmaron el Plan Estratégico para la Agroindustria

RECUADRO II-13. OTRAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO DE MARZO DE 2018

Otros incrementos salariales

Si se cumplen las previsiones del Gobierno en materia de crecimiento del PIB y además se alcanzan los objetivos de déficit en 2020, se llegaría al final del periodo a un 8,79 por 100 de incremento total de los salarios públicos. Este incremento incluye los Fondos adicionales destinados a lo largo de los tres años de vigencia del Acuerdo a homologaciones retributivas o aportaciones a planes de pensiones. Estos fondos supondrán un incremento de la masa salarial de un 0,2 por 100 en 2018, un 0,25 por 100 en 2019 y un 0,30 por 100 en 2020.

Jornada laboral

Se mantiene la jornada semanal de 37 horas y media, pero se contempla la posibilidad de que cada Administración pública pueda establecer en sus calendarios laborales otras jornadas ordinarias o especiales de trabajo. Se tendrán en cuenta en especial las jornadas a turnos, nocturnas o especialmente penosas. Todo ello condicionado al cumplimiento de los objetivos en materia de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y regla de gasto, así como no afectar al objetivo de temporalidad máxima del 8 por 100.

Conciliación laboral

En materia de conciliación laboral se prevé una bolsa de hasta un 5 por 100 de jornada anual para el cuidado de mayores, hijos menores o discapacitados. Esta parte de la jornada deberá ser recuperada por el personal al servicio de las Administraciones públicas en los términos que acuerde cada Administración. Se regula, además, la posibilidad de jornada intensiva para cuidado de hijos menores de 12 años o discapacitados.

Incapacidad temporal

Cada Administración podrá determinar el complemento retributivo a percibir durante la situación de incapacidad temporal, pudiendo alcanzarse un máximo del 100 por 100 de las retribuciones fijas. Se establece la necesidad de justificar adecuadamente las ausencias desde el primer día y la obligación de diseñar un plan de control del absentismo, que deberá ser objeto de difusión pública junto con los datos de absentismo laboral (portales de transparencia).

Acuerdos sobre empleo público

En materia de oferta de empleo público para 2018, aquellas administraciones que hayan cumplido el objetivo de déficit, deuda y regla de gasto tendrán un 100 por 100 de tasa de reposición en todos los sectores, más una bolsa del 8 por 100 para los sectores en los que consideren necesario un refuerzo adicional. En el caso de las corporaciones locales, el refuerzo podrá ser de hasta el 10 por 100.

Aquellas Administraciones públicas que no hayan cumplido alguno de los objetivos de déficit, deuda o regla de gasto tendrán una tasa de reposición del 100 por 100 en sectores

RECUADRO II-13. OTRAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN EL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL EMPLEO PÚBLICO DE MARZO DE 2018 *(continuación)*

prioritarios y del 75 por 100 en sectores no prioritarios, más una bolsa adicional del 5 por 100 para los sectores que consideren necesario reforzar.

En todos los municipios habrá una tasa adicional del 5 por 100 si en alguno de los ejercicios del periodo 2013 a 2017 han tenido la obligación legal de prestar un mayor número de servicios públicos por el incremento de su población y bajo determinadas circunstancias.

En el caso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policía autonómica y policía local, la tasa de reposición se eleva al 115 por 100.

La cobertura de plazas de funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional podrá llegar hasta un 30 por 100 de las vacantes dotadas presupuestariamente, en determinados casos.

Por otra parte, se continúa con el proceso de estabilización de empleo público iniciado en 2017 y se amplía a los servicios de administración y servicios generales, de investigación, así como a otros servicios públicos. Se posibilita la extensión de estos procesos al ámbito de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles públicas, fundaciones, consorcios, agencias y autoridades independientes.

Grupos de trabajo

Por último, el acuerdo contempla otras medidas de diálogo social, como la coordinación para la aprobación de planes de igualdad y medidas de corresponsabilidad o la creación de la Comisión de Seguimiento y Control de Absentismo.

Fuente: II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, 9 de marzo de 2018.

de Andalucía «Horizonte 2020», cuyo principal objetivo es impulsar el sector agroalimentario**,** y que supone en algunas provincias uno de los principales motores económicos. La estrategia ha surgido del diálogo social tras más de dos años de negociaciones y con un amplio consenso.

En Aragón, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron el Plan para la Mejora del Empleo en Aragón para el periodo 2016-2019, que pretende apostar por políticas de igualdad de oportunidades para transformar y corregir la realidad, con el fin de lograr equilibrios entre la diversidad y la cohesión social. Por otra parte, cabe subrayar la aprobación de la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de Diálogo social y participación institucional en Aragón, con el objeto de fomentar el diálogo social en la citada comunidad autónoma.

Un año más destaca la actividad del diálogo social tripartito en Castilla y León, siendo prueba de ello los nueve acuerdos firmados en el seno del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, entre los que destaca el Plan de Empleo para 2018, que

CUADRO II-39. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2017-2018

Comunidades autónomas	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).
	Pacto Andaluz por la Industria.	30/01/17	Gobierno autonómico, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A, y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
	Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022.	14/11/17	Gobierno autonómico, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A, y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
	Mesa por la Calidad del Empleo.	12/06/17	Gobierno autonómico, las Centrales Sindicales UGT-A y CCOO-A, y la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
	Plan Estratégico para la Agroindustria de Andalucía Horizonte 2020.	12/12/17	Gobierno autonómico, 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	Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2020.	2017/2020	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Estrategia de Promoción Económica e Industrial de Aragón 2017-2019.	2017/2019	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020.	2018/2020	Gobierno de Aragón, C. E. Aragón (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	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.
Canarias	VI Acuerdo de Concertación Social de Canarias.	25/01/18	«Organizaciones empresariales y sindicales más representativas de Canarias en el ámbito de la Concertación».
Baleares	Plan de Empleo de las Islas Baleares 2014-2017.	2014-2017	Mesa Social Tripartita.
Cantabria	Declaración para el Diálogo Social 2015-2019.	06/11/15	Gobierno de Cantabria, CEOE, CPYME, CCOO y UGT.
Castilla-La Mancha	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	Plan Anual de Políticas de Empleo de Castilla y León 2018.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de migraciones para la integración sociolaboral, cohesión social y convivencia intercultural para el periodo 2018-2021.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.

CUADRO II-39. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2017-2018 *(continuación)*

Comunidades autónomas	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
Castilla y León	III Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2014-2020.	2014-2020	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprueba el compromiso por la calidad del empleo en la contratación de servicios de la Junta de Castilla y León.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León para promover una transición justa frente al cambio climático en 2018-2020.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social en materia de atención a las personas en situación de dependencia.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social para el desarrollo de una norma reguladora de la Formación para el Empleo en Castilla y León.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Diálogo Social en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León: «El sector forestal, oportunidad para la generación de actividad económica y el empleo en el medio rural: 2015-2022».	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
	Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León para el Desarrollo de la Política de Vivienda en 2018-2020.	15/02/18	Consejo de Diálogo Social: Junta de CyL, 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 Cy L, CECALE (CEOE y CEPYME), CCOO y UGT.
Cataluña	Pacto Nacional para la Industria.	24/07/17	Generalitat de Cataluña, Foment del Treball Nacional, Fepime Cataluña, Pimec, CCOO y UGT.
	Cuarto Acuerdo Interprofesional 2015-2017 (en negociación el nuevo).	25/11/15	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.
	Plan Estratégico de la Región de Murcia 2014-2020 (Plan IRIS 2020).	18/03/14	Gobierno regional, CROEM (CEOE), CCOO.
Navarra	Acuerdo para la reactivación de la economía y el empleo.	2015-2017	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.

CUADRO II-39. PRINCIPALES ACUERDOS DE DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO DE ÁMBITO AUTONÓMICO FIRMADOS O VIGENTES EN 2017-2018 *(continuación)*

Comunidades autónomas	Denominación	Firma y/o vigencia	Firmantes
País Vasco	Estrategia vasca de empleo 2015-2020: – 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.
	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	Puesta en marcha de la Mesa del diálogo social en la Comunidad Valenciana.	15/12/17	Gobierno de la Comunidad, CIERVAL, CEV, CEC y COEPA, UGT-PV y CCOO-PV.

Fuente: elaboración propia.

pretende, entre otros, beneficiar a los parados mayores de 55 años, así como apoyar la integración social y laboral de la población inmigrante. Asimismo, en esta comunidad se ha abordado este año, por primera vez, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral por el diálogo social de manera integral.

En Cataluña continúa vigente el cuarto Acuerdo Interprofesional 2015-2017, suscrito por Fomento del Trabajo, la pequeña y mediana empresa de Cataluña, la Federación de la pequeña y mediana empresa de Cataluña, CCOO y UGT. No obstante, y teniendo en cuenta la finalización de su vigencia (a 31 de diciembre de 2017), las organizaciones firmantes acordaron iniciar las negociaciones para un nuevo Acuerdo, con las adaptaciones oportunas y nuevos contenidos que aporten respuestas a las necesidades de las empresas y las personas trabajadoras. Ejemplo de ello pueden ser los elementos que pueden repercutir en la evolución de los salarios, el impacto de las empresas multiservicio o de la proliferación de las empresas de la economía colaborativa. Igualmente, cabe destacar el Pacto Nacional para la Industria, suscrito por la Generalitat de Cataluña, Fomento del Trabajo, Pimec (Pequeña y mediana empresa de Cataluña), la Federación de la pequeña y mediana empresa de Cataluña, CCOO y UGT. El pacto incluye compromisos concretos de todos los agentes implicados, planificando seis grupos de trabajo.

En Murcia se aprobó la Ley 5/2017, de 5 de julio, de Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la región.

Por contraposición, es preciso recordar este año la supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, por la Ley 8/2017, de 27 de octubre.

En el ámbito del diálogo social bipartito cabe destacar en 2017 la firma del Acuerdo de Diálogo Social Bipartito entre CECAM CEOE-CEPYME C-LM, UGT C-LM y CCOO C-LM, para impulsar la negociación colectiva en Castilla-La Mancha. En dicho

documento se incluyeron también acuerdos sobre impulso a la negociación colectiva sectorial de ámbito provincial, aplicación del acuerdo interprofesional de seguridad y salud laboral, medidas concretas para promover un incremento de la estabilidad laboral en el ámbito del empleo, medidas para promover la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y en el seno de las empresas, la formación continua en el desarrollo profesional de los trabajadores y en la competitividad de las empresas, estudio del absentismo laboral y el fomento de buenas prácticas.

Finalmente, en Murcia se aprobó el Acuerdo bipartito para el mantenimiento del empleo de calidad en las estaciones de inspección técnica de vehículos.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

En 2017 transcurrió el primer ejercicio completo de la XII legislatura, iniciada en julio del año anterior. Las elecciones generales de junio de 2016 dejaron un panorama político caracterizado por un gobierno en minoría parlamentaria y unas Cortes con una mayor fragmentación en los principales grupos políticos. En ese contexto, la producción normativa laboral, condicionada por la evolución del ciclo económico y por las características del ciclo político, ha seguido una tónica parecida a la de 2016, siendo escasas las normas aprobadas que afectan directamente a las relaciones de trabajo individuales o colectivas. Se ha mantenido así, sustancialmente inalterado, el marco normativo laboral que quedó configurado en la X legislatura, marcado por la reforma laboral de 2012[113] y posteriores normas conexas y de desarrollo de aquella.

Panorama general normativo en materia laboral

Se abordan, pues, las normas de carácter laboral que han visto la luz en determinadas materias de alcance muy específico: así, la reforma del desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores); los aspectos laborales contemplados en la nueva normativa de contratos públicos (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público); la elevación del salario mínimo interprofesional (Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social), y su determinación (Real Decreto 1077/2017); una norma de alcance sectorial como la reforma llevada a cabo en la actividad de la estiba (Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo), y se abordan, asimismo, diversas normas en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social[114].

113. Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
114. La modificación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por el Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, y los estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobados por Real Decreto 192/2018, de 6 de abril. Por razones sistemáticas, el tratamiento de estas normas se sitúa en el apartado 2.5.1 de este capítulo, sobre la actuación de la ITSS.

Por razones sistemáticas, y sin perjuicio de su mención en este momento, la reseña de las normas que han visto la luz en 2017 en materia de prevención de riesgos laborales, políticas de empleo (varias e importantes) y protección social se lleva a cabo en los apartados que corresponden por su materia[115]. Igual opción se sigue respecto de la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse la modificación operada en determinadas normas mercantiles, en materia de información no financiera y diversidad, mediante el Real Decreto-ley 18/2017, de 24 de noviembre, comentado también en el capítulo primero. Dicha norma, aunque no tiene carácter laboral en sentido estricto, también ofrece cierta relevancia en este ámbito, ya que establece la obligación para determinadas empresas de divulgación de información no financiera sobre el impacto de su actividad que abarca a cuestiones sociales, así como relativas al personal[116].

Asimismo, no hay que olvidar que existen una serie de iniciativas parlamentarias en forma de proposiciones de ley con relevancia en el terreno jurídico-laboral y que se han presentado durante 2016 y 2017, muchas de las cuales permanecen actualmente abiertas en el Congreso de los Diputados, si bien no se ha avanzado de manera efectiva en su tramitación.

Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios en la Unión Europea

La Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación transnacional de servicios, estableció un conjunto de condiciones de empleo que las empresas prestadoras de servicios establecidas en el territorio de un Estado miembro deben cumplir con sus trabajadores desplazados a otro Estado miembro, a fin de garantizarles una protección laboral mínima. Esta norma comunitaria, de la que hay actualmente en marcha una iniciativa para su revisión iniciada hace dos años[117], se configura como

115. Capítulo II, apartado 2.6, capítulo II, apartado 1.3 y capítulo III, apartado 5, respectivamente.

116. Real Decreto-ley 18/2017, de 24 de noviembre, por el que se modifican el Código de Comercio, el texto refundido de la Ley de Sociedades de capital aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2010, de 2 de julio, y la Ley 22/2015, de 20 de julio, de Auditoría de cuentas, en materia de información no financiera y diversidad. Dicha norma supone la transposición al ordenamiento español de la Directiva 2014/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE, en lo que respecta a la divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de determinadas grandes empresas y determinados grupos. Según la exposición de motivos del Real Decreto-ley, aquella tiene como objetivo identificar riesgos para mejorar la sostenibilidad y aumentar la confianza de los inversores, los consumidores y la sociedad en general y para ello incrementa la divulgación de información no financiera, como puede ser la relativa a los factores sociales y medioambientales.

117. 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. Véase, sobre ella y sobre la posición de los interlocutores sociales europeos a las consultas de la Comisión, Memoria CES 2015 y 2016, capítulo II, apartado 2.1, *Diálogo social europeo.*

una herramienta ciertamente relevante para los fines de fomentar la libre prestación de servicios en el mercado interior comunitario, garantizando la protección necesaria de los derechos de los trabajadores desplazados y evitando situaciones de competencia desleal interempresarial.

La Directiva 2014/67, de 15 de mayo, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, que debía ser transpuesta por los Estados miembros antes del 18 de junio de 2016, se adoptó con el fin de articular una serie de mecanismos jurídicos, administrativos e institucionales para hacer efectivo el control y el cumplimiento de las previsiones de la Directiva sustantiva sobre desplazamiento en el marco de una prestación transnacional de servicios.

La Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, es la norma por la que se transpuso al ordenamiento español la Directiva 96/71. Según la exposición de motivos del Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo (opción seguida para la transposición de la Directiva 2014/67)[118], dicha Ley anticipó en gran medida el contenido de la Directiva sobre garantía del cumplimiento, si bien la transposición de algunos aspectos de esta requerían aún de la aprobación de una norma con rango de Ley.

Pues bien, mediante el Real Decreto-ley de transposición se pretende reforzar en el ordenamiento jurídico español la garantía del cumplimiento de la Directiva 96/71, mediante la introducción de determinados mecanismos dirigidos fundamentalmente a establecer requisitos administrativos de comunicación con los prestadores y medidas de control de la actividad de estos, asegurar la aplicación de los principios de reconocimiento y asistencia mutuos a la ejecución transfronteriza de sanciones administrativas impuestas a los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, y llevar a cabo la necesaria modificación de la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social como consecuencia de la tipificación como infracciones administrativas de los incumplimientos de las nuevas obligaciones que introduce la Ley. También se incorpora una previsión de un posible apoyo a las iniciativas de los interlocutores sociales para informar a las empresas y a los trabajadores sobre las condiciones de empleo aplicables a los desplazamientos de los trabajadores en el marco de este tipo de prestación de servicios.

118. Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores. La opción por la figura del Real Decreto-ley para transponer varias directivas comunitarias, entre ellas la que aquí se trata, se justificaba según la exposición de motivos en la situación producida por la prolongación del Gobierno en funciones durante buena parte de 2016 y la necesidad de evitar la imposición de sanciones por los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea ante el retraso en la transposición de aquellas, unido a las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justifican el recurso a la legislación de urgencia. El Real Decreto-ley fue convalidado el 22 de junio de 2017 por Acuerdo del Congreso de los Diputados (Resolución de 22 de junio de 2017, BOE 30 de junio de 2017).

Elevación del salario mínimo interprofesional y su determinación para 2018

Una de las novedades más importantes de política laboral en 2017 se produjo con la firma del Acuerdo social sobre el salario mínimo interprofesional entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, el 26 de diciembre, en el que pactaron que se fijasen incrementos del SMI para 2018 (4 por 100), 2019 (5 por 100) y 2020 (10 por 100), condicionado a que la economía y el empleo alcancen determinados aumentos interanuales medidos, respectivamente, por el crecimiento del PIB real y de la afiliación media a la Seguridad Social. Lo más destacable, además del acuerdo social en sí en esta materia[119], es el compromiso de subida escalonada del salario mínimo para tres años sucesivos, como resultado del cual, de materializarse efectivamente, aquel habrá experimentado un incremento nominal total del 19 por 100, hasta los 850 euros al mes (11.901 euros al año) en 2020.

Cabe recordar que para 2017 se había decretado un incremento del SMI del 8 por 100[120], derivado del pacto político entre el Gobierno y el principal partido de la oposición en las Cortes, y no obstante no haberse alcanzado un acuerdo de diálogo con los interlocutores sociales[121]. Dicho aumento siguió a una senda de incrementos anuales notablemente más moderados, cuando no de congelación del mismo, que había registrado un crecimiento medio del 1,6 por 100 en el periodo 2008-2016, y del 0,42 por 100 en el periodo 2012-2016.

El contenido sustantivo del Acuerdo de diciembre se trasladó al Real Decreto-ley 20/2017[122], que estableció un mandato al Gobierno para fijar, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de los Trabajadores sobre esta materia, el citado porcentaje de incremento del SMI para 2018. Y, asimismo, determinadas reglas de afectación de las nuevas cuantías del salario mínimo interprofesional para 2018, 2019 y 2020 en relación con los convenios colectivos, y con las normas no estatales, y contratos y pactos privados, que contengan referencias al SMI[123].

Por su parte, el Real Decreto anual de fijación de este salario mínimo, tomando en cuenta los factores que contempla el Estatuto de los Trabajadores a tal fin, lo recogido en el Acuerdo social de diciembre, y las previsiones del Real Decreto-ley 20/2017, estableció la cuantía para 2018 en 735,9 euros al mes (24,53 euros al día) para cualesquiera

119. Véase el apartado sobre *Diálogo social en España* de este capítulo de la Memoria.
120. 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.
121. Véase Memoria CES 2016, capítulo II-2, sobre diálogo social en España y sobre el marco normativo de las relaciones laborales.
122. Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, por el que se prorrogan y aprueban diversas medidas tributarias y otras medidas urgentes en materia social
123. Previsión procedente también del Acuerdo social de diciembre, con la que se pretende evitar que las nuevas cuantías del SMI para esos años puedan producir distorsiones en el contenido económico de los convenios colectivos o en las referencias al SMI contenidas en normas no estatales y relaciones privadas, y en coherencia con lo previsto en las anteriores ocasiones en las que se ha fijado un considerable incremento del SMI.

actividades en la agricultura, la industria y los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, y referido a la jornada legal de trabajo en cada actividad. Asimismo, recoge reglas ya consolidadas sobre compensación y absorción, y las especificidades para determinados trabajos (eventual, de temporada, y empleo de hogar doméstico). E, importante, establece también las reglas de derecho transitorio sobre la afectación a los convenios colectivos, en atención a su vigencia, así como a normas no estatales y relaciones privadas, cuando utilicen la referencia del SMI.

Un ámbito especialmente significativo de las novedades normativas laborales de 2017 viene dado por la inclusión de determinados aspectos laborales y sociales en la nueva norma reguladora de la contratación en el sector público[124]. La importancia de estas referencias novedosas deriva de tratarse de un sector que moviliza un importante volumen de recursos y en el que opera un importante volumen de empresas, contratistas y subcontratistas, que toman parte directa o indirectamente en los procesos de provisión de bienes y servicios a partir de licitaciones públicas, y por consiguiente por la relevancia de dicho sector para el conjunto de la economía y de las relaciones laborales[125]. Además, en la actualidad la ordenación de la contratación pública de un Estado miembro de la Unión Europea como España también aparece conectada con el marco de objetivos y de instrumentos de la Estrategia Europa 2020, dentro de la cual la contratación pública desempeña un papel clave que como tal debe contribuir también a conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No en vano, las directivas comunitarias que han motivado la última reforma de la contratación pública[126] culminaban, según la exposición de motivos de la Ley 9/2017, un proceso de revisión y modernización de las normas sobre contratación pública con el que se han perseguido desde la Unión Europea objetivos como una mayor eficiencia en el gasto público o una mayor participación de las pymes en la contratación pública, pero también permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes.

La nueva Ley de Contratos del sector público: aspectos laborales

124. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Entró en vigor, con carácter general, el pasado 9 de marzo, a los cuatro meses de su publicación en el BOE.
125. En su dictamen al Anteproyecto de esta Ley, el CES recuerda que la contratación pública es el ámbito por excelencia de interacción entre el sector público y el privado, que mueve en torno a un 15 por 100 del PIB, y que representa una herramienta de política económica de primer orden. Dictamen CES 8/2015 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público (25 de junio de 2015). El CES ha informado sucesivas leyes de contratación pública. Véase también el Dictamen CES 4/2006 sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del sector público (20 de febrero de 2006).
126. Directiva 2014/23/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, y Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. La Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, está previsto que se transponga mediante otra ley específica.

De esta manera, la Ley 9/2017 contiene algunas novedades relevantes en esta dirección que descansan sobre la previsión general de que en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, debiendo incluirse desde la propia definición de dicho objeto[127]. De esta manera, este tipo de criterios, entre los que se cuentan algunos de carácter laboral y de empleo, vienen reforzados al figurar en determinados aspectos regulatorios de los procesos de contratación pública. También establece que se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social.

En el terreno de las cuestiones más centradamente laborales, lo anterior se proyecta en la inclusión de determinados criterios sociolaborales y de empleo, como parte de los aspectos cualitativos vinculados al objeto del contrato, entre los criterios de adjudicación de los contratos públicos[128], incluidos los criterios de desempate. La adjudicación de los contratos se ha abierto así a un rango más amplio de criterios, lo que se conecta con el objetivo de lograr un sistema de contratación pública más eficiente, mejorando la relación calidad-precio en las licitaciones públicas.

En la Ley también se refuerzan algunos aspectos sociolaborales como la consideración de instrumentos de igualdad entre hombres y mujeres en las normas de contratación pública, recogiéndose ahora entre las prohibiciones de contratar también el no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores, y de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2007. Al mismo tiempo, se han introducido en la Ley algunas previsiones que tienen como denominador común el refuerzo y la mejora del empleo de las personas con discapacidad, así como medidas que pueden facilitar el empleo de personas en riesgo de exclusión social.

Asimismo, la Ley introduce normas más estrictas en relación a las denominadas ofertas «anormalmente bajas», ya que estas pueden presentar un riesgo de perjuicios, entre otras, para las condiciones de trabajo, en especial las salariales. De esa manera los órganos de contratación deberán rechazar las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque no cumplen, entre otras, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes[129]. También como ejemplo

127. Recientemente se ha regulado la creación de la Comisión interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública (Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo).

128. En su Dictamen 8/2015, cit., el CES subrayó su acuerdo con que la mejora de las condiciones medioambientales, sociales y laborales se promueva a través del sistema de contratación pública y quedar garantizado en todas sus fases y cumplirse por todos los licitadores. No obstante, respecto a la inclusión de medidas concretas relativas a estos aspectos como criterios de adjudicación, manifestó que estos deberán contemplarse, salvaguardando el objeto del contrato, atendiendo igualmente a la necesidad de simplificación administrativa y burocrática. De hecho, en los procesos de contratación deberá tenerse en cuenta el posible impacto de este tipo de criterios sobre la capacidad de las pymes a la hora de participar en los procesos de contratación pública.

129. En su Dictamen 8/2015, cit., el CES llamó la atención sobre que el articulado del Anteproyecto adolecía de algunas omisiones y deficiencias, o no contenía referencias suficientemente determinadas y

de garantías novedosas en estos casos, se prevé que en determinados contratos el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio colectivo de referencia.

La Ley refuerza lo relativo a los derechos laborales y las condiciones de trabajo en la subrogación de los contratos. Entre otros aspectos, sin ánimo exhaustivo[130], establece los instrumentos en los que puede imponerse dicha subrogación como empleador al adjudicatario (norma legal, convenio colectivo o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general); la información, que debe facilitar el órgano de contratación a los licitadores, sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales; la acción directa de que dispone el contratista actual contra el anterior si los costes laborales resultan superiores a los informados; la obligación del contratista de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, que deberá contenerse siempre en el pliego de cláusulas administrativas particulares; o la previsión de que, en esos casos, la Administración retendrá las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los salarios[131], así como la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de estos.

Por último, para no prolongar esta relación, como instrumento de tutela de los derechos laborales cabe aludir a la legitimación de las organizaciones sindicales para interponer el recurso especial en materia de contratación cuando pueda deducirse que en el proceso de ejecución del contrato se incumplen por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.

Nuevo régimen jurídico del empleo en la actividad de estiba

En un ámbito sectorial específico, en 2017 se aprobó un nuevo marco regulador del empleo en la actividad de manipulación de mercancías en los puertos del Estado mediante el Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo[132]. La aprobación de dicho Real Decreto-ley había estado precedida por un prolongado

precisas, a la hora de articular la necesidad de respetar las normas laborales, sociales y medioambientales, dando algunos ejemplos concretos. Llamaba así la atención sobre el, a su juicio, desacertado tratamiento dado en el Anteproyecto a la manera de garantizar el adecuado cumplimiento de dichas normas. En relación con el tratamiento de las ofertas anormalmente bajas, el CES entendía que el respeto de las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral deben estar siempre y en todo caso garantizadas plenamente en la oferta presentada por el licitador.

130. En relación a esta materia, el Dictamen CES 8/2015, cit., pedía extender lo dispuesto en este artículo a los socios trabajadores cuando el contratista saliente sea una cooperativa, lo que ha tenido reflejo también en el texto de la Ley.

131. La previsión de esta retención de cantidades como obligatoria y no como mera posibilidad de la Administración, se recogía en el Dictamen CES 8/2015, cit.

132. Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052).

conflicto laboral entre los sindicatos de estibadores y la asociación empresarial del sector, dando lugar a un procedimiento de mediación que, finalmente y tras múltiples reuniones negociadoras, desembocó en una propuesta de mediación realizada por el presidente del Consejo Económico y Social[133]. Y vino precedida, asimismo, por un intento anterior del Gobierno de reordenar las relaciones de empleo en la estiba para dar cumplimiento a la citada sentencia, materializado en la aprobación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero, que fue derogado por el Congreso de los Diputados[134].

La conocida como estiba portuaria es una actividad estratégica dentro de la economía, de ahí que la regulación de la actividad profesional de los estibadores revista también una importancia manifiesta pese a dirigirse a un colectivo relativamente exiguo de trabajadores. La profunda reforma del régimen regulador del empleo en esta actividad, contenido en la anterior redacción de la Ley de Puertos del Estado y de la marina mercante, vino obligada por la obligación de cumplir la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre salvaguarda de la libertad de establecimiento consagrada por los Tratados y la consiguiente introducción del principio de libertad de contratación de los trabajadores por parte de las empresas titulares de licencias para prestar dicha actividad portuaria[135].

El nuevo marco regulatorio, pues, se basa en el principio de libertad de contratación de los estibadores por parte de las empresas prestadoras del servicio de manipulación de mercancías en los puertos, de manera que los operadores no vendrán ya obligados a participar en ninguna empresa de puesta a disposición de trabajadores portuarios, lo que comportará la desaparición progresiva de las SAGEP en su antigua configuración, una vez finalizado el periodo transitorio de tres años que prevé la norma. Después podrán continuar desarrollando su actividad, pero en régimen de libre competencia y sometidas al régimen de las ETT. No obstante, atendiendo a las especiales características de este tipo de empleo y a la necesidad de garantizar el nivel de capacitación profesional de estos trabajadores, que deben contar con un certificado de profesionalidad específico, la nueva norma ha introducido la posibilidad de articular las relaciones de empleo a través de la creación de centros portuarios de empleo

133. Véase el anexo al Real Decreto-ley 8/2017. El procedimiento de mediación implicaba a las organizaciones sindicales, a la asociación empresarial, ambas del sector, y al Gobierno. El Real Decreto-ley 8/2017 preveía la aprobación por el Gobierno de un real decreto que recoja la propuesta de mediación de 30 de marzo de 2017, que a la fecha no se ha aprobado.

134. Resolución de 16 de marzo de 2017, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de derogación del Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero (BOE 24 de marzo de 2017).

135. STJUE de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13. El Tribunal se pronunciaba, así, en contra de la anterior articulación del empleo en el sector a través de las sociedades de gestión de estibadores (SAGEP), en cuyo capital tenían que participar obligatoriamente las empresas de prestación del servicio de la estiba. Por otra parte, las relaciones de trabajo de los estibadores con dichas empresas se configuraban jurídicamente como una relación laboral de carácter especial de las contempladas en el artículo 2.1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, que ha sido suprimida.

(CPE), cuyo objeto será precisamente el empleo de los trabajadores en el servicio de estiba y su cesión temporal a empresas titulares de licencia para esta actividad.

Dada la importancia de la configuración de las relaciones laborales en el sector, y el impacto que tiene para las mismas la aplicación de una sentencia como la recaída en 2014, el Real Decreto-ley previó, en efecto, un periodo transitorio de tres años que, según recoge su exposición de motivos, «permita un tránsito ordenado, facilitando que los trabajadores de las SAGEP conserven sus derechos laborales preexistentes en el nuevo escenario de libertad competitiva».

El Real Decreto-ley 8/2017, asimismo, establece una serie de previsiones en el terreno de las relaciones colectivas e individuales de trabajo, entre ellas un plazo de un año para adaptar los convenios colectivos vigentes en esta actividad a la nueva regulación legal. Pasado ese plazo sin que se lleve a cabo la adaptación, se producirá la nulidad de las cláusulas convencionales que se entienda que restringen la libertad de contratación en el ámbito del servicio portuario de manipulación de mercancías o de los servicios comerciales, o que limiten la competencia.

Ante esa modificación prevista de las estipulaciones de los convenios, y dado que puede suponer una alteración sustancial de las condiciones individuales de trabajo, se reconoce a los trabajadores el derecho a rescindir su contrato siempre que se les cause un perjuicio sustancial, con derecho a la percepción de una indemnización de cuantía equivalente a la prevista para la extinción del contrato por modificación sustancial de las condiciones de trabajo.

La aprobación de la reforma de la estiba mediante el Real Decreto-ley 8/2017 no impidió que continuase el conflicto en el sector, hasta que en julio se alcanzó un acuerdo entre la asociación empresarial y las organizaciones sindicales de este[136]. Dichos acuerdos han motivado la incoación de un expediente sancionador por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC), actualmente en tramitación, sobre la base de la posible restricción de la competencia que supondría la presunta limitación de la libertad empresarial a la hora de contratar trabajadores para la prestación de los servicios de estiba y de participar en otras empresas que gestionen la contratación de trabajadores.

136. Resolución de 7 de julio de 2017, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Acta de modificación del IV Acuerdo del sector de la estiba portuaria. Dicha Acta de modificación del Acuerdo estatal incorporaba una nueva disposición adicional séptima en la que se establece la subrogación en una parte del personal de las empresas que decidan separarse de la SAGEP en la que participaran. La subrogación del personal por ley, una reivindicación de los sindicatos del sector, había sido un aspecto no incluido en la reforma de la estiba. El Acuerdo de julio, por su parte, se complementó con otro de 30 de enero de 2018 (Resolución de 7 de marzo de 2018, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Acuerdo parcial de modificación del IV Acuerdo estatal para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria), que amplió la disposición adicional séptima con una serie de criterios dirigidos a garantizar la neutralidad para la posición competitiva de las empresas socios de las SAGEP que opten por la separación.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. Contexto y desarrollo de la negociación

Se aborda a continuación el panorama general de la negociación colectiva en 2017, dentro de una perspectiva de evolución temporal más amplia. El análisis de las grandes cifras de la negociación colectiva del año debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los principales elementos de contexto económico, laboral e institucional en el que se ha desenvuelto la misma, que contribuyen a explicar los datos de la negociación, tanto en su dimensión y sus dinámicas como en sus principales contenidos, entre ellos los relativos a la negociación salarial.

Dicho contexto se caracterizó por una continuidad del crecimiento de la actividad y de la ocupación, así como de descenso del desempleo, siguiendo de esa manera el entorno de mejora de las condiciones que sirvió de base a las partes del III AENC 2015-2017 para su firma. Por el contrario, la evolución de otros indicadores relevantes para la negociación colectiva del año varió sensiblemente con respecto a 2016. Tal fue el caso del comportamiento de la inflación, que aumentó en media en el año (1,96 por 100) frente a la variación negativa que experimentó en 2016 (–0,2 por 100).

Un aspecto también relevante para contextualizar la negociación colectiva con efectos en 2017 puede situarse en las negociaciones llevadas a cabo por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas firmantes del III AENC a fin de intentar acordar criterios relativos al incremento salarial para ese año. A diferencia de los dos primeros años de vigencia del Acuerdo, para los que las partes habían acordado, entre otros criterios, unos porcentajes máximos de variación salarial, para 2017 dejaron su concreción a una negociación posterior, acordando que tomarían como referencia la evolución del PIB en 2016 y el cuadro macroeconómico del Gobierno para 2017, concretándolo en los tres meses siguientes a la publicación de este último. Pues bien, llevadas a cabo las correspondientes rondas de negociaciones, las partes no consiguieron alcanzar un acuerdo al respecto, de manera que la negociación de los convenios de ese año no contó con ese criterio. Ello no quiere decir, sin embargo, que la negociación colectiva salarial con efectos en 2017 haya carecido por completo de criterios y recomendaciones de referencia, pero sí que no ha contado con una referencia cuantitativa que ha sido habitual en los anteriores AENC.

Las principales cifras de la negociación colectiva con efectos económicos en 2017 permiten observar, en primer lugar, el ritmo seguido por el registro de convenios en los doce primeros meses, con cifras por tanto todavía provisionales. Tomando datos de registro de la Estadística de Convenios Colectivos del MEYSS (ECC) hasta el mes de diciembre para los últimos cinco años, la cifra de convenios totales registrados correspondientes a 2017 se elevó hasta los 3.249 (cuadro II-40), aumentando un 9,9 por 100 con respecto al mismo

Continuó un mejor ritmo de registro de convenios colectivos

CUADRO II-40. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2013-2017
(Convenios colectivos registrados y trabajadores afectados, a diciembre de cada año)

Convenios y trabajadores afectados totales

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
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
2017	3.249	7.069.391	2.460	479.503	789	6.589.888

Convenios revisados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
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
2017	2.447	5.456.533	1.847	351.754	600	5.104.779

Convenios firmados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
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
2017	802	1.612.858	613	127.749	189	1.485.109

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

periodo del año anterior, y afectaban a 7,06 millones de trabajadores. Desde 2015 se venía observando el comienzo de una cierta recuperación del ritmo de la negociación registrada, debido a la mayor afluencia al registro, durante los doce primeros meses, de revisiones de convenios (convenios plurianuales con inicio de efectos económicos anterior a 2017).

Con datos hasta diciembre, en 2017 se observó una mejor cifra de convenios registrados en todos los ámbitos funcionales, tanto en la negociación de empresa como en la de ámbito superior, que de nuevo se debió fundamentalmente a un mejor ritmo de los convenios revisados, de los que había un 14,5 por 100 más registrados en ese periodo. En ese mes había 2.447 convenios colectivos revisados, que afectaban a 5,45 millones de trabajadores. Ese mejor ritmo de registro de los convenios revisados se había observado también en los dos años anteriores, como se ha mencionado, incluso en bastante mayor proporción. Por el contrario, se produjo un ligero descenso de los convenios colectivos firmados (convenios que inician sus efectos

económicos en 2017), un 2 por 100 menos, debido al menor número de convenios de empresa registrados.

En conjunto, el ritmo de registro de los convenios colectivos de 2017, en los doce primeros meses, se desarrolló, a tenor de lo anterior, en coherencia con la tendencia de mejora del volumen de convenios registrados que se viene observando desde 2013, considerando ya los datos de registro acumulados y los tres últimos años cerrados estadísticamente (2013, 2014 y 2015).

Sin embargo, se observó un menor porcentaje de trabajadores afectados (un 5,3 por 100 menos) (cuadro II-40), a diferencia de lo ocurrido en 2015 y en 2016 para igual periodo de registro, en los que habían aumentado significativamente (un 15 y un 36 por 100 más, respectivamente). Ese menor número de trabajadores afectados se debió a los convenios revisados de ámbito supraempresarial, el tipo de convenios que afectan a un mayor volumen de trabajadores, que en conjunto suponían 743.129 trabajadores menos, a diferencia de lo sucedido en los tres años anteriores, en los que habían aumentado. Por el contrario, los convenios revisados de ámbito de empresa aportaron casi 40.000 trabajadores más. Los convenios firmados, por su parte, afectaban a un 24,3 por 100 más de trabajadores, debidos casi en su totalidad a los 29 convenios más de ámbito superior a la empresa que, en conjunto, suponían 304.453 trabajadores más.

Con un ligero descenso en la proporción de trabajadores afectados

Es necesario, por todo ello, observar los últimos datos en una perspectiva temporal más amplia que comprenda años ya cerrados estadísticamente para determinar en qué medida la evolución de las magnitudes de la negociación en 2016 y 2017 (años todavía abiertos) comporta una mejora en el volumen de negociación registrada, especialmente por lo que hace al número de trabajadores afectados.

Datos acumulados: continuó en 2017 la tendencia de recuperación de la negociación colectiva

Tomando en consideración los datos de registro acumulados hasta marzo de 2018 (cuadro II-41), se confirmó la mejora anticipada por el buen ritmo de la negociación descrito. Hasta ese mes se habían registrado 3.815 convenios colectivos con efectos económicos en 2017, que afectaban a 8.723,6 miles de trabajadores y a 1.074,8 miles de empresas, cifras superiores a las correspondientes a 2016 comparando iguales periodos de registro[137]. De esta manera, hasta el primer trimestre de 2018, y comparándolos con los datos de 2015 (último año del que hay datos definitivos), se había registrado el 67,6 por 100 de los convenios colectivos con efectos económicos en 2017 para el 85,3 por 100 de los trabajadores, proporciones que en 2016 habían sido el 60,6 y el 81,1 por 100, respectivamente. Con respecto a los trabajadores afectados, cabe observar que en 2016,

137. Es decir, los convenios con efectos económicos en 2016 registrados hasta marzo de 2017, que eran 3.419 y afectaban a 1.049,6 miles de empresas, y 8.293,6 miles de trabajadores.

CUADRO II-41. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2007-2017
(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*	4.983		1.219,8		10.323,5	
2017*	3.815		1.074,8		8.723,6	

* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

con datos acumulados de registro hasta marzo de 2018 y, por tanto, aún provisionales, se ha superado la cifra correspondiente a 2015, último año completo, y, como se ha mencionado, las cifras de 2017 son mayores que las de 2016 para igual periodo de registro[138].

Todo lo anterior indica que continuó ampliándose en 2017 el volumen de los convenios colectivos registrados, y ello, siempre teniendo en cuenta que se trata de cifras aún provisionales que variarán hasta el cierre estadístico de ese año, permite anticipar una continuidad en la tendencia de paulatina recuperación de la negociación colectiva que se ha venido observando desde 2013, tras la caída de las principales magnitudes registradas de este ámbito clave de las relaciones laborales que se observó entre 2008 y 2012.

Tomando los datos de registro de convenios de 2015, ya completos, se observa así que el número de convenios colectivos se ha situado en niveles similares a los correspondientes a 2009. Por su parte, el número de trabajadores afectados por los convenios de ese año, si bien sufrió de nuevo un ligero retroceso en relación a 2014 y 2013,

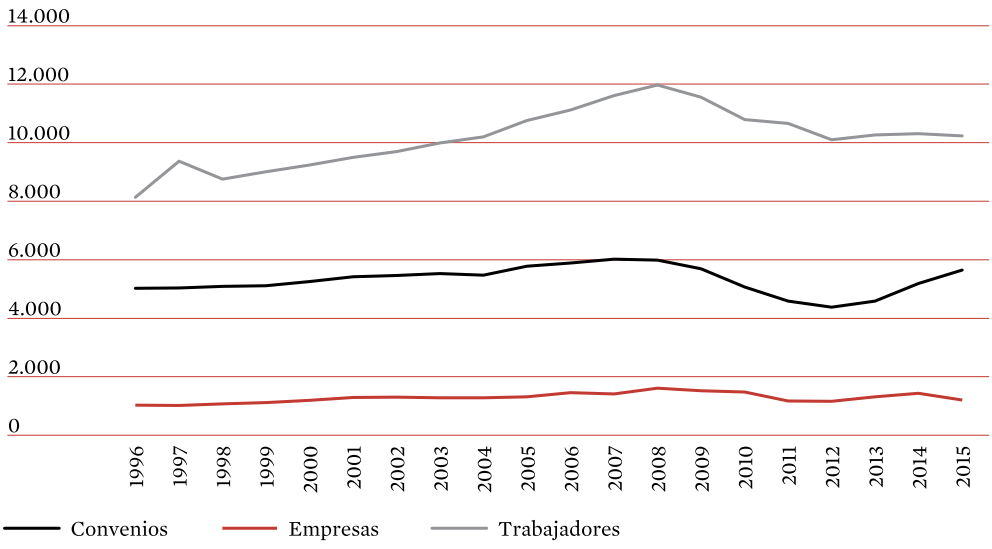
138. Al valorar estos datos conviene recordar que los criterios de registro electrónico de convenios colectivos (REGCON) han sufrido determinados cambios en los últimos años, que pueden haber dado lugar a un efecto estadístico en una parte de esos resultados. Desde marzo de 2015 se hizo obligatorio incorporar 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. Además, como recoge la publicación de la ECC en sus notas explicativas, desde 2010 hasta 2016 se ha incorporado información de las revisiones salariales de los convenios plurianuales cuyas variaciones salariales eran conocidas y cuantificadas en los textos de los convenios, si bien no estaban registradas en los formularios estadísticos de la aplicación REGCON, con el fin de poder cerrar estadísticamente los datos de cada año.

parece haberse estabilizado en torno a niveles similares a los correspondientes a 2004, deteniéndose la abrupta caída del periodo 2009-2012 (gráfico II-24). Los datos de 2016, aún provisionales aunque próximos ya a su cierre definitivo, muestran un volumen de trabajadores afectados por encima del correspondiente al periodo 2012-2015, aunque desde luego será conveniente esperar a la consolidación de los datos de 2016 y sobre todo 2017 para valorar esta evolución.

En todo caso, conviene recordar una vez más que este análisis se efectúa sobre la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados, que no es necesariamente todo el conjunto de convenios colectivos vigentes y aplicables. Tampoco hay que olvidar que la ECC del MEYSS no recoge información sobre otros instrumentos de la autonomía colectiva, como los acuerdos y pactos colectivos, de empresa o de ámbito superior, que, sin embargo, juegan un papel relevante en las relaciones laborales.

Con esa cautela, y atendiendo a los grandes ámbitos funcionales de la negociación, se observa que la recuperación del volumen de convenios registrados se ha basado en la evolución seguida por los convenios de empresa, que en 2015 alcanzó ya una cifra (4.493) similar a la de 2007 (4.598), mientras que los convenios de ámbito superior estaban en 2015 por debajo de los correspondientes a nueve años antes (269 convenios menos, el 19 por 100 menos, que en 2007) (gráfico II-25). La estructura de la negociación colectiva se asienta en un predominio numérico de los convenios de empresa frente a los convenios de ámbito superior, aunque estos afectan a un

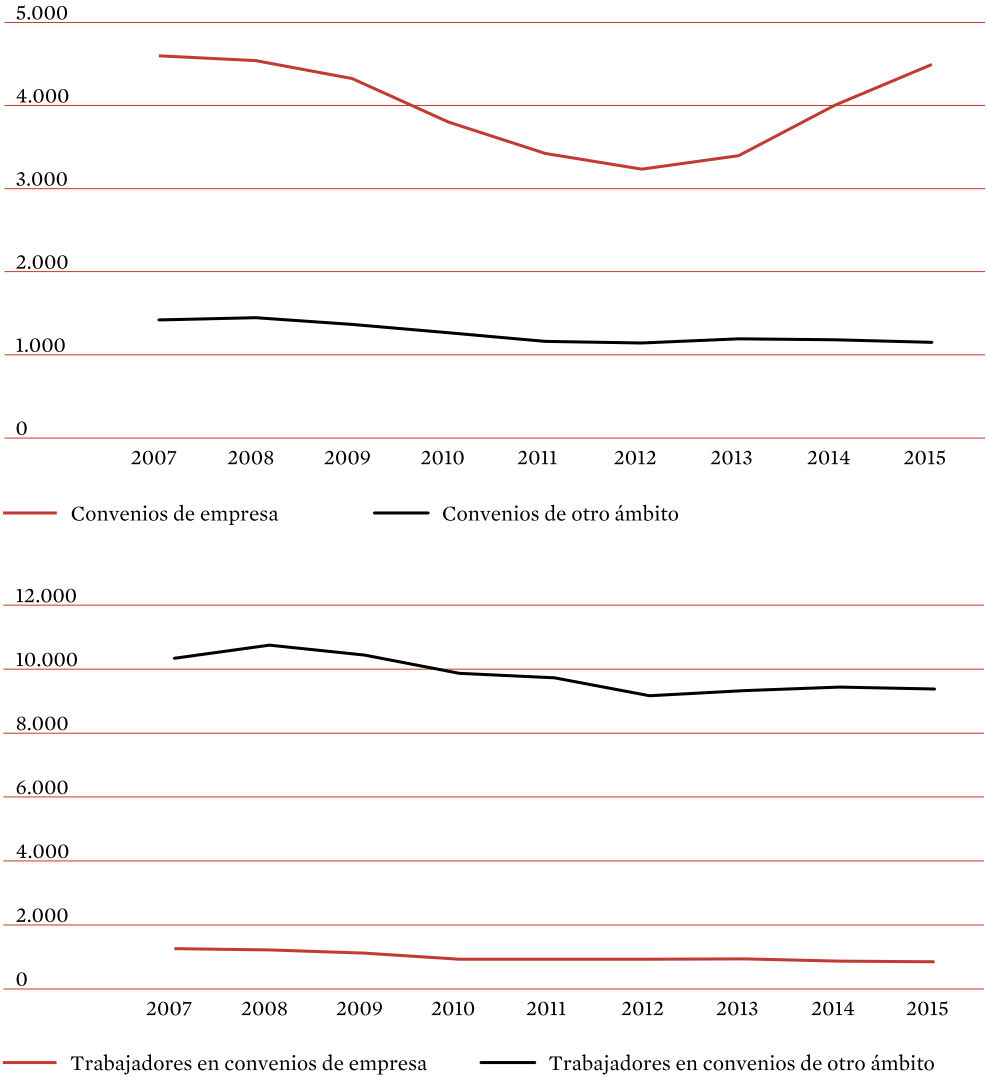
GRÁFICO II-24. EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1996-2015
(Número de convenios, miles de empresas y trabajadores)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

GRÁFICO II-25. EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR GRANDES ÁMBITOS FUNCIONALES, 2007-2015

(Número de convenios y miles de trabajadores afectados, en cada ámbito)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

volumen de trabajadores muy superior. En 2015 los 4.493 convenios de ámbito empresarial registrados se aplicaban a 846.900 trabajadores, mientras que los 1.149 de ámbito superior afectaban a 9.380.348. En 2007 estas cifras eran de 1.261.064 y 10.345.405, respectivamente. Y en 2017, con datos aún muy provisionales, los 2.893 convenios de empresa registrados se aplicaban a 561.800 trabajadores, frente a 922 convenios de otro ámbito, que afectaban a 8.161.850.

Por otra parte, atendiendo combinadamente a los criterios de año de firma y de inicio de efectos económicos, la estructura negocial muestra el predominio de los convenios revisados (convenios de vigencia plurianual con inicio de efectos en años anteriores) frente a los convenios firmados (los que inician sus efectos económicos en el año de referencia), que deriva de la tendencia a pactar mayoritariamente convenios con una vigencia temporal plurianual[139]. En relación con ello, se observa que la recuperación del volumen de negociación registrada a la que se viene haciendo mención se ha basado en los convenios revisados, que vienen aumentando en número desde 2013, a diferencia de la tendencia seguida por los convenios firmados (gráfico II-26). En 2015, con datos completos de registro, los primeros (4.246) superaron la cifra correspondiente a 2007 (3.747), situándose en el nivel más alto de los últimos diez años; en 2016 y 2017, con datos aún provisionales, a marzo de 2018, dichos convenios fueron 3.390 y 2.659, respectivamente.

Por todo ello, se observa que la recuperación apreciada en las cifras de los convenios colectivos registrados se debe en buena medida a la evolución seguida por los convenios revisados de ámbito de empresa. En 2015, con datos definitivos, este tipo de convenios fueron 3.414, el 60,5 por 100 del total de convenios registrados con efectos económicos en ese año. En 2016 y 2017, con datos provisionales, los porcentajes fueron el 53 y 69,7 por 100, respectivamente. Se trata de convenios que, sin embargo, afectan a un número de trabajadores menor que los de ámbito superior a la empresa. Estos últimos fueron 832 en 2015, una cifra casi idéntica a la de 2007 (833), aunque afectaron a casi un millón más de trabajadores.

Otra tendencia destacable en la evolución reciente de la negociación colectiva hace referencia a los convenios colectivos firmados en nuevas unidades de negociación, que muestran una indudable relevancia numérica, tanto en la cifra de nuevos convenios como en el volumen de trabajadores a los que afectan, si bien se observa una tendencia de cierto decrecimiento en lo que respecta a la primera, que, después de haber marcado en 2013 su valor máximo, ha venido disminuyendo en los años siguientes (gráfico II-27). En 2017, con datos provisionales de registro, se firmaron 424 convenios en nuevas unidades de negociación, en su inmensa mayor parte correspondientes a primeros convenios de empresa (410). Los nuevos primeros convenios de ese año afectaron a 96.888 trabajadores, distribuidos entre 40.130 incluidos en los convenios de empresa y 56.758 en los de ámbito superior.

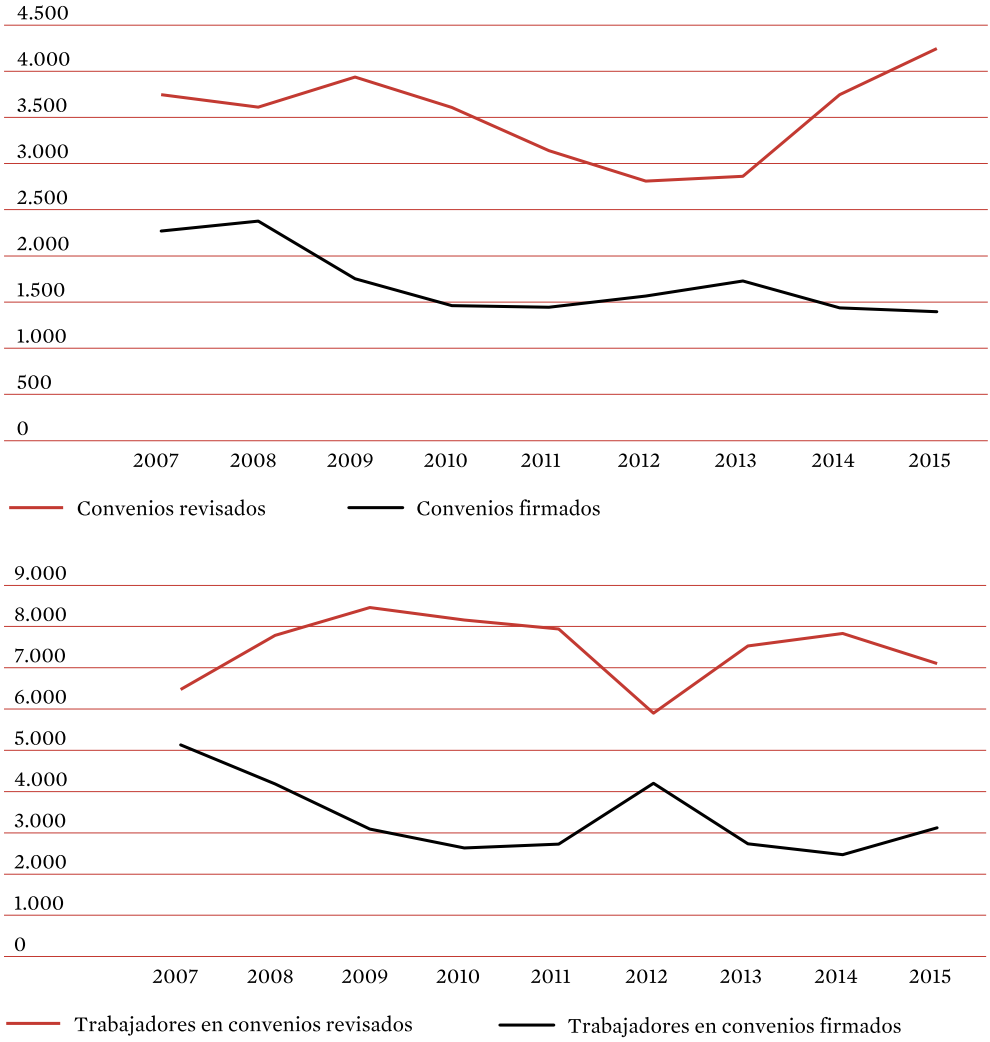
Convenios colectivos en nuevas unidades de negociación

Precisamente una característica de la negociación colectiva de ámbito de empresa es el número medio de trabajadores a los que afecta, que es relativamente limitado y

139. En 2017, con datos de registro hasta marzo de 2018, por tanto muy provisionales, de los 1.184 convenios firmados tan solo 11 tenían vigencia anual, frente a 1.173 pactados con vigencia superior al año. En 2016, para el mismo periodo de registro, de 1.553 convenios firmados, 148 lo fueron con vigencia anual (el 9,5 por 100 del total de los firmados con inicio de efectos económicos en ese año).

GRÁFICO II-26. EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR AÑO DE FIRMA Y DE EFECTOS ECONÓMICOS, 2007-2015

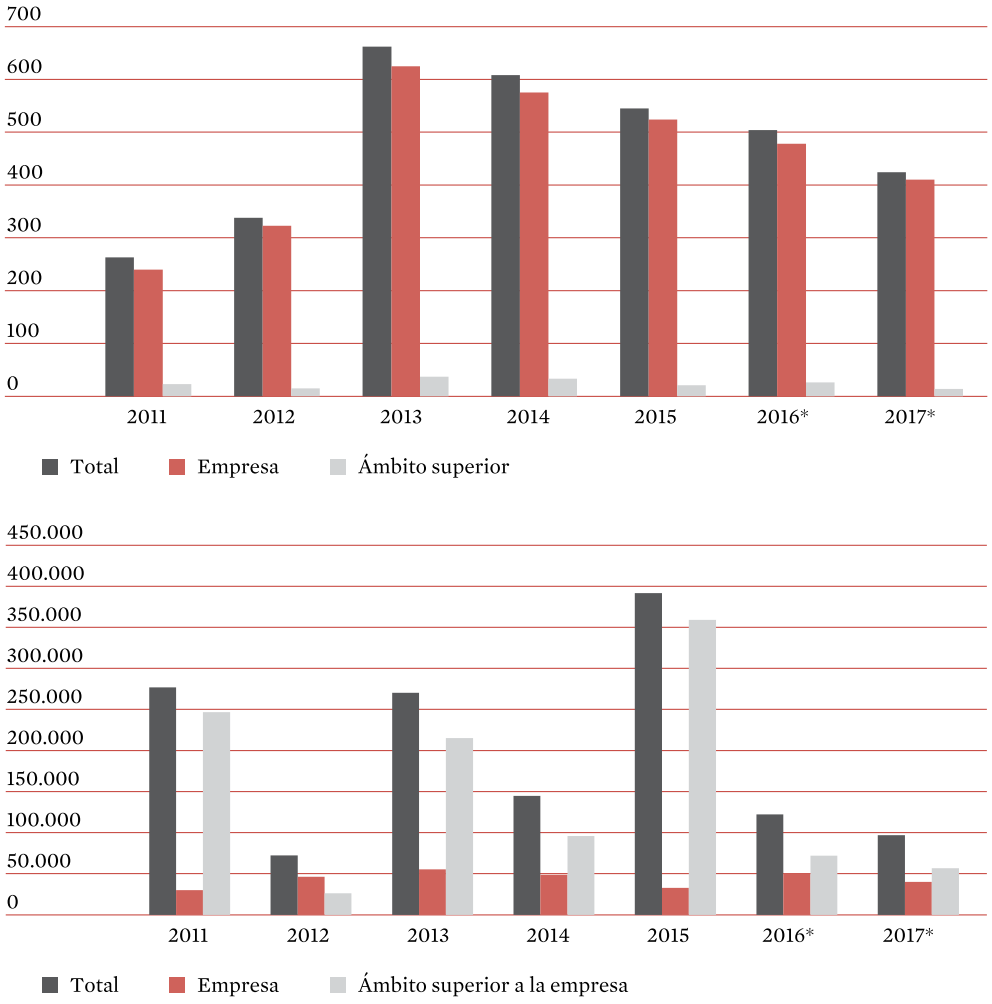
(Número de convenios y miles de trabajadores afectados, en cada ámbito)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

que en los últimos años ha seguido una tendencia de decrecimiento, en parte debido al tamaño medio de las nuevas unidades de negociación de ese ámbito funcional, que año tras año es sensiblemente menor que el correspondiente al conjunto de la negociación de ámbito empresarial (gráfico II-28). En 2017, con datos provisionales de registro, el número medio de trabajadores por convenio en los nuevos primeros convenios de empresa fue de 98, la mitad del correspondiente al conjunto de la negociación de ámbito empresarial.

GRÁFICO II-27. CONVENIOS FIRMADOS POR NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN, Y TRABAJADORES AFECTADOS, POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2011-2017



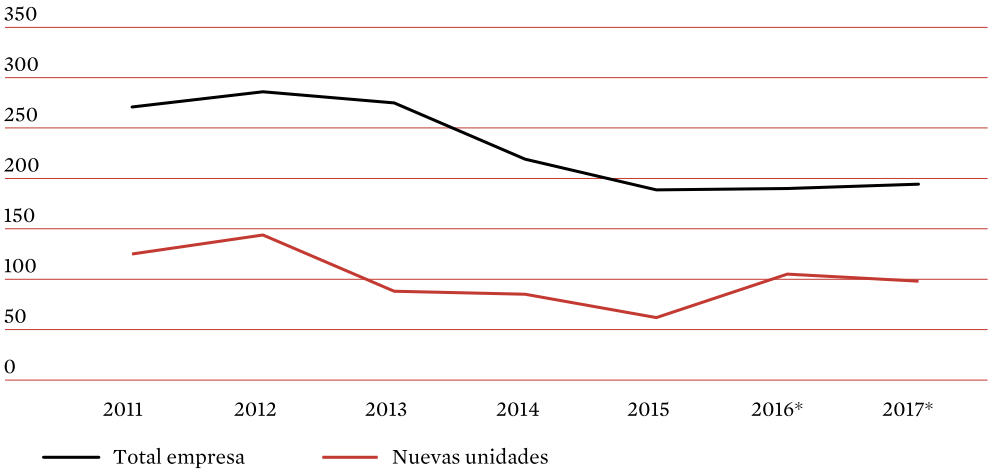
* Datos provisionales de registro a marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Instrumentos para la mejora de la información y del conocimiento sobre la negociación colectiva

Es importante mencionar determinados aspectos institucionales novedosos del año que afectan al conocimiento y a la información sobre los convenios colectivos. La mejora de la información relativa a la negociación colectiva y su acceso ha formado parte de los temas y preocupaciones objeto del diálogo social tripartito en los últimos años[140], ante

140. El Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, firmado por el Gobierno y las organizaciones CCOO, UGT, CEOE y CEPYME en julio de

GRÁFICO II-28. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES EN LA NEGOCIACIÓN DE ÁMBITO DE EMPRESA, 2011-2017



* Datos provisionales de registro a marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

determinados hechos relevantes que han tenido lugar en años recientes y que han afectado al conocimiento de la misma, generando la necesidad de mejorar los instrumentos y los cauces para disponer de información sobre su conocimiento, seguimiento y acceso[141].

Un instrumento que se ha considerado importante para dicho conocimiento y acceso ha sido contar con un «mapa» que diese cuenta de todos los convenios colectivos vigentes, facilitando la identificación del convenio aplicable y la dimensión y características reales de la negociación colectiva[142]. En 2017, operativa desde el mes de octubre, se puso en marcha una herramienta en forma de aplicación informática denominada «mapa de la negociación colectiva» en el marco de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos[143].

En ese mismo ámbito, y también con objetivos de mejora de la información y el seguimiento de la negociación colectiva, el MEYSS y cada una de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas suscribieron en el mes de noviembre

2014, incluía 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 los interlocutores sociales.

141. Así, por ejemplo, el nuevo proceso de registro de la información, derivado de la puesta en marcha de la aplicación de registro informático (REGCON), supuso cambios en los requisitos de recogida de la información y en la forma en la que se dispone de ella.

142. 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».

143. http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/ccncc/J_MNC/index.htm.

sendos convenios de colaboración con el propósito de establecer condiciones para estructurar dicha colaboración en materia de mejora de la calidad de la información disponible sobre negociación colectiva y facilitar su acceso[144]. La firma de tales convenios se basa en la necesidad compartida de seguir avanzando en la mejora de la información disponible para que dé una imagen más completa y ajustada de la actividad de la negociación colectiva y de sus resultados, en particular en cuanto a los efectos económicos.

Asimismo, se constituyó un Grupo técnico tripartito, con representantes del MEYSS y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de seguimiento y mejora de la información relativa a la negociación colectiva y registro de convenios y acuerdos colectivos. Dicho Grupo se plantea, entre otros fines, como el cauce para presentar propuestas de mejoras o de nuevas explotaciones estadísticas, valorar las previsiones de cambios que la Administración competente, el MEYSS, pueda prever realizar, analizar las medidas que tengan por objeto mejorar la información sobre la negociación colectiva, en particular en algunas cuestiones de relieve técnico, así como determinadas previsiones de intercambio recíproco de información entre aquel y las organizaciones empresariales y sindicales.

2.3.2. Contenidos de la negociación

En este apartado se analizan los principales contenidos de la negociación colectiva de 2017, enmarcándolos en los criterios y recomendaciones pactados en el III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017, del que se cumplió el tercer y último año de vigencia. Dicho análisis se efectúa, fundamentalmente, con apoyo en la ECC del MEYSS, y comprende la negociación colectiva salarial y del tiempo de trabajo como contenidos negociales básicos y fundamentales.

Salarios

La determinación de los aspectos salariales de los convenios colectivos, entre otros la estructura, la cuantía y las variaciones para uno o varios años de vigencia, representan uno de los contenidos sin duda típicos y más frecuentes de la negociación colectiva, remontándose al fundamento mismo y los orígenes históricos de esta. En España, dicha determinación ha contado, de manera altamente continuada y estable, con el respaldo del diálogo social bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito nacional, que han sido capaces de aportar instrumentos de certidumbre económica y de paz social, mediante sucesivos acuerdos para el empleo y la negociación colectiva, especialmente importantes en determinados periodos de deterioro de la actividad económica y del empleo.

144. Resoluciones de la Secretaría General Técnica del MEYSS, de 20 de noviembre de 2017 (BOE 13 de diciembre).

Un elemento de referencia destacable en el año fue el hecho de que las negociaciones mantenidas por las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del III AENC a fin de concretar las recomendaciones de incremento salarial para 2017 no desembocaron en la firma del correspondiente acuerdo, como se ha mencionado. Cabe recordar que el III AENC contenía, entre sus criterios y recomendaciones en materia salarial, un aumento salarial pactado de hasta 1,5 por 100 para 2016, mientras que para 2017 se había previsto concretar la recomendación de variación salarial mediante una negociación posterior a conocer la evolución del PIB en 2016 y del cuadro macroeconómico del Gobierno para aquel año.

La falta de un acuerdo en torno a la concreción de los criterios de incremento salarial para 2017 planteó así un contexto que cabría calificar de atípico respecto de otros años de cara a la negociación de los contenidos salariales de los convenios colectivos, ya que esta ha contado con esos elementos de referencia a lo largo de los últimos años, al menos desde que se inició la serie de los acuerdos de carácter interconfederal para la negociación colectiva en 2002, primero con alcance anual y posteriormente con vigencia trienal, con la única excepción de 2009, ante la ausencia de renovación o de prórroga del Acuerdo de negociación colectiva para ese año dentro del panorama de efectos de la recesión económica que había en ese momento.

Las partes negociadoras de los convenios colectivos no contaron con ese marco de referencia en 2017. En ausencia de tal concreción y precisamente por ello, no está de más recordar que los firmantes del III AENC plantearon llevar a cabo una política salarial, durante la vigencia de aquel, que contribuya simultáneamente a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas. Para ello consideraban que un avance en el crecimiento de los salarios, donde lo permita la realidad económica de los sectores y/o empresas, y la ausencia de presiones inflacionistas, contribuirán a aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores, a seguir mejorando la competitividad, y a preservar y crear empleo. Este planteamiento general se correspondió, como se ha mencionado, con un contexto de continuidad del crecimiento de la actividad económica y de la ocupación.

Con esa referencia de carácter muy general, los 3.815 convenios colectivos con efectos económicos en 2017 registrados hasta marzo de 2018 (últimos disponibles al elaborar esta Memoria), y que afectaban a algo más de 8,7 millones de trabajadores y una cifra algo superior al millón de empresas, recogieron una variación salarial media final del 1,48 por 100. De ella correspondieron a los convenios de ámbito empresarial el 1,23 por 100 y el 1,50 por 100 a los convenios de ámbito superior (cuadro II-42). Si bien estos últimos son menos numerosos que los primeros, los convenios de ámbito supraempresarial afectaban a 8,16 millones de trabajadores, frente a 561.776 los de ámbito de empresa, ponderándose el incremento salarial promedio pactado

Aumento de la variación salarial pactada en el conjunto de la negociación con efectos económicos en 2017

en función del volumen de trabajadores afectados en los distintos convenios colectivos y ámbitos funcionales de la negociación. Debe recordarse, en todo caso, que son datos provisionales que recogen los primeros cinco trimestres de registro estadístico para ese año. Pero con esa necesaria cautela, se observa que el incremento salarial pactado en la negociación registrada con efectos económicos en 2017 fue superior al correspondiente a los convenios de 2016, que, para el mismo periodo de registro (es decir, hasta marzo del año siguiente), había sido del 1,09 por 100, casi cuatro décimas menos.

El incremento salarial pactado final de los convenios colectivos con efectos económicos en 2016, considerando datos de registro acumulados hasta marzo de 2018, se ha reducido todavía ligeramente, no obstante, disminuyendo hasta el 1,02 por 100 (cuadro II-42), de manera que la distancia con el aumento de la negociación de 2017 es algo mayor, pero hay que reiterar que se trata de datos, en el caso de esta última, que adolecen aún de mayor provisionalidad. En todo caso, y con la necesaria prudencia para interpretar unos datos que no son definitivos, si bien la variación salarial final pactada correspondiente a 2017 es de mayor proporción que la correspondiente al año anterior, se ha situado dentro del límite máximo que constituía la recomendación de los negociadores del III AENC para 2016 (hasta 1,5 por 100), lo que podría definirse como un avance de los salarios pactados dentro de valores moderados.

El aumento salarial pactado final del 1,48 por 100 como promedio en el conjunto de la negociación con efectos económicos en 2017 fue prácticamente el mismo que el incremento pactado inicial (1,47), observándose el mismo efecto en la negociación de 2016. Se mantuvo así, un año más, la tendencia de práctica inalterabilidad de los incrementos finales en relación con los incrementos pactados iniciales de media en el conjunto de los convenios colectivos para un año concreto que se viene dando ininterrumpidamente al menos desde 2013. La causa de ello es que, si bien el aumento pactado inicial del conjunto de la negociación para 2017 fue inferior a la media registrada por la inflación, medida por la variación del IPC, en el conjunto del año (1,96 por 100), por el contrario, resultó superior a la variación anual de aquella en el mes de diciembre (1,1 por 100). De esa manera, no se activaron muchas de las cláusulas de salvaguarda salarial de los convenios colectivos que las tienen incorporadas, que siguen utilizando en buena medida el criterio del incremento del IPC en el mes de diciembre sobre el mismo mes del año anterior para aplicar, en su caso, la consiguiente revisión salarial[145].

Las cláusulas de garantía salarial[146] vienen afectando en los últimos años a un volumen de convenios colectivos y de trabajadores relativamente limitado, en consonancia

145. La ECC publicada por el MEYSS recuerda que las variaciones salariales revisadas (aumento salarial pactado final) tienen incorporadas las revisiones por «cláusula de garantía salarial» cuando estas tienen carácter retroactivo y se expresan en el texto de los convenios y en las «hojas estadísticas», bien en función del comportamiento del IPC interanual, o de otras circunstancias en la medida en que las mismas sean cuantificables.

146. Según la denominación utilizada por la propia ECC.

CUADRO II-42. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITO FUNCIONAL Y VIGENCIA TEMPORAL DE LOS CONVENIOS

	Aumento salarial pactado inicial										Aumento salarial pactado final									
Ámbito y vigencia	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***	**2017***	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016***	**2017***
Total	**3,60**	**2,25**	**1,48**	**1,98**	**1,00**	**0,53**	**0,50**	**0,69**	**1,00**	**1,47**	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,71**	**1,02**	**1,48**
Convenios revisados	3,49	2,45	1,58	2,25	1,15	0,66	0,48	0,61	0,99	1,58	3,49	2,44	2,35	2,62	1,31	0,67	0,48	0,63	1,01	1,59
Convenios firmados	3,79	1,71	1,16	1,19	0,68	0,38	0,59	0,86	1,03	1,15	3,79	1,70	1,59	1,35	0,84	0,38	0,59	0,86	1,04	1,16
Vigencia anual	3,35	2,51	1,13	1,58	0,79	0,55	0,41	0,53	0,89	0,85	3,35	2,53	1,98	2,11	1,08	0,57	0,41	0,53	0,92	0,85
Vigencia plurianual	3,87	1,55	1,17	1,13	0,67	0,38	0,61	0,89	1,04	1,15	3,87	1,55	1,51	1,24	0,80	0,37	0,61	0,89	1,05	1,16
Convenios de empresa	**3,09**	**2,17**	**1,26**	**1,63**	**1,17**	**0,54**	**0,37**	**0,45**	**0,77**	**1,20**	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,46**	**0,84**	**1,23**
Convenios revisados	2,94	2,25	1,34	1,92	1,39	0,60	0,41	0,41	0,72	1,24	2,94	2,24	2,19	2,32	1,69	0,60	0,41	0,41	0,80	1,28
Convenios firmados	3,40	2,02	1,07	1,07	0,61	0,44	0,26	0,67	0,87	1,10	3,40	2,04	1,53	1,27	0,92	0,45	0,26	0,68	0,94	1,12
Vigencia anual	3,33	3,11	1,15	1,58	0,40	0,68	0,30	0,63	0,96	1,14	3,33	3,12	2,00	1,70	0,49	0,45	0,30	0,66	1,15	1,14
Vigencia plurianual	3,41	1,67	1,06	1,03	0,64	0,44	0,25	0,68	0,86	1,10	3,41	1,70	1,48	1,24	0,97	0,45	0,25	0,68	0,92	1,12
Convenios de otro ámbito	**3,65**	**2,26**	**1,50**	**2,02**	**0,98**	**0,53**	**0,51**	**0,71**	**1,02**	**1,49**	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,52**	**0,73**	**1,03**	**1,50**
Convenios revisados	3,56	2,47	1,61	2,28	1,12	0,67	0,49	0,63	1,01	1,60	3,56	2,46	2,36	2,64	1,27	0,67	0,49	0,66	1,03	1,61
Convenios firmados	3,83	1,66	1,18	1,21	0,69	0,38	0,63	0,87	1,04	1,15	3,83	1,65	1,60	1,36	0,83	0,38	0,63	0,87	1,05	1,16
Vigencia anual	3,35	2,37	1,12	1,58	0,81	0,53	0,42	0,52	0,88	0,85	3,35	2,39	1,98	2,14	1,12	0,58	0,42	0,52	0,88	0,85
Vigencia plurianual	3,92	1,54	1,19	1,15	0,67	0,38	0,65	0,90	1,05	1,16	3,92	1,53	1,51	1,24	0,79	0,37	0,65	0,90	1,06	1,1

* Datos provisionales de registro acumulados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

con el comportamiento del IPC de diciembre en estos años, y dado que es ese el indicador que se suele tomar por las comisiones negociadoras de los convenios, como se ha mencionado. En la negociación colectiva de 2017, con datos acumulados de registro hasta marzo de 2018, este tipo de previsiones convencionales se incluía en el 15 por 100 de los convenios colectivos (el 14,9 por 100 de la negociación de ámbito de empresa y el 16,8 por 100 de los convenios de ámbito supraempresarial), y afectaban al 18 por 100 de los trabajadores[147], siendo más frecuentes proporcionalmente en el sector industrial.

Ahora bien, el incremento salarial medio fue diferente en función del año de inicio de los efectos económicos de los convenios (cuadro II-42). Los convenios firmados en años anteriores a 2017 con vigencia plurianual (revisados), y que en conjunto afectaban a 6,5 millones de trabajadores, presentaron una variación salarial mayor (1,59 por 100) que los convenios que iniciaron sus efectos económicos en ese año (1,16 por 100), y que se aplicaban a un volumen más reducido de trabajadores, 2,2 millones, lo que marcó una clara diferencia con los tres años anteriores. Esa distancia fue mayor en la negociación de ámbito supraempresarial (1,61 por 100 de los revisados, frente a 1,16 de los firmados) que en la de los convenios de empresa (1,28 frente a 1,12).

Por último, dentro de los convenios que iniciaron sus efectos económicos en 2017 (firmados), los que se pactaron con una vigencia de varios años presentaron un incremento salarial medio tres décimas mayor (1,16 por 100), debido a la negociación supraempresarial, que los firmados con vigencia anual (0,85 por 100). La mayor variación salarial en los convenios plurianuales se viene produciendo desde 2014 y supone una diferencia respecto de lo observado en el periodo 2009-2013.

Una aproximación más en detalle a la negociación colectiva salarial, en términos cuantitativos, la proporciona el análisis de las variaciones salariales pactadas por tramos de incremento, observando la distribución de los convenios y los trabajadores afectados en una escala entre valores inferiores a cero y superiores al 3 por 100 por intervalos de 0,5 puntos (cuadro II-43). Considerando los datos provisionales de registro a marzo de 2018, se observa que la mayoría de los convenios colectivos (el 55,9 por 100), de los trabajadores por ellos afectados (el 76 por 100) y de las empresas (83,8 por 100) se situaron en aumentos salariales de entre 1 y 2 puntos porcentuales, es decir, en intervalos medios. Más concretamente, el mayor porcentaje de convenios colectivos (el 43,5 por 100) y de trabajadores (41,5 por 100) tuvieron incrementos salariales de entre 1 y 1,5 por 100, los más frecuentes por tanto, con un incremento medio en el tramo del 1,23 por 100. Dichos incrementos afectaron a 513.419 empresas

147. En 2016, también con datos acumulados de registro a marzo de 2018, tales porcentajes eran el 9,8 y el 12,8, respectivamente. Y en 2015, con datos definitivos, las proporciones fueron el 7,8 y el 12,5 por 100, respectivamente. A tenor de la evolución que se ha observado en años anteriores, a medida que se han ido consolidando los datos de registro, los porcentajes correspondientes a 2017 es probable que se reduzcan, quedando más cercanos a los de los dos años anteriores.

y 3,6 millones de trabajadores. Le siguió el tramo comprendido entre 1,5 y 2 por 100, en el que se situó el 21,9 por 100 de las empresas y el 34,3 por 100 de los trabajadores, con un incremento medio en el tramo del 1,81 por 100, que afectó a casi 3 millones de trabajadores y a 386.957 empresas.

La distribución en tramos de variación salarial de los convenios de 2017 se diferencia de las de los años anteriores al menos en dos rasgos: la práctica desaparición de la congelación salarial y el desplazamiento que se observa en porcentaje de empresas y trabajadores hacia los tramos comprendidos entre el 1,5 y el 2 por 100. Cabe recordar que en 2015, con datos de registro ya consolidados, se observaba todavía un predominio, en porcentaje de convenios, de aquellos que recogían una variación salarial igual a 0,0 por 100 (congelación salarial), el 43,6 por 100, aunque afectaban al 7,8 por 100 de las empresas y al 10,4 por 100 de los trabajadores. El segundo tramo más frecuente fue el fijado entre 0,50 y el 0,99 por 100, con un incremento medio del 0,67 por 100, que incluía al 22,4 por 100 de los convenios y al mayor porcentaje de empresas, el 57,9 por 100, y de trabajadores, el 50,1 por 100. Por su parte, el 17,9 por 100 de los convenios, que afectaban al 23,9 por 100 de las empresas y al 26 por 100 de los trabajadores, registraban incrementos entre el 1 y el 1,5 por 100, por encima de los límites del III AENC para ese año, si bien el incremento medio, un 1,03 por 100, se quedaba muy cerca de la variación recogida por dicho Acuerdo (hasta el 1 por 100).

En 2016, con datos de registro acumulados a marzo de 2018, por tanto aún provisionales, pero ya muy avanzados y próximos a su cierre, el 26 por 100 de los convenios recogían una variación salarial del 0,0 por 100, con aplicación al 9,4 por 100 de las empresas y al 13,9 por 100 de los trabajadores. La mayoría de los convenios (54,2 por 100), y de las empresas (77,5) y trabajadores (73,5) afectados, se situaban en incrementos entre 0,5 y 1,5 por 100, y más concretamente el mayor porcentaje en las tres variables correspondía al tramo de incremento salarial entre 1 y 1,5 puntos, con un incremento medio en el tramo del 1,21 por 100, y la mitad de las empresas y de los trabajadores afectados por los mismos. Por último, el tramo entre 1,51 y 2,0 por 100 solo representaba en 2016 el 11 por 100 de los convenios, el 5,6 por 100 de las empresas y el 7 por 100 de los trabajadores.

Volviendo a la distribución de los incrementos salariales pactados por tramos en 2017, por grandes ámbitos funcionales (cuadro II-43), se observa que en la negociación colectiva de empresa la mayoría de los convenios, y de las empresas y trabajadores afectados, se situaron en el tramo de incrementos de entre 1 y 1,5 por 100, con un incremento medio en el tramo de 1,17 por 100, seguido por el intervalo de entre 1,51 al 2 por 100, con un incremento medio de 1,82 por 100. Por su parte, en la negociación de ámbito supraempresarial predominaron los mismos tramos de aumentos, con incrementos medios del 1,24 y 1,81 por 100, respectivamente, si bien afectaban a un volumen de trabajadores considerablemente mayor.

CUADRO II-43. VARIACIÓN SALARIAL PACTADA, POR TRAMOS DE INCREMENTO, 2017
(En porcentaje)

Tramos de incremento pactado/ámbito funcional	Convenios		Empresas		Trabajadores		Incremento medio en el tramo
	Núm.	% total	Núm.	% total	Núm.	% total	
Total convenios	**3.815**	**100,0**	**1.074.843**	**100,0**	**8.723.626**	**100,0**	**1,48**
Inferior al 0,00	7	0,2	7	0,0	626	0,0	–3,71
Igual al 0,00	366	9,6	16.554	1,5	323.025	3,7	0,00
Del 0,01 al 0,49	96	2,5	1.958	0,2	65.928	0,8	0,27
Del 0,50 al 0,99	473	12,4	92.536	8,6	831.389	9,5	0,67
Del 1,00 al 1,50	1.658	43,5	513.419	47,8	3.635.961	41,7	1,23
Del 1,51 al 2,00	834	21,9	386.957	36,0	2.995.502	34,3	1,81
Del 2,01 al 2,50	172	4,5	23.361	2,2	452.196	5,2	2,43
Del 2,51 al 3,00	102	2,7	22.820	2,1	330.517	3,8	2,94
Superior al 3,00	107	2,8	17.231	1,6	88.482	1,0	4,49
Convenios de empresa	**2.893**	**100,0**	**2.893**	**100,0**	**561.776**	**100,0**	**1,23**
Inferior al 0,00	7	0,2	7	0,2	626	0,1	–3,71
Igual al 0,00	328	11,3	328	11,3	49.516	8,8	0,00
Del 0,01 al 0,49	87	3,0	87	3,0	17.732	3,2	0,26
Del 0,50 al 0,99	356	12,3	356	12,3	84.729	15,1	0,65
Del 1,00 al 1,50	1.215	42,0	1.215	42,0	244.765	43,6	1,17
Del 1,51 al 2,00	589	20,4	589	20,4	128.037	22,8	1,82
Del 2,01 al 2,50	137	4,7	137	4,7	17.193	3,1	2,27
Del 2,51 al 3,00	81	2,8	81	2,8	10.261	1,8	2,78
Superior al 3,00	93	3,2	93	3,2	8.917	1,6	5,22
Convenios de otro ámbito	**922**	**100,0**	**1.071.950**	**100,0**	**8.161.850**	**100,0**	**1,50**
Inferior al 0,00	–	0,0	–	0,0	–	0,0	–
Igual al 0,00	38	4,1	16.226	1,5	273.509	3,4	0,00
Del 0,01 al 0,49	9	1,0	1.871	0,2	48.196	0,6	0,27
Del 0,50 al 0,99	117	12,7	92.180	8,6	746.660	9,1	0,68
Del 1,00 al 1,50	443	48,0	512.204	47,8	3.391.196	41,5	1,24
Del 1,51 al 2,00	245	26,6	386.368	36,0	2.867.465	35,1	1,81
Del 2,01 al 2,50	35	3,8	23.224	2,2	435.003	5,3	2,43
Del 2,51 al 3,00	21	2,3	22.739	2,1	320.256	3,9	2,95
Superior al 3,00	14	1,5	17.138	1,6	79.565	1,0	4,40

Nota: datos provisionales de registro acumulados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Nuevos incrementos, y algo más elevados, en la negociación, tanto de ámbito empresarial como supraempresarial

Atendiendo a los grandes ámbitos funcional, institucional y territorial de forma combinada (cuadro II-44), en primer lugar, dentro de la negociación colectiva de ámbito empresarial, en la empresa privada, donde se ve afectado un mayor número de trabajadores incluidos en este ámbito (489.638), se observó un incremento salarial (1,25 por 100) mayor que en los años anteriores (4 y 7 décimas más que

CUADRO II-44. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITOS FUNCIONAL, INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL
(Variación salarial media revisada, en porcentaje)

Ámbito funcional	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*	2017*
Convenios de empresa	**3,09**	**2,17**	**1,99**	**1,97**	**1,48**	**0,55**	**0,37**	**0,46**	**0,84**	**1,23**
Empresa privada	3,30	1,97	2,18	2,41	1,81	0,73	0,47	0,55	0,82	1,25
Empresa pública	2,93	2,80	1,89	0,85	0,25	0,12	0,05	0,07	0,95	0,82
AGE y Seguridad Social	2,29	2,40	1,30	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00
Adm. autonómica y local	2,47	2,50	0,63	0,46	1,22	0,00	0,00	0,02	0,95	1,00
Convenios de ámbito superior	**3,65**	**2,25**	**2,18**	**2,32**	**1,13**	**0,53**	**0,52**	**0,73**	**1,03**	**1,50**
Grupo de empresas	2,73	2,10	2,63	2,04	1,97	0,56	0,49	0,53	0,82	1,39
Sector provincial	3,88	2,43	2,15	2,58	1,24	0,57	0,58	0,75	1,03	1,49
Sector autonómico	4,43	2,22	1,98	2,15	1,19	0,67	0,50	0,79	1,11	1,51
Sector interautonómico	3,00	2,00	3,00	2,40	2,00	0,60	1,00	1,00	1,60	1,20
Sector nacional	3,01	1,93	2,26	1,97	0,91	0,40	0,46	0,68	1,01	1,48
Total	**3,60**	**2,24**	**2,16**	**2,29**	**1,16**	**0,53**	**0,50**	**0,71**	**1,02**	**1,48**

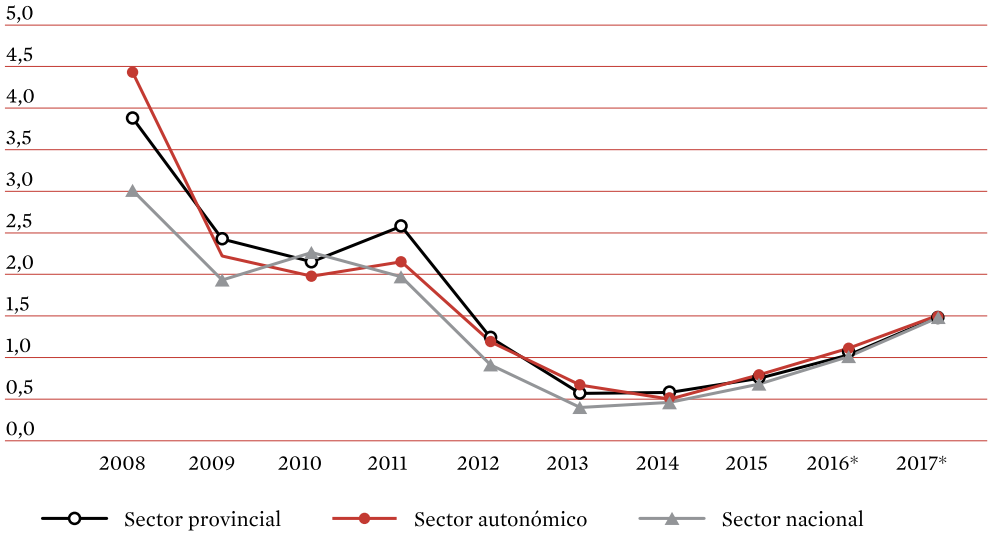
* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

en 2016 y 2017, respectivamente), y más elevado que en el sector público empresarial (0,82) o de la Administración (1 por 100). En este último ámbito, la subida por segundo año en la misma cuantía contrasta con la congelación salarial de años anteriores.

En la negociación colectiva de ámbito supraempresarial, por su parte, los incrementos salariales pactados en 2107 fueron prácticamente iguales en los tres grandes ámbitos territoriales. Los convenios de sector provincial y nacional, que son los que afectan a un mayor volumen de trabajadores (3,2 y 3 millones, respectivamente), recogieron subidas medias del 1,49 y 1,48 por 100, variaciones algo mayores en los dos casos que las registradas en el trienio anterior. A ello hay que añadir la variación en los convenios de ámbito autonómico, un 1,51 por 100, convenios que se aplican a 1,6 millones de trabajadores. Con respecto a 2016, el mayor avance se dio en los convenios de grupos de empresas (casi 6 décimas más), que afectan a una cifra de trabajadores bastante menor (238.377), y siempre teniendo en cuenta que se trata de datos todavía provisionales.

Si se consideran los convenios colectivos de ámbito supraempresarial que afectan a la mayor parte de los trabajadores cubiertos por negociación colectiva (convenios de sector estatales, autónomicos y provinciales), se observa (gráfico II-29) cómo en el último decenio los tres ámbitos territoriales han seguido una tendencia de descenso en la cuantía de los incrementos salariales pactados hasta 2013, cambiando esta en los últimos años dentro de la nueva coyuntura de recuperación económica y del empleo, si bien siguen situándose dentro de niveles moderados. Y, asimismo, han seguido una senda de progresiva convergencia en los porcentajes de dichos incrementos.

GRÁFICO II-29. AUMENTO SALARIAL PACTADO EN LA NEGOCIACIÓN SUPRAEMPRESARIAL, POR ÁMBITO TERRITORIAL, 2008-2017
(Incremento salarial pactado final, en porcentaje)



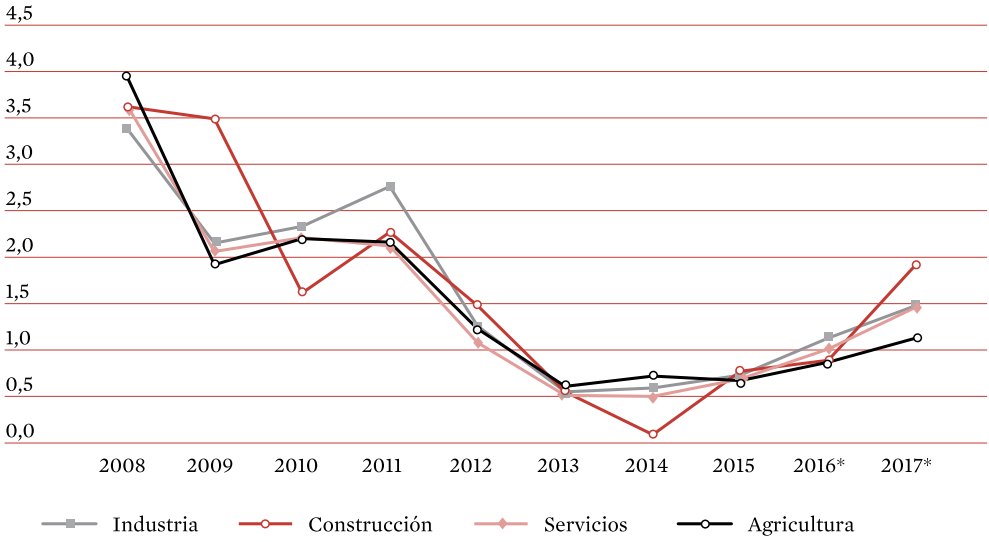
* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Los aumentos salariales pactados crecieron en todos los sectores y, dentro de cada sector, más en la negociación de ámbito supraempresarial

El análisis de la negociación colectiva salarial por grandes sectores, teniendo en cuenta la ya mencionada provisionalidad de los datos, pone de manifiesto el crecimiento de los aumentos salariales en todos ellos en 2017 (gráfico II-31), al igual que ocurriera en 2016 y en 2015, con la excepción en este último año de la agricultura. En los tres últimos años, por tanto, los incrementos salariales pactados han repuntado en todos los sectores, con esa sola excepción, mostrando un cambio de tendencia respecto de años anteriores.

El mayor incremento de los salarios pactados en 2017 se dio en la construcción (1,92 por 100), que en el año anterior había registrado un aumento menor que los otros dos grandes sectores, seguido de la industria (1,48) y de los servicios (1,46), y más de lejos por la agricultura (1,13). Estos incrementos representan el promedio en cada sector, pero se observaron diferencias en ellos atendiendo a los grandes ámbitos funcionales, recogiendo en todos ellos los convenios colectivos de ámbito supraempresarial incrementos salariales mayores que los convenios de empresa. En el sector servicios, los convenios de ámbito superior a la empresa, que afectaban a 5,13 millones de trabajadores, recogieron una subida salarial del 1,48 por 100 frente a una del 1,22 de los de empresa; en el caso de la industria, aquellos registraron una subida del 1,51 por 100 para 1,9 millones de trabajadores, frente a un incremento del 1,24 por 100 de los convenios de empresa.

GRÁFICO II-30. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR SECTORES, 2008-2017



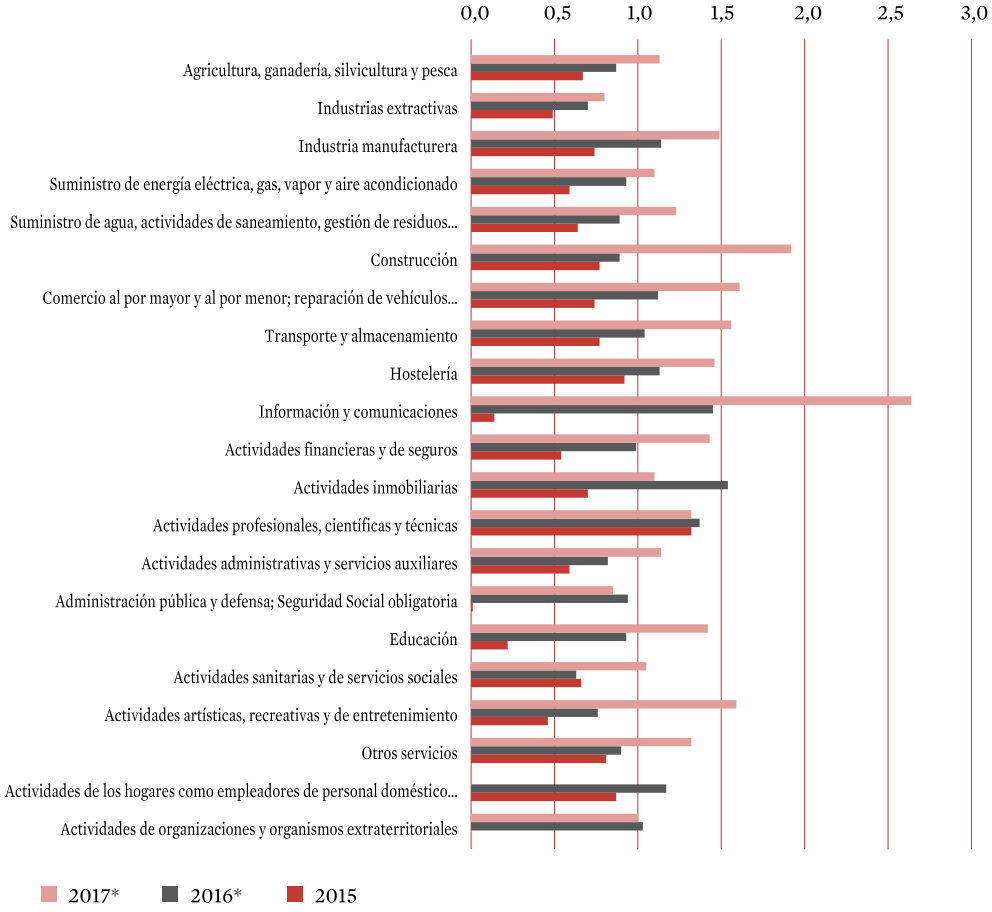
* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Descendiendo a un mayor detalle, prácticamente todas las grandes divisiones de actividad registraron en 2017 incrementos salariales pactados superiores a los de los dos años anteriores (gráfico II-31). Cuatro de ellas registraron en 2017 incrementos salariales pactados por encima de la media: comercio y reparación de vehículos de motor (1,61 por 100), transporte y almacenamiento (1,56), información y comunicaciones (2,64), y actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento (1,59). Por otra parte, cuatro actividades que agrupan a un volumen de trabajadores amplio se situaron en torno a la media: industria manufacturera, hostelería, actividades financieras y de seguros, y educación (1,49, 1,46, 1,43 y 1,42 por 100, respectivamente), mientras que otra serie de divisiones que agrupan a una cifra también significativa de trabajadores se situaron por debajo de esa media: suministro de agua y saneamiento (1,23 por 100), actividades inmobiliarias (1,10), actividades profesionales, científicas y técnicas (1,32), actividades administrativas y servicios auxiliares (1,14), actividades sanitarias (1,05) y otros servicios (1,32).

Reducción de los salarios pactados reales

El incremento salarial pactado del 1,48 por 100 en el conjunto de los convenios colectivos con efectos económicos en 2017, unido al comportamiento de la inflación durante el año, medida por la variación media del IPC, que a diferencia de los tres años anteriores fue positiva y de casi 2 puntos (1,96 por 100), y no obstante la moderación de este indicador en el último mes del año, motivó que los salarios pactados reales disminuyeran (–0,48 por 100) por primera vez en los últimos cuatro años (cuadro II-45). Ello determinó, a pesar de que el incremento

GRÁFICO II-31. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR ACTIVIDADES, 2015, 2016 Y 2017



* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

nominal en la negociación colectiva fue el mayor desde 2011, una pérdida de poder adquisitivo de los salarios pactados, frenándose la tendencia de ganancia observada en el periodo 2014-2016. En ese trienio, la ganancia acumulada fue del 3,13 por 100, en parte como consecuencia del escenario de deflación de la economía, enjugando la pérdida acumulada del trienio anterior (–3,02 por 100). En los últimos diez años (2008-2017), sin olvidar la provisionalidad que tienen los datos sobre salarios pactados de 2016 y 2017, la ganancia fue del 2,03 por 100.

Más allá del análisis de los aspectos cuantitativos de la negociación salarial y, más concretamente, de las variaciones salariales pactadas, es relevante la información que proporciona la ECC en relación con aspectos cualitativos de dicha negociación. La mayor parte de las cláusulas cualitativas en este ámbito de las que hay disponible

Aspectos cualitativos de la negociación salarial

CUADRO II-45. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2007-2017
(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*	1,02	–0,20	1,22
2017*	1,48	1,96	–0,48

Nota: variaciones del IPC en medias anuales.
* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.* e INE.

información a partir de la ECC se refieren a los principales elementos de la estructura de los salarios. Por otra parte, dicha información sobre cláusulas cualitativas se ofrece desde 2013 en base al criterio de clasificación de año de firma de los convenios.

Con esa doble acotación y recordando una vez más la provisionalidad que presentan los datos de la negociación relativa a 2017, que, sin embargo, no resta consistencia a los mismos para su comparación interanual, cabe observar (cuadro II-46) que dentro del carácter muy mayoritario que presentan los convenios dotados de cláusulas sobre la configuración de la estructura salarial y, dentro de ellas, las dirigidas a regular algún tipo de complementos salariales, estos presentan un tratamiento muy desigual por lo que hace a los porcentajes de convenios y de trabajadores afectados.

Al respecto, cabe recordar que el III AENC, que abarcaba en su vigencia también el año 2017, reconocía que la negociación colectiva constituye el instrumento adecuado para establecer la definición y criterios de una estructura salarial (conceptos fijos y variables, salarios mínimos, complementos u otros) adecuada a la realidad sectorial y empresarial, teniendo en cuenta su directa relación con los nuevos sistemas de organización del trabajo y los incentivos a la producción, la calidad o los resultados, entre otros[148].

148. El Acuerdo llamaba a los convenios colectivos a promover la racionalización de las estructuras salariales, con el fin de renovar los conceptos retributivos con criterios objetivos y de equidad, dando entrada a aquellos que se encuentran vinculados a la productividad y resultados en la empresa, y teniendo en cuenta su distinta naturaleza, asimismo han de posibilitar la máxima adecuación a las circunstancias específicas de la empresa y evitar situaciones de competencia desleal.

CUADRO II-46. CLÁUSULAS DE ESTRUCTURA SALARIAL POR ÁMBITO FUNCIONAL, CONVENIOS FIRMADOS EN 2017

(Porcentaje de convenios y trabajadores afectados en cada ámbito)

	Total convenios		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Cláusulas salariales	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores	Convenios	Trabajadores
Estructura salarial	94,3	93,4	95,0	98,4	92,2	93,1
Complementos salariales	88,0	89,8	88,5	95,9	86,3	89,3
Complementos salariales por antigüedad	60,1	60,4	59,8	62,6	61,3	60,3
Otros complementos personales del trabajador	15,4	15,7	15,5	18,5	15,2	15,6
Complementos salariales relacionados con el puesto de trabajo	75,3	74,7	76,2	88,0	72,7	73,8
Complemento salarial de penosidad	24,6	29,6	23,9	15,1	27,1	30,5
Complemento salarial de insalubridad	9,1	10,3	8,0	4,8	12,7	10,6
Complemento salarial de trabajo a turnos	23,4	19,9	25,7	39,6	16,0	18,5
Complemento salarial de trabajo en festivos	46,1	42,2	48,5	65,5	38,5	40,7
Complemento salarial de peligrosidad	20,4	29,8	18,5	14,6	26,3	30,9
Complemento salarial de polivalencia funcional	7,1	3,1	8,1	9,2	4,1	2,7
Complemento salarial de trabajo nocturno	60,1	68,0	60,2	73,8	60,0	67,6
Complemento salarial de responsabilidad	14,2	6,9	16,1	21,7	8,1	5,9
Medidas relacionadas con el absentismo	28,3	20,7	30,8	40,6	20,5	19,4
Complementos salariales relacionados con la cantidad o calidad del trabajo realizado por el trabajador o grupo de trabajadores	29,9	14,7	33,9	48,3	17,0	12,4
Complementos salariales relacionados con la situación y resultados de la empresa	13,8	5,8	16,0	31,7	6,8	4,0
Complementos o retribuciones específicas por trabajo nocturno	64,3	71,1	63,8	79,6	65,8	70,5
Salario mínimo de convenio en el sector					24,6	41,5

Nota: convenios registrados hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Se observa la permanencia de los complementos salariales por antigüedad en proporciones en torno al 60 por 100 de convenios firmados y de trabajadores, y su presencia cuantitativa muy similar en la negociación de empresa y en la de ámbito supraempresarial. Además este tipo de complementos se ha venido manteniendo en un nivel prácticamente igual en cuanto a porcentaje de convenios a lo largo de los últimos cinco años, aunque ha experimentado un cierto descenso en lo relativo a trabajadores afectados.

Dentro de los complementos salariales relacionados con el puesto de trabajo, aquellos de carácter más clásico dirigidos a compensar determinadas condiciones de penosidad o peligrosidad se encontraban presentes en alrededor de uno de cada cuatro o uno de cada cinco convenios colectivos firmados, abarcando en torno al 30 por 100 de los trabajadores afectados por ese conjunto de convenios, y con una presencia algo mayor en la negociación de ámbito supraempresarial. La presencia de este tipo de

cláusulas también se ha mantenido bastante estable, con un leve descenso en los últimos dos años.

Mayor presencia tuvieron otra clase de complementos como aquellos que retribuyen el trabajo nocturno y el trabajo en festivos, cláusulas que estuvieron incluidas en el 60 por 100 de los convenios firmados, que afectaban al 68 por 100 de los trabajadores, en el primero de dichos complementos (y de forma muy similar en la negociación de empresa y de ámbito superior), y en el 46 por 100 (42 por 100 de trabajadores afectados) en el segundo (observándose una presencia relativamente más elevada de los complementos por trabajo en festivos en la negociación de empresa). El complemento salarial por trabajo a turnos, sin embargo, se mantuvo en niveles inferiores (23,4 y 20 por 100 de convenios y trabajadores), en contraste con la mayor frecuencia de cláusulas convencionales que establecen un régimen de trabajo a turnos (47 y 43,5 por 100 de convenios y de trabajadores), y fue también más frecuente en la negociación de ámbito de empresa.

Por otro lado, se observa (cuadro II-46) que determinados complementos de carácter fijo que retribuyen los requerimientos profesionales más cualitativos de ciertos puestos de trabajo y de los trabajadores que reúnen las cualificaciones y las competencias necesarias para su desempeño, tales como los complementos salariales de polivalencia funcional y de responsabilidad, se mantenían en niveles comparativamente inferiores con otros tipos de complementos. El primero de ellos estaba presente en un 7 por 100 de los convenios, y afectaba a un 3 por 100 de los trabajadores, porcentajes que resultaban algo más elevados en los convenios de ámbito de empresa. Estos porcentajes contrastan con la frecuencia con la que los convenios colectivos recogieron cláusulas de polivalencia funcional dentro de las previsiones convencionales sobre clasificación profesional y movilidad funcional, pues estas se incluyeron en el 28,4 por 100 del total de convenios firmados y afectaban al 47,6 por 100 de los trabajadores. Por su parte, el segundo tipo de complemento, de responsabilidad, elevaba su inclusión al 14 por 100 de los convenios y al 7 por 100 de los trabajadores, y también era mayor en la negociación de ámbito empresarial.

Mayor frecuencia revisten los complementos de tipo variable relacionados con la cantidad o la calidad del trabajo realizado por el trabajador. Los incentivos a la productividad, como instrumento más frecuente en la negociación de los convenios de empresa, se incluyeron en el 30 por 100 del total de los convenios firmados en el año, aunque afectaban a un porcentaje menor, el 14,7 por 100, de los trabajadores. La provisionalidad que tienen los datos de ese año, sin embargo, sí puede condicionar en este caso una aparente menor frecuencia, a la vista de los porcentajes de años anteriores, por lo que sería conveniente contar con información más avanzada de registro para su valoración.

Los complementos, también variables, vinculados a la situación y resultados de la empresa se incluyeron en el 13,8 por 100 de los convenios y afectaban al 5,8 por 100

de los trabajadores en el total de convenios firmados, aunque en este caso también sería aconsejable contar con datos de registro más avanzados. Al igual que los incentivos a la productividad, la presencia de estos complementos es más frecuente en los convenios de ámbito de empresa, donde abarcan a casi uno de cada tres trabajadores sujetos a convenios de ese nivel funcional, descendiendo su peso en los convenios de ámbito supraempresarial.

La ECC también ofrece información dentro de los complementos salariales sobre las medidas de esta naturaleza relacionadas con el absentismo. Las organizaciones firmantes del III AENC incluyeron en el mismo un apartado específico sobre el absentismo en el que recordaban que el absentismo injustificado conlleva una pérdida de productividad e incide de manera negativa en los costes laborales, perjudicando con ello la competitividad de las empresas y la posibilidad de mejorar los niveles de empleo y renta de los trabajadores[149]. El 28 por 100 de los convenios firmados en 2017 incorporaban cláusulas con medidas relacionadas con el absentimo, que afectaban a uno de cada cinco trabajadores (20,7 por 100), aunque en 2014 y 2015, con datos definitivos, afectaban casi a uno de cada tres trabajadores. En los convenios de empresa, dichas previsiones se recogieron con más frecuencia, alcanzando al 30,8 por 100 de los convenios y al 40,6 por 100 de los trabajadores.

Por último, una parte de la negociación de ámbito supraempresarial viene estableciendo salarios mínimos de convenio. En 2017 uno de cada cuatro convenios firmados de ámbito superior a la empresa (24,6 por 100) recogió previsiones de esta naturaleza. Dichos convenios afectaban al 41,5 por 100 de los trabajadores dentro de este ámbito de la negociación. Ambos porcentajes, de convenios y de trabajadores, fueron similares en 2016, con datos más avanzados de registro (25,5 y 42,2, respectivamente), y algo mayores en los tres años anteriores, con datos ya consolidados.

Jornada de trabajo

La jornada media anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva con efectos económicos en 2017 (gráfico II-32), fue de 1.742,3 horas, equivalentes a 38,2 horas a la semana. Con la cautela que impone el carácter todavía provisional de la información que proporciona la ECC, con datos a marzo de 2018, ello supondría una ligera reducción, por tercer año consecutivo, del número de horas anuales convenidas, después del máximo marcado por estas en 2014, dentro de los últimos diez años. Tomando los últimos años estadísticamente cerrados, la jornada pactada se situó por debajo de la media del periodo 2008-2015 (1.745,8 horas).

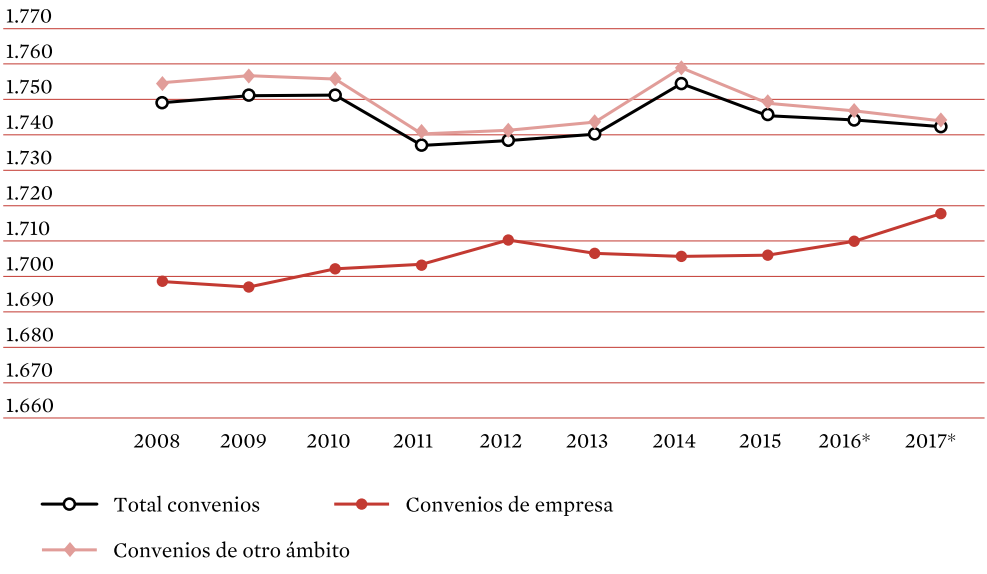
El número de horas totales pactadas al año fue resultado, sin embargo, de un diferente número de horas convenidas en la negociación de ámbito empresarial y en la

149. Por ello consideraban que la reducción de las ausencias injustificadas en el ámbito sectorial o de empresa debe ser un objetivo compartido por la representación sindical y empresarial, dado que se proyecta sobre las condiciones de trabajo, el clima laboral, la productividad y la salud de los trabajadores.

de ámbito superior, como viene siendo habitual en una negociación colectiva en la que también se suelen registrar diferencias en los incrementos salariales pactados en esos grandes ámbitos funcionales, tal como se ha analizado. Así, en el conjunto de los convenios de empresa se pactó una jornada media de 1.717,7 horas anuales, mientras que en la negociación de ámbito supraempresarial se acordó una superior, de 1.744 horas. En el primero de esos ámbitos se registró un ligero aumento por tercer año consecutivo, precisamente lo opuesto a lo ocurrido en la negociación supraempresarial. En una perspectiva temporal más amplia, se observa una tendencia de paulatina aproximación entre los dos ámbitos negociales en esta materia, dada la diferente evolución seguida por la jornada pactada anual en los convenios, de empresa y en los de ámbito superior (gráfico II-32). Pero no está de más recordar, una vez más, que se trata de datos provisionales de registro de los convenios, que probablemente variarán a medida que se disponga de información más avanzada.

Por otra parte, también se registraron diferentes duraciones de la jornada anual pactada en función del inicio de efectos económicos de los convenios. Aquellos que iniciaron sus efectos en 2017 acordaron una jornada anual media mayor (1.761,9 horas/año) que los que los iniciaron en años anteriores (1.735,7). Y, dentro de los primeros, se pactaron duraciones superiores en los acordados con una vigencia anual (1.773,2), debido a que fue esa la jornada media pactada en los convenios supraempresariales de esas características, es decir, con inicio de efectos en 2017 y vigencia anual.

GRÁFICO II-32. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA PACTADA ANUAL, 2008-2017



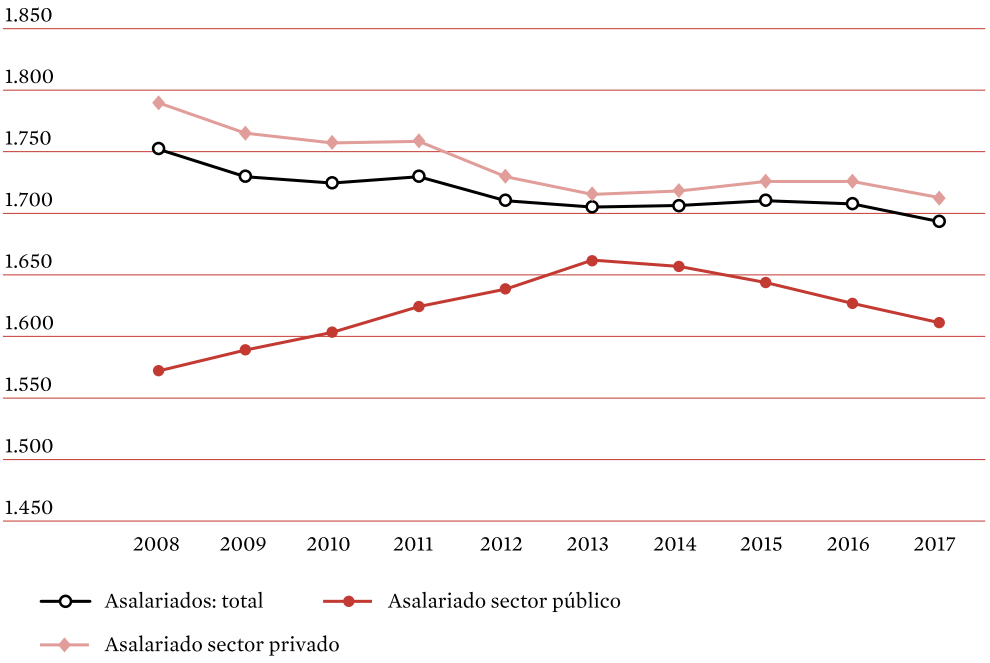
* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2018.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

Se redujo la jornada anual efectiva

Junto a la consideración de la jornada anual pactada en el conjunto de la negociación colectiva, una aproximación más completa a la duración del tiempo de trabajo viene proporcionada por la información sobre la jornada efectiva que suministra la Encuesta de Población Activa del INE. Según esta fuente, en 2017 la jornada efectiva de trabajo fue de 32,48 horas semanales, que suponen una jornada en cómputo anual de 1.693,2 horas[150]. Lo anterior supuso una disminución de 14,4 horas en relación al año anterior, continuando la tendencia de reducción de la jornada efectiva anual que se puede observar al menos en el último decenio (–58,7 horas) (gráfico II-33).

Dicha reducción en términos anuales de la jornada efectiva de trabajo se produjo a partir de una disminución de las horas trabajadas, tanto en el empleo asalariado en

GRÁFICO II-33. EVOLUCIÓN DE LA JORNADA EFECTIVA ANUAL POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2008-2017
(Número medio de horas efectivas trabajadas)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, *Encuesta de Población Activa*.

150. 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 2017 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.

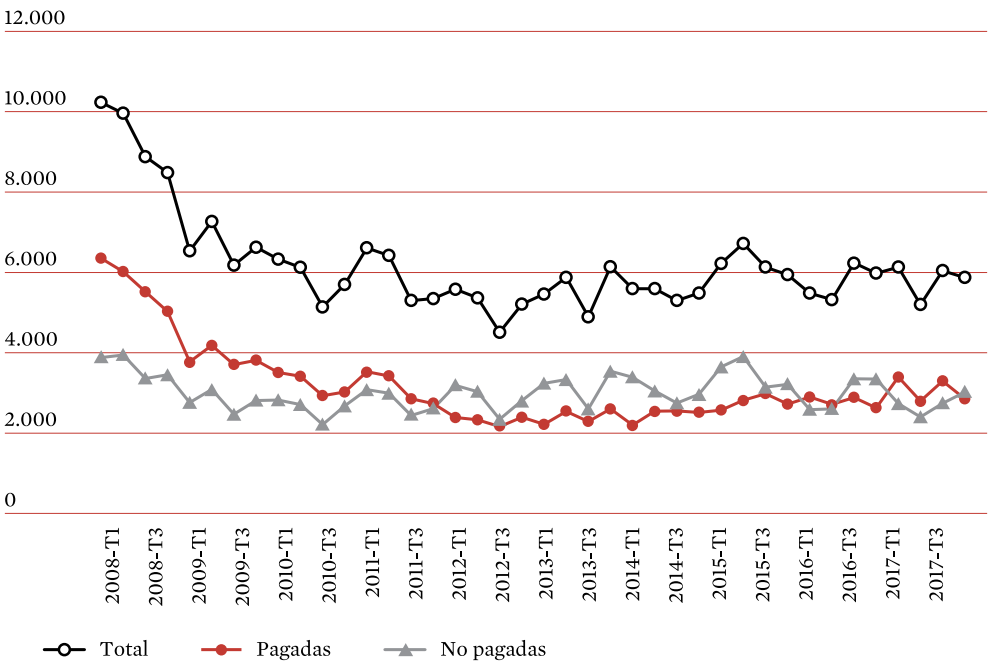
el sector privado (–13 horas) como en el empleo público (–15,7) con respecto a 2016. De esta manera, la jornada efectiva en la empresa privada fue de 1.712,8 horas anuales, y de 1.611,1 en el sector público.

En el último decenio, la jornada anual efectiva de trabajo en los dos sectores institucionales ha seguido trayectorias opuestas, con 2013 como divisoria de dos subperiodos diferentes, de convergencia en el primero y de nuevo distanciamiento después, si bien en esos diez años la diferencia entre ambas se ha acortado: en el empleo público ha aumentado en 39 horas, mientras que en la empresa privada se ha reducido en 77.

La información sobre las horas extraordinarias que realiza el conjunto de la población asalariada, que suministra la EPA, permite observar la evolución del uso de este instrumento de flexibilidad y adaptación de la cantidad de trabajo demandado. En los últimos años, las horas extraordinarias totales realizadas se han estabilizado en torno a 6 millones anuales, después de que su volumen descendiera de los más de 10 millones de antes de la última crisis, con ciertas oscilaciones entre ejercicios (gráfico II-34). En 2017 se realizaron 5,8 millones de horas extras, casi la misma cifra que en el año anterior (5,75 millones), en el que se habían reducido más intensamente.

Aumentaron las horas extras pagadas y se redujeron las no pagadas

GRÁFICO II-34. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, 2008-2017
(Miles de horas extras a la semana realizadas por todos los asalariados)



Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa.*

De los convenios colectivos firmados en 2017, solo el 9,7 por 100 contenía previsiones de eliminación de las horas extraordinarias, que afectaban a 1 de cada 5 trabajadores (19,5 por 100), mientras que el 7,5 por 100 (6,8 por 100 de trabajadores) contenía cláusulas sobre reducción de las mismas respecto del año anterior o respecto del máximo legal.

Dentro del volumen de horas extraordinarias totales realizadas, las horas pagadas aumentaron de forma significativa, en 302.250 (un 11 por 100), hasta los 3,08 millones. Por el contrario, las horas que la EPA clasifica como no pagadas se redujeron en una cifra también significativa, 247.200 menos (–8,3 por 100), hasta 2,72 millones.

Inaplicación de condiciones de trabajo

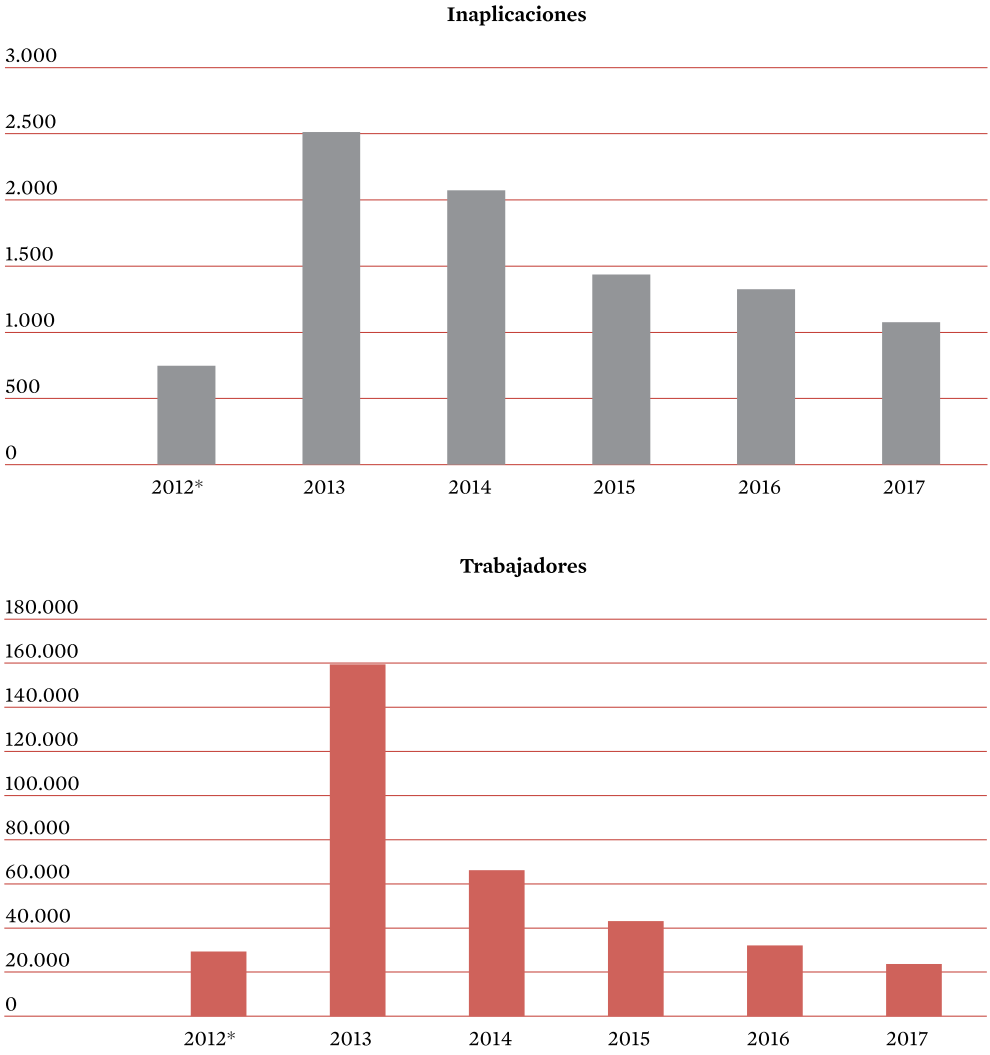
El seguimiento de las inaplicaciones de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo, con base en la información disponible en la estadística del MEYSS, continuó mostrando un perfil de pérdida de peso de estos procedimientos, de manera acorde con la evolución de la coyuntura económica. Las inaplicaciones de convenios colectivos siguieron descendiendo en 2017 (gráfico II-35), continuando así una marcada tendencia en este aspecto de las relaciones laborales que se ha mostrado muy ligada al ciclo económico. En ese año se llevaron a cabo 1.076 inaplicaciones de convenios, depositadas hasta el mes de marzo de 2018, que afectaron a 23.625 trabajadores, lo que supuso una reducción de 250 (el 19 por 100 menos) en las primeras y una disminución de 8.439 en el número de trabajadores (un 26 por 100 menos), reducciones más intensas en relación a ambas magnitudes que las que tuvieron lugar en 2016 respecto al año anterior.

La mayor reducción absoluta de las inaplicaciones convencionales se dio en el sector servicios (el 17,4 por 100 menos) (cuadro II-47), hasta las 813, registrando este también la mayor disminución del número de trabajadores afectados, una tercera parte menos (–33,3 por 100). En términos proporcionales, sin embargo, la mayor reducción correspondió a la construcción, con un 49 y un 39,7 por 100 menos de inaplicaciones y de trabajadores afectados, respectivamente.

Por tamaño de las empresas, cabe señalar la disminución del número de inaplicaciones y de trabajadores en las pymes (hasta 249 trabajadores), que son las que más abundan en el recurso a este tipo de decisiones y procedimientos. Por su parte, en las empresas de mayor tamaño disminuyó también en 47 la cifra de inaplicaciones, a diferencia de 2016 en que aumentaron respecto de 2015, y sobre todo se redujo el volumen de trabajadores afectados (un 62,5 por 100 menos).

La inaplicación de condiciones convencionales se centra mayoritariamente en la cuantía de los salarios pactados en convenios de ámbito superior a la empresa, como única condición o en combinación con otras (sistema de remuneración o jornada de trabajo). En 2017 el 60 por 100 de las decisiones de inaplicación, 644, que afectaron a 14.900 trabajadores (el 63 por 100 del total), fueron de la cuantía del salario, junto con otro 12 por 100 que fue de la cuantía salarial y el sistema de remuneración.

GRÁFICO II-35. INAPLICACIÓN DE CONDICIONES DE TRABAJO PACTADAS EN CONVENIO COLECTIVO, 2012-2017
(Número de inaplicaciones y de trabajadores afectados en cada año)



* Desde marzo a diciembre.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

En atención al procedimiento seguido, el 89 por 100 de los casos se llevó a cabo por acuerdo en periodo de consultas, y otro 6 por 100 mediante acuerdo en la comisión paritaria del convenio. El resto se distribuyó entre 38 mediaciones y 3 laudos arbitrales, en el seno de órganos autónomos de solución de conflictos colectivos, y 12 casos (el 1 por 100) resueltos por decisión de un órgano tripartito dotado de esas funciones decisorias.

CUADRO II-47. INAPLICACIONES POR SECTOR Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS, 2016 Y 2017
(Número de inaplicaciones, empresas y trabajadores afectados)

	2016			2017		
Conceptos	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores	Inaplicaciones de convenios	Empresas	Trabajadores
Total	**1.326**	**1.150**	**32.064**	**1.076**	**949**	**23.625**
			Sectores			**Sectores**
Agrario	47	38	4.734	32	27	3.851
Industria	163	150	5.241	164	151	5.189
Construcción	132	117	2.263	67	61	1.364
Servicios	984	845	19.826	813	710	13.221
			Tamaño empresa			**Tamaño empresa**
1-49 trabajadores	1.074	985	9.901	883	810	9.003
50-249 trabajadores	147	111	10.276	135	93	10.135
250 o más trabajadores	74	24	10.896	27	18	4.087
No consta	31	30	991	31	28	400

Fuente: MEYSS, *Estadística de Convenios Colectivos.*

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

2.4.1. Huelgas: principales características

La conflictividad por huelgas se ha mantenido en niveles relativamente bajos en las dos últimas décadas, observándose aumentos más destacados de la misma dentro de algunos años correspondientes a la última crisis económica y las dos recesiones sucesivas que la caracterizaron, con un descenso en los primeros años de recuperación de la actividad económica y del empleo (2014 y 2015).

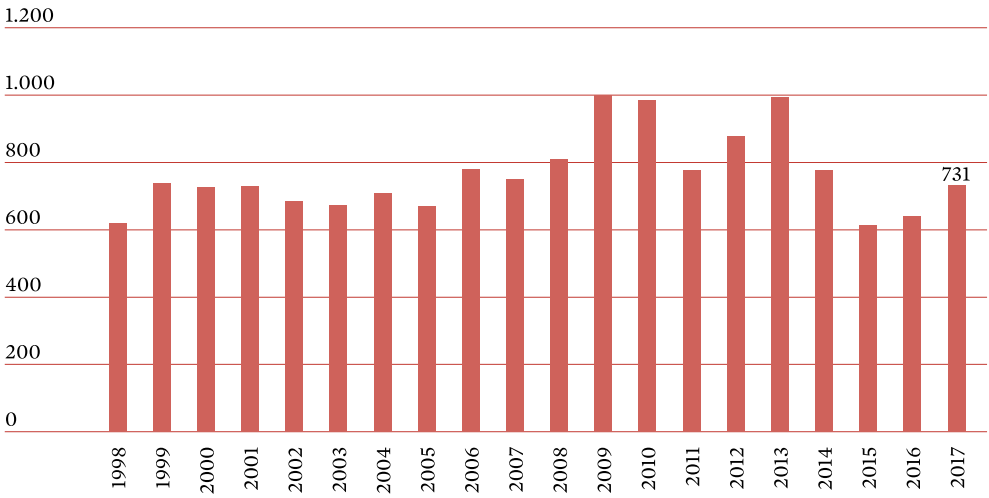
Los datos de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MEYSS, sin embargo, indican que en 2017 se produjo de nuevo un aumento en el número de estos conflictos, tras el repunte que se observó en 2016 (gráfico II-36). Las 731 huelgas realizadas fueron 90 más (14 por 100 más) que en el año anterior, en el que habían aumentado ligeramente (4 por 100) sobre el históricamente bajo registro de 2015. A pesar de estos aumentos, el volumen total de huelgas se siguió situando en cifras relativamente moderadas dentro de los últimos veinte años, en los que la media de conflictos ha sido de 764.

Nuevo aumento del número de huelgas

En las otras dos principales magnitudes de las huelgas que recoge la Estadística, su repercusión laboral, medida por los participantes, y económica, considerando las jornadas no trabajadas, se observa un importante aumento tanto de la primera como de la segunda, habiéndose contabilizado 482.878 trabajadores participantes y 851.444 jornadas no trabajadas (cuadro II-48), que suponen un

Y aumento de su repercusión laboral y económica

GRÁFICO II-36. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS, 1998-2017
(Número de conflictos)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

salto muy acusado con respecto a los años inmediatamente anteriores, lo que convertiría a 2017 en uno de los años con cifras más altas en este ámbito de las relaciones laborales. Sin embargo, hay que decir que la mayor parte de ese inusual aumento se debió a un conflicto recogido en la Estadística: la huelga general que se realizó el 8 de noviembre en Cataluña, que tuvo un carácter no laboral derivado de hechos excepcionales, y que en términos absolutos arrojó un amplio volumen de participación y de jornadas no trabajadas[151]. Desagregando los datos de participación y de jornadas no trabajadas por dicho conflicto del número total, ambas magnitudes se situaron en cifras más acordes con la serie histórica, si bien fueron significativamente más elevadas que las correspondientes a los dos años inmediatamente anteriores. El número de trabajadores participantes, así considerado, fue de 225.687, un 23 por 100 más que en 2016, y mayor que la correspondiente a los tres años anteriores. El volumen de jornadas no trabajadas, por su parte, fue de 594.253, un 53 por 100 más que en el año anterior, y superior a la de los dos años anteriores.

En paralelo a unas cifras de huelgas que, como se ha dicho, continúan marcando una senda relativamente moderada, su dimensión media ha venido descendiendo en la última década y aparece también relativamente reducida en los últimos años; ello sin perder de vista que la Estadística de huelgas y cierres patronales no recoge los datos de las huelgas generales de ámbito nacional, entre otras. En 2017 (gráfico II-37),

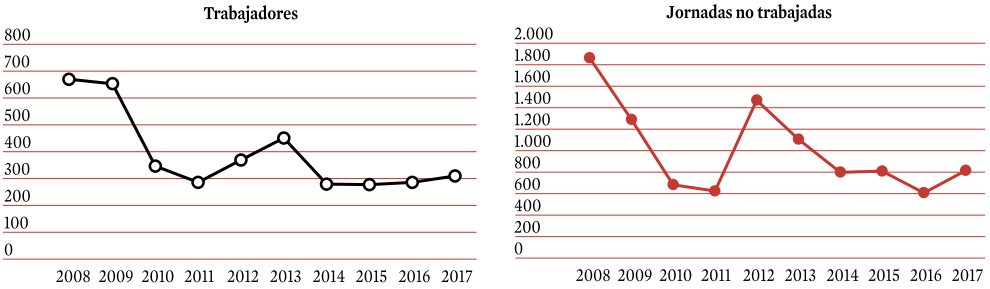
151. La Estadística de huelgas del MEYSS de 2017, sin embargo, no recoge los datos relativos a la huelga general del 3 de octubre en Cataluña, que en el momento de elaboración de esta Memoria se encuentran en revisión.

CUADRO II-48. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2008-2017

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
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
2017	730	482.878	851.444	367.229	4.057.210	363.022	3.921.669

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 recibió datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio. En 2017 no recoge la huelga general del 3 de octubre en Cataluña, cuyos datos están en revisión, pero sí la del 8 de noviembre.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

GRÁFICO II-37. DIMENSIÓN LABORAL Y ECONÓMICA DE LAS HUELGAS, 2008-2017
(Número medio de trabajadores y de jornadas no trabajadas por conflicto)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

el número medio de trabajadores por conflicto se elevó a 310, un 8 por 100 más que en 2016, que a su vez había aumentado ligeramente con respecto a 2015. La media de jornadas no trabajadas por conflicto, por su parte, creció bastante más (34 por 100), hasta las 815, cifra casi igual a la de 2015.

Más huelgas de sector privado

Por ámbitos funcionales, y en términos relativos, el mayor aumento se dio en las huelgas de ámbito de sector, que fueron 47 (un 147 por 100 más que en 2016), por más que el mayor incremento en número lo registrasen las huelgas de ámbito de empresa (cuadro II-49). Fueron también las huelgas sectoriales las que causaron el aumento en el número de trabajadores participantes, ya que en las de empresa incluso disminuyeron, a pesar del aumento del número de estos conflictos

(lo que indica una densidad media de participación menor en ese ámbito). Y derivado de ello, fueron también las huelgas de ámbito de sector las que arrastraron el mayor incremento en el número de jornadas no trabajadas. Las huelgas de ámbito de empresa, por su parte, también incrementaron el volumen de jornadas no trabajadas, a pesar de la disminución de los participantes totales en ese ámbito (lo que indica una mayor duración media).

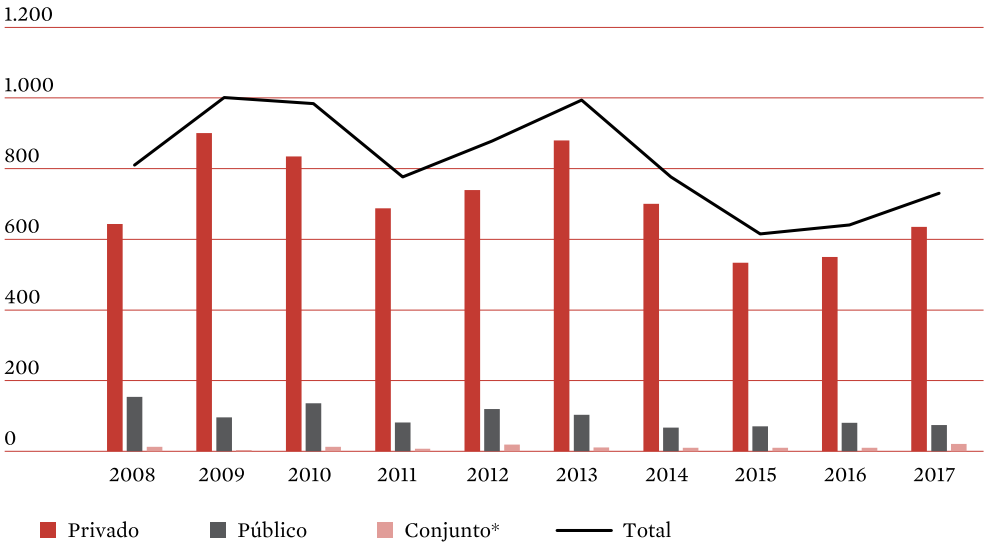
El aumento de las huelgas en 2017 se debió en su mayor parte al sector privado (15 por 100 más), ya que el número de estas disminuyó en el sector público y aumentó relativamente poco en valores absolutos en las de ámbito conjunto (cuadro II-49). La conflictividad por huelgas en el sector público se ha venido manteniendo en cifras relativamente moderadas en los últimos cuatro años (74 huelgas de media frente a 120 en el periodo 2006-2013) (gráfico II-38), en contraste con periodos anteriores, y no solo el de la última crisis. También disminuyó en 2017 el número de trabajadores participantes en las huelgas clasificadas como pertenecientes únicamente al sector público (cuadro II-49). Sin embargo, aumentaron en ellas considerablemente las jornadas no trabajadas (un 69 por 100 más), hasta 97.871, una tercera parte de todas las del sector privado, todo lo cual apunta a una mayor duración media de las huelgas registradas en 2017 en el ámbito público.

CUADRO II-49. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DIFERENTES ÁMBITOS, 2017

	Huelgas		Trabajadores participantes		Jornadas no trabajadas	
Conceptos	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	**730**	**89**	**482.878**	**299.758**	**851.444**	**462.532**
Ámbito funcional						
Empresa	682	60	119.134	−6.863	379.435	60.555
Sector	47	28	106.553	49.430	214.818	144.786
General[1]	1	1	257.191	257.191	257.191	257.191
Ámbito institucional						
Sector privado	635	85	107.517	16.349	293.910	27.345
Sector público	75	−6	34.143	−6.809	97.871	40.086
Sector privado y público conjuntamente	21	11	341.372	290.372	459.721	395.159
Ámbito sectorial						
Agrario	5	—	4.333	2.559	17.383	8.774
Industria	269	20	71.367	21.716	249.517	124.971
Construcción	23	-12	925	-1.787	6.435	-9.659
Servicios	432	80	149.062	20.079	320.918	81.255
Huelgas generales[1]	1	1	257.191	257.191	257.191	257.191

(1) No incluye la huelga general del 3 de octubre y sí la del 8 de noviembre en Cataluña.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

GRÁFICO II-38. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2008-2017



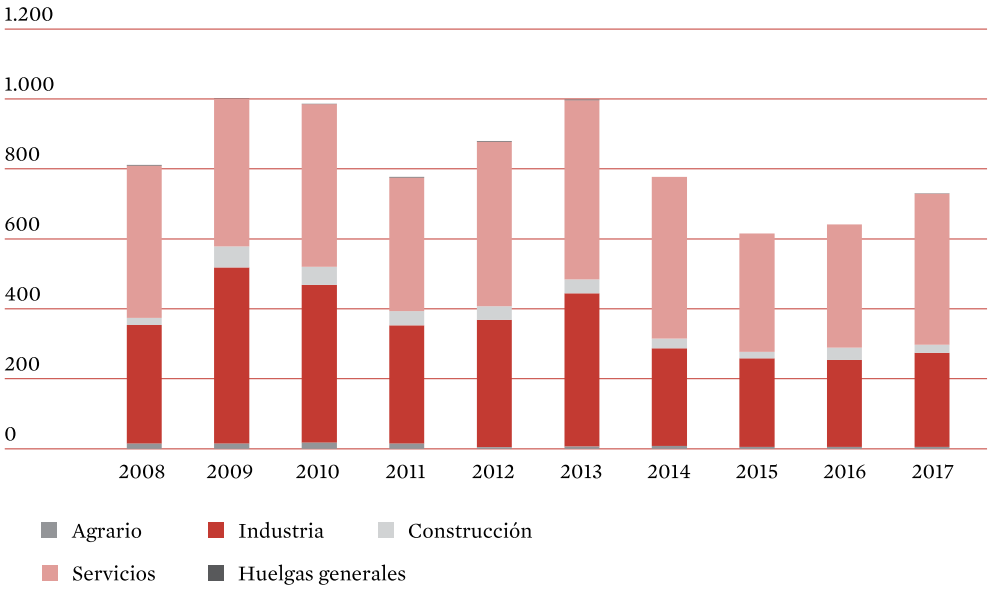
* Huelgas de ámbito privado y público conjuntamente.
Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

Por grandes sectores (cuadro II-49), el mayor número de huelgas se registró en el sector servicios (432), que concentró el 59 por 100 del total en el año, y fue además el que recogió el mayor aumento de estos conflictos (22,7 por 100 más). Le siguió la industria, que también vio incrementar en un 8 por 100 las huelgas desarrolladas, hasta las 269 (el 37 por 100 de todas las huelgas en 2017). La conflictividad por huelgas en este último sector concentró el mayor aumento en la participación (43,7 por 100 más), así como el mayor incremento de jornadas no trabajadas por este motivo, que fueron el doble que en 2016. Con ello se frenó la disminución de la conflictividad con cese del trabajo en la industria que se había venido observando en los tres años anteriores (gráfico II-39). El sector industrial había protagonizado en 2014 el mayor descenso en el número de conflictos, había registrado en 2015 una nueva reducción (–9,3 por 100), y siguió mostrando en 2016 una tendencia hacia menores niveles de conflictividad traducida en un descenso de la participación y, sobre todo, una acusada reducción del impacto económico de las huelgas, con un 44,8 por 100 de jornadas no trabajadas menos que en el año anterior.

Más huelgas en el sector servicios y en la industria, mayor incremento de participantes y jornadas no trabajadas en la industria

Por su parte, la construcción, que en 2016 había visto aumentar significativamente tanto las huelgas como los participantes y las jornadas no trabajadas, experimentó en 2017 una reducción de la conflictividad por huelgas en todas sus dimensiones.

GRÁFICO II-39. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS DESARROLLADAS POR SECTOR, 2008-2017



Fuente: MEYSS, *Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.*

A partir de un mayor detalle por actividades, considerando aquellas que superaron las 15.000 jornadas no trabajadas, 12 de las 99 divisiones de actividad que clasifica la Estadística de huelgas concentraron el 78 por 100 del total[152]: metal (100.150)[153], educación (75.981, con un incremento del 54 por 100 respecto de 2016), transporte terrestre (51.726), fabricación de otro material de transporte (44.013), actividades administrativas de oficina (33.782), actividades de seguridad e investigación (33.665), Administración pública (26.746), fabricación de vehículos de motor (21.314, con un importante descenso respecto de 2016, un 66 por 100 menos), fabricación de maquinaria (21.224), actividades postales y de correos (18.507), agricultura y ganadería (17.383), y asistencia en establecimientos residenciales (16.137).

La repercusión territorial de las huelgas[154] muestra que la mayor incidencia de las mismas, atendiendo al número de conflictos, se dio en el País Vasco (180, un 20 por

152. Sin incluir en el total las jornadas no trabajadas en las dos huelgas generales del 3 de octubre y 8 de noviembre en Cataluña, que la Estadística clasifica como tales sin desagregar por las distintas actividades. En 2016 fueron seis las divisiones de actividad que superaban ese umbral de jornadas no trabajadas y concentraron el 59 por 100; en 2015 fueron nueve y concentraron más de dos tercios (el 68,5 por 100) del total.
153. Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones. En 2016 las jornadas no trabajadas por huelga en esta actividad fueron 8.206.
154. Para computar la repercusión territorial, la Estadística asigna a cada provincia, además de los resultados de las huelgas cuyo ámbito territorial haya sido dicha provincia, la repercusión que en la misma hayan tenido las huelgas de su comunidad autónoma y las nacionales. Por ello no coincide la suma de las comunidades autónomas con el total de huelgas en el año.

100 más que en 2016), la Comunidad de Madrid (134, un 56 por 100 más) y Cataluña (114, un 12 por 100 menos que en 2016), seguidas de Andalucía (78), Galicia (76), Comunidad Valenciana (63), Asturias (59), Aragón y Navarra (43 cada una).

Atendiendo a los motivos que originaron los conflictos, todo el aumento del número de huelgas en 2017 se debió a las que se basaron en motivos estrictamente laborales, que supusieron el 99 por 100 del total (722), ya que las basadas en motivos no laborales, como las causadas por anuncio o aplicación de medidas de política económico-social, las de solidaridad u otras, disminuyeron un 70 por 100, reduciéndose hasta 8. En estas últimas hubo 273.356 trabajadores participantes, más de la mitad del total[155], y se perdieron 280.936 jornadas de trabajo, según datos de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MEYSS.

Más huelgas por motivos estrictamente laborales y, dentro de estas, un mayor aumento de las derivadas de la negociación colectiva

Por su parte, dentro de las huelgas de naturaleza laboral, aquellas vinculadas a los procesos de negociación colectiva, un total de 231, fueron las que más aumentaron (un 31,2 por 100 más). En ellas participaron 94.766 trabajadores y supusieron 249.459 jornadas no trabajadas. Las huelgas originadas en la organización o los sistemas de trabajo, o la reestructuración de empresas, se redujeron con respecto a 2016, hasta los 18 conflictos (un 45 por 100 menos).

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). De nuevo, en 2017 predominaron los conflictos de interpretación y aplicación, y, a diferencia del año anterior, se aprecia un descenso en el número de procedimientos previos a la convocatoria formal de huelga. Gran parte de los asuntos tramitados versaron sobre cuestiones salariales, en particular las relativas a retribuciones vinculadas a la persona del trabajador, seguidas, a distancia, de las discrepancias en torno al tiempo de trabajo.

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.

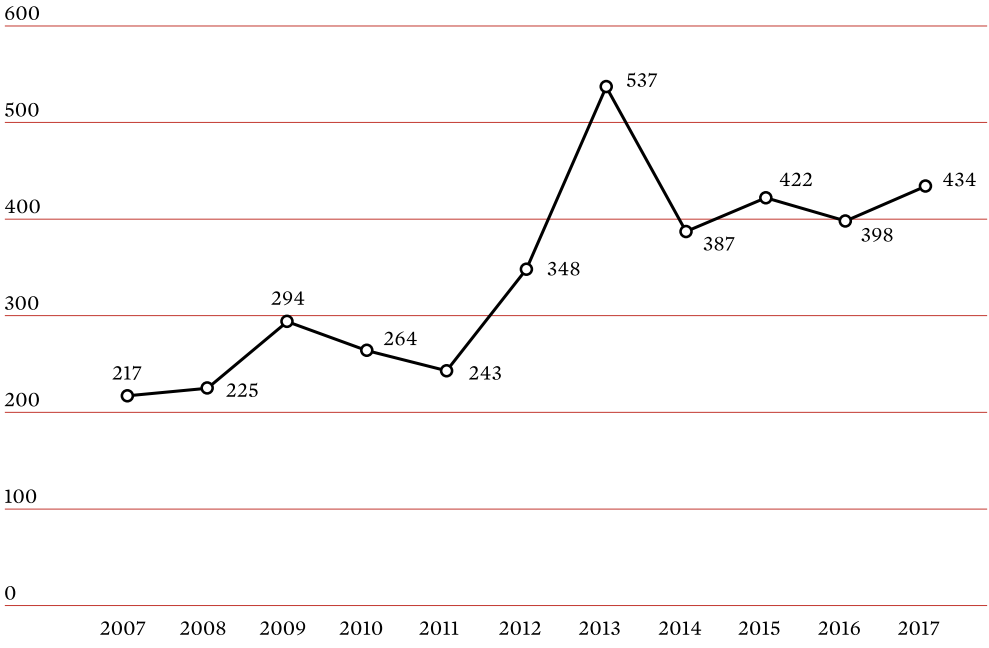
155. Datos que incluyen la huelga general del 9 de noviembre en Cataluña.

Solución autónoma

Durante 2017 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA aumentó un 9 por 100 sobre el año anterior, ascendiendo a 434 expedientes, lo que significa ya que la media de los expedientes gestionados por este organismo, durante el periodo de aplicación del V ASAC, casi se ha duplicado respecto a los años anteriores (gráfico II-40). Este incremento hay que relacionarlo a su vez con el descenso de los conflictos colectivos tramitados ante el Orden jurisdiccional social[156]. Exceptuando el pico de conflictividad producido en el año 2013, que puede considerarse excepcional por motivos derivados de la reforma laboral aprobada un año antes[157], en 2017 continuó el aumento en el volumen de conflictos tramitados, por encima de 400, desde que en 2012, con la entrada en vigor del V ASAC, se superase el nivel de los 300 conflictos tramitados al año. A partir de 2007, y comparando subperiodos, la media de conflictos tramitados entre 2012-2017 se situó en 421 conflictos, frente a una media de 247 en el periodo anterior (2007-2011).

Nuevo aumento de los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)

GRÁFICO II-40. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2007-2017



Fuente: SIMA.

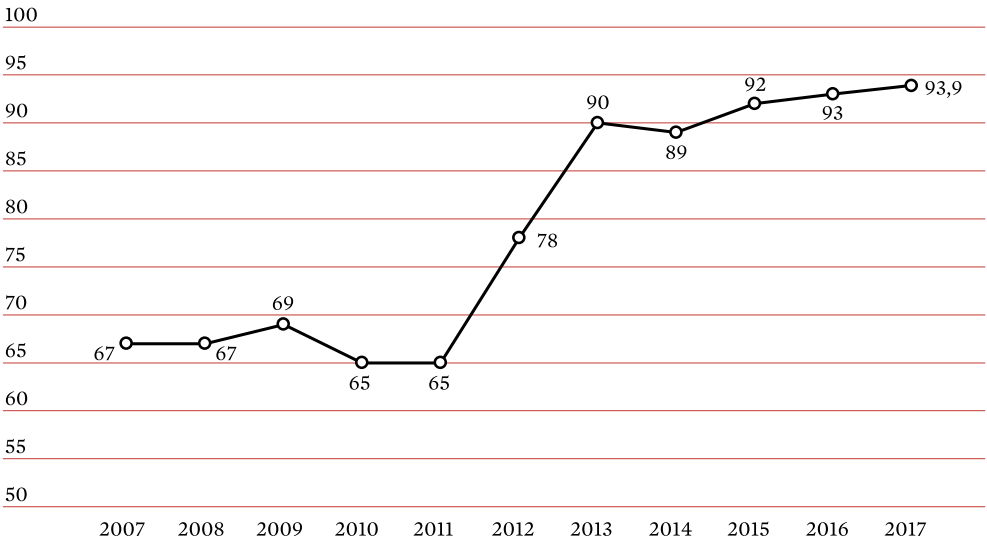
156. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.5.2.
157. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.4.2.

Este aumento en el volumen de los conflictos tramitados por el SIMA, sobre todo a partir de 2012, puede atribuirse a 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, a diferencia de los anteriores, que requerían de adhesión expresa de las partes, además de la creciente confianza de las partes de las relaciones laborales en este sistema. Todo ello ha llevado a que, en 2017, el SIMA haya tramitado el 93,9 por 100 del total de los conflictos que se hayan producido en el ámbito que le es propio (conflictos colectivos laborales cuyo ámbito de efectos es superior al territorio de una comunidad autónoma) (gráfico II-41).

De los conflictos colectivos presentados ante el órgano gestor del ASAC, el 99,5 por 100 de los casos fueron mediaciones, habiendo recurrido al arbitraje únicamente en dos ocasiones.

El incremento del número de conflictos fue acompañado de un aumento en la cifra de trabajadores afectados, 3.703.964, notablemente superior a la del año anterior (cuadro II-50), principalmente debido al mayor número de conflictos de ámbito de empresa, que fueron 396, esto es, 40 más que en 2016, lo que afectó a 1.095.370 trabajadores. Sin embargo, disminuyeron ligeramente los conflictos de sector, que afectan a un mayor número de trabajadores, y que en total fueron 38; es decir, cuatro menos que el año anterior, abarcando a un total de 2.608.594 trabajadores.

GRÁFICO II-41. PRESENCIA DEL SIMA EN LA GESTIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD DE SU ÁMBITO DE COMPETENCIA, 2007-2017
(Porcentaje de actuaciones del SIMA sobre el total de SIMA+DGE)



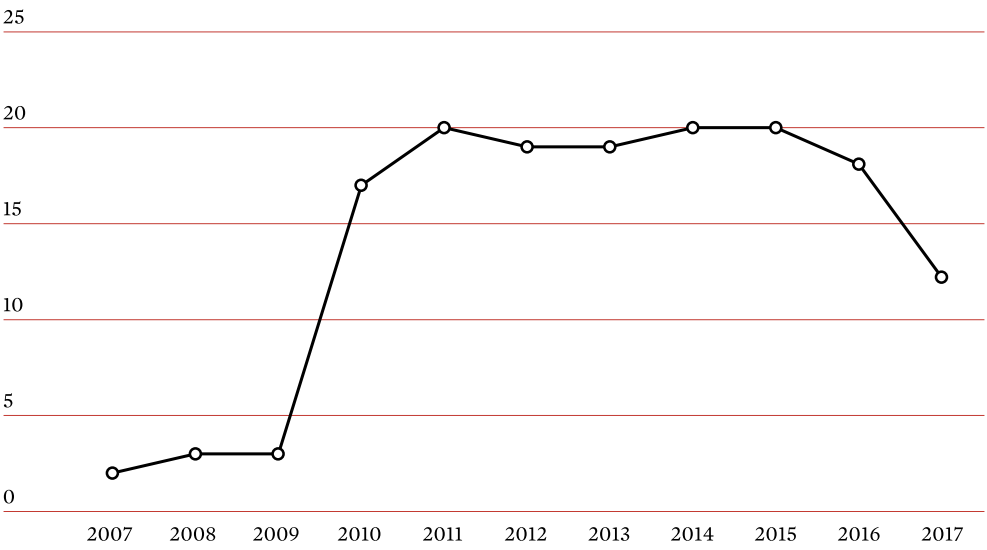
Fuente: SIMA.

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los de interpretación y aplicación[158], alcanzando la cifra de 367 conflictos (de los 434 totales), lo que representa el 84,6 por 100 del total de los tramitados, 11,6 puntos más que en 2015 y 12,6 puntos más que en 2014. Considerando el número de trabajadores afectados, 2,5 millones, supusieron más de la mitad (69,1 por 100) del total, superando los porcentajes de los años anteriores y acercándose más a las cifras de trabajadores afectados en 2014.

De nuevo, en segundo lugar en importancia cuantitativa, los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga sumaron 53 (el 12,2 por 100 sobre el total, frente al 18,1 por 100 en 2016), 19 menos que en el pasado ejercicio, pero afectaron a un volumen de trabajadores más elevado, 688.772 trabajadores, lo que supone el 18,6 por 100 de los 3,7 millones de trabajadores afectados por el conjunto de los conflictos llevados ante el SIMA en 2017.

Este tipo de conflictos, que había visto aumentar su peso de forma apreciable en el conjunto de asuntos tramitados, con varios puntos de inflexión, en 2011 y en 2015, se situó este año muy por debajo del 20 por 100 (gráfico II-42). Conviene recordar, además, que la eficacia general y directa del V ASAC determina que todas las empresas y

GRÁFICO II-42. CONFLICTOS PREVIOS A LA HUELGA TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2007-2017
(Porcentaje sobre el total de procedimientos ante el SIMA)



Fuente: SIMA.

158. 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, convenios colectivos, acuerdo o pacto.

sectores deban acudir a sus procedimientos[159], con el fin de intentar un acuerdo antes de que la huelga sea presentada formalmente ante la Dirección General de Empleo.

La progresión anual de los dos tipos de conflicto mayoritarios muestra que, mientras los conflictos de interpretación y aplicación se incrementan cada año, los presentados con carácter previo a la huelga han descendido en los dos últimos años.

Si sumamos ambos tipos de conflictos, los de interpretación y aplicación y los previos a la convocatoria de huelga, representaron el 96,8 por 100 de todos los tramitados a través del SIMA (similar al año anterior, en que suponían el 96 por 100). El 3,2 por 100 restante correspondió al conjunto de los demás tipos, destacando entre ellos, este año, las discrepancias que surgieron durante la negociación de un convenio colectivo que conllevaba el bloqueo en la adopción de cualquier acuerdo y que fueron seis procedimientos (el 1,4 por 100 del total), aunque afectaron a un notable volumen de trabajadores (325.500, el 8,8 por 100 del total).

Por otro lado, se produjeron tres procedimientos (0,7 por 100 del total) por discrepancias surgidas durante la negociación entre la empresa y la representación legal de los trabajadores de acuerdos de inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenios colectivos sectoriales. De igual modo, fueron tres las mediaciones instadas como paso previo a la impugnación de un convenio colectivo[160].

En cuanto a los resultados obtenidos en el conjunto de los procedimientos, en 2017 se produjeron 107 acuerdos en procedimientos de mediación y un laudo arbitral. Los acuerdos en mediación representaron el 24,6 por 100 de todos los conflictos tramitados a través de este procedimiento, lo que supuso un porcentaje superior al de 2016 (1,8 puntos más). Asimismo, se produjo un aumento considerable, casi el triple, en el número de trabajadores afectados por dicho nivel de acuerdos (el 33 por 100).

Sin acuerdo finalizaron 285 mediaciones, el 65,7 por 100 del total, 0,6 puntos menos que en 2016. Igualmente, disminuyó la proporción de trabajadores afectados en estos procedimientos sin acuerdo, un 21,3 por 100 menos respecto al año anterior.

El nivel total de efectividad de los procedimientos tramitados ante el SIMA alcanzó el 27,5 por 100, considerando para este cálculo solo las mediaciones y arbitrajes efectivos, excluyendo los procedimientos que se encontraban en tramitación a 29 de enero de 2018, los que fueron archivados antes de su resolución y los intentados sin efecto.

Centrándonos en los acuerdos de mediación, estos sumaron el 24,6 por 100, casi dos puntos más que el año anterior (gráfico II-43). El porcentaje de acuerdos varía según el tipo de conflicto, oscilando entre un 31,1 por 100 cuando son promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga y un 26,2 por 100 cuando se trata de conflictos de interpretación y aplicación[161]. También varía el perfil, con respecto al

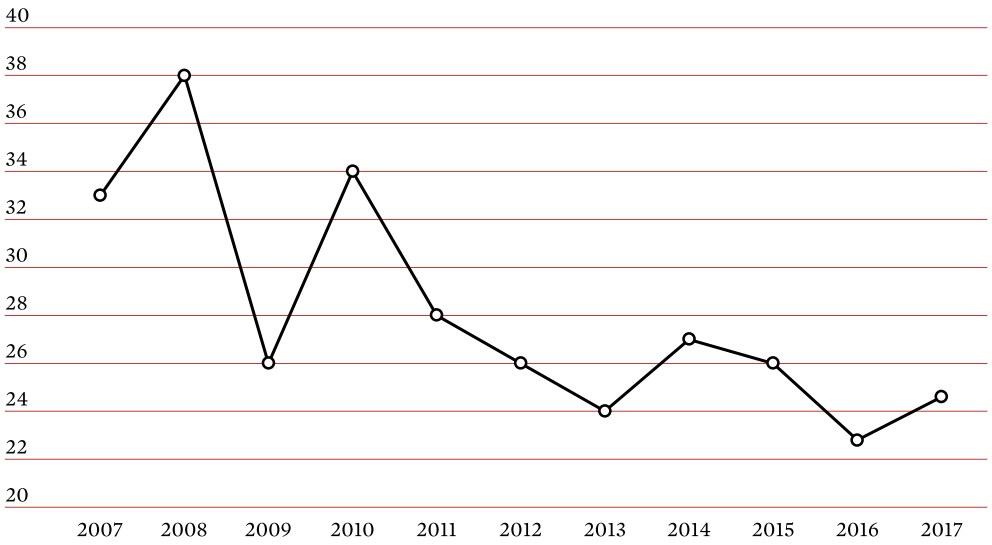
159. Cuando el conflicto sea de la competencia del SIMA.
160. Véase SIMA, *Memoria de Actividades 2017.*
161. Véase SIMA, *Memoria de Actividades 2017.*

CUADRO II-50. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2014-2017

	Conflictos								Trabajadores							
	2014		2015		2016		2017		2014		2015		2016		2017	
Conceptos	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Total	**387**		**422**		**398**		**434**		**3.333.155**		**3.270.871**		**3.273.663**		**3.703.946**	
Ámbito																
Empresa	364	94,0	384	91,0	356	89,5	396	91,2	778.400	23,0	910.197	27,8	796.051	24,3	1.095.370	29,6
Sector	23	6,0	38	9,0	42	10,5	38	8,8	2.554.755	77,0	2.360.674	72,2	2.477.612	75,7	2.608.594	70,4
Tipo de conflicto																
Interpret./aplicación	278	72,0	310	74,0	311	78,0	367	84,6	2.871.480	86,0	2.326.835	71,1	1.813.149	55,3	2.557.289	69,1
Huelga	79	20,0	84	20,0	72	18,1	53	12,2	234.292	7,0	524.237	16,0	673.525	20,6	688.772	18,6
Bloqueo negociación	4	1,0	10	3,0	3	0,8	6	1,4	115.920	3,0	360.691	11,0	72.975	2,2	325.500	8,8
Servicios seguridad y mantenimiento	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Periodo de consultas	14	4,0	5	1,0	2	0,5	1	0,2	14.272	0,4	2.408	0,1	2.309	0,1	452	0,0
Controv. C. paritaria	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Impugnación convenio colectivo	5	1,0	9	2,0	8	2,0	3	0,7	91.750	3,0	47.700	1,5	705.905	21,6	71.385	1,9
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	3	0,7	149	0,0	1.750	0,1	800	0,0	566	0,0
Discrepancias periodo consulta 44,9	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Procedimiento																
Mediación	383	99,0	422	100,0	396	99,5	432	99,5	2.527.423	76,0	3.270.871	100,0	3.271.863	99,9	3.700.864	99,9
Arbitraje	4	1,0	–	–	2	0,5	2	0,5	805.732	24,0	–	–	1.800	0,1	3.100	0,1
Resultados																
Acuerdos	105	27,0	109	26,0	91	22,8	107	24,6	634.045	19,0	682.506	20,9	478.628	14,6	1.221.963	33,0
Laudos arbitrales	2	1,0	–	–	2	0,5	1	0,2	55.732	2,0	–	–	1.800	0,1	3.000	0,1
Sin acuerdo	240	62,0	268	64,0	264	66,3	285	65,7	1.750.429	53,0	2.243.985	68,6	2.470.187	75,5	1.943.088	52,5
Otros	37	10,0	45	10,0	36	9,0	41	9,5	141.629	4,0	344.380	10,5	314.998	9,6	535.913	14,4

Nota: otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

GRÁFICO II-43. EFECTIVIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN ANTE EL SIMA, 2007-2017
(Porcentaje de acuerdos sobre el total de mediaciones terminadas)



Fuente: SIMA.

año anterior, en el ámbito funcional, ya que durante 2017 la posibilidad de alcanzar un acuerdo en el ámbito sectorial ascendió a 45,2 por 100, frente al 26 por 100 en el ámbito empresarial.

Considerando las materias de los acuerdos alcanzados, la huelga por discrepancias en la negociación dio lugar al 40 por 100 de los acuerdos. Sin embargo, cuando el conflicto se centra en la clasificación profesional o la impugnación de acuerdos, la avenencia se logra en el 10 por 100 de los casos. El salario, que es la materia que aglutina el mayor número de procedimientos, tiene un porcentaje de acuerdo de 19,6 por 100.

De nuevo, durante 2017 la distribución por sectores de la conflictividad colectiva laboral gestionada a través del SIMA mostró unos resultados similares a los del año anterior. Un año más, como consecuencia de la estructura productiva, predominaron los procedimientos en el sector servicios, con 342 (el 78,8 por 100 del total, 7,8 puntos más que en 2016), seguidos por los correspondientes a la industria (84 procedimientos, el 19,4 por 100, disminuyendo 6,6 puntos sobre el año anterior).

Resultados similares en los sectores y diferencias en los subsectores

Como en años anteriores, las actividades de *contact center* y servicios financieros aglutinaron el mayor número de conflictos tramitados (21,4 y 12,5 por 100, respectivamente), seguidas, a diferencia de 2016, del transporte aéreo, metal y consultoría y estudios de mercado (7,9, 6,7 y 5,5 por 100). Por número de trabajadores afectados, seis

actividades concentraron, cada una, un volumen superior a 200.000 trabajadores: *contact center,* servicios de atención a las personas dependientes, servicios financieros, centros y servicios de atención a las personas con discapacidad, restauración colectiva, empresas de consultoría y estudios de mercado y de la opinión pública, enseñanza privada sostenida total o parcialmente con fondos públicos, y jardinería.

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. En 2017 las materias objeto de controversia fueron de nuevo, en su mayoría, reclamaciones salariales (168, el 37,6 por 100 de todas) seguidas, a bastante distancia, por las relativas al tiempo de trabajo (78 expedientes, el 18 por 100 del total (gráfico II-44). Las reclamaciones salariales, que marcaron en 2013 su cota máxima, volvieron a crecer por tercer año después del importante descenso que registraron en 2014, y las reclamaciones en materia de tiempo de trabajo aumentaron (un punto) respecto al año anterior, alcanzando la cifra más elevada de los últimos años para este ámbito material. Los conflictos motivados por procesos de reestructuración, que descendieron de forma significativa respecto al año anterior, fueron 23 procedimientos (el 5,3 por 100), que junto con la reclamación de derechos sindicales (38, el 8,8 por 100) fueron otros dos ámbitos de materias más frecuentes[162].

Más conflictos por reclamaciones salariales y menos por procesos de reestructuración

Desde el punto de vista de las materias de los conflictos, dentro de las controversias salariales destacaron este año, por el volumen de trabajadores afectados, las relativas a la determinación del incremento, revisión salarial o inaplicación del convenio (15 expedientes que afectaron a 255.940 trabajadores), la submateria de otros beneficios sociales (24 expedientes que afectaron a 227.793 trabajadores), las retribuciones vinculadas a la persona del trabajador, como retribuciones variables, incentivos, etc. (73 expedientes que afectaron a 214.640 trabajadores); por su parte, las retribuciones vinculadas al puesto de trabajo contabilizaron 73 expedientes que afectaron a 149.625 trabajadores.

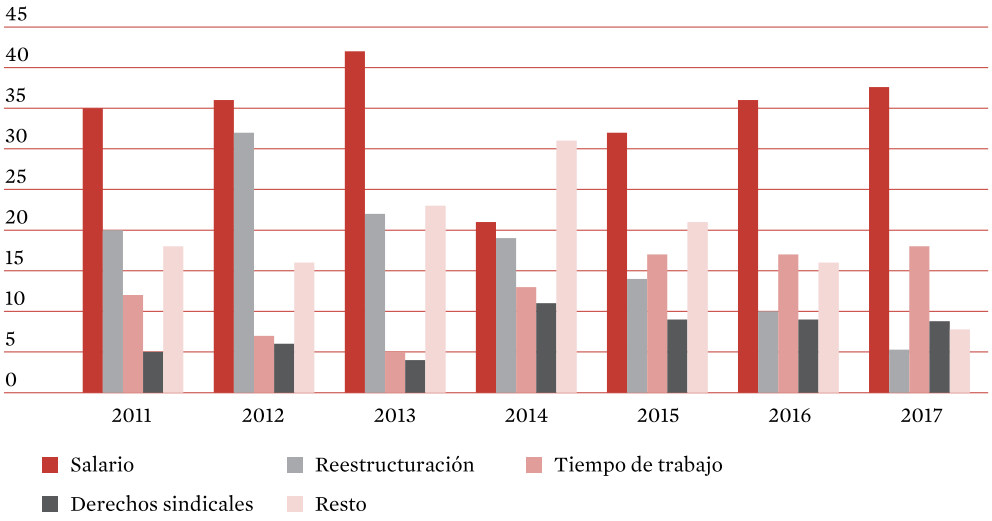
Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y sindicales CCOO y UGT, llevaron a cabo en junio de 2016 una modificación y denuncia conjunta del V ASAC[163], cuya vigencia pactada inicial se extendía hasta 31 de diciembre de 2016, con el

V ASAC en vigor

162. La *Memoria de Actividades* del SIMA recoge, además, 42 expedientes, que agrupa como «otros», que corresponden a conflictos no clasificables bajo un único epígrafe común y 24 expedientes (el 5,5 por 100) que clasifica bajo la rúbrica «huelga por discrepancias en la negociación». Además, agrupa bajo una categoría «resto» 34 procedimientos sobre materias que presentan un bajo porcentaje de incidencia y que consisten en controversias sobre contratación/vacantes, clasificación profesional, impugnación de acuerdos y concurrencia de convenios, constitución de mesa y seguridad social complementaria.

163. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, epígrafe 2.4.2.

GRÁFICO II-44. MATERIAS DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2011-2017
(Porcentaje de cada materia sobre el total en cada año)



Fuente: SIMA.

fin de prorrogar dicha vigencia hasta que se alcance un nuevo acuerdo, y con vistas a su posible renovación, situación que planteó la conveniencia, por una parte, de realizar en esta Memoria una valoración de conjunto de la aplicación del V ASAC y, por otra, de efectuar un seguimiento de la situación abierta tras la denuncia para dar cuenta de la eventual renovación de dicho Acuerdo.

Cabe recordar que uno de los principales cambios que incorporó el V ASAC fue 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. Sin embargo, continúa la necesidad de mejora de otros aspectos de la dinámica de resolución autónoma de los conflictos laborales en el marco del ASAC como es la escasa utilización del arbitraje. 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, entre otras, a pesar de que otra de las principales novedades 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.

Asimismo, en 2017 se produjo la modificación de los Estatutos de la Fundación SIMA para su adaptación correspondiente a la Ley de Fundaciones del sector público

y la normativa correspondiente[164], y que, entre otras cuestiones, ha dado lugar a la entrada de la Administración con mayoría en el Patronato de dicha Fundación.

Por otra parte, en el momento de concluir la elaboración de esta Memoria no se ha iniciado la negociación de un nuevo ASAC.

Durante 2017 se presentaron 4.744 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 7,7 millones de trabajadores y a 1.343.904 empresas (cuadro II-51). Ello supuso un incremento en 37 procedimientos (el 0,8 por 100 más) con respecto a 2016, tras los años anteriores en que esta variable de la conflictividad laboral había disminuido, especialmente desde 2013. Llama la atención la cifra de trabajadores afectados, principalmente si se observa el dato correspondiente a Cataluña, lo que está en relación con las dos huelgas generales que tuvieron lugar en octubre y noviembre en esta comunidad y que arrojaron en términos absolutos un gran número de participantes.

Nuevo aumento de los conflictos presentados ante los órganos de resolución de ámbito autonómico

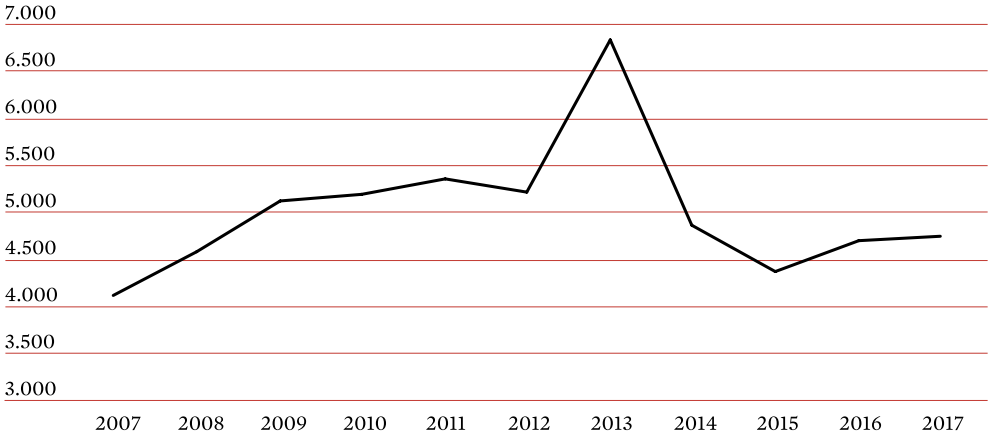
De nuevo, fueron seis de estos órganos los que gestionaron la mayor parte de los conflictos, concentrando tres de cada cuatro conflictos (3.463, el 73 por 100): Andalucía (SERCLA), Castilla y León (SERLA), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO) y Comunidad Valenciana (TAL), aunque aumentaron su actividad Cataluña, Madrid y la Comunidad Valenciana, descendiendo en las otras tres.

El volumen de la conflictividad laboral de alcance colectivo tramitada a través de estos órganos autonómicos ha seguido desde 2006 una tendencia ascendente que, en los últimos cuatro años, se ha situado en un entorno de 4.500 conflictos anuales, tras el periodo 2009-2013, en que rebasaron los 5.000 (gráfico II-45). 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.

La mayor parte de los conflictos colectivos presentados ante dichos órganos se intentaron resolver mediante procedimientos de conciliación-mediación, a excepción de 32 arbitrajes (tres más que el año anterior), casi todos ellos en dos órganos: el AGA de Galicia y el TLC de Cataluña, en paralelo al aumento mencionado de la conflictividad total ante estos órganos en 2017.

164. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del sector público.

GRÁFICO II-45. EVOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD ANTE LOS ÓRGANOS AUTONÓMICOS DE SOLUCIÓN, 2007-2017
(Número de conflictos colectivos presentados)



Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los diferentes órganos autonómicos de SAC.

CUADRO II-51. CONFLICTOS COLECTIVOS PRESENTADOS ANTE LOS ÓRGANOS DE ÁMBITO AUTONÓMICO, 2017

Comunidad autónoma (Órg. gestor)	Núm. conflictos	Conciliación-mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado conciliación-mediación: Con acuerdo	Sin acuerdo	Otras*
Andalucía (SERCLA)	841	841	0	639.566,0	66.246	242	375	147
Aragón (SAMA)	149	148	1	95.034,0	12.541	45	72	n.d
Asturias (SASEC)	197	197	0	54.859,0	332	41	66	17
Baleares (TAMIB)	65	65	0	n.d.	65	17	41	7
Canarias (TLC)	186	186	–	140.044,0	n.d.	48	92	n.d
Cantabria (ORECLA)	160	160	0	40.105,0	293	29	101	30
Castilla y León (SERLA)	215	213	2	99.530,0	1.990	63	122	28
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	214	212	2	83.307,0	3.952	87	102	23
Cataluña (TLC)	807	795	12	5.718.946	1.222.384,0	305	375	105
Extremadura (SERMAE)	61	61	0	21.491,0	5.343	25	32	4
Galicia (CRL-AGA)	93	84	13	99.534,0	12.156	44	11	38
Madrid (Inst. Laboral)	791	791	0	472.572,0	5.024	205	428	n.d
Murcia (ORCL)	108	108	0	86.956,0	12.484	38	51	19
Navarra (TLN)	26	26	0	10.997,0	26	5	15	6
País Vasco (PRECO)	504	503	1	129.677,0	n.d.	147	293	64
La Rioja (TLR)	22	22	0	1.357,0	155	4	17	1
Comunidad Valenciana (TAL)	305	304	1	144.859,0	913	73	166	61
Total	**4.744**	**4.716**	**32**	**7.838.834**	**1.343.904**	**1.418**	**2.359**	**550**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los diferentes órganos autonómicos de SAC.

Respecto a los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo en dichos órganos, en 1.418 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin al conflicto (22 acuerdos más que el año anterior), lo que representa un porcentaje del 30 por 100 de todas las conciliaciones-mediaciones tramitadas este año[165], de nuevo con sensibles diferencias entre los diferentes órganos de las distintas comunidades (cuadro II-51).

Solución ante instancias administrativas

Aumento de las conciliaciones y descenso de las mediaciones

A lo largo de 2017 se produjeron 412.712 actos de conciliación individuales y 495 colectivos ante los servicios administrativos de MAC. Lo que significa que los intentos de conciliación ante instancias administrativas, tanto individuales como colectivos, experimentaron un incremento este año, después de un descenso consecutivo durante los tres años anteriores[166]. Las mediaciones, por el contrario, descendieron hasta 148, un 16,4 por 100 menos que en 2016 (cuadro II-52).

El incremento de los intentos de conciliación individuales se debió en su mayor parte al grupo de conciliaciones intentadas sin efecto, tenidas por no presentadas, desistidas u otros tipos (8.794 más que en 2016), seguido de los finalizados con avenencia (965 más). Los finalizados sin avenencia, aunque numerosos, fueron 7.625 menos

CUADRO II-52. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2007-2017

	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
2017	412.712	124.615	137.981	150.116	495	45	343	107	148

Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

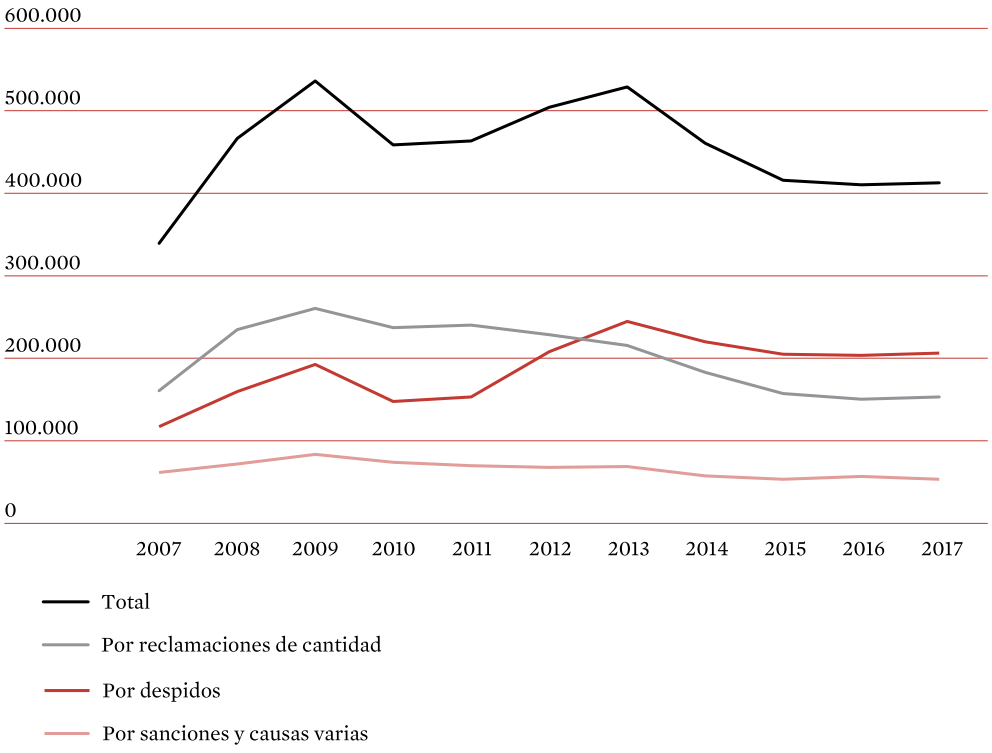
165. Sin computar, por tanto, otras formas de terminación de los procedimientos (intentados sin efecto o archivados) o los que seguían en trámite.
166. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.4.2.

que el año anterior. Las conciliaciones individuales 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 superior a 120.000. Como consecuencia de todo ello, se ha venido observando una aproximación entre las conciliaciones finalizadas con avenencia y las sin avenencia, aunque en 2017 aumentaron en mayor medida las clasificadas como «otras». De este modo, de nuevo un 30,2 por 100 del total (124.615) finalizó con avenencia, frente al 33,4 de las que lo hicieron sin acuerdo y el 36,4 de «otras».

En el caso de las conciliaciones colectivas, aunque se observa un aumento en aquellas finalizadas con avenencia, sin embargo, de nuevo supusieron solo el 9,1 por 100 del total, frente al 69,3 por 100 de las que finalizaron sin acuerdo, evidenciándose diferentes fines y funciones en el recurso a estos cauces.

Un año más, las causas más frecuentes de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC fueron los despidos, 206.198 en 2017 (el 50 por 100 del total), registrándose un aumento en los mismos (1,3 por 100), seguidos

GRÁFICO II-46. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN, 2007-2017

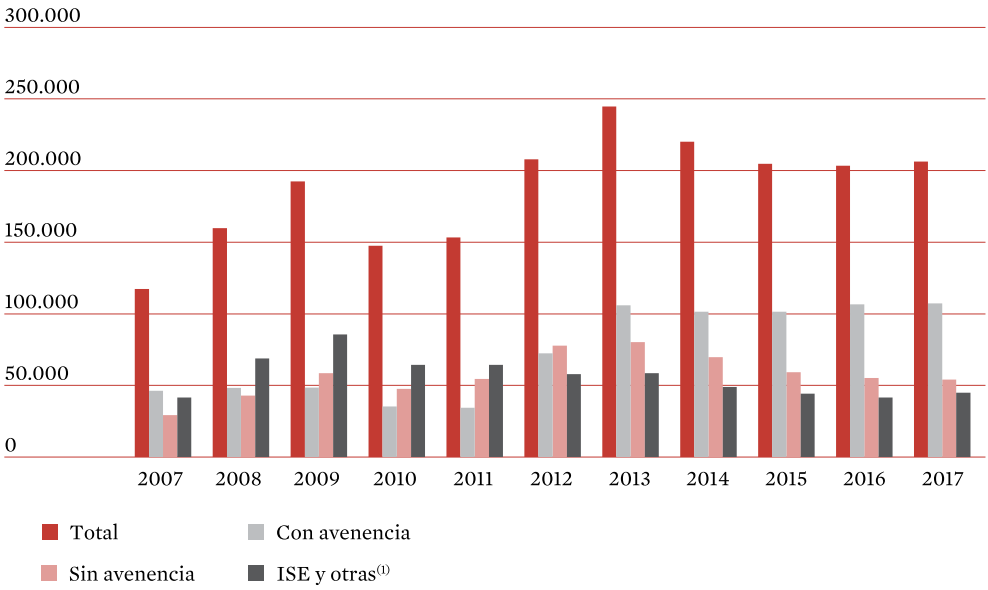


Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

de las reclamaciones de cantidad (el 37,1 por 100 del total), que también aumentaron (un 1,9 por 100), a diferencia de lo que se venía observando en años anteriores; hasta la fecha, predominaban las extinciones de contratos como motivo de estos intentos de solución, y desde 2013 se observaba un descenso continuado de los intentos de conciliación motivados por reclamaciones de cantidad (gráfico II-46).

Las conciliaciones individuales por despidos, como ya se ha mencionado, aumentaron, señalando que tal incremento se produjo por despidos terminados con avenencia, que aumentaron en 548 más, hasta las 107.326. Las conciliaciones por despidos sin avenencia alcanzaron en total 54.010 y las finalizadas de otros modos fueron 44.862 (gráfico II-47).

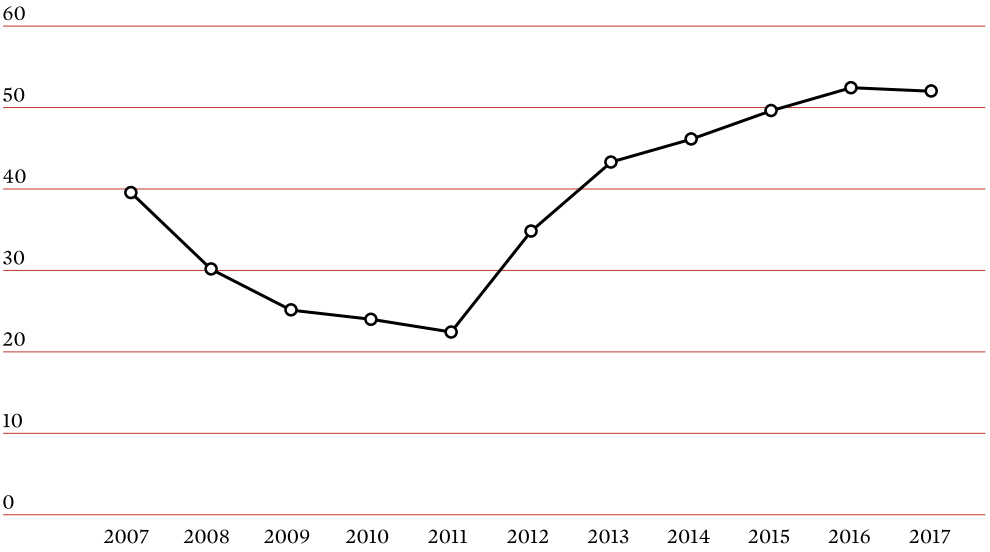
GRÁFICO II-47. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO SEGÚN RESULTADOS, 2007-2017



(1) Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.
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 alcanzar desde 2016 más de la mitad (52,4 por 100), suponiendo en 2017 el 52 por 100, una cifra que había venido disminuyendo progresivamente hasta el cambio de tendencia observado en 2012 (gráfico II-48).

GRÁFICO II-48. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO CON AVENENCIA, 2007-2017
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: MEYSS, *Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.*

2.5. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

2.5.1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) se desarrolla, desde hace tres años, bajo el marco regulador introducido por la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS), cuyo anteproyecto fue dictaminado en su día por el CES[167]. Dicha 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 competencias en la materia, permitiendo la descentralización funcional, pero, a su vez, preservando el carácter único e integral del sistema[168]. 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).

167. Dictamen CES 4/2015, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
168. Los estatutos de dicho organismo autónomo han sido recientemente aprobados (Real Decreto 192/2018, de 6 de abril).

Novedades normativas: estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal ITSS

En el plano de las novedades normativas se aprobó el Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, y el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social y para los expedientes liquidatarios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Este Real Decreto tiene por objeto adaptar ambos Reglamentos a una de las principales novedades que introdujo la LOSITSS, que fue la, anteriormente citada, creación de dos Escalas especializadas dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales: la ya existente de Empleo y Seguridad Social, y la nueva de Seguridad y Salud Laboral.

Ya en 2018 fue aprobado el Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este Real Decreto viene a desarrollar la LOSITSS, la cual establece un nuevo modelo organizativo de la ITSS cuya piedra angular consiste en la transformación de la actual Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Empleo y Seguridad Social en un organismo autónomo de nueva creación, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La creación del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social permite configurar a esta como un servicio común a la Administración General del Estado y a las comunidades autónomas, que presta servicios a cada una de las Administraciones en función de las materias sociolaborales de su competencia, bajo los principios de eficiencia y calidad que han de regir la actuación de la Inspección. El nuevo organismo permitirá una mayor implicación en la ITSS de las comunidades autónomas, ya que estas forman parte de su Consejo Rector. Por su parte, las organizaciones empresariales y sindicales están presentes en el Consejo General, órgano tripartito con funciones consultivas y de participación institucional de dicho organismo.

El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social será también el encargado del despliegue y de la completa ejecución del Plan Estratégico de la ITSS para el periodo 2018-2020, del que se dará cuenta más adelante.

Dentro del Organismo se crea la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, que permitirá una colaboración institucional más intensa con las comunidades autónomas y con otros organismos implicados (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, Fiscalía General del Estado, Juzgados y Tribunales). La Oficina Nacional será, además, el organismo español de enlace con la Plataforma Europea contra el trabajo no declarado en el ámbito de la Unión Europea que entró en funcionamiento en mayo de 2016.

Plan Estratégico 2018-2020 de la ITSS

El Consejo de Ministros aprobó, el 6 de abril de 2018, el Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020, «Una inspección al servicio de la calidad del empleo», que fue publicado pocos días después en el Boletín Oficial del Estado (BOE)[169]. El Plan Estratégico nace con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. De hecho, está previsto que se lleve a cabo una evaluación semestral de la ejecución del Plan informando de la misma al Consejo Rector y al Consejo General del Organismo Estatal ITSS.

El Plan deriva de la Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados, el 19 de septiembre de 2017, por la que se instaba al Gobierno a realizar una evaluación de las medidas contenidas en el Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social de 2012 y, a partir de esa evaluación, a elaborar, en colaboración con las comunidades autónomas y los agentes sociales, una estrategia que incluyera medidas normativas y planes de actuación de la ITSS.

El Plan se estructura en cuatro ejes: organización, calidad en el servicio, eficacia en la actuación y asistencia y mediación. Además, fija doce objetivos y cien líneas de actuación para los próximos años (recuadro II-14).

El Plan plantea reforzar determinados ámbitos que han venido teniendo un carácter más habitual dentro de las actuaciones inspectoras, tales como el control de la economía irregular, de la contratación temporal injustificada, de la contratación a tiempo parcial y de los contratos formativos. Igualmente, en aras de asegurar el cumplimiento de las normas de igualdad y no discriminación, el Plan contempla, de manera prioritaria, actuaciones en el ámbito de la discriminación por razón de género. Así, prevé el lanzamiento de campañas específicas, incluyendo las referidas a los planes de igualdad en las empresas, y potenciar la supervisión de la brecha salarial y de la negociación colectiva para evitar el establecimiento de cláusulas discriminatorias. Asimismo prevé la puesta en marcha de nuevas unidades de Inspección especializadas en prevención de riesgos laborales y actuaciones específicas en relación con falsos autónomos, becarios y prácticas no laborales y formación para el empleo.

Por otra parte, el Plan Estratégico también contempla determinadas líneas de actuación en ámbitos que, o bien han estado en el centro de debates más recientes, como pueden ser el control de las horas trabajadas y del tiempo de trabajo, así como el refuerzo de actuaciones en relación con subcontratas y empresas multiservicio, o bien que responden a tendencias más novedosas en el terreno de las relaciones laborales relacionadas con nuevas formas de organización de la actividad y del empleo, como, entre otras, la actuación en relación con la llamada economía de plataformas.

169. Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020. *BOE* de 19 de abril de 2018.

RECUADRO II-14. PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2018-2020

Objetivos

Contribuir a garantizar los derechos de los trabajadores y hacer frente a la competencia desleal de las empresas incumplidoras.

Contribuir a la sostenibilidad de las cuentas públicas, asegurando la recaudación, y asegurando que las prestaciones sociales las reciben aquellos a los que les corresponde.

Potenciación de la lucha contra la discriminación por razones de género, mayor control de la contratación temporal injustificada, fiscalización más intensa del fenómeno de los falsos autónomos, mejor control de la seguridad en el trabajo para prevenir accidentes y mayor transparencia.

Puesta en marcha del nuevo diseño institucional: creación del Organismo autónomo de la ITSS, la Oficina de lucha contra el fraude e incorporación de nuevas mejoras en los procedimientos y funcionamiento interno.

Continuar ampliando los medios de la inspección: aumento de la plantilla de la ITSS y apuesta por la digitalización con incorporación de nuevos medios y técnicas de análisis de datos. Impulso de la formación y carrera profesional de la plantilla de la ITSS.

Estructura

A continuación se enumeran los ejes, los objetivos y algunas de las principales líneas de actuación del Plan.

Eje 1. Actualización de la organización y funcionamiento

Objetivo 1. Adecuar la organización interna, y fomentar la proyección a la sociedad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

- Puesta en marcha del nuevo organismo autónomo de la inspección: estatutos, organización de recursos humanos y despliegue nueva escala de subinspectores.
- Impulso del buzón de lucha contra el fraude.
- Mayor transparencia: mejorar el conocimiento de los ciudadanos de las actuaciones de la ITSS y la comunicación con sectores especializados.

Objetivo 2. Elaborar una nueva normativa de actuación y funcionamiento de la Inspección y de colaboración con las comunidades autónomas y otras instituciones relacionadas con la función inspectora:

- Adaptación del marco normativo: revisión de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, del reglamento del procedimiento sancionador y del reglamento de funcionamiento de la ITSS.
- Impulso de la coordinación con las comunidades autónomas y desarrollo de la Comisión operativa autonómica y la Comisión de cooperación interadministrativa.
- Promover la celebración de convenios con el poder judicial, la AEAT y otras instituciones.

RECUADRO II-14. PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2018-2020 *(continuación)*

Eje 2. Calidad en el servicio

Objetivo 3. Incrementar y mejorar las competencias profesionales, y potenciar la Escuela de la Inspección como centro de formación y especialización:

- Impulso de la Escuela de la ITSS y desarrollo del área de formación.
- Mayor participación de las comunidades autónomas en actividades formativas.
- Planificación territorial de los recursos humanos atendiendo a las necesidades.
- Mejora de los sistemas de ingreso y promoción profesional.
- Elaboración de un código deontológico.

Objetivo 4. Mejorar el sistema de información y los medios materiales a disposición de la Inspección:

- Impulso de herramientas digitales de lucha contra el fraude.
- Introducción de mejoras en los procedimientos apoyadas en la tecnología: desde la gestión de documentos, administración y firma electrónica hasta las aplicaciones de gestión y dotación de recursos humanos cualificados en estas habilidades digitales.

Objetivo 5. Mejorar la actividad de planificación de la actividad inspectora, y determinar los criterios que deben informar la prestación del servicio público Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

- Desarrollo de unidades de planificación y seguimiento de los objetivos.
- Implantar planes de actuación, mejorar los criterios de programación, impulsar la coordinación de actuaciones, delimitar criterios de calidad y eficiencia.
- Impulso de los procedimientos de auditoría y gestión de calidad.

Eje 3. Eficacia en la actuación

Objetivo 6. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia laboral y de empleo:

- Reforzar el control de la contratación temporal injustificada.
- Impulso de actuaciones en materia de contratación a tiempo parcial.
- Intensificar la fiscalización de contratos en prácticas y para la formación.
- Mayor control de horas trabajadas y tiempo de trabajo.
- Refuerzo de actuaciones con subcontratas y empresas multiservicio.
- Actuaciones específicas para discapacidad e inmigración.

Objetivo 7. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de igualdad y no discriminación:

- Priorización del ámbito de discriminación por género y especialización funcional de recursos humanos.

RECUADRO II-14. PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2018-2020 *(continuación)*

- Lanzamiento de campañas específicas, incluyendo Planes de igualdad y prevención de acoso laboral.
- Reforzar la supervisión de la brecha salarial.
- Garantizar la normativa relativa a la conciliación.
- Monitorizar la negociación colectiva para evitar cláusulas discriminatorias.

Objetivo 8. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo:

- Puesta en marcha de nuevas unidades especializadas en prevención de riesgos.
- Mejorar la cantidad y calidad de la información recabada.
- Elaboración de guías de actuación.
- Mejora de la coordinación con otras instituciones de distintos niveles territoriales.

Objetivo 9. Mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de seguridad social, economía irregular y extranjería:

- Puesta en marcha de nuevas unidades especializadas en Seguridad Social.
- Más control de la economía de plataformas y de los falsos autónomos.
- Actuaciones más intensas en ámbitos como becarios y prácticas no laborales, formación para el empleo, etc.
- Reforzar la coordinación con la Administración de la Seguridad Social, el SEPE, la AEAT y las comunidades autónomas para actuar de forma integral frente al fraude.
- Mejor coordinación con la justicia y las fuerzas de seguridad en delitos contra la Seguridad Social y los derechos de los trabajadores.
- Mayor control de las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.

Objetivo 10. Mejorar la lucha contra el fraude transnacional y reforzar la cooperación internacional en materia de inspección:

- Mayor cooperación internacional, especialmente en el ámbito de la Unión Europea.
- Mejorar la detección de incumplimientos en los desplazamientos transnacionales de trabajadores y mejorar procedimientos.

Objetivo 11. Mejorar la protección de los trabajadores que son objeto de trata con fines de explotación laboral:

- Puesta en marcha de un plan integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación laboral.
- Mejoras en los procedimientos de trabajo.

RECUADRO II-14. PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2018-2020 *(continuación)*

Eje 4. Asistencia técnica y mediación

Objetivo 12. Intensificar la función informativa y de asistencia técnica, y ordenar la función mediadora realizada por la Inspección:

- Reforzar la asistencia técnica de la ITSS, especialmente en las pyme, en el ámbito de riesgos laborales, y con el poder judicial.
- Intensificar junto a las comunidades autónomas la labor mediadora de la ITSS.

Fuente: Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020 (Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018. BOE de 19 de abril de 2018).

En estos ámbitos, la ITSS llevó a cabo durante 2017 determinadas actuaciones que cabe mencionar, bien por la relevancia de los debates planteados, bien por el carácter más novedoso de las mismas en el terreno de las relaciones laborales. Tales actuaciones incidieron, a título de ejemplo y sin propósito exhaustivo, en relación con las horas trabajadas y el tiempo de trabajo[170], en el trabajo en las empresas multiservicios[171], o en el trabajo prestado a través de plataformas digitales[172].

El Plan Estratégico incide igualmente en aspectos como el fortalecimiento del marco institucional, el uso intensivo de las nuevas tecnologías o la inversión en capital humano[173].

Como un elemento ciertamente relevante, cabe destacar la incorporación como anexo al mismo de un Informe de Evaluación del Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude en la Seguridad Social 2012-2017, en el que se apunta a una mejora en la eficacia de las actuaciones inspectoras. Así, cabe mencionar que, según dicho Informe

170. La Dirección General de la ITSS aprobó la Instrucción 1/2017, complementaria a la Instrucción 3/2016, de 21 de marzo, con el objetivo de adecuar la actuación de la Inspección en este terreno a las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de marzo y de 20 de abril de 2017, que habían fallado que la empresa no está obligada a llevar un registro de la jornada diaria ordinaria de la plantilla.
171. En este ámbito, del que en la pasada edición de esta Memoria se describió la problemática planteada a raíz de determinadas cuestiones aplicativas de la negociación colectiva, la ITSS ha venido realizando actuaciones en relación con posibles casos de prestamismo ilícito de mano de obra a través de falsas contratas.
172. La actuación de la ITSS se desarrolló en relación con las relaciones contractuales que mantienen determinadas plataformas digitales de reparto a domicilio con sus empleados, considerando que las mismas revisten carácter de trabajo por cuenta ajena. Acerca de ellas, no obstante, el Plan Estratégico de la ITSS se refiere en su introducción como «nuevas formas de organización de la actividad o incluso relaciones de trabajo de nuevo cuño, de difícil conceptualización».
173. Respecto a este último extremo, el Plan contempla diversas actuaciones para dotarse de unos recursos humanos suficientes en número, altamente cualificados y especializados en materias concretas. En este sentido, el Plan prevé la mejora en la dotación de las plantillas, el despliegue de los nuevos Subinspectores Laborales de la Escala de Seguridad y Salud en el Trabajo, y la potenciación de la Escuela de Inspección.

y como resultado de las actuaciones de la ITSS contenidas en el Plan, desarrolladas durante el periodo 2012-2017[174], se afloraron 506.274 empleos que se encontraban en economía sumergida; se transformaron en indefinidos 346.065 contratos temporales, como consecuencia del control en el abuso del empleo temporal ilegal mediante el «encadenamiento» de contratos temporales fraudulentos; se realizaron 234.772 actuaciones en materia de control de prestaciones de la Seguridad Social, constatándose 90.659 infracciones en esta materia; se llevaron a cabo, en el ámbito del control de los contratos a tiempo parcial, 42.679 inspecciones, aflorándose 19.779 empleos no declarados y transformándose 10.196 contratos a tiempo parcial; se realizaron 107.909 inspecciones a empresas ficticias[175], extendiéndose 13.828 actas de infracción y procediéndose a solicitar de la Tesorería General de la Seguridad Social la anulación de 82.149 altas ficticias; y se extendieron, en materia de cotización a la Seguridad Social, 133.572 actas de liquidación, emitiéndose 76.109 requerimientos de pago de cuotas, alcanzando los expedientes liquidatorios la cantidad de 6.160.424.817 euros. El Informe de evaluación recoge que el impacto económico global de todas las actuaciones inspectoras llevadas a cabo en el marco del Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude en la Seguridad Social durante todo su periodo de vigencia ascendió a 20.712,25 millones de euros.

Por último, cabe apuntar que en las conclusiones del Informe se señala, en primer término, que «con carácter general se puede concluir que se ha dado efectivo cumplimiento a las líneas de actuación previstas en el Plan, habiéndose aprobado los cambios legislativos previstos, habiéndose llevado a la práctica las medidas de colaboración institucional, mejorado la organización, mejorado la dotación de personal y la planificación de la actuación inspectora en la lucha contra el fraude, y haberse obtenido un ahorro para la Seguridad Social muy importante».

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2017, según datos provisionales, fue de 1.012.232, lo que representa un volumen de actividad inferior al año anterior, un 0,43 por 100 menos (cuadro II-53). En materia de relaciones laborales se registraron 134.253 actuaciones, lo que representa un aumento de un 1,18 por 100 con respecto al año anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 297.261 actuaciones, que supone un 3,29 por 100 más en relación al año 2016. En empleo y colocación se desarrollaron 12.962 actuaciones, un 10,2 por 100 menos que en 2016. En materia de extranjería, se realizaron 16.511 actuaciones, un 13,05 por 100 menos respecto al año 2016. En Seguridad Social se llevaron a cabo 526.233 actuaciones, un 2,39 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 25.012, un 6,23 por 100 más en relación al año 2016.

Continuó el descenso del volumen total de actuaciones de la ITSS

174. En lo relativo a 2017 pendiente de consolidar.
175. Constitución de empresas sin actividad con el objeto de facilitar el acceso indebido a prestaciones.

CUADRO II-53. ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR MATERIAS, 2012-2017

Materia	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Relaciones laborales	136.177	137.154	124.382	123.474	132.692	134.253
Prevención de riesgos	379.395	340.120	306.223	317.431	287.803	297.261
Empleo y colocación	18.175	19.569	20.283	21.023	14.434	12.962
Extranjería	54.899	46.834	34.660	26.156	18.988	16.511
Seguridad Social	629.665	676.155	648.120	618.934	539.096	526.233
Otras actuaciones	26.224	27.260	28.231	24.989	23.545	25.012
Total	**1.244.535**	**1.247.092**	**1.161.899**	**1.132.007**	**1.016.558**	**1.012.232**

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2017.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2017 se detectaron 85.421, según datos provisionales (cuadro II-54), lo que representa un aumento de un 7,21 por 100 con respecto al año anterior. La media de infracciones en acta, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017, es de 86.771, siendo el año 2013 donde más actas de infracción se produjeron, 89.934. Respecto al importe de las sanciones, en el año 2017 alcanzó los 279,2 millones de euros. El importe medio recaudado por sanciones, entre los años 2012 y 2017, ascendió a 307,8 millones de euros, siendo el año 2014 donde se obtuvo el importe más elevado por sanciones. En cuanto al número de trabajadores afectados por infracciones, en el año 2017 ascendió a un total de 515.777 trabajadores. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2017 se alcanzó una media de 433.528 trabajadores afectados.

CUADRO II-54. NÚMERO DE INFRACCIONES, IMPORTE DE LAS SANCIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2017

Año	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	89.933	329,9	387.508
2015	87.068	310,3	533.373
2016	79.675	306	440.573
2017*	85.421	279,2	515.777

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2017.

2.5.2. Actividad de la Jurisdicción social

Nueva reducción del número de asuntos judiciales resueltos

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 334.724 asuntos, 9.055 menos que en 2016; es decir, un 2,6 por 100 menos que en el año anterior (cuadro II-55), y una cifra

CUADRO II-55. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2008-2017
(Por tipo de asunto)

Años	Total[(1)]	Conflictos colectivos[(1)]	Conflictos individuales[(1)]		Seguridad Social[(1)]
			Totales	Despidos	
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
2017	334.724	2.294	243.638	97.673	88.792

(1) Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MEYSS, *Estadística de Asuntos Judiciales Sociales*. Datos enero-diciembre de 2017.

muy similar a la del ejercicio 2011. Así, en 2017 continuó la reducción que, desde 2016, venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos[176]. Cabe recordar que este, con anterioridad, concretamente durante el periodo 2012-2015, había mostrado una tendencia de aumento.

En 2017, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron. Los que más bajaron fueron los colectivos, que descendieron un 24,9 por 100 en relación con el ejercicio precedente (situándose así en los 2.294 asuntos) seguidos, ya a mucha distancia, de los individuales, que cayeron un 2,5 por 100 respecto al año anterior, y de los de Seguridad Social, que decrecieron un 2,2 por 100 en relación con 2016.

Gran descenso de los conflictos colectivos

Hay que apuntar que en 2016 los conflictos colectivos fueron los únicos que aumentaron en relación con el ejercicio precedente. Así, el volumen de estos experimentó un incremento del 4,1 por 100 respecto a 2015[177]. Cabe recordar que desde 2011 el número de conflictos colectivos resueltos (por año) se venía situando en el umbral de los tres mil. 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.

176. No obstante, hay que apuntar que el volumen de asuntos judiciales solventados registrado en 2017 se mantuvo 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).
177. En 2015 el número de este tipo de conflictos disminuyó considerablemente en relación con el ejercicio anterior (un –18,9 por 100 respecto a 2014), tras el notable aumento de los mismos experimentado en 2014 (un 23,9 por 100 con respecto a 2013).

En 2017, al igual que en 2016, la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia (1.060), de las cuales 442 fueron favorables a los trabajadores y 539 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 270 asuntos.

Dentro de los conflictos individuales, los litigios por despido volvieron a disminuir en 2017 (un 3,7 por 100 respecto al ejercicio precedente), eso sí, en menor medida que en 2016, ya que en dicho año estos descendieron de manera notable (un 7,8 por 100 en relación con 2015). Por su parte, los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo también disminuyeron en 2017 (un 1,7 por 100 respecto a 2016), aunque de una forma menos pronunciada que en 2016, debido a que en dicho ejercicio los mismos descendieron un 5,9 por 100 respecto a 2015.

En suma, hay que subrayar que el número de conflictos individuales resueltos lleva cayendo desde 2014, habiéndose producido su descenso más pronunciado en 2016, año en que este experimentó un descenso del 6,7 por 100 en relación con 2015. Dentro de estos, el volumen de litigios por despido ha venido experimentado una evolución similar.

Del total de los conflictos individuales resueltos en 2017 (243.638), más de la mitad (145.965) fueron reclamaciones derivadas del contrato de trabajo y el resto estuvieron motivados por despidos (97.673). En 2016 se observó un escenario muy similar.

En 2017, de los 91.705 conflictos individuales resueltos por sentencia, 56.164 fueron favorables al trabajador y 21.046 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 74.755. En 2017 la mayor parte de reclamaciones derivadas del contrato de trabajo se resolvieron por sentencia (60.076), de las cuales 36.302 fueron favorables a los trabajadores y 14.228 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 31.398 asuntos. De los 31.629 litigios por despido resueltos en 2017 por sentencia, 19.862 fueron favorables al trabajador y 6.818 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 43.357.

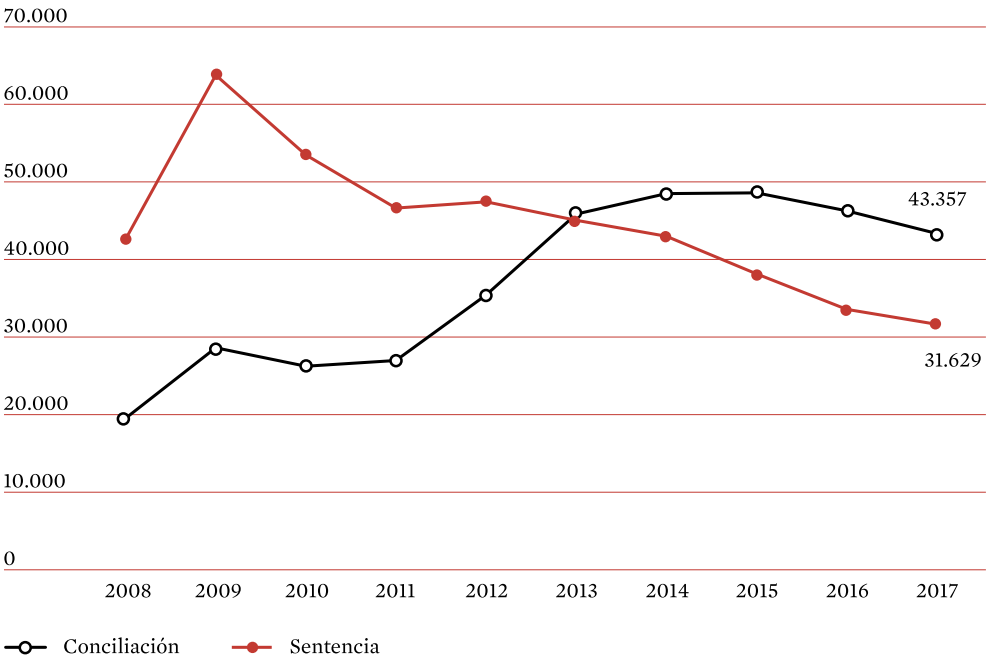
Durante 2017 el número de trabajadores afectados por despidos, 109.602, descendió un 5,1 por 100 con respecto al año anterior[178]. Cabe recordar que en 2016 el número de trabajadores afectados por despidos también disminuyó (un 9,9 por 100 con respecto a 2015).

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 cuatro años siguientes (gráfico II-48). No obstante, cabe señalar que en 2017 el volumen de asuntos por despido resueltos, tanto por conciliación como por sentencia, cayó respecto a 2016, pero con más intensidad los resueltos por conciliación (un 6,3 por 100 y un 5,8 por 100, respectivamente). En 2017, por ello, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia disminuyó[179].

178. 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.

179. Cabe recordar que en 2016 el volumen de asuntos por despido resueltos también cayó —con respecto a 2015—, pero, a diferencia de 2017, con más intensidad los resueltos por sentencia. En 2016, por ende, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia se amplió más.

GRÁFICO II-49. ASUNTOS JUDICIALES POR DESPIDO RESUELTOS, 2008-2017
(Por clase de resolución)



Fuente: MEYSS, *Anuario de Estadísticas.*

En cuanto a los litigios en materia de Seguridad Social, cabe recordar que los mismos experimentaron en 2015 un notable ascenso respecto al ejercicio anterior (un 17,4 por 100 más que en 2014). Por el contrario, estos en 2016 disminuyeron un 3 por 100 respecto a 2015. Pues bien, en 2017 los mismos continuaron en descenso, cayendo un 2,2 por 100 en relación con 2016, como ya se ha apuntado. 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 2017, de los 64.102 asuntos resueltos por sentencia en este terreno, 22.835 fueron favorables al trabajador y 37.808 fueron desfavorables. Un escenario muy similar se observó en 2016.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

La promoción de la seguridad y salud en el trabajo (SST), así como la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son, además de elementos centrales de la misión fundacional de la OIT, parte de los objetivos marcados en la Agenda de Trabajo Decente, hace casi veinte años. En 2015 la Agenda 2030 para el

Desarrollo Sostenible que adoptó la Asamblea General de Naciones Unidas puso también de relieve la importancia de la SST para promover el entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos. Objetivos para los cuales, la recopilación, evaluación y difusión de datos estadísticos sobre SST se consideran indispensables, tanto para medir los progresos como para lograrlos[180]. Por ello, la protección de la seguridad y salud de los trabajadores ha sido, y es, no solo una tarea primordial de la OIT, sino, además, un elemento fundamental para alcanzar la justicia social, tal y como reconoce en diversos informes, como el presentado en 2017 para la promoción de un ambiente de trabajo seguro y saludable.

A pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años, además del coste humano que supone la siniestralidad laboral mundial, los datos muestran el gran impacto económico de una seguridad y salud en el trabajo inadecuadas: el 4 por 100 del producto interior bruto mundial total se pierde anualmente debido a los costes relacionados con la pérdida de tiempo de trabajo, interrupciones de la producción, el tratamiento de lesiones y enfermedades profesionales, la rehabilitación profesional y las indemnizaciones[181].

Para mejorar esta situación, la OIT aboga por un enfoque de la SST centrado en el diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, haciendo hincapié en la importancia de la cultura preventiva de seguridad y salud, y se subraya la importancia que reviste la cooperación en el lugar de trabajo entre los trabajadores y empresarios. Al mismo tiempo, se pone de relieve la necesidad de implantar un sistema de derechos, responsabilidades y deberes bien definidos, como instrumento fundamental para crear un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, tal y como defendía ya en el Estudio General que encargó la Organización en 2009, donde se abordaba, especialmente, la adopción de un enfoque basado en políticas centradas en la prevención[182].

Contexto europeo

En este contexto de políticas de prevención se enmarcan también los esfuerzos, por parte de la Unión Europea, para mejorar la seguridad y salud de los trabajadores, que se materializaron, principalmente, a través del instrumento que supone el Marco Estratégico de Salud y Seguridad en el Trabajo. Precisamente, en cumplimiento de uno de los mandatos del citado Marco 2014-2020, como es el de desarrollar la información estadística a fin de proporcionar una mejor información que aporte una percepción más completa del estado y los retos de la seguridad y salud en Europa, se han llevado a cabo diversas encuestas sobre las que se ha elaborado un estudio conjunto,

180. OIT, *Trabajar juntos para promover un medio ambiente de trabajo seguro y saludable*. Conferencia Internacional del Trabajo, 106.ª reunión, 2017.
181. OIT, *Safety and health at work: A vision for sustainable prevention*. XX Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2014: Foro Mundial para la Prevención, Ginebra, 2014.
182. OIT, *Estudio general sobre seguridad y salud en el trabajo,* 2009.

y cuyas conclusiones se han publicado en 2017. Las citadas encuestas son: la Encuesta Europea de Empresas sobre Riesgos Nuevos y Emergentes (ESENER-2) realizada por la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Encuesta de población activa de Eurostat (LFS) de 2013 —su módulo *ad hoc* sobre accidentes y otros problemas de salud relacionados con el trabajo— y la 6.ª Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo (EWCS), realizada por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)[183].

Tal y como pone de manifiesto la encuesta ESENER-2, la mayor parte de las empresas de la Europa de los Veintiocho, el 76 por 100, efectúa evaluación de riesgos periódicamente, constatando, a su vez, una correlación positiva con el tamaño de la empresa. Con respecto a las razones que motivan a las empresas a gestionar la SST, el cumplimiento de las obligaciones jurídicas es un motivo principal en el 85 por 100 de las empresas de la Europa de los Veintiocho. En algunos países, en particular aquellos que se adhirieron a la Unión Europea en 2004 y algunos de los países candidatos, se afirma con mayor frecuencia que el principal factor impulsor para ocuparse de la seguridad y la salud es mantener el prestigio de la organización. El segundo factor impulsor más importante que motiva la adopción de medidas en materia de SST es el cumplimiento de las expectativas de los trabajadores o de sus representantes. Las encuestas ponen de relieve que más de cuatro de cada cinco empresas que realizan evaluaciones de riesgos periódicas en la Europa de los Veintiocho, hacen participar a sus empleados en la elaboración y aplicación de las medidas que se derivan de una evaluación de riesgos[184].

Partiendo de la información que arrojan estas encuestas, la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo ha elaborado un Informe sobre los Riesgos para la seguridad y la salud en el lugar de trabajo que tiene como objetivo agrupar, por un lado, las perspectivas de los gestores de empresas respecto a la gestión y sensibilización ante el riesgo y, por otro, la de los trabajadores sobre su nivel de exposición a los riesgos y las consecuencias sobre su salud. Las principales conclusiones de este informe destacan que las empresas, en general, responden a las comunicaciones de exposiciones de alto riesgo que realizan los empleados, y especialmente a la comunicación de exposición a riesgos específicos para la seguridad y salud laboral. En particular, el informe hace referencia a la importancia de la gestión del riesgo psicosocial, y los problemas de salud mental[185].

Igualmente, la Agencia ha realizado en 2017 un estudio[186], en un intento de aproximación a los costes de los accidentes de trabajo y de los problemas de salud relacionados con el trabajo en Europa. Habiendo evaluado la cobertura y la calidad de las

183. Véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.6.
184. Según los resultados de la Segunda Encuesta europea de empresas, sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2), realizada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA).
185. European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA. *Health and safety risks at the workplace: A joint analysis of three major surveys,* 2017.
186. European Agency for Safety and Health at Work – EU-OSHA. *Estimating the cost of work-related accidents and ill-health: An analysis of European data sources,* 2017.

fuentes de datos disponibles, se ha puesto en evidencia la escasez de datos uniformes sobre los problemas de salud relacionados con el trabajo en el conjunto europeo. Con respecto a los costes, los directos de la asistencia sanitaria pueden deducirse de fuentes de datos internacionales, mientras que el cálculo de los costes indirectos es, sin embargo, aún un reto.

Trabajo sostenible en la Unión Europea

Siguiendo en el ámbito de la Unión Europea, 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 objetivos de la mencionada 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. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo ha elaborado un informe centrado en las políticas nacionales que ayudan a lograr un trabajo sostenible. En dicho informe se examinan con mayor detenimiento los modelos de tiempo de trabajo. Se ofrece una visión general de la evolución reciente de la duración de los horarios laborales y la organización del tiempo de trabajo en la Unión Europea, y se hace hincapié en las tendencias y las diferencias más importantes entre Estados miembros. Por un lado, se examina desde una perspectiva de género el equilibrio entre vida laboral y personal y las preferencias respecto al tiempo de trabajo y, por otro lado, la salud y el bienestar de los trabajadores. Por último, se examinan las consecuencias de los distintos modelos para la sostenibilidad del trabajo a largo plazo.

Entre las principales conclusiones, destaca que las políticas sobre tiempo de trabajo deben abordar los factores que repercuten negativamente en la sostenibilidad del trabajo. Una buena salud, la satisfacción con las condiciones laborales y unos regímenes flexibles que propicien la conciliación de vida laboral y personal, constituyen factores relevantes que permiten anticipar la disposición y la capacidad para seguir trabajando durante más tiempo. En este sentido, se destaca que las políticas deben promover los modelos de tiempo de trabajo que eviten los efectos negativos en la salud y el bienestar de los trabajadores; por ejemplo, desalentando la adopción de horarios laborales prolongados durante amplios periodos de tiempo. Ha de fomentarse una mayor autonomía en el puesto de trabajo respecto a los horarios laborales, así como favorecer un mejor equilibrio entre vida personal y profesional[187].

Novedades en la legislación comunitaria

A principios de 2017, la Comisión Europea lanzó su Plan de Acción para modernizar la legislación y las políticas en materia de salud y seguridad en el trabajo de los próximos años. Este Plan se basa en los resultados de la evaluación de la aplicación de 24 directivas europeas en materia de seguridad y salud en el trabajo en los distintos

187. Eurofound, *Working time patterns for sustainable work*, 2017.

Estados miembros. Dicho plan parte de la constatación de que la legislación europea es, en general, eficaz y adecuada a los objetivos que se persiguen, y constituye el núcleo principal de las estrategias, tanto de los países como de las empresas europeas. No obstante, señala textualmente que «determinadas disposiciones específicas de algunas Directivas han quedado anticuadas u obsoletas» y también la «necesidad de buscar métodos eficaces para hacer frente a los nuevos riesgos». Con este balance de la situación, la Comisión define tres líneas de acción prioritarias: en primer lugar, reforzar la lucha contra los cánceres profesionales y contra sustancias peligrosas de uso en el trabajo. La segunda línea de acción tiene como objetivo ayudar a las empresas, especialmente a las pymes y a las microempresas, a cumplir con sus obligaciones de salud y seguridad en el trabajo. La tercera línea se plantea actualizar aquellas directivas obsoletas, ampliar la protección a colectivos no cubiertos por el acervo comunitario, y facilitar el cumplimiento y la aplicación práctica de las disposiciones normativas en los centros de trabajo.

En este contexto de renovación normativa, cabe destacar este año la Directiva (UE) 2017/2398, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, y el nuevo Reglamento (UE) 2016/425, relativo a los equipos de protección individual, que entrará en vigor a partir del 21 de abril de 2018[188].

Iniciativas en España

El Marco Estratégico de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020 de la Unión Europea contemplaba, como uno de sus retos principales, abordar el envejecimiento de la población trabajadora. Por su parte, y en desarrollo del citado Marco, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 24 de abril de 2015, tiene entre sus objetivos específicos promover, junto con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades autónomas, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores, actividades y colectivos de mayor riesgo, entre los que se encuentran las personas mayores. Por otro lado, el Libro Blanco de la Unión Europea sobre las pensiones de 2012 recogía la constatación de que el éxito de las reformas destinadas a aumentar la edad de jubilación depende de que se ofrezca a los trabajadores de más edad mejores oportunidades para prolongar su permanencia en el mercado de trabajo, mediante disposiciones adecuadas en materia de salud, lugar de trabajo y empleo. La permanencia en el mercado laboral requiere del establecimiento de medidas y sistemas que promuevan y favorezcan la salud de los trabajadores a lo largo de toda su vida.

188. Resultado de adaptar la Directiva 89/686/CEE al nuevo marco legislativo establecido por la Decisión núm. 768/2008/CE y el Reglamento (CE) núm. 765/2008.

Por todo ello, la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018-2021, aprobada en 2017, recogía una serie de medidas en este sentido. Un estudio personalizado de los puestos de trabajo, con los riesgos inherentes al envejecimiento propio del trabajador, es una de las medidas necesarias que deben acompañar a unas condiciones de trabajo sanas. Además, es imprescindible la adopción de medidas preventivas que favorezcan el alargamiento de la vida laboral, especialmente para los trabajadores más vulnerables y con trabajos de mayor penosidad, así como formar sobre la evitación de riesgos ante la aparición de nuevos productos contaminantes y la buena adaptación a las nuevas tecnologías.

De igual modo, propone incorporar en los planes de prevención de riesgos laborales la práctica de la actividad física, estableciendo protocolos para integrar la actividad física como una actividad más de la vida diaria e incorporar programas de envejecimiento activo en el trabajo[189].

En general, la citada Estrategia recoge que hay que adaptar el entorno laboral a una fuerza de trabajo progresivamente envejecida. Se aboga por suprimir los trabajos a turnos a los trabajadores veteranos, así como fomentar el conocimiento y la divulgación de medidas preventivas entre los trabajadores mayores de edad. Se recomienda acortar el plazo de la realización anual de reconocimientos médicos de empresa a seis meses, a partir de los 65 años, sin menoscabo de otras indicaciones específicas contenidas en la Ley de PRL[190].

Novedades normativas

Entre las principales novedades normativas de este año, cabe mencionar la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, ya que introduce mejoras en el ámbito de la acción protectora para este colectivo. La reforma de 2003[191] extendió a los trabajadores por cuenta propia la cobertura de las contingencias profesionales, tanto en los supuestos de enfermedad profesional como en el accidente de trabajo, con una regulación muy semejante a la establecida para los trabajadores por cuenta ajena, salvo en el caso de los accidentes *in itinere,* los cuales, inicialmente, quedaron excluidos para los trabajadores por cuenta propia, excepto, posteriormente, para los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes (TRADE), en los términos que establecía el TRLGSS. La Ley 6/2017 pretende corregir esta limitación, incluyendo en la definición de accidente de trabajo del

189. Medida 2.2.4 de la citada Estrategia.
190. Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y para su Buen Trato 2018-2021. Aprobado por el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores en la sesión extraordinaria del día 30 de noviembre de 2017.
191. Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

trabajador autónomo, también al accidente sufrido al ir o volver del lugar de la prestación de la actividad económica o profesional.

Otra de las novedades normativas de este año ha sido el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, el cual deroga el Real Decreto 1942/1993, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, y la Orden del Ministerio de Industria y Energía, de 16 de abril de 1998, sobre normas de procedimiento y desarrollo del citado Real Decreto. El nuevo reglamento establece un régimen de declaración responsable, previa al inicio de la actividad de las empresas instaladoras y mantenedoras de equipos y sistemas de protección contra incendios, justificado por razones de orden público, seguridad, salud pública y protección al medio ambiente. El ámbito de aplicación subjetivo engloba tanto las empresas instaladoras como las empresas mantenedoras de instalaciones de protección contra incendios, y las exigencias técnicas del mismo se aplicarán a los fabricantes, importadores, distribuidores u organismos que intervengan en la certificación o evaluación técnica de los productos, así como a todos aquellos que pudieran verse afectados por esta regulación.

Ya en 2018 se aprobó el Real Decreto 60/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares. La finalidad principal es coordinar la normativa específica sobre los órganos de participación en materia de prevención de riesgos laborales en centros y establecimientos militares, con las medidas introducidas para la Administración General del Estado respecto a la asignación de recursos y la racionalización de las estructuras de negociación y participación.

Entre las principales novedades que introduce, cabe destacar que los delegados de prevención deberán ostentar la condición de personal civil y estar destinados en los propios centros y establecimientos del Ministerio de Defensa. Al mismo tiempo, se modifica la forma de designación de los delegados de prevención, que serán designados por los representantes de personal entre funcionarios y personal estatutario que sean miembros de la Junta de Personal correspondiente, y por los representantes del personal laboral miembros del Comité de Empresa o delegados de personal. Además, se considera como tiempo de trabajo efectivo (sin imputación al crédito horario) nuevos supuestos como visitas de acompañamiento a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo, o las actuaciones derivadas de la aplicación de los protocolos de acoso existentes en el Ministerio de Defensa.

Asimismo, entre las novedades normativas de 2018, cabe mencionar la Orden ESS/256/2018, de 12 de marzo, por la 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. Con esta norma se pretende articular un procedimiento de tramitación de las solicitudes de incentivos por las empresas y de los recursos que pudieran presentarse, adecuado al nuevo marco normativo que establece el Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo[192].

Finalmente, es preciso destacar el Real Decreto 257/2018, de 4 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Esta norma pretende adaptar el cuadro de enfermedades profesionales previsto en el Real Decreto de 2006 a los avances que se han producido desde entonces en la medicina, y que han permitido un mejor conocimiento de los mecanismos de aparición de algunas enfermedades profesionales y de su vinculación con el trabajo.

2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de riesgos laborales en 1995, el índice de incidencia de accidentes laborales con baja ha descendido un 57 por 100. Sin embargo, a partir de 2013 se empieza a observar un repunte de la siniestralidad, especialmente en las empresas de más de 249 trabajadores y, a partir del 2014, en el resto de empresas; momento temporal que se corresponde con la recuperación de la economía en España[193].

Con relación a las causas, cabe recordar que en 2005 el Ministerio de Empleo y Seguridad Social inició la actual clasificación de causas de accidentes mortales, distinguiendo entre accidentes mortales debidos a accidentes de circulación; accidentes debidos a causas naturales (infartos coronarios, accidentes cerebro-vasculares, etc.) y los accidentes que tienen origen en «otras causas», que son los denominados «prevencionables». Los accidentes mortales debidos a «otras causas» (accidentes potencialmente previsibles desde un punto de vista preventivo) han disminuido un 53 por 100. Los accidentes mortales debidos a accidentes de tráfico en jornada laboral son los que presentan mayor disminución, alcanzando una reducción del 65 por 100, y los accidentes mortales debidos a causas naturales (infartos coronarios, accidentes cerebro-vasculares, etc.) se han reducido solo un 17 por 100, pudiendo decir que su volumen ha permanecido más bien estable en el tiempo.

Considerando la modalidad contractual de los trabajadores accidentados, se ha observado entre 2006 y 2012 una reducción constante de los índices de incidencia de los accidentes laborales, tanto en contratos temporales como en indefinidos. Es a partir de 2013 cuando se produce un repunte, de tal manera que, mientras el incremento del índice de incidencia en los trabajadores contratados a tiempo indefinido es del

192. Véase Memoria CES/2016, capítulo II, apartado 2.6.
193. Asociación Catalana de Entidades Preventivas Acreditadas (ASPRECAT), *I Estudio sobre la siniestralidad laboral,* 2017.

GRÁFICO II-50. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO, 1997-2017

Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo.*

3,58 por 100, en los trabajadores con contrato temporal dicho índice se dispara algo más del 24 por 100.

Según muestran los datos de avance de 2017 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, es preciso comenzar destacando, además del aumento de los accidentes laborales, como veremos a continuación, el incremento de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta, de casi un 4 por 100, porcentaje mayor que el registrado el año anterior (que fue de 3,2 por 100). En total, en 2017 se produjeron 1.322.009 accidentes de trabajo y se comunicaron 21.188 partes de enfermedades profesionales (cuadro II-56). Este incremento se debe a un aumento de un 5 por 100 de los accidentes de trabajo que han causado baja y de un 0,7 en aquellos notificados sin baja, con respecto al año anterior, sin olvidar que los datos de siniestralidad relativos a 2017 son de avance y, por tanto, adolecen aún de cierta provisionalidad.

Aumento de los accidentes laborales

De nuevo, los accidentes laborales que no causaron baja fueron más numerosos que los que dieron lugar a baja (738.584 en total), aunque, en este caso, el incremento con respecto al año anterior es menor que el observado entre 2015 y 2016. Del total de los accidentes con baja (583.425), aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 503.749 (un 4,9 por 100 más respecto al periodo anterior), como los producidos *in itinere,* que fueron 79.676 (un 5,3 por 100 más).

CUADRO II-56. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2016-2017

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
Conceptos	**2016**	**2017**	**Absolutas**	**Porcentaje**
Total accidentes(1)	**1.289.119**	**1.322.009**	**32.890**	**2,6**
Accidentes con baja	555.722	583.425	27.703	5,0
En jornada de trabajo	480.051	503.749	23.698	4,9
Leves	476.032	499.469	23.437	4,9
Graves	3.543	3.796	253	7,1
Mortales	476	484	8	1,7
In itinere	75.671	79.676	4.005	5,3
Leves	74.573	78.501	3.928	5,3
Graves	967	1.041	74	7,7
Mortales	131	134	3	2,3
Accidentes sin baja	733.397	738.584	5.187	0,7
Enfermedades profesionales(2)	20.730	21.188	458	2,2
Con baja	9.975	10.237	262	2,6
Sin baja	10.755	10.951	196	1,8

Fuente: (1) MEYSS. *Estadística de Accidentes de Trabajo.* Avance enero-diciembre de 2017.
(2) Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Enfermedades profesionales (CEPROSS).

Como en años anteriores, este incremento de accidentes en jornada de trabajo fue debido al aumento de los accidentes de carácter leve, en total fueron 499.469 en jornada de trabajo (un 4,9 más que en 2016), y 78.501 *in itinere,* lo que representa un aumento de 5,3 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Sin embargo, a diferencia de años precedentes, el mayor incremento este año se observó en los accidentes de trabajo graves, tanto los ocasionados dentro de la jornada de trabajo (253 accidentes más que en 2016, lo que supone un aumento de 7,1 por 100), como los que se registraron al ir o al volver del trabajo (74 más que el año anterior, el 7,7 por 100).

Pero, sobre todo, cabe destacar negativamente este año el aumento en 1,7 por 100 en el número de personas fallecidas por accidente laboral en jornada de trabajo, que en total sumaron 484. Los accidentes mortales al ir o al volver del trabajo, fueron 134 en total, lo que significa 2,3 por 100 más que en 2016.

De los 503.749 accidentes de trabajo con baja en jornada laboral, un total de 354.250 accidentes de trabajo (un 70 por 100) afectaron a varones, mientras que 149.499 (un 30 por 100) afectaron a mujeres. Se observan aumentos en el total de accidentes respecto al mismo periodo del año anterior en ambos sexos, del 6,2 por 100 en el caso de los varones y del 2,0 por 100 en las mujeres. En cuanto a los accidentes mortales, de los 484 accidentes mortales en jornada, 461 afectaron a varones, mientras que 23 afectaron a mujeres. En comparación con el año anterior, se produjeron 16 fallecimientos más en los varones y 8 menos en las mujeres.

Forma en que se produjo la lesión o el accidente de tráfico durante la jornada laboral

En atención a la forma o contacto en que se produjo la lesión, el 37,3 por 100 de los accidentes en jornada de trabajo que dieron lugar a la baja del trabajador se produjo por sobreesfuerzo físico (187.788 en total). Le siguieron los accidentes ocasionados por choques contra objetos inmóviles, incluyendo caídas o tropiezos, que fueron 124.752, el 24,8 por 100 de los accidentes en jornada, y, en tercer lugar, los choques contra objetos en movimiento, que fueron 72.832 (gráfico II-51).

Según la descripción de la lesión en los accidentes con baja en jornada de trabajo, los tipos más frecuentes son las dislocaciones, esguinces y torceduras, que sumaron 240.471 accidentes, le siguen las lesiones superficiales con 165.856 accidentes y las fracturas de huesos con 35.994 accidentes.

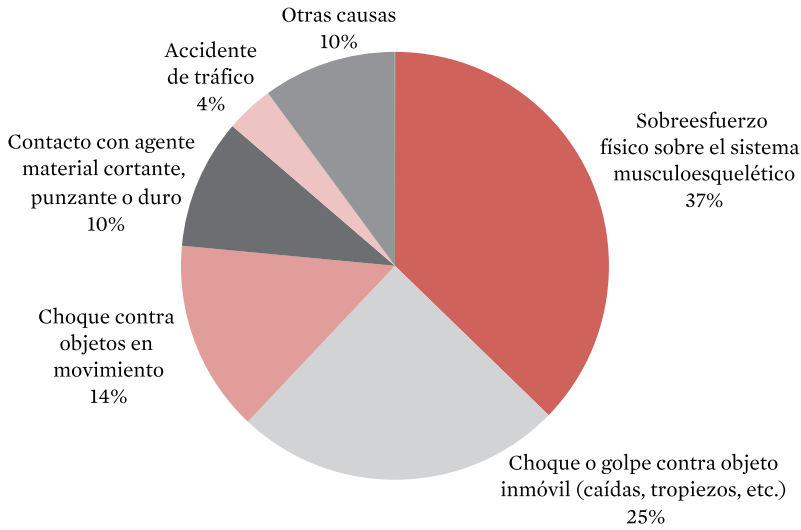
En cuanto a los accidentes mortales en jornada, se produjeron 208 fallecimientos por infartos y derrames cerebrales (el 43 por 100), 80 fallecimientos por accidentes de tráfico (el 16,5 por 100), 79 por aplastamientos, atrapamientos y amputaciones (el 16,3 por 100), 61 fallecidos por caídas, 22 por golpes o choques contra objetos en movimiento y colisiones, 10 por ahogamiento (en agua) y los restantes 24 por otras causas.

Accidentes de trabajo con baja in itinere

De los 79.676 accidentes de trabajo con baja *in itinere*, se registraron 1.041 accidentes graves, 74 más que en el mismo periodo del año anterior, y 134 accidentes mortales *in itinere*, 3 más que en igual periodo del año anterior.

GRÁFICO II-51. ACCIDENTES CON BAJA EN JORNADA DE TRABAJO, SEGÚN LA FORMA O CONTACTO QUE OCASIONÓ LA LESIÓN

(Porcentaje sobre el total, avance enero-diciembre de 2017)



Fuente: MEYSS. *Estadística de Accidentes de Trabajo.* Avance enero-diciembre de 2017.

En cuanto a la desagregación según sexo, se observa mayor incidencia de los mismos en el caso de las mujeres, ya que 35.696 accidentes (un 45 por 100) afectaron a varones, mientras que 43.980 (un 55 por 100) afectaron a mujeres. Estos accidentes aumentaron en ambos sexos en comparación con el mismo periodo del año anterior, produciéndose un aumento del 7,1 por 100 en varones y del 3,9 por 100 en mujeres.

En accidentes mortales *in itinere,* 101 afectaron a varones y 33 afectaron a mujeres. En comparación con el mismo periodo del año anterior, se produjeron 6 fallecimientos menos en los varones y 9 más en las mujeres.

Considerando ahora el índice de incidencia de los accidentes de trabajo[194], que permite observar la evolución de la siniestralidad descontando el efecto de las variaciones de la ocupación, es preciso destacar, nuevamente, el aumento en 2017, por quinto año consecutivo, desde que en 2013 se frenase el descenso que venía observándose desde comienzos de la década anterior (gráfico II-53). Sin embargo, el incremento en 2017 fue del 1 por 100, situando el índice de incidencia total en 3.334, inferior al incremento observado en el año anterior (que fue del 3,5 por 100).

Nuevo aumento del índice de incidencia

A pesar del aumento que viene experimentando la incidencia de los accidentes de trabajo, llegando a cifras similares a las de 2011, es preciso recordar que en el espacio temporal 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

CUADRO II-57. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO, 2007-2017

Años	Total
2007	5.914,3
2008	5.210,8
2009	4.263,4
2010	4.000,1
2011	3.633,8
2012	2.949
2013	3.009,2
2014	3.111,3
2015	3.190
2016	3.302
2017	3.334

Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo.* Datos de 2017.

194. 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, 2017), que compara los datos de avance de enero-diciembre de 2016 con los datos de avance de enero-diciembre de 2017.

el año 2000, donde se llegó a un índice de 7.558 accidentes por 100.000 trabajadores, las cifras han ido disminuyendo, coincidiendo con periodos económicos expansivos, pero también en periodos recesivos, ya que entre 2008 y 2011 de nuevo descendió. Es a partir de 2013 cuando se empieza a apreciar un repunte en los índices de incidencia, de un 10,8 por 100 en total entre los años 2013 y 2017 (cuadro II-57).

Índices de incidencia en la Unión Europea

Comparando los índices de incidencia de España con el conjunto de la Unión Europea, se aprecia entre 2008 y 2012 una reducción en España muy superior (de un 40,5 por 100) a la experimentada en el resto de la Unión Europea (un 18,8 por 100).

Sin embargo, entre 2012 y 2015 (última fecha de la que se han publicado datos), mientras en la Unión Europea descendía el índice normalizado un 5,2 por 100, pasando de 1.575,91 a 1.493,20[195], en España las cifras incrementaron un 7,7 por 100, aumentando de 2.568.35 a 2.767,5 en este mismo periodo (gráfico II-52).

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), 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[196].

Índices por sector y gravedad

Analizando los índices de incidencia por sectores, a diferencia de lo que sucedió el año anterior, el sector servicios, con 2.609 accidentes por 100.000 trabajadores con baja en jornada, fue el único que descendió ligeramente (–0,7 por 100).

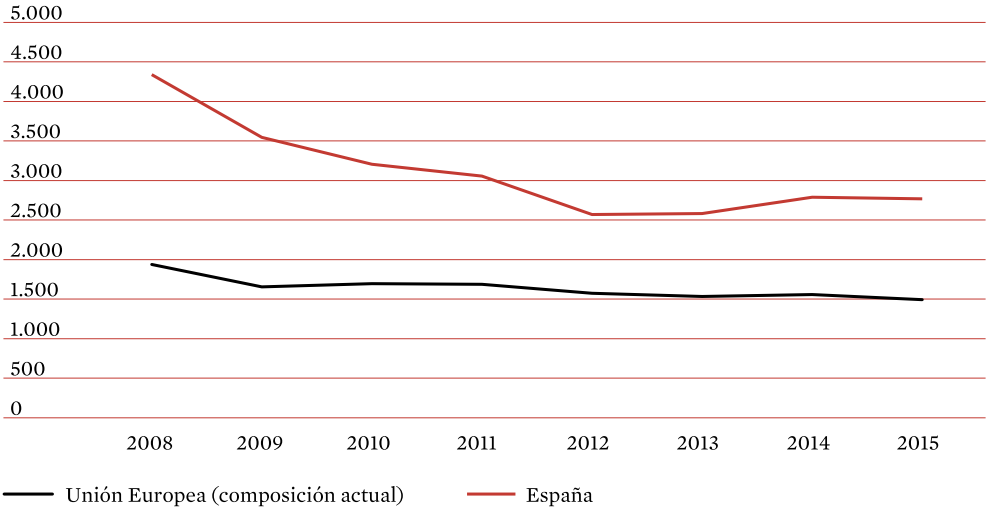
Por su parte, la construcción, de nuevo, registró el mayor aumento, alcanzando 7.413 (lo que supone un 6,0 por 100 más), seguido por el sector agrario, con 5.292 (4,4 por 100 más), y el sector de la industria, que llegó a 5.293 accidentes por 100.000 trabajadores, aumentando un 1,2 por 100 respecto al índice de incidencia del año anterior (gráfico II-53).

Considerando ahora la gravedad de los accidentes registrados en 2017 en los distintos sectores, cabe destacar que el único sector en que se observa un incremento considerable de la incidencia de accidentes mortales es en el sector de la construcción (17,8 por 100) (cuadro II-58).

195. Según los datos actuales de Eurostat.

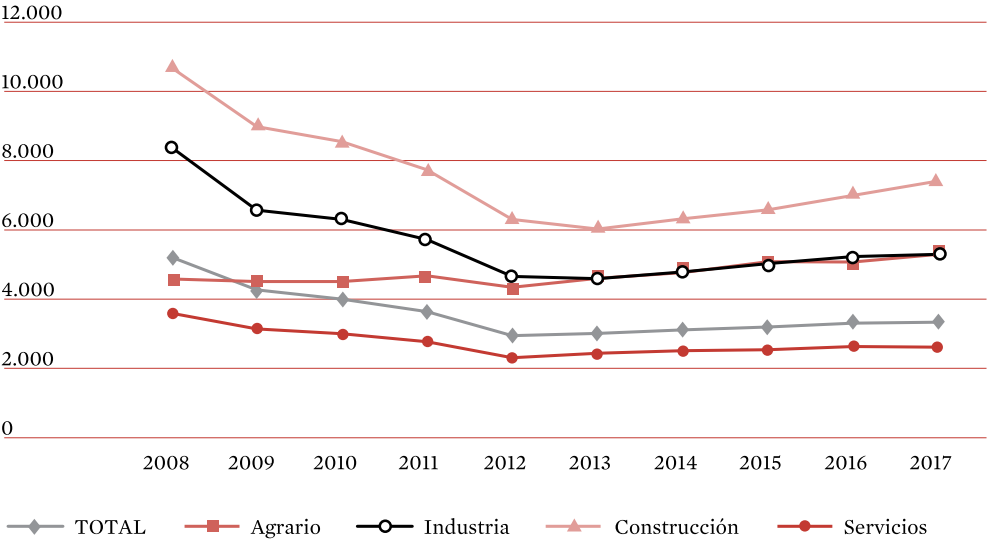
196. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y aprobada en Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015, se concibe como el marco de actuaciones 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-52. ÍNDICE DE INCIDENCIA NORMALIZADO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2015



Fuente: Eurostat

GRÁFICO II-53. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTORES, 2008-2017



Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo.* Datos de 2017: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo,* avance enero-diciembre de 2017.

En el resto de los sectores desciende: un 6,7 por 100 en el sector servicios, al igual que en el sector agrario, y un 1,2 por 100 menos que respecto al año anterior en el sector de la industria.

CUADRO II-58. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2017
(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	34.919	4,4	34.401	4,6	454	–3,4	64	–6,7	659.891
Industria	105.067	1,2	104.153	1,2	820	5,2	94	–1,2	1.984.878
Construcción	59.509	6,0	58.765	6,0	665	1,3	79	17,8	802.748
Servicios	304.254	–0,7	302.150	–0,7	1.857	3,8	247	–6,7	11.663.017
Total	**503.749**	**1,0**	**499.469**	**0,9**	**3.796**	**3,1**	**484**	**–2,2**	**15.110.534**

Fuente: INSHT, *Informe de siniestralidad laboral* (datos de avance de enero-diciembre de 2017 sobre datos de avance enero-diciembre de 2016).

Respecto al índice de incidencia de los accidentes graves, el sector agrario fue el único que registró un descenso respecto a 2016 (3,4 por 100 menos). Por el contrario, el sector de la industria experimentó el mayor incremento (5,2 por 100), seguido del sector servicios (3,8 por 100), y finalmente de la construcción (1,3 por 100).

Por su parte, la incidencia de los accidentes de carácter leve solo disminuyó en el sector servicios (–0,7 por 100), aumentando en todos los demás sectores, aunque de forma más acusada, un año más, en la construcción.

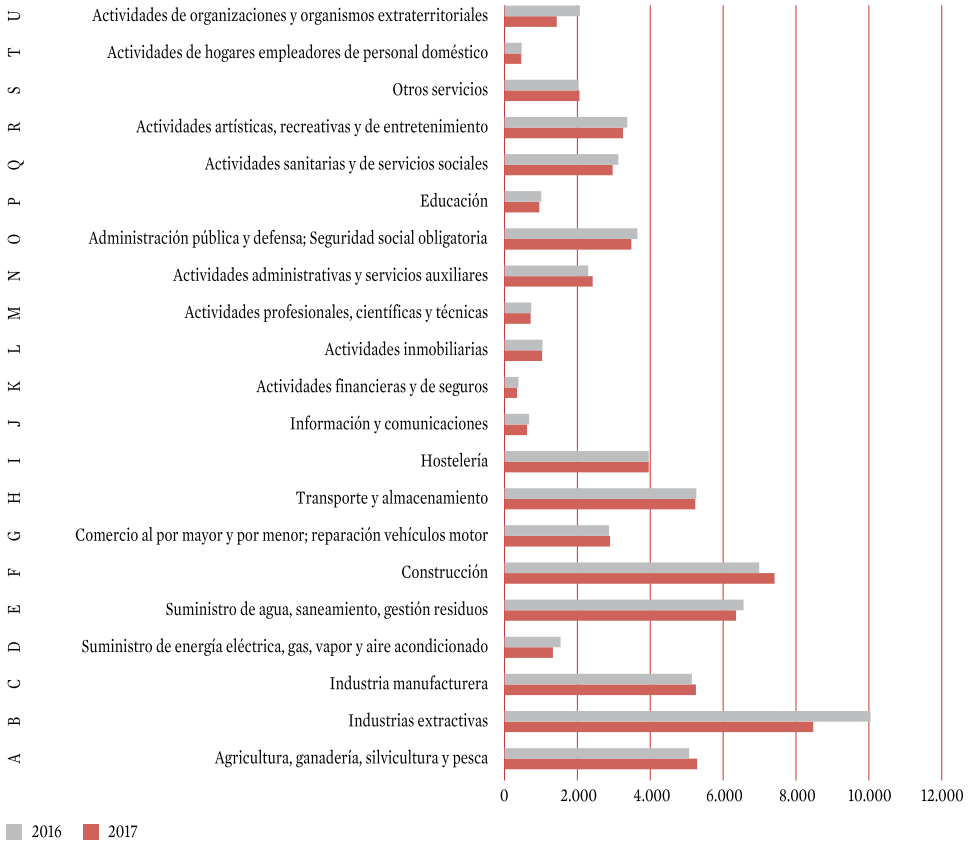
Analizando las distintas actividades económicas (gráfico II-54), el índice de incidencia más alto se produce en la sección de industrias extractivas con 8.471,5 accidentes por cien mil trabajadores, seguido de la construcción con 7.413,2, suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos, con 6.357,6, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, con 5.291,6, industria manufacturera, con 5.255,5, y transporte y almacenamiento, con 5.238,1, situándose todas ellas notoriamente por encima de la incidencia media.

Incidencia por actividades económicas

Respecto a los índices de incidencia mortales, la mayor siniestralidad se presenta en la actividad de industrias extractivas con 18,78. A continuación se sitúa, transporte y almacenamiento, con 13,30, suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos con 12,49, construcción con 9,84 y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con 9,70, todas ellas muy por encima de la incidencia media, que provisionalmente ha quedado en 3,20 accidentes mortales por 100.000 trabajadores.

En relación con la incidencia mortal en la actividad U —actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales—, que alcanzó los 30,60 accidentes mortales por 100.000 trabajadores, este se trata de un dato atípico, que se obtiene de un único accidente mortal (el primero desde el año 2006 en esta actividad) sobre una población

GRÁFICO II-54. ÍNDICES DE INCIDENCIA SEGÚN ACTIVIDAD, 2016-2017



Fuente: MEYSS, *Principales series, Accidentes de trabajo.* Datos de 2017: MEYSS, *Estadística de Accidentes de Trabajo,* avance enero-diciembre de 2017.

de referencia mucho menor que en otras secciones de actividad (3.268 trabajadores afiliados). No es, por tanto, una variación significativa.

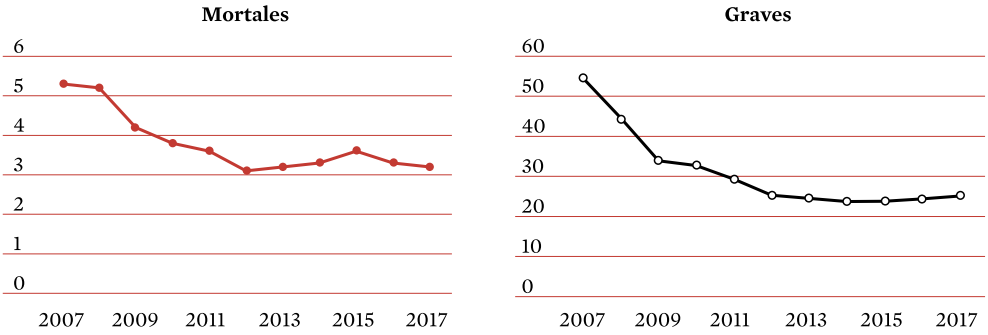
Por territorios, once comunidades autónomas se situaron por encima del índice de incidencia medio: Andalucía (3.797,2), Asturias (3.380,7), Baleares (4.966,7), Canarias (3.586), Castilla-La Mancha (4.092,6), Extremadura (3.721,9), Galicia (3.398,9), Murcia (3.535,4), Navarra (3.512,9), País Vasco (3.505,6), La Rioja (3.646,3). De nuevo, Madrid registró el menor índice (2.707,2) y Baleares, el más alto (4.966,7).

Descenso de los índices de incidencia mortales y aumento de los graves

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, este año el descenso en el índice de los accidentes mortales fue de un 2,2 por 100, situándose en 3,2.

El índice correspondiente a los accidentes de carácter grave, que fue de 25,1, aumentó con respecto al de 2016 un 3,1 por 100. Estos datos representan una mejora respecto a los fallecimientos, pero

GRÁFICO II-55. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 2007-2017



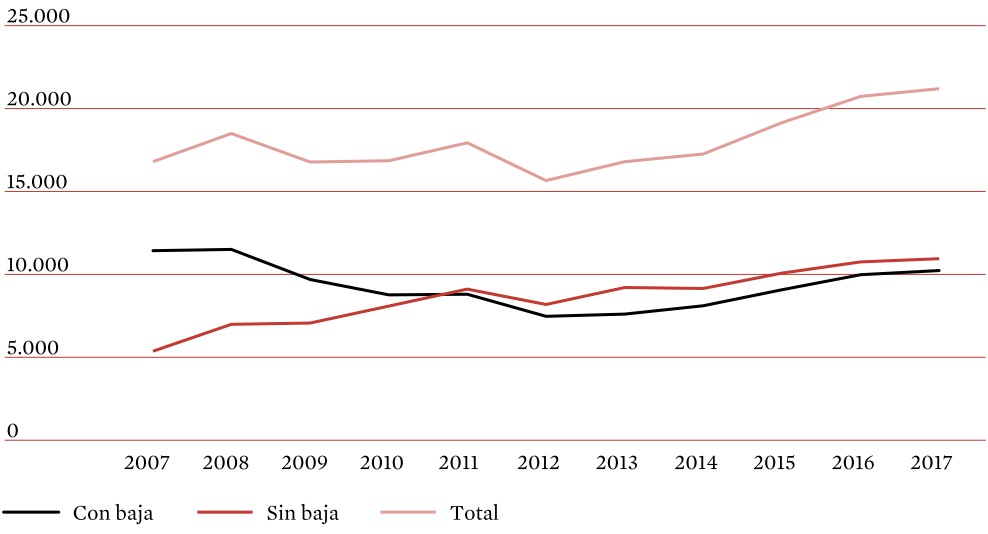
Fuente: INSHT, *Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral.*

no así con respecto a los índices de incidencia de los accidentes graves, que empezaron a repuntar en 2015 (gráfico II-55).

A lo largo de 2017 se comunicaron 21.188 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 2,21 por 100 respecto al año anterior, aunque este incremento fue menor que el registrado en 2016 (que aumentó un 7,60 por 100) (gráfico II-56).

Continuó el aumento de las enfermedades profesionales

GRÁFICO II-56. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2007-2017
(Número de partes comunicados)



Fuente: MEYSS, CEPROSS.

De la totalidad de partes comunicados, 10.237 dieron lugar a baja, incrementándose un 2,63 por 100 respecto a 2016, y las enfermedades sin baja (10.951) aumentaron un 1,82 por 100 respecto al año anterior, incrementos inferiores a los observados en 2016. Estas cifras, suponen una distribución de ambas en el total de 48,3 con baja y 51,7 por 100 sin baja, similar al año anterior, continuando el predominio de los partes sin baja.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción

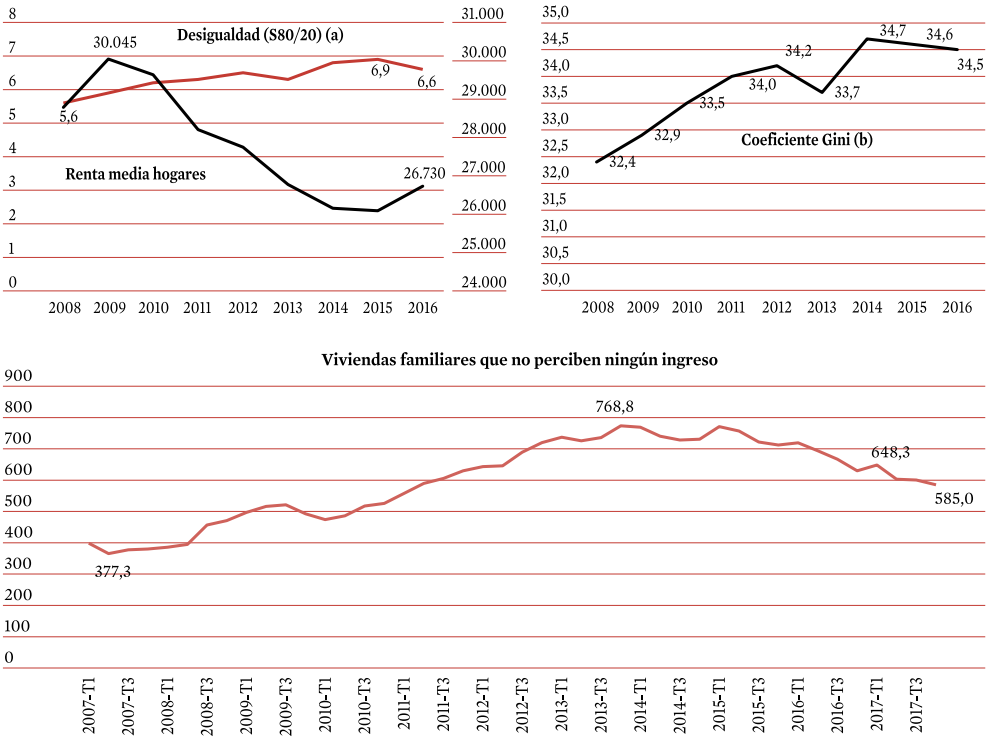
Tras cuatro años consecutivos de crecimiento económico con una importante creación de empleo, en 2017 los principales indicadores de la situación social que se abordan en este capítulo arrojan mejoras apreciables en algunos ámbitos, mientras persiste un amplio margen de avance en otros, que dan idea del amplio camino que queda todavía para superar las secuelas sociales de la crisis. En cuanto a las iniciativas adoptadas en el plano de la normativa y las políticas para abordar los principales desafíos, el año se caracterizó, al igual que el anterior, por una cierta atonía. Se esperaba que durante 2017 materias cruciales para la cohesión social, como la educación y el sistema de pensiones, fueran abordadas en un ámbito de consenso entre las fuerzas parlamentarias alrededor de Pactos de Estado que, salvo en el caso del de Medidas contra la violencia de género, no llegaron a ver la luz en ese año. Tampoco consiguió avanzar la tramitación de la esperada ley que deberá abordar los compromisos de España en materia de cambio climático —un fenómeno por el que nuestro país se ve especialmente afectado.

Mejora desigual de la situación económica de los hogares

Por primera vez desde 2008, la última Encuesta de Condiciones de Vida (INE) de 2016 (referida a las rentas de 2015) arrojaba un aumento de las rentas medias de los hogares, dando muestras ya de una clara mejoría, mientras la desigualdad social comenzaba a descender, aunque lentamente todavía. Con datos más recientes de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA), en 2017 se pudo observar un nuevo descenso del volumen de hogares que no reciben ningún tipo de ingreso. Se trata de indicios alentadores de mejora de algunos indicadores de la situación social que, con todo, se encuentran todavía muy alejados de los valores registrados en 2007, con anterioridad al comienzo de la crisis (gráfico III-1). La recuperación social, por tanto, está avanzando de manera mucho más lenta que la económica.

Pese a la mejora de los ingresos medios, la insuficiencia de ingresos o la sobrecarga de gastos parece ser la norma todavía en la mayoría de los hogares españoles, puesto que en 2016, según la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, solamente el 12,7 por 100 de las familias llegaba a fin de mes con facilidad o con mucha facilidad.

GRÁFICO III-1. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES Y EVOLUCIÓN DESIGUALDAD[(a)]



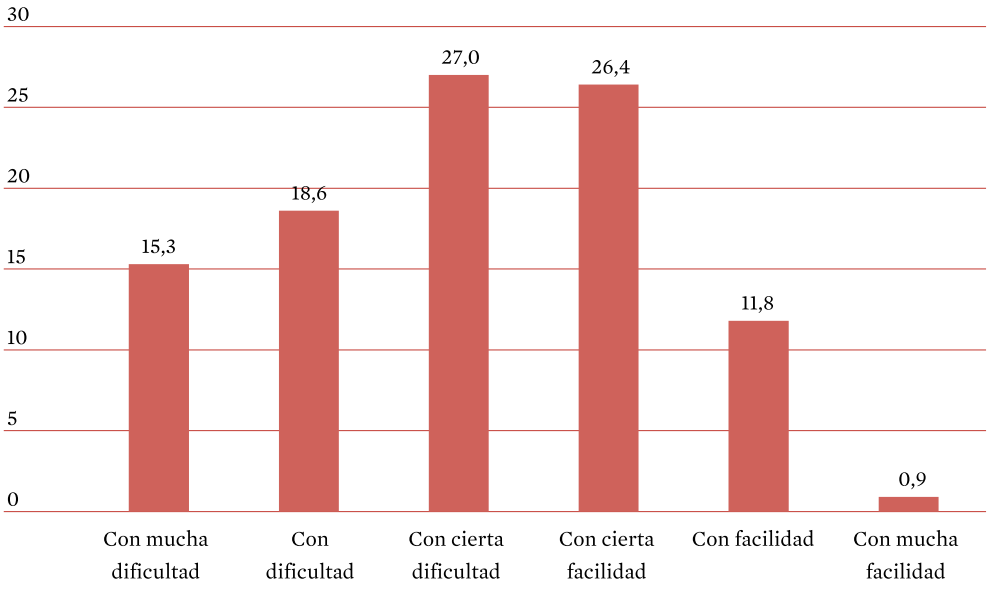
(a) *Ratio 80/20:* posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 de la población con mayores ingresos con la del 20 por 100 con menores ingresos.
(b) *Coeficiente de Gini:* proporción acumulada de la población ordenada por los ingresos equivalentes con la proporción acumulada de los ingresos recibidos por los mismos. Es una medida de desigualdad que toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de desigualdad perfecta.
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida* y *Encuesta de Población Activa.*

Se trata de un porcentaje superior al del año anterior (10,8 por 100), pero todavía por debajo de la proporción de hogares en esa favorable situación antes del comienzo de la crisis, en 2007 (16,6 por 100) (gráfico III-2). Además, el 38,7 por 100 de los hogares no podía hacer frente a gastos económicos imprevistos.

La subida de las rentas medias trajo consigo una nueva elevación del umbral de riesgo de pobreza monetaria (2,4 por 100 respecto al año anterior), que en 2016 se situó en 8.209 euros/año para un hogar unipersonal o en 17.238 euros/año para hogares con dos adultos y dos menores. Por debajo de este nivel de ingresos quedaba el 22,3 por 100 de la población, lo que apenas supuso cambio respecto al año anterior. Se trata de niveles que se mantienen aún por encima de los registrados con anterioridad a la crisis, al igual que sucede con la pobreza severa, la cual afectaba en 2016 al 13,7 por 100 de la población, frente al 10,7 por 100 en 2008 (gráfico III-3).

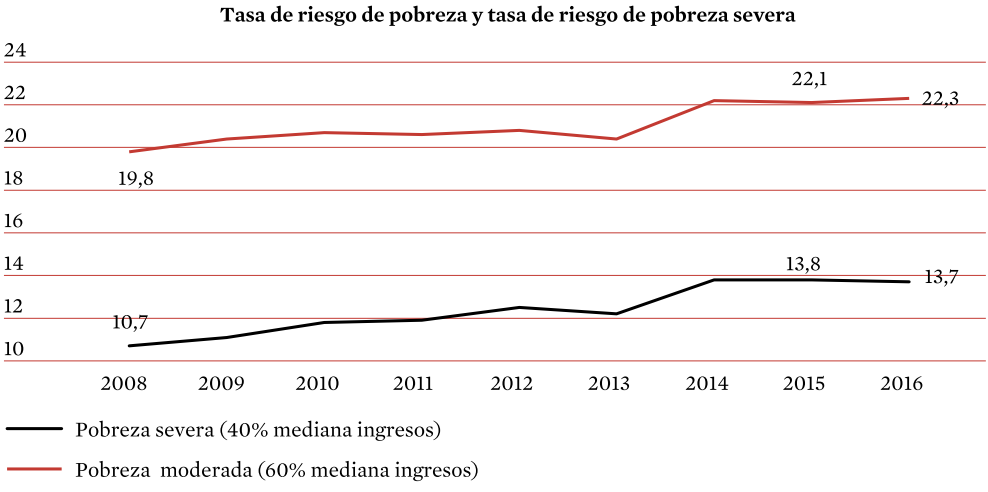
Todavía más de una quinta parte de la población, en riesgo de pobreza monetaria

GRÁFICO III-2. HOGARES, POR DIFICULTAD PARA LLEGAR A FIN DE MES



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida.*

GRÁFICO III-3. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA, 2008-2016



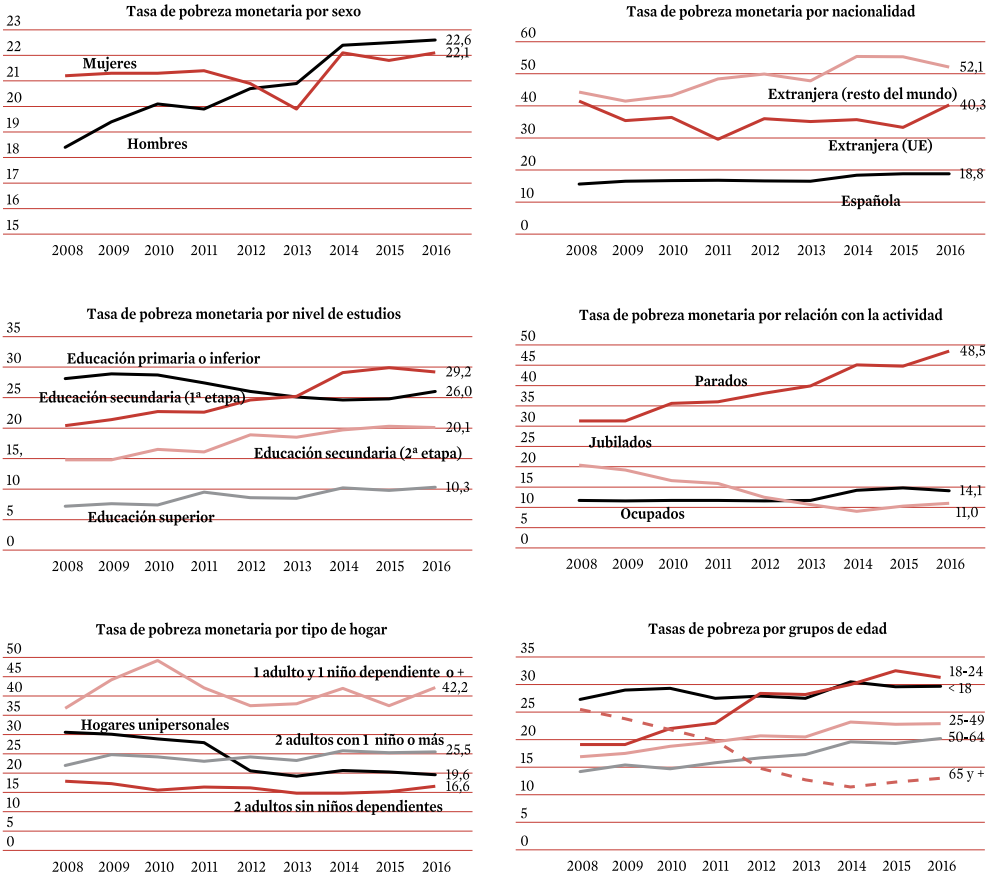
Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida.*

Las situaciones de mayor vulnerabilidad al riesgo de pobreza se concentran en determinados grupos poblacionales: población extranjera, 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 disminuye a medida

que aumenta la edad, alcanzando su nivel más elevado entre los menores de 16 años (28,9 por 100), poniendo de relieve uno de los principales problemas sociales en España, como es la pobreza infantil y la situación de los jóvenes. En relación al nivel de estudios de la población, los datos muestran que los niveles superiores son un claro inhibidor del riesgo de pobreza, en la medida en que se suelen acompañar de una menor incidencia del paro y un mayor acceso a rentas más altas. En cuanto al sexo, y dado el mayor impacto de la crisis en el empleo masculino, la tasa de pobreza entre los hombres superó a la de las mujeres, aunque se sitúan en niveles próximos (gráfico III-4).

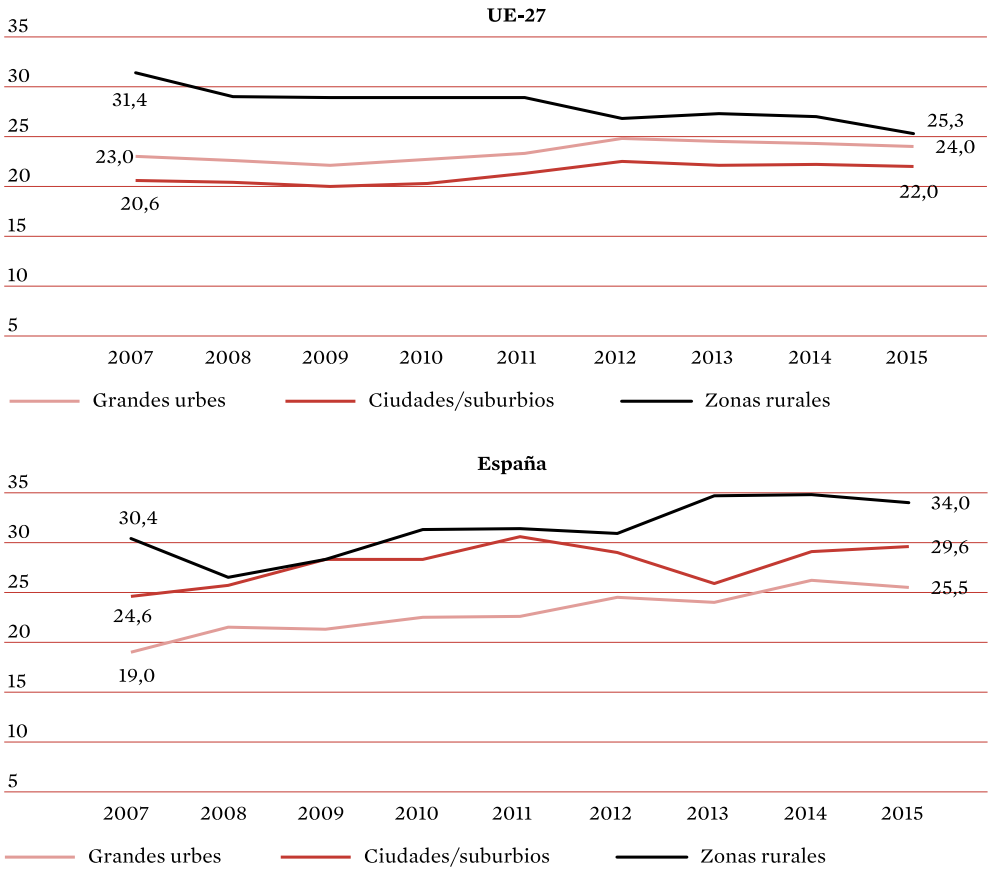
Asimismo, y como se ha analizado en el Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial,* la pobreza y la exclusión social se concentran en las poblaciones urbanas, en consonancia con su mayor volumen poblacional. Sin embargo, el riesgo de caer en situación de pobreza es mayor entre la población que reside en zonas rurales en España.

GRÁFICO III-4. EVOLUCIÓN DEL RIESGO DE POBREZA SEGÚN DISTINTAS VARIABLES



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida.*

GRÁFICO III-5. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL POR GRADO DE URBANIZACIÓN, 2007-2015



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey, 2015.*

La transición hacia una sociedad más igualitaria

La superación de la crisis económica ha traído consigo la recuperación para el debate de cuestiones que habían permanecido en un segundo plano durante los años en que la penuria económica llevó a concentrar los esfuerzos en objetivos de política económica y social más perentorios. La desigual mejora de la situación social, que no alcanza todavía a gran parte de la población afectada por la crisis o no lo hace con la suficiente intensidad como se acaba de ver, ha reavivado las reflexiones en torno a los aspectos distributivos del bienestar, las distintas vertientes del derecho a la igualdad o la eficacia de las políticas de igualdad de oportunidades en nuestro país. Así, el reto de la transición hacia una sociedad más igualitaria desde la perspectiva de género se vuelve a manifestar con intensidad, abriéndose paso nuevamente el debate en torno a las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en

todos los órdenes de la realidad social. De ahí que en todos los apartados de este capítulo, el análisis contemple con especial atención el análisis desde esta óptica.

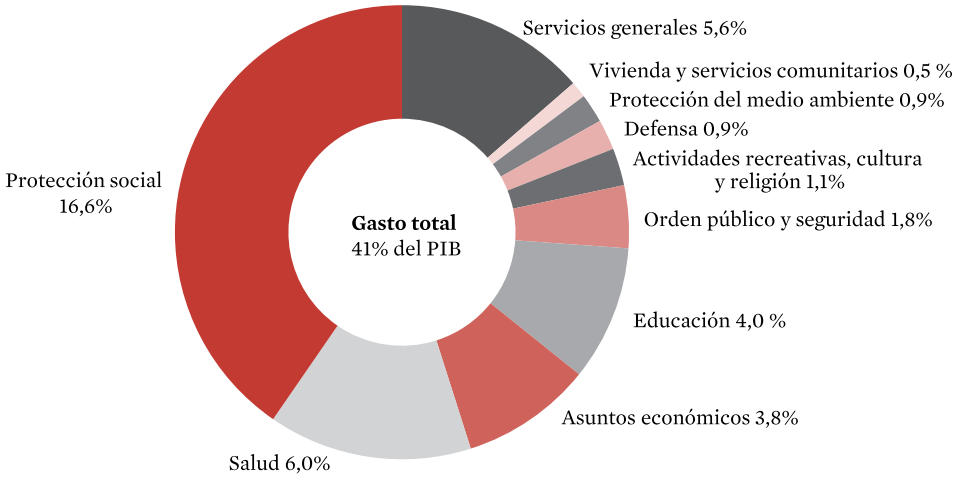
Unido a lo anterior, si durante los años de crisis también se pudo apreciar un cierto letargo en la toma en consideración de las cuestiones directamente relacionadas con la inmigración, la realidad es que durante este tiempo se ha hecho patente la vulnerabilidad de los hogares formados por personas de origen extranjero, como se acaba de ver. El peso adquirido por la población de origen extranjero en nuestro país, que representa en torno al 10 por 100 de la población total, y la previsible importancia de los flujos migratorios como factor de atenuación del impacto del envejecimiento augura que, en la transición hacia una sociedad más diversa, emergerá con fuerza una vez más el desafío de la integración social[1]. Mención aparte merece la cuestión de las migraciones forzosas que dan lugar a solicitudes de protección internacional bajo la figura del asilo o refugio, un tipo de flujos que ha aumentado considerablemente a nivel mundial y que ha dado lugar a una serie de iniciativas a nivel comunitario[2]. En 2017 31.120 personas solicitaron asilo en España, el doble que el año anterior y la cifra más alta de la serie histórica, aunque muy por debajo de otros países europeos, habiéndose concedido el estatuto de refugiadas a 595 personas y reconociéndose la protección subsidiaria a 4.080 personas, la mayor parte originarias de Siria.

Contribución de las políticas sociales a la cohesión social

En las sociedades desarrolladas, la cohesión social se mide a través de una red de indicadores que convergen en buena medida alrededor del principio de confianza mutua (en las instituciones y en los conciudadanos), seguridad, implicación y participación en los asuntos públicos y bienestar social. Además de su contribución al bienestar, un nivel adecuado de protección social y unos servicios públicos de calidad transmiten seguridad a la sociedad, un componente básico de la cohesión social, en la medida en que contribuyen a paliar las consecuencias de situaciones como la vejez o el desempleo, atenuando las desigualdades. Constituyen, además, una inversión social para la propia retroalimentación del desarrollo social, al contribuir a la mejora de las capacidades de los ciudadanos en las distintas etapas de su vida, de modo que puedan seguir manteniendo su autonomía personal y, en la medida de las posibilidades individuales, aportar a la sociedad. Un buen funcionamiento de los dispositivos públicos de protección social y de los servicios esenciales revierte en la confianza en las instituciones, pero, obviamente, esta última depende de otros muchos factores al margen de un desempeño más o menos satisfactorio en estos terrenos.

1. Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo,* en el que se aborda, entre otras cuestiones, el impacto de la inmigración en la oferta de trabajo mundial.
2. Véase *Cuadernos del Consejo Económico y Social. Cauces,* núm. 33/2016, «La respuesta internacional a la crisis de asilo y refugio».

GRÁFICO III-6. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR FUNCIONES, 2017



Fuente: MHFP, *Actualización del Programa de Estabilidad, 2017-2022.*

España es un país europeo que en 2017 dedicaba una cantidad equivalente al 41 por 100 de su PIB al gasto de las Administraciones públicas, constituyendo la protección social la principal función del gasto público, seguida de salud, servicios generales y educación (gráfico III-6). En su mayoría, se trata de vertientes de la protección social que, por sus repercusiones para la cohesión social, son analizadas en este capítulo de la Memoria.

En cuanto a su evolución, destaca el aumento del volumen total de gasto experimentado por algunas dimensiones de la protección social y los servicios esenciales en los años más recientes. En ese incremento del gasto ha tenido mucho que ver, al menos en algunas funciones muy intensivas en personal, como sanidad y educación, la recuperación de partidas salariales como la de la paga extraordinaria suprimida en 2012.

Pese a ese aumento del gasto en términos absolutos, el considerable aumento del PIB en el último año da lugar a que, observando la relación del gasto con esta variable, el porcentaje del gasto público haya descendido del 42,4 por 100 del PIB en 2016 al 41 por 100 en 2017. Como se ha analizado en el capítulo I[3], las previsiones económicas apuntan a la progresiva reducción del gasto público en relación al PIB en los próximos años hasta el 38,6 por 100 del PIB en 2021.

Transición al envejecimiento y distribución intergeneracional del bienestar

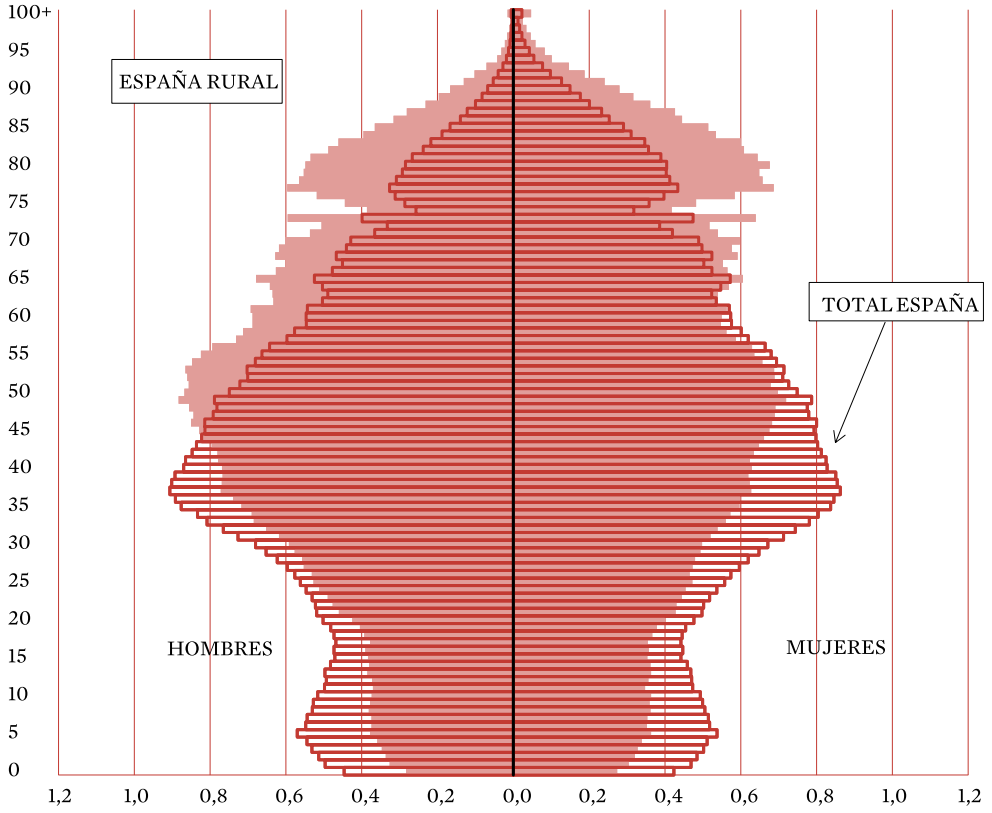
La transición a una sociedad más envejecida agudiza el desafío de cómo preservar a medio y largo plazo el esquema actual de protección social y servicios públicos, en términos de sostenibilidad financiera. Y en un contexto de continuidad de los objetivos de disciplina fiscal, esta

3. Véase en el capítulo I, apartado 3.10 de esta Memoria, *Sector público.*

transición plantea también interrogantes en cuanto a la manera más eficaz y equitativa de distribuir el esfuerzo público entre las distintas demandas sociales, así como sobre las distintas opciones de financiación. Una cuestión que viene surgiendo de manera recurrente en los últimos años es la del cambio en la distribución intergeneracional del bienestar y la reflexión sobre cómo enfocar el diseño del conjunto de las políticas sociales públicas de la manera más equitativa y eficiente para el conjunto de la sociedad.

Se plantean en los próximos años dilemas complejos que no admiten soluciones sencillas. Por el volumen de su generación de *babyboomers*, España es uno de los países que más se verá afectado por el envejecimiento. En 2017 la media de edad se situaba en 44 años, mientras que a comienzos de siglo se situaba ligeramente por debajo de 40 años. Casi una quinta parte de la población (18,7 por 100) estaba compuesta por personas mayores de 65 años, mientras que en caso de mantenerse

GRÁFICO III-7. PIRÁMIDES DE POBLACIÓN DE ESPAÑA, TOTAL Y RURAL*, 2014
(Porcentajes, padrón continuo a 1 de enero de 2014)



* Población que vive en los 5.831 municipios de 2.000 o menos habitantes. Total España: 8.117 municipios, 46.771.341 habitantes.
Fuente: A. Abellán y otros, «Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos», *Informes Envejecimiento en red*, núm. 15, CSIC, 2017.

las tendencias demográficas actuales, las proyecciones de población del INE apuntan a que este grupo de edad alcanzaría el 25,6 por 100 en 2031 y el 34,6 por 100 en 2066.

Como ha tenido ocasión de analizar el CES en su reciente informe ya mencionado, España afronta un importante desequilibrio demográfico en función del hábitat, de modo que el fenómeno del envejecimiento es mucho más acusado en el mundo rural[4], agudizando el impacto de una serie de carencias y demandas en diversos ámbitos, que acentúan los riesgos para la cohesión territorial (gráfico III-7).

Más de la mitad del gasto en protección social se dedica a la subfunción «Edad avanzada», que comprende básicamente la partida de pensiones y atención a la dependencia, en coherencia con la entidad de las necesidades derivadas de la pérdida de salud y de capacidad productiva que conlleva el paso de los años. Además, también buena parte del crecimiento del gasto sanitario obedece al proceso del envejecimiento y contribuye al progreso en términos de longevidad (cuadro III-1). A pesar de la importancia de estas cuestiones, en 2017 no se consiguió alcanzar un consenso en sede parlamentaria sobre la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo, continuándose los trabajos durante 2018.

CUADRO III-1. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL. GASTO PÚBLICO, 2012-2016

(Millones de euros)

Grupos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Educación	43.336	47.044	49.692	48.492	47.137	43.307	42.081	42.520	44.360	44.914	45.936
Vivienda y servicios comunitarios	9.814	11.807	13.976	7.573	6.063	4.824	4.681	5.174	5.561	5.403	5.534
Protección del medio ambiente	10.764	10.884	11.518	11.358	10.174	9.302	8.621	9.096	9.307	9.163	9.905
Actividades recreativas, cultura y religión	16.933	18.140	17.648	17.861	16.214	12.653	11.810	11.958	12.593	12.383	12.676
Salud	61.238	67.292	72.939	71.080	69.240	64.685	63.307	63.492	66.483	67.598	69.258
Protección social	138.843	153.802	172.845	179.290	180.104	182.728	184.448	183.476	184.340	188.289	192.794

(Porcentajes de variación)

Grupos	Variación 2017-2016	Variación 2017-2012	Variación 2007-2017	Variación 2013-2007	Variación 2017-2014
Educación	2,3	6,1	6,0	–2,9	8,0
Vivienda y servicios comunitarios	2,4	14,7	–43,6	–52,3	7,0
Protección del medio ambiente	8,1	6,5	–8,0	–19,9	8,9
Actividades recreativas, cultura y religión	2,4	0,2	–25,1	–30,3	6,0
Salud	2,5	7,1	13,1	3,4	9,1
Protección social	2,4	5,5	38,9	32,8	5,1

Fuente: MHFP, *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función, 2012-2016.*

4. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*

Mientras tanto, como se verá en el apartado de Protección social de este capítulo, otras partidas de gasto más orientadas a sobrellevar necesidades surgidas en momentos del ciclo vital más próximos a la juventud o a las edades centrales (como acceso a la vivienda, así como familia e hijos), reciben una atención escasa en nuestro país. Por su propia configuración, la protección por desempleo (la función de la protección social que cubre todo el ciclo de vida activa de las personas), no alcanza a muchos jóvenes que no han conseguido integrarse en el mundo del trabajo y que requieren oportunidades formativas y laborales para satisfacer su necesidad natural de autonomía.

En este contexto, y como se verá en el apartado correspondiente, el sistema educativo español sigue expulsando prematuramente a una proporción alarmantemente alta de jóvenes que no consiguen finalizar los niveles obligatorios, lastrando su empleabilidad a futuro. Como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, tampoco los que culminan niveles educativos superiores tienen garantizadas sus expectativas laborales en nuestro país. Durante 2017 se ha seguido haciendo esperar el deseable consenso en materia de educación en forma del Pacto de Estado para cuya consecución se constituyó una subcomisión en el Congreso que, a fecha del cierre de esta Memoria, no ha registrado avance significativo.

La transición a una sociedad basada en el conocimiento, el dinamismo y la innovación requerirá una apuesta más efectiva por crear oportunidades para la juventud y una mayor consideración de sus demandas sociales por parte de las instituciones.

Por tanto, como se verá a lo largo de este capítulo, son constatables avances, pero también importantes obstáculos en el camino hacia la recuperación social. En un favorable momento económico, pero complicado contexto sociopolítico, en el que el país atraviesa varias transiciones que pueden afectar a los fundamentos de la cohesión, lograr una mayor interacción entre los objetivos de sostenibilidad social, económica y medioambiental requiere mayores esfuerzos por reforzar la eficiencia, equidad y calidad de las políticas sociales que se abordan en esta Memoria.

Una apuesta más intensa por la eficiencia, equidad y calidad de las políticas sociales

1. La educación en España

1.1. PRINCIPALES RETOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

El desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación es uno de los motores clave del crecimiento identificados por la Unión Europea de cara a la próxima década. Los efectos de la globalización y la creciente digitalización alcanzan de lleno al mundo educativo[5]. Por ello, el análisis de la situación de la

5. Véase Informe CES 3/2018, *El futuro de trabajo* en el que, entre otros aspectos, se abordan los desafíos que emergen de este contexto para los sistemas educativos.

educación en España y los principales desafíos a los que se enfrenta se deben enmarcar en los objetivos y puntos de referencia de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020, sin olvidar las iniciativas que desde la Unión Europea se llevan a cabo con el fin de mejorar los sistemas educativos en todos sus diferentes niveles.

Desde la perspectiva comparada que proporcionan estos indicadores de la Estrategia 2020 (cuadro III-2), 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. Por otro lado, aunque se aproxima a la media de la UE-28, todavía España efectúa un gasto inferior en educación, tiene una menor participación de los adultos en el aprendizaje permanente y una población con inferiores competencias digitales. Pero,

CUADRO III-2. PRINCIPALES INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, 2016

		España	UE-28
Indicadores ET 2020		**2016**	**2016**
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación		19%	10,7%
Participación de los adultos en actividades educativas		9,4%	10,8%
Titulados en educación terciaria (30 a 34 años)		40,1%	39,1%
Educación infantil y atención a la infancia* (desde los 4 años hasta la edad de inicio de escolaridad obligatoria)		97,7%	94,8%
Porcentaje de alumnado de 15 años con rendimiento bajo* en:	Comprensión lectora	16,2%	19,3%
	Matemáticas	22,2%	22,1%
	Ciencias	18,3%	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)	68,0%	78,2%
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)	56,8%	72,6%
	Educación terciaria. Niveles 5 a 8 de la CINE(3)	72,3%	82,8%

* 2015
(1) Educación secundaria superior: bachillerato y similares, enseñanzas de formación profesional de grado medio, certificados de las escuelas oficiales de idiomas de nivel avanzado y similares, y formación profesional básica.
(2) Educación postsecundaria no terciaria: certificados de profesionalidad de nivel 3; programas de corta duración que requieren segunda etapa de secundaria, enseñanzas de formación profesional 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.
Fuente: Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2017,* España.

sobre todo, el sistema educativo español continúa enfrentándose a una alta tasa de abandono escolar temprano, una mayor proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan, y a una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo que es necesario superar.

En España 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. Según el Monitor de la Educación para España de 2017, el índice de empleo de los titulados recientes en nuestro país está aumentando, pero sigue por debajo de la media de la UE-28. Desde 2013 el índice de empleo de los titulados recientes en educación terciaria aumentó en 5,5 puntos hasta alcanzar el 72,3 por 100 en 2016, pero todavía se sitúa bastante por debajo de la media de la Unión Europea y del índice nacional antes de la crisis, del 85,3 por 100. Además, España, con un 37 por 100, tiene también el mayor porcentaje de la Unión Europea de titulados que ocupan empleos que no requieren estudios universitarios. En este contexto, las recomendaciones por país del Semestre Europeo 2017 piden a España que adapte la educación terciaria a las demandas del mercado laboral (Consejo de la Unión Europea, 2017). En 2015 se estableció un sistema de seguimiento de los titulados con el fin de sensibilizar a los nuevos estudiantes sobre futuras perspectivas laborales[6].

La integración laboral de los titulados universitarios continúa planteando problemas

Desde la Unión Europea se ha avanzado en iniciativas dirigidas a abordar cuestiones que también son prioritarias para España, tales como el desarrollo escolar y la docencia excelente, una nueva agenda para la educación superior y un nuevo plan de acción de educación digital.

A este respecto, cabe señalar que en 2017 la Comisión Europea aprobó una Comunicación sobre el desarrollo escolar y docencia excelente[7], según la cual es preciso actuar para mejorar la calidad y el rendimiento de la educación escolar, pues presenta deficiencias en cuanto al desarrollo de competencias, y no siempre desempeña plenamente su papel de promotora de la equidad y la justicia social. Para el logro de un desarrollo escolar y docencia excelente, propone una serie de acciones que actúen en tres ámbitos: el desarrollo de escuelas mejores y más inclusivas; el apoyo a los profesores y a los directores de los centros escolares para conseguir una docencia y un aprendizaje excelentes, y un aumento de la eficacia, la equidad y la eficiencia en la gobernanza de los sistemas de educación escolar.

6. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2017,* España.
7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Desarrollo escolar y docencia excelente para un gran comienzo en la vida,* COM (2017) 248 final.

La Comisión Europea ha establecido en 2017 una nueva agenda para la educación superior[8], que aunque se basa en el trabajo ya realizado[9], reorienta los esfuerzos en las oportunidades y los retos actuales. Como se puso de relieve en la consulta pública sobre el futuro apoyo de la Unión Europea a la educación superior realizada en 2016[10], los sistemas de educación superior de Europa se enfrentan a retos, entre los que se incluyen: un desfase entre las capacidades que Europa necesita y las capacidades que tiene, unas divisiones sociales persistentes y crecientes, una laguna en materia de innovación, y una realidad en la que los diferentes componentes de los sistemas de educación superior no siempre trabajan juntos con fluidez.

Además, existen nuevas iniciativas a escala de la Unión Europea para alcanzar esos objetivos, entre otras, el seguimiento de los titulados; la utilización de financiación europea, por ejemplo Erasmus+, para ayudar a instituciones de educación superior a desarrollar estrategias para ser más inclusivas; la ampliación del modelo del sistema de innovación regional del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología a más universidades y regiones; la realización de una revisión de las estructuras de financiación, incentivos y recompensas de los sistemas de educación superior, como base para el intercambio de mejores prácticas; la creación de un centro de conocimientos sobre la educación superior, y la simplificación de la movilidad facilitando el intercambio electrónico de datos de estudiantes.

A principios de 2018 la Comisión Europea publica el Plan de Acción de Educación Digital[11], que se centra específicamente en los sistemas de educación y formación iniciales, abarca todas las etapas educativas, y está en consonancia con la declaración ministerial sobre la economía digital emitida en 2017 por el G-20, en la que se reconoce de manera global que puede ser necesario ajustar todas las formas de educación y aprendizaje permanente para aprovechar las nuevas tecnologías digitales. El Plan de Acción tiene tres prioridades: hacer un mejor uso de la tecnología digital en la enseñanza y el aprendizaje, desarrollar competencias y capacidades digitales pertinentes para la transformación digital, y modernizar la educación mediante la previsión y un mejor análisis de los datos. Para abordar estas prioridades establece medidas que incluyen: proporcionar herramientas que ayuden a los educadores y formadores a hacer un mejor uso de la tecnología, como

El Plan de Acción de Educación Digital para Europa

8. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una *Agenda renovada de la Unión Europea para la educación superior,* COM (2017) 247 final.
9. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Apoyar el crecimiento y el empleo. Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa,* COM (2011) 0567 final.
10. Véase el anexo II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Nueva Agenda de Capacidades para Europa.
11. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el *Plan de Acción de Educación Digital,* COM (2018) 022 final.

una mejor conectividad a Internet; orientar las actuaciones hacia el desarrollo de las competencias digitales pertinentes, y aumentar y renovar los esfuerzos por modernizar la educación mejorando las pruebas y el análisis.

Los indicadores de seguimiento del Plan de Inclusión Digital y Empleabilidad de la Agenda Digital para España 2013-2015[12], muestran que hasta mediados de 2016 se ha realizado formación para la mejora de las competencias digitales que han beneficiado a más de 50.000 personas de colectivos desfavorecidos, y se ha conseguido que cerca de 500 personas con discapacidad hayan sido integradas en el mercado laboral. Por otro lado, respecto a las líneas establecidas en el objetivo de adecuar el sistema formativo formal para impulsar la capacitación digital y la formación de nuevos profesionales TIC, se ha creado el Centro de Referencia Nacional de Comercio electrónico y marketing digital, y se ha constituido el Comité de Innovación de Ofertas Formativas Digitales en el que participan el sector público, las universidades y el sector privado para avanzar en la revisión de la oferta de titulaciones universitarias en el ámbito de la economía digital[13]. Finalmente, el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital trabaja actualmente en la elaboración de la nueva Estrategia Digital para una España Inteligente (EDEI) en la que se identifiquen los nuevos retos aparecidos en los últimos años y cómo abordarlos[14].

Por otro lado, en 2017 el Consejo Europeo ha ampliado el objetivo de inversión y la duración del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), que es la iniciativa emblemática del Plan de Inversiones para Europa de la Unión Europea. Hay que recordar que este fondo, junto al Fondo Social Europeo, Erasmus+ y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, son los principales instrumentos de inversión en educación y formación, y que, bajo los mismos, es posible desarrollar proyectos de mejora de infraestructura de escuelas y universidades, que los estudiantes se beneficien de mejores intereses de sus préstamos, o beneficiar proyectos que impulsen el triángulo de conocimiento.

Por último, se han adoptado iniciativas comunitarias para seguir haciendo frente a la persistente heterogeneidad de la regulación de las profesiones en los distintos países europeos, circunstancia que incide negativamente en la prestación de servicios y en la movilidad de los profesionales. En esta dirección, la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva[15] orientada a abordar la actual falta de claridad respecto a los criterios utilizados por las autoridades nacionales a la hora de establecer requisitos

12. Gobierno de España, *Informe Anual 2016 de la Agenda Digital para España y Documento de Apoyo,* julio de 2016.
13. En este sentido cabe señalar la publicación por parte del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital del libro blanco para el diseño de las titulaciones universitarias en el marco de la economía digital, que está previsto que se revise bienalmente con el fin de actualizar la información y evitar la obsolescencia del mismo.
14. Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, *Resultados preliminares de la consulta pública sobre la Estrategia Digital para una España Inteligente.*
15. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones, Bruselas, 10 de enero de 2017, COM (2016) 822 final (2016) 0404 (COD).

restrictivos del acceso a las profesiones reguladas o su ejercicio. La propuesta intenta avanzar en un planteamiento común en el que prime el principio de proporcionalidad en el establecimiento de dichos requisitos, con el fin de evitar la fragmentación del mercado interior y eliminar las barreras de acceso a determinadas actividades por cuenta propia o ajena y su ejercicio.

La participación de la población adulta española en las actividades de aprendizaje ha aumentado

Recientemente, el INE ha publicado los datos correspondientes a 2016 de la Encuesta sobre la participación de la población adulta en las actividades de aprendizaje, que permite conocer las actividades de formación y aprendizaje realizadas por la población adulta y la situación respecto al año 2011, cuando se realizó la anterior encuesta.

Casi 14 millones de personas entre 18 y 64 años realizaron algún tipo de actividad de Formación (formal o no formal) en 2016. Ello supone el 47,7 por 100 de dicha población (6,6 puntos más que en 2011). El 16,2 por 100 de la población adulta (4,7 millones de estudiantes) participaron en educación formal[16], el 40,6 por 100 en educación no formal[17] (11,8 millones de personas) y el 60,1 por 100 (17,5 millones) intentaron adquirir conocimientos por su cuenta[18]. Entre 2011 y 2016 la participación de la población en actividades de educación formal ha aumentado en 4,3 puntos (del 11,9 al 16,2 por 100), mientras la participación en actividades de educación no formal en este periodo lo hizo en 5,8 puntos (del 34,8 al 40,6 por 100).

Hombres y mujeres han participado de forma similar en los tres tipos de aprendizajes, y la proporción de personas que realizaron alguna actividad educativa se va reduciendo con la edad. Lógicamente, los más jóvenes participaron en la educación formal en mayor grado (69,3 del total), pues tienen edades muy relacionadas con la finalización de sus estudios, pero también es superior su participación en la educación no formal y en el aprendizaje informal. La población extranjera participa menos en actividades de educación formal y no formal, así como en el aprendizaje informal. Finalmente, son los ocupados, y sobre todo los que trabajan a tiempo completo, los que participan en mayor proporción en la educación no formal (cuadro III-3). Algo más de la mitad (58,1 por

16. Educación formal es la educación institucionalizada, intencionada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados para ello que, en su conjunto, constituyen el sistema educativo formal del país. Por definición, los programas de la educación formal y las correspondientes certificaciones son reconocidos oficialmente, aunque la duración mínima de la actividad ha de ser al menos de un semestre.
17. Educación no formal es aquella educación institucionalizada, intencionada y organizada por un proveedor de educación, pero que no está normalizada. La educación no formal se caracteriza por ser una alternativa o complemento a la educación formal de las personas, dentro del proceso de educación y formación permanente a lo largo de la vida y, si conduce a alguna acreditación, esta no es reconocida oficialmente.
18. Aprendizaje informal es el aprendizaje deliberado, pero menos organizado y estructurado que las actividades educativas y puede incluir eventos de aprendizaje (actividades) que tienen lugar en la familia, en el lugar de trabajo y en la vida diaria de cada persona, pero no está institucionalizada.

100) de los participantes en educación no formal lo hicieron en actividades relacionadas con la formación guiada en el puesto de trabajo, el 37,6 por 100 en cursos teóricos y conferencias, el 32,6 por 100 en talleres o seminarios teórico-prácticos y el 17,7 por 100 recibió clases particulares impartidas por un profesor remunerado. Por otro lado, es relevante señalar que las principales vías de obtención de conocimientos a través del aprendizaje informal fueron mediante el uso de ordenador, con o sin Internet (el 80 por 100 de estas personas autodidactas), por libros, revistas u otro material impreso (59,7 por 100) y por medio de un familiar, amigo o compañero de trabajo (37 por 100).

CUADRO III-3. PERSONAS ENTRE 18 Y 64 AÑOS DE EDAD QUE HAN REALIZADO ACTIVIDADES EDUCATIVAS EN LOS ÚLTIMOS 12 MESES SEGÚN TIPO DE EDUCACIÓN

Características sociodemográficas y relación con la actividad	Total personas	Total personas que realizan actividades de educación formal		Total personas que realizan actividades de educación no formal		Total personas que realizan actividades de aprendizaje informal	
		Absolutos	%	Absolutos	%	Absolutos	%
Total	**29.143.624**	**4.715.973**	**16,2**	**11.822.954**	**40,6**	**17.518.283**	**60,1**
Sexo							
Hombre	14.574.051	2.279.919	15,6	5.960.271	40,9	8.748.251	60,0
Mujer	14.569.573	2.436.054	16,7	5.862.683	40,2	8.770.032	60,2
Edad							
De 25 a 64 años	26.034.809	2.560.447	9,8	10.184.086	39,1	15.285.889	58,7
De 18 a 24 años	3.108.815	2.155.526	69,3	1.638.868	52,7	2.232.393	71,8
De 25 a 34 años	5.411.152	1.206.923	22,3	2.431.532	44,9	3.585.044	66,3
De 35 a 44 años	7.609.470	757.299	10,0	3.285.041	43,2	4.543.780	59,7
De 45 a 54 años	7.238.397	453.773	6,3	2.850.849	39,4	4.190.571	57,9
De 55 a 64 años	5.775.790	142.451	2,5	1.616.663	28,0	2.966.494	51,4
Nacionalidad							
Española	25.869.699	4.307.974	16,7	10.851.671	41,9	15.562.265	60,2
Extranjera	3.241.404	399.819	12,3	961.023	29,6	1.938.254	59,8
Relación con la actividad							
Activo	23.008.846	2.554.881	11,1	9.923.547	43,1	13.858.193	60,2
Ocupado	17.865.544	1.941.277	10,9	8.489.853	47,5	10.774.343	60,3
Ocupado a tiempo completo	14.677.042	1.453.471	9,9	7.241.165	49,3	8.795.873	59,9
Ocupado a tiempo parcial	3.188.503	487.806	15,3	1.248.688	39,2	1.978.470	62,1
Parado	5.143.301	613.604	11,9	1.433.695	27,9	3.083.850	60,0
Inactivo	6.093.369	2.160.317	35,5	1.897.727	31,1	3.636.526	59,7
Estudiante	2.167.028	1.967.783	90,8	1.200.202	55,4	1.697.601	78,3
Jubilado	844.606	25.478	3,0	152.961	18,1	409.124	48,4
Incapacitado permanente	714.773	16.356	2,3	94.378	13,2	326.148	45,6
Labores del hogar	1.701.111	47.583	2,8	249.662	14,7	824.608	48,5
Otra situación	665.851	103.118	15,5	200.524	30,1	379.045	56,9
Negativa/No sabe	41.409	775	1,9	1.680	4,1	23.563	56,9

Fuente: INE, *Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje (EADA)*. Año 2016. Avance de resultados.

Necesidad de aumentar la participación de la población adulta en el aprendizaje a lo largo de la vida

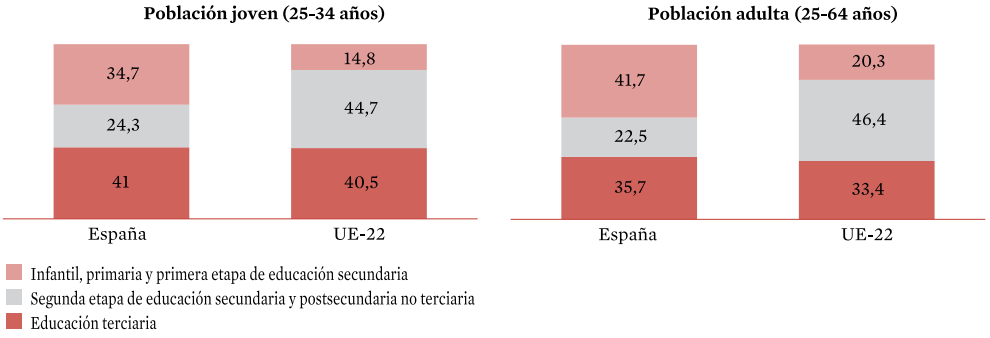
A pesar de los avances, uno de los principales retos para España, al igual que para otros países europeos, es mejorar las cualificaciones de su población y reducir las tasas de bajo rendimiento en las competencias básicas. Los avances en la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente son muy limitados. En 2016 España, al igual que 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 (cuadro III-2). Además, tanto en España como en la media de la Unión Europea, la participación de las personas poco cualificadas en las actividades de aprendizaje permanente es más baja que entre las personas con mayor nivel educativo. Por otro lado, un reciente estudio del Cedefop[19] proporciona una estimación del valor individual y social en términos monetarios de un aumento más rápido del nivel general de competencias en los Estados miembros en comparación con la tendencia actual, que muestra claramente los beneficios potenciales de una (posible) política pública destinada a reducir la proporción de adultos poco cualificados en la Unión Europea durante la próxima década.

Respecto a esta baja participación en España, es importante señalar que, según el módulo del año 2016 de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE[20], la proporción de personas de 16 y más años a las que les hubiera gustado cursar algún tipo de estudios o formación en los últimos 12 meses pero no lo hicieron se situó en el 19,2 por 100 (7,4 millones de personas), siendo la limitación de tiempo (53 por 100) y el no poder permitírselo económicamente (24,7 por 100) los principales motivos de no haber cursado algún tipo de formación. Por otro lado, son las personas de 30 a 44 años y con menor renta (primer quintil) entre las que se produce esta situación con más frecuencia (30,7 y 22,3 por 100, respectivamente), pero mientras que entre las primeras el 58,3 por 100 no participó por limitación de tiempo, entre las segundas la razón económica tuvo más peso (43,2 por 100).

Mejorar la participación de los adultos tiene especial relevancia en España, ya que la proporción de la población española adulta poco cualificada está por encima de la media de la UE-22 y las competencias básicas de la población adulta española ofrecen peores resultados[21]. Pero también entre los jóvenes, dado el menor nivel educativo alcanzado por los jóvenes españoles (gráfico III-8), siendo el abandono escolar temprano y la menor propensión de los estudiantes españoles a realizar estudios profesionales, algunas de las causas más importantes de estas diferencias con la media de los países de la UE-22.

19. Cedefop, *Research paper. Investing in skills pays off: the economic and social cost of low-skilled adults in the EU, 2017.*
20. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida.* Módulo año 2016. Acceso a los servicios.
21. Véase Memoria CES 2015, sobre resultados PIAAC.

GRÁFICO III-8. NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO POR LA POBLACIÓN ADULTA Y JOVEN



Fuente: OCDE, *Panorama de la educación 2017.*

La Comisión Europea ha señalado[22] que para mejorar las competencias básicas de la población adulta son necesarios programas de alta calidad, que deberían incorporar a los adultos excluidos y un uso más efectivo de las TIC. Las estrategias para implementar las TIC en el aprendizaje deberían asegurar un equilibrio entre una visión clara para promocionar las competencias digitales de los adultos y enganchar el potencial digital; asegurarse la disponibilidad de una alta calidad de los recursos de aprendizaje, mejorar la coherencia de las diferentes tendencias en la política y provisión del aprendizaje de adultos, y que las políticas se guíen por la información que proporciona la evidencia y una apropiada monitorización. En este sentido, el estudio del Cedefop antes mencionado muestra que la educación formal por sí sola no puede explicar todas las diferentes dimensiones del fenómeno de baja cualificación, y que las acciones de política efectivas deben reconocer y enfocarse en las diferentes necesidades y características de las subpoblaciones de baja cualificación.

Resulta relevante el trabajo desarrollado durante 2017 a nivel comunitario de cara a la próxima revisión de la Recomendación de 2006 relativa a las competencias clave en el aprendizaje permanente[23]. La finalidad de esta revisión es reflejar el impacto en las competencias de la evolución política, social, económica, ecológica y tecnológica desde entonces, así como mejorar el desarrollo de las competencias clave de las personas de todas las edades a lo largo de su vida, y dar orientaciones a los Estados miembros sobre cómo conseguirlo. Se insiste especialmente en

Revisión de la Recomendación de 2006 de las competencias clave en el aprendizaje permanente

22. Comisión Europea, *Improving Policy and Provision for Adult Learning in Europe. Report of the Education and Training 2020 Working Group on Adult Learning 2014-2015,* 2015.
23. Comisión Europea, *Propuesta de recomendación del Consejo relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente,* COM (2018) 24 final.

el fomento del dinamismo emprendedor y la mentalidad innovadora para liberar el potencial personal, la creatividad y la iniciativa propia. En la propuesta de revisión de dicha Recomendación, la Comisión señala una serie de medidas para fomentar las competencias en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) y motivar a más jóvenes para hacer carrera en estos ámbitos. Para ello, se propone un nuevo marco de competencias clave que establece ocho competencias fundamentales[24]. Además, para seguir promoviendo una visión común de las competencias digitales y el espíritu empresarial, la Comisión ha desarrollado dos marcos adicionales: el marco de referencia europeo para el emprendimiento, y el marco para el desarrollo y comprensión de las competencias digitales en Europa. Por otro lado, está preparando una Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza.

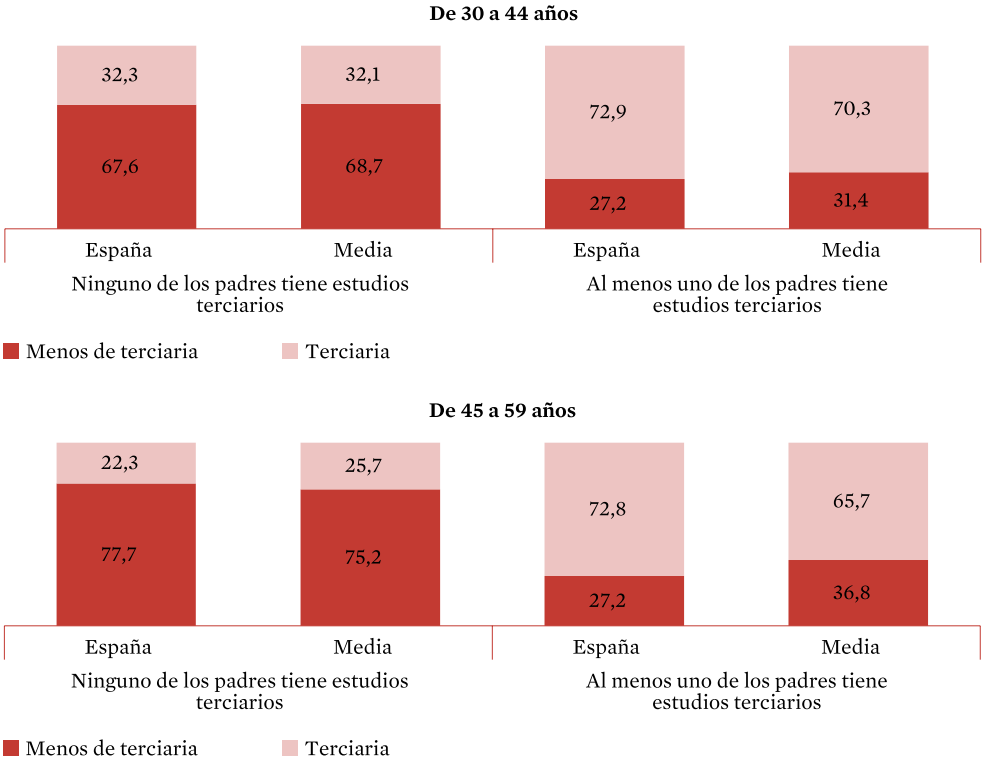
La estrecha relación entre los logros educativos y los resultados en otras parcelas de la realidad económica, social y laboral[25], pone de relieve la importancia del reforzamiento de la dimensión inclusiva de la educación. Este importante papel de la educación en la prevención y reducción de las desigualdades sociales se refleja en la evolución intergeneracional del nivel de educación de la población.

La movilidad educativa intergeneracional

De forma similar al promedio de los 22 países considerados por la OCDE, los datos confirman el avance intergeneracional de la movilidad educativa ascendente en España, considerando el nivel educativo alcanzado por los adultos de entre 30 y 44 años, así como por el grupo de entre 45 y 59 años, en comparación con el de sus padres. Así, el 32,3 por 100 de la población española de 30 a 44 años cuyos padres no obtuvieron un título de educación terciaria, logra titular en este nivel. La movilidad ascendente registrada es algo menor en el siguiente grupo de más edad, el de los adultos españoles de 45 a 59 años (22,3 por 100). También muestra la estrecha relación entre el nivel formativo de padres e hijos. Así, en España casi tres de cada cuatro personas (72,9 por 100) de 30 a 44 años con al menos un progenitor con estudios terciarios ha alcanzado el mismo nivel, mientras que si ninguno de los padres tiene estudios terciarios la proporción baja al 32 por 100 (gráfico III-9).

24. Comunicación en la lengua materna, comunicación en lenguas extranjeras, competencia matemática y competencias básicas en ciencia y tecnología, competencia digital, aprender a aprender, competencias sociales y cívicas, sentido de la iniciativa y emprendimiento, y conciencia y expresión culturales.
25. Las personas con solo un nivel de educación básico tienen casi tres veces más probabilidades de vivir en la pobreza o la exclusión social que las que completan la educación terciaria (INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2017); los niños de entornos sociales desfavorecidos tienen un rendimiento inferior en la escuela al de sus compañeros con una mejor situación y también se constatan notorias diferencias en el rendimiento educativo del alumnado de origen extranjero respecto a la de los nacidos en el país, diferencias que frecuentemente se asocian con la situación socioeconómica de sus hogares (programa PISA de la OCDE).

GRÁFICO III-9. MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL. ESPAÑA Y OCDE, 2015
(Porcentajes relativos al nivel de estudios entre adultos —de 30-44 años y de 45-59 años—, según estudios terciarios de los padres)



Fuente: OCDE, *Panorama de la educación 2017.*

El gasto total y público en educación en España respecto a los países de la Unión Europea

En 2014 el gasto total por alumno en instituciones educativas en España fue inferior al promedio de los países de la OCDE y al de la UE-22. Sin embargo, el gasto por alumno, como porcentaje del PIB per cápita, fue en España similar al de la OCDE y al de la UE-22, siendo incluso mayor al de OCDE en el caso de educación secundaria.

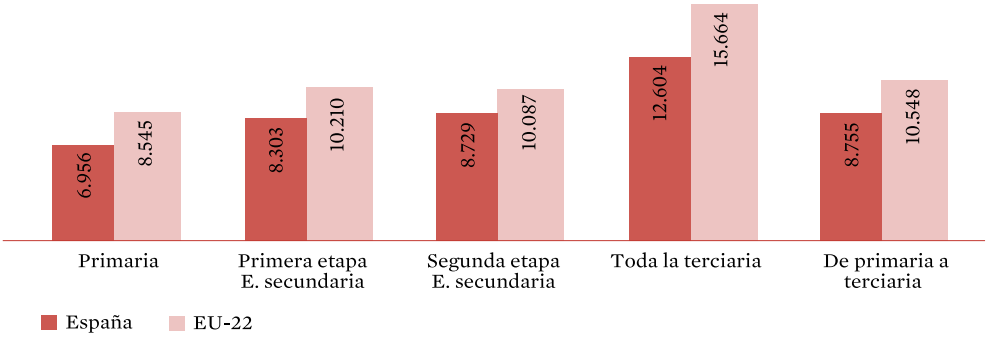
El gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) fue en España, en 2014, de 8.752 dólares frente al promedio de la UE-22 (10.897$). En ambos casos, el gasto total por alumno aumenta con la etapa educativa, aunque en todas las etapas educativas el gasto por alumno en España es inferior (gráfico III-10).

El gasto anual (público y privado) por alumno en relación al PIB per cápita, muestra los recursos que destina cada país en relación a su nivel de riqueza. En 2014 España tuvo un gasto anual por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) del 20,7 por 100 en primaria, 25,4 por 100 en secundaria, y del 37,1 por

GRÁFICO III-10.

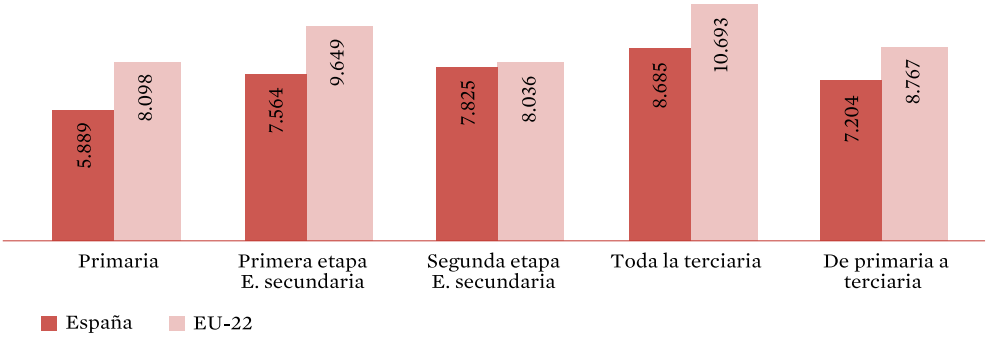
GASTO TOTAL ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS*, 2014

(En dólares equivalentes convertidos según la paridad del poder adquisitivo, PIB, por nivel de educación)



GASTO PÚBLICO ANUAL EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS*, POR ALUMNO, 2014

(En dólares equivalentes convertidos según la paridad del poder adquisitivo, PPA, para el PIB, por nivel de educación, basada en equivalentes a tiempo completo)



* Instituciones públicas y privadas
Fuente: OCDE, *Panorama de la educación 2017*.

100 en terciaria, en relación al PIB por habitante, similar al nivel de los promedios de la UE-22 (22, 25,8 y 39,2 por 100, respectivamente).

Dada la importancia de la efectividad en el uso de los recursos educativos, cabe hacer referencia a los estudios de la OCDE orientados a su mejora[26]. Esta organización pone de manifiesto la dificultad de obtención de datos en detalle que informen de la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos dada la ausencia de compromisos anuales de proporcionar este tipo de datos a nivel nacional en este capítulo. Tampoco existen objetivos concretos o de detalle que deban ser cumplidos por los centros educativos en cuanto a mantener la eficacia en el uso de sus recursos. En España, la eficacia

Necesidad de avanzar hacia la efectividad en el uso de los recursos educativos

26. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, revisión de la OCDE de las políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos, *Informe país España,* marzo de 2016.

en el uso de los recursos es competencia de cada Consejería de Educación, establecida en base a normativa jurídica propia, o también en desarrollo de normativa estatal. Por ello, no es posible establecer comparaciones entre comunidades autónomas en cuanto a su propia eficacia en el uso de sus recursos públicos, puesto que existe amplia diversidad en la normativa o instrucciones establecidas para los centros educativos en cada una de ellas. Sin embargo, de forma indirecta se pueden establecer correlaciones para el conjunto del país, entre la financiación de la educación, en términos del nivel de gasto público implicado y la escasa recompensa en términos de rendimiento educativo de los estudiantes, tal como han puesto de manifiesto las ediciones precedentes de PISA. Finalmente, la OCDE señala que, aunque en España no existe como tal una investigación sistemática de este capítulo de eficiencia en el uso de los recursos, las evidencias mostradas en PISA pueden ser una buena guía para profundizar en la mejora de la misma.

La financiación de la educación generalmente proviene de diferentes fuentes: Administraciones públicas, instituciones privadas, los estudiantes y/o sus familias. En todos los países de la OCDE se suele financiar, en mayor o menor grado, a las instituciones educativas, y dicha financiación se puede realizar a través de subsidios o financiación directa a las instituciones basados en matriculaciones o créditos, o bien subsidiando a los estudiantes, las familias y otras organizaciones privadas, a través de becas, subsidios o préstamos.

El reparto público-privado de los costes de la educación en España-OCDE

El papel de las transferencias públicas a los distintos agentes para incrementar el acceso a la educación en todos los niveles ha sido analizado recientemente por la OCDE[27]. En España, como en muchos países de la OCDE, este tipo de transferencias[28] juegan un papel en la financiación indirecta de la educación. En el ámbito de la OCDE, estas transferencias representan alrededor del 3 por 100 del gasto total en los niveles primario, secundario y post-secundario no terciario. En el nivel terciario, representan, como media, una proporción superior en el gasto total, aunque se producen importantes diferencias entre países desde el 30 por 100 o más de los Países Bajos, Reino Unido, a menos del 10 por 100 en Francia o España.

En los niveles educativos obligatorios y post-obligatorios no terciarios, España se encontraba en 2014, junto a Portugal o Italia, entre los países con una alta proporción

27. OCDE, *Who really bears the cost of education. How the burden of education expenditure shifts from the public to the private sector. Education indicators in focus,* núm. 56, noviembre de 2017.
28. Las transferencias de fondos de público a privado se consideran gasto público cuando se presenta la fuente inicial de los fondos antes de las transferencias hacia las entidades privadas, y gasto privado cuando se presenta la fuente final de los fondos, después de hechas las transferencias. Las transferencias de público a privado incluyen: becas (subvenciones no reembolsables), préstamos públicos a estudiantes (que deben reembolsar) y transferencias del gobierno y algunos otros pagos (principalmente subvenciones) a entidades privadas.

de gasto privado sobre el total del gasto en educación, siendo escasa la proporción de las transferencias públicas que financia estos costes[29]. En educación terciaria en España (como Francia y Portugal) el porcentaje de gasto privado sobre el gasto total es bajo, al igual que el peso de las transferencias públicas en la financiación de ese tipo de gastos.

Según el análisis realizado por el Observatorio del Sistema Universitario[30], el gasto total por estudiante universitario (en paridad de poder adquisitivo) en España en 2014, con independencia del tipo de universidad pública o privada, se sitúa en 13.464 euros/estudiante, por debajo de la media de la UE-22 (16.189 euros/estudiante)[31]. También el gasto total en universidades como proporción del PIB en España es menor (1,08 por 100 del PIB) que el de la UE-22 (1,27 por 100). Además, este indicador ha retrocedido desde 2009 en España (14.191 euros/estudiante), mientras que en el promedio de la UE-22 ha aumentado (13.051 euros/estudiante). Por otro lado, los datos sobre la financiación pública de la enseñanza terciaria como porcentaje del PIB, muestran que en 2014 en España (0,96 por 100) dicho gasto es inferior al promedio de los países de la UE-22 (1,27 por 100), situándose en la sexta posición por abajo. Además, esta financiación ha retrocedido bastante respecto a 2009 (1,14 por 100 del PIB). También si se considera la proporción de los presupuestos públicos destinados a enseñanza terciaria, España (2,16 por 100) se sitúa en 2014 muy lejos de la media de la UE-22 (2,43 por 100). Además, esta proporción en España ha disminuido respecto a 2009 (2,47 por 100), mientras que la media de la UE-22 disminuía muy ligeramente del 2,71 por 100 al 2,67 por 100.

La financiación pública de la educación terciaria por debajo de la UE-22 y la aportación de las familias por encima

Finalmente, los datos sobre la estructura de los ingresos en la financiación de la educación terciaria, muestran que la proporción que representa la financiación pública en el conjunto de los ingresos en España (con un 68,5 por 100) se sitúa casi 10 puntos porcentuales por debajo de la media de la UE-22 (78,3 por 100), y solo tres países de la Unión Europea se sitúan por debajo de nuestro país (Italia, Portugal y el Reino Unido); mientras que la proporción que representa la aportación directa de los estudiantes y sus familias en España (con un 28,2 por 100) supera la media de la UE-22 (15,2 por 100) en 13 puntos porcentuales, y en solo dos países de la Unión Europea (Portugal y el Reino Unido) la proporción es mayor que en nuestro país. La proporción de alumnado universitario (ISCED 5 a 8) matriculado en instituciones de carácter privado en España era en 2015 del 17,8 por 100, un porcentaje inferior a la

29. Como gasto o costes privados, la OCE considera gastos del tipo de las tasas de matriculación y otros pagos a cargo del estudiante o de las familias a instituciones educativas y externas.
30. *Observatorio del Sistema Universitario. ¿Quién financia la universidad?,* diciembre de 2017.
31. Los datos presentados en este informe se refieren a las universidades públicas españolas, salvo la UNED, la UIMP, y la Universidad Internacional de Andalucía (UIA), dado que, por sus características, no son comparables con el resto.

UE-28 (26,6 por 100), y similar a Portugal (16,4 por 100) o Austria (17 por 100). El porcentaje de matriculados en universidades privadas ha crecido en la última década y representa, en el curso 2016-2017, el 14 por 100 del total de alumnado de Grado, el 33,5 por 100 de Máster y 5,1 por 100 de Doctorado.

1.2. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO EN SU CONJUNTO

Además de la situación del sistema educativo en el contexto europeo, es importante conocer la situación actual y evolución más reciente de los principales indicadores del sistema educativo en España, tales como el gasto público en educación y su reparto, el gasto privado de los hogares, el coste para los hogares y las dificultades de acceso a los servicios educativos, las cifras básicas del alumnado y profesorado, así como de las becas y ayudas al estudio. Este año se trata la financiación y gastos en la enseñanza concertada y privada en España.

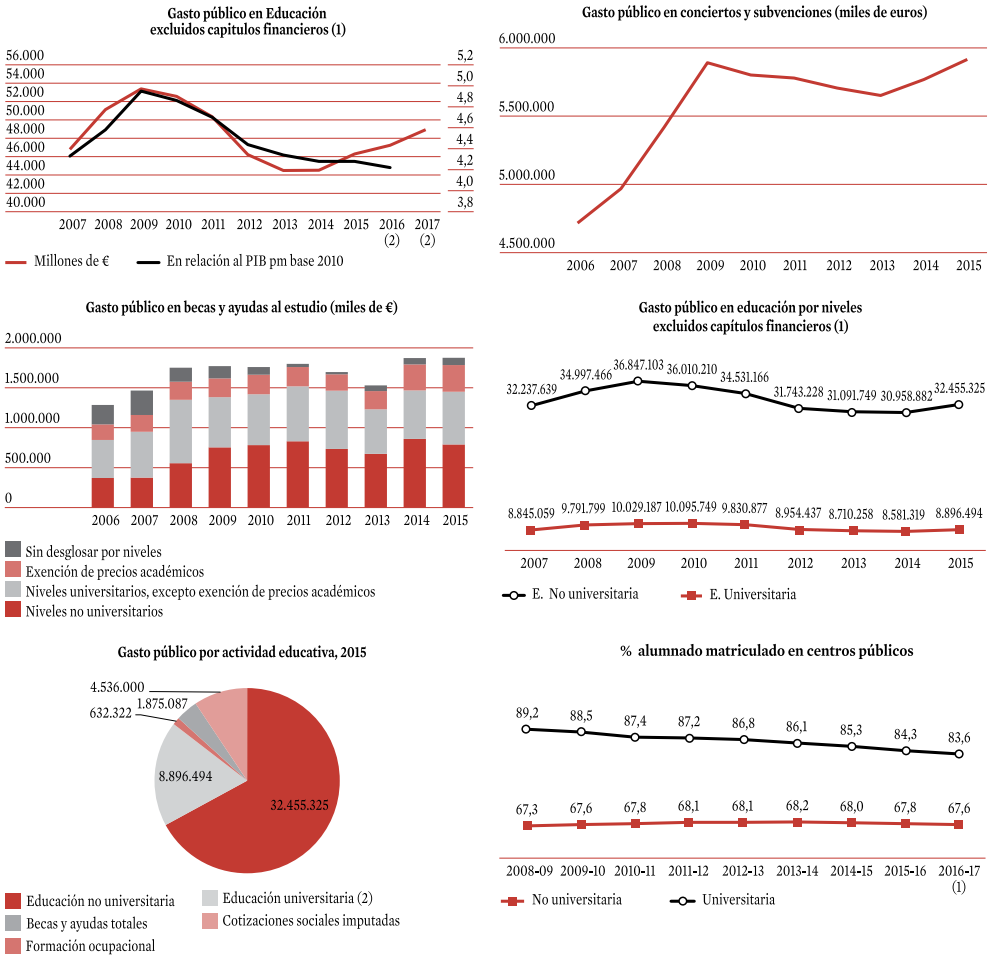
Siguiendo esa senda alcista iniciada en 2015, el gasto público en educación en 2017 alcanzó los 48.934,2 millones de euros, lo que supone un aumento del 3,6 por 100 respecto al año anterior. Considerando el gasto público por tipo de Administración[32], su amplia mayoría es financiado por las Administraciones educativas de las comunidades autónomas (83,9 por 100). En lo que se refiere a la distribución del gasto público entre las distintas etapas educativas, la educación infantil y primaria, incluida la educación especial, supone el 34,5 por 100 del total de gasto público en educación, la ESO, bachillerato, formación profesional y educación de régimen especial, el 29,0 por 100 y a continuación la educación universitaria con el 20,7 por 100, mientras que las becas y ayudas al estudio alcanzan el 4,2 por 100.

El gasto público y privado en educación en España

Las principales partidas del gasto público son el gasto de personal (63,3 por 100), los conciertos y subvenciones a la enseñanza privada (13,4 por 100) y otros gastos corrientes (17,2 por 100). Respecto a la evolución en los últimos años, hay que señalar que el gasto en conciertos y subvenciones mantuvo en 2015 la senda alcista iniciada en 2013. El gasto en becas y ayudas al estudio también se mantuvo ese año constante para empezar a aumentar a partir de entonces, al igual que el gasto público dedicado a las enseñanzas no universitarias y universitarias, que aumentaron respectivamente un 4,8 y un 3,7 por 100, respectivamente (gráfico III-11). Por otro lado, el gasto privado de los hogares españoles en educación se situó en el año 2015 en 11.921 millones de euros, siguiendo la evolución ascendente iniciada en 2009, aunque de manera algo más ralentizada en los últimos dos años.

32. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Curso 2015-2016,* edición de 2018.

GRÁFICO III-11. EL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA



(1) Los capítulos financieros, especialmente los capítulos de activos y pasivos financieros (8 y 9) introducen en las series de gasto público en educación y en los indicadores asociados, un elemento con un alto grado de fluctuación que dificulta el análisis de la evolución del gasto, a la vez que altera la comparación real entre los recursos destinados a la educación por las diferentes comunidades autónomas. Esto es especialmente significativo en el caso del gasto en enseñanza universitaria. Además, en la metodología internacional de las estadísticas de la educación, común a la OCDE, Eurostat y Unesco, se excluyen de la contabilización del gasto público en educación los gastos financieros, que en España corresponden a los capítulos presupuestarios 3, 8 y 9, y permite una aproximación mayor a los indicadores internacionales.
(2) Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las universidades públicas.
Fuente: Ministerio de Educación, *Estadística del gasto público en educación. Las cifras de la educación en España (curso 2015-2016)*, edición de 2018.

El coste para los hogares de la educación obligatoria y de la universitaria

En el sistema educativo público español, la enseñanza es gratuita en el segundo ciclo de educación infantil y en los estudios obligatorios (primaria y ESO). Según la Encuesta de Condiciones de Vida, para el 57,8 por 100 de los hogares con niños de 3 a 15 años no representaba ningún coste. Es decir, unos 3,4 millones de alumnos disfrutaron

en 2016 de la gratuidad del sistema público en esos niveles. Esta proporción es mayor en las familias con menos recursos, y en los hogares cuya persona de referencia es extranjera de fuera de la Unión Europea. El 20,7 por 100 de los hogares paga una parte del coste y el 15,4 por 100 paga el coste íntegro de los servicios.

En España los ingresos totales no financieros (en euros constantes) de las universidades públicas españolas han disminuido un 20,2 por 100 en el periodo 2009-2015, pues el aumento de los ingresos por precios públicos (31,0 por 100) compensó solo parcialmente la caída de la financiación pública (–27,7 por 100). También se produce una disminución de los ingresos totales no financieros por estudiante (en euros constantes) del 16,4 por 100. Asimismo, se produce una disminución de la financiación pública por estudiante del 24,2 por 100, y un aumento de los ingresos por precios públicos por estudiante, del 37,4 por 100. La financiación de las universidades públicas españolas presenta, desde hace tiempo, diferencias entre comunidades autónomas que se han acentuado en el periodo 2009-2015, especialmente en lo que se refiere a la financiación pública y a los ingresos por tasas y precios públicos[33]. Además, las variaciones en la financiación no respondieron a la variación en el número de estudiantes de cada comunidad autónoma, y la disminución de la financiación pública de las universidades tampoco guardó relación con la disminución de la riqueza de estas.

En España, según datos del INE[34], el 9 por 100 del total de hogares con personas estudiando en 2016, experimentaban mucha dificultad para pagar los estudios, y un 13,8 por 100 lo hacía con dificultad. Estas proporciones se elevan en el caso de los hogares cuya renta se sitúa en el primer quintil, donde más de un tercio (35,5 por 100) de los mismos manifestaron tener mucha o algunas dificultades para su pago. La situación se reproduce en los hogares compuestos por un adulto con al menos un niño (30,7 por 100), y en los compuestos por dos adultos con tres o más niños (24,8 por 100 en ambos tipos de hogar), y en los hogares cuya persona de referencia es extranjera de fuera de la Unión Europea (25,3 por 100). Por otro lado, un 21 por 100 de los hogares con personas estudiando declara que dichos estudios son gratuitos, proporción que es superior en los hogares cuya renta se sitúa en el primer y segundo quintil (25,5 y 23,2 por 100, respectivamente), y entre la población extranjera.

Casi una cuarta parte de los hogares tiene dificultades para pagar los servicios educativos en España

33. Por comunidades autónomas, en euros constantes, la disminución de los ingresos totales no financieros varió entre el –12,9 por 100 de La Rioja y el –32,7 por 100 de Castilla-La Mancha. La reducción de la financiación pública fue desde el –17 por 100 de Aragón hasta el –38,2 por 100 de Castilla-La Mancha. La variación de los ingresos por tasas y precios públicos se situó entre el –15,7 por 100 de Galicia y el +67,6 por 100 de Cataluña.
34. INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*. Módulo 2016. Acceso servicios.

Disminuye el alumnado en la enseñanza concertada, pero no los gastos e ingresos por alumno

Según la Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada del INE referida al curso 2014-2015[35], en los últimos diez años en la enseñanza no universitaria el porcentaje de alumnos que cursa estudios en centros concertados[36] se ha reducido ligeramente: del 84 por 100 en el 2004-2005 al 81,6 por 100 en el curso 2014-2015. También ha disminuido la proporción de centros concertados del 60 al 50 por 100, mientras que la proporción de personal adscrito a estos centros se ha mantenido relativamente estable (77,3 por 100 en 2004-2005 y 76,2 por 100 en el curso 2014-2015). En los centros concertados los gastos corrientes por alumno han ido ascendiendo desde una media de 2.908 euros del curso 2004-2005 a 3.843 euros en el 2014-2015. En cuanto a los ingresos por alumno, han pasado de 3.055 euros en el curso 2004-2005, a los 3.938 en el 2014-2015. En los centros no concertados los gastos corrientes por alumno han ido ascendiendo desde una media de 3.503 euros del curso 2004-2005 a 4.655 euros en el 2014-2015. En cuanto a los ingresos por alumno, han pasado de 3.977 euros en el curso 2004-2005 a los 5.024 en el 2014-2015.

La enseñanza universitaria privada ha mostrado un dinamismo muy intenso en los diez años que median entre estos dos cursos académicos, destacando el aumento del 80,2 por 100 en el número de matrículas y del 90 por 100 en el personal, mientras

CUADRO III-4. ENSEÑANZA PRIVADA Y CONCERTADA. PRINCIPALES INDICADORES POR NIVEL EDUCATIVO, 2004-2015

Curso y nivel educativo		Número de centros	Número de alumnos	Total personal	Gastos corrientes por alumno	Ingresos corrientes por alumno
Curso 2014-2015	Educación no universitaria	9.334	2.649.620	256.784	3.993	4.138
	Centro concertado	4.668	2.162.863	195.732	3.843	3.938
	Centro no concertado	4.666	486.757	61.051	4.655	5.024
	Educación universitaria	173	341.924	30.809	5.300	5.915
Curso 2004-2005	Educación no universitaria	6.477	2.288.630	216.505	3.003	3.202
	Centro concertado	3.877	1.923.183	167.422	2.908	3.055
	Centro no concertado	2.600	365.447	43.134	3.503	3.977
	Educación universitaria	144	189.736	16.203	4.088	4.821
Variación (en %)	Educación no universitaria	44	16	19	33	29
	Centro concertado	20	12	17	32	29
	Centro no concertado	79	33	42	33	26
	Educación universitaria	20	80	90	30	23

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada. Curso 2004-2005 y curso 2014-2015.*

35. INE, *Encuesta de Financiación y Gastos de la Enseñanza Privada. Curso 2014-2015.*
36. La enseñanza privada no universitaria comprende centros concertados (poseen al menos un aula concertada) y no concertados (no poseen ningún aula concertada).

que el número de centros universitarios ha pasado de 144 en 2004-2005 a 173 en 2014-2015. Por otro lado, se produce un incremento del 23 por 100 de los ingresos corrientes por alumno y un crecimiento del 30 por 100 de los gastos corrientes por alumno.

En el curso 2014-2015, tanto en la educación universitaria como no universitaria los gastos de personal son la partida más importante del gasto (52,1 por 100 y 72,7 por 100, respectivamente), aunque su proporción sobre el gasto total ha disminuido respecto al curso 2004-2005. Sin embargo, la partida que más ha crecido en la última década ha sido el gasto en bienes y servicios. Respecto a los ingresos en la educación no universitaria, estos provienen en el curso 2014-2015 de las subvenciones públicas (54,8 por 100) y de las cuotas a los alumnos (30,8 por 100), aunque el peso de ambas partidas ha disminuido en la última década (en el curso 2004-2005 era del 58 y 35,5

CUADRO III-5. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GASTOS E INGRESOS POR TIPO DE INDICADOR DETALLADO Y NIVEL EDUCATIVO
(Valores por alumno)

	Curso 2014-2015		Curso 2004-2005		Variación	
Estructura de gastos e ingresos	Educación no universitaria	Educación universitaria	Educación no universitaria	Educación universitaria	Educación no universitaria	Educación universitaria
1. Gastos de personal	2.904	2.763	2.342	2.523	24	10
2. Gastos en bienes y servicios	1.072	2.448	649	1.501	65	63
3. Gasto en impuestos	16	89	12	64	33	39
4. Total gastos corrientes (1 + 2 + 3)	3.993	5.300	3.003	4.088	33	30
5. Ingresos por cuotas educativas	1.275	5.411	1.136	4.064	12	33
6. Ingresos por servicios complementarios	495	–	–	–	–	–
7. Ingresos por subvenciones corrientes públicas	2.244	226	1.857	262	21	–14
8. Ingresos por trasferencias privadas	81	126	168	156	–52	–19
9. Otros ingresos privados	42	152	41	340		–55
10. Total ingresos corrientes (5 + 6 + 7 + 8 + 9)	4.138	5.915	3.202	4.822	29	23
11. Resultado de explotación (10 – 4)	145	616	199	734	–27	–16
12. Costes estimados	14	2	122	312	–89	–99
13. Resultados de explotación sin costes estimados (11 – 12)	131	614	77	422	70	45
14. Gastos de capital	199	332	147	590	35	–44
15. Ingresos de capital	34	129	35	171	–3	–25

Los costes estimados se refieren al salario estimado del personal no remunerado.
El gasto en bienes y servicios incluye las amortizaciones de inmovilizado.
Los ingresos por subvenciones corrientes públicas incluyen los conciertos educativos.
Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE, *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada. Curso 2004-2005 y curso 2014-2015.*

por 100, respectivamente). En la educación universitaria la principal fuente de ingresos en 2014-2015 fueron las cuotas a los alumnos (91,5 por 100), y además su importancia ha crecido respecto al curso 2004-2005 (84,3 por 100).

Hay que señalar que, según datos del INE[37], los ingresos corrientes (valor por alumno) en el curso 2014-2015 más altos en las diferentes etapas de la educación no universitaria corresponden a la ESO (4.677 euros), bachillerato (4.935 euros) y formación profesional básica y similares (4.700 euros) y los más bajos al 1.er y 2.º ciclo de educación infantil (3.497 y 3.708 euros) y a los CFGM (3.411 euros). Similar estructura se reproduce respecto a los gastos: ESO (4.537 euros), bachillerato (4.899 euros) y formación profesional básica y similares (4.653 euros) y los más bajos al 1.er y 2.º ciclo de educación infantil (3.342 y 3.556 euros) y a los CFGM (3.352 euros). En la educación universitaria los ingresos y gastos corrientes más altos corresponden a los máster y doctorado (8.346 y 7.324 euros, respectivamente), mientras que los ingresos y gastos para los estudios de Grado fueron de 5.918 y 5.223 euros, respectivamente.

Enseñanza no universitaria: desciende la financiación pública y aumentan las cuotas abonadas por las familias

Los ingresos corrientes que percibió el conjunto de centros privados en el curso 2014-15 se situaron en los 4.138 euros por alumno. Según el INE, en los centros concertados esta cifra descendió un 0,4 por 100, mientras que en los no concertados aumentó un 6,4 por 100 respecto al curso 2009-2010.

Las subvenciones públicas por alumno descendieron un 6,9 por 100, situándose en una media de 2.244 euros. En los centros concertados fueron de 2.726 euros (un 5,3 por 100 menos que en el curso 2009-2010). Por el contrario, las cuotas por alumno abonadas por los hogares aumentaron un 14,9 por 100 (un 19,2 por 100 en los centros concertados).

Los gastos corrientes por alumno alcanzaron los 3.993 euros (un 2,4 por 100 más que en el curso 2009-2010). En centros concertados fueron de 3.843 euros por alumno (un 1 por 100 más que en 2009-2010) y en no concertados de 4.655 euros (un 8,1 por 100 más). Las retribuciones por alumno de profesorado de enseñanza reglada registraron en los centros concertados una disminución del 2,9 por 100 y se situaron en los 2.504 euros. En los no concertados aumentaron un 5,6 por 100 y alcanzaron los 2.050 euros por alumno.

En cuanto a la fuente de financiación de la enseñanza no universitaria, el 54,2 por 100 de los ingresos corrientes procedieron de la Administración pública (frente al 58,8 por 100 en el curso 2009-2010). Por su parte, el 42,8 por 100 correspondió a las cuotas pagadas por los hogares (37,6 por 100 en 2009-2010). En particular, en los centros concertados la aportación pública fue del 69,2 por 100 (72,8 por 100 en el curso 2009-2010). El ingreso aportado por los hogares fue el 17,5 por 100 del total para actividades

37. INE, *Encuesta de financiación y gastos de la enseñanza privada. Curso 2014-2015.*

docentes y el 10,5 por 100 para servicios complementarios (el 13,7 y 9,7 por 100 en el 2009-2010, respectivamente). Finalmente, en los centros concertados se destinó el 76,2 por 100 a retribuciones de personal y el 23,8 por 100 restante a gastos en bienes y servicios. En los no concertados el 59,9 por 100 se dedicó a gastos de personal y el 40,1 por 100 a bienes y servicios.

Curso 2016-2017: se mantiene el censo escolar y universitario y aumenta el profesorado en ambos niveles

En el curso 2016-2017 el sistema educativo español contaba con 10,9 millones de alumnos. De ellos, 8,1 millones (74,1 por 100) cursaban enseñanzas de régimen general no universitarias; 1,5 millones (13,6 por 100), enseñanza universitaria; 858.824 (7,7 por 100), enseñanzas de régimen especial, y 297.125 (4,6 por 100) cursaban enseñanzas de carácter formal de la oferta de educación de adultos[38]. En ambos niveles educativos (universitarios y no universitarios), estas cifras apenas han variado respecto al curso anterior.

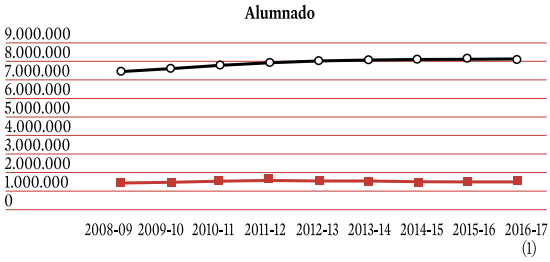
En los últimos años, la proporción de alumnado en centros públicos viene manteniéndose aproximadamente en los mismos niveles en las enseñanzas no universitarias (alrededor del 67 por 100), mientras viene disminuyendo en las enseñanzas universitarias (del 89,2 por 100 en 2008-2009 al 83,6 por 100 en 2016-2017). En el curso 2015-2016, el 67,8 por 100 del alumnado de enseñanzas de régimen general no universitarias estaba escolarizado en centros públicos, el 25,6 por 100 en enseñanza concertada y el 6,6 por 100 restante en enseñanza privada no concertada.

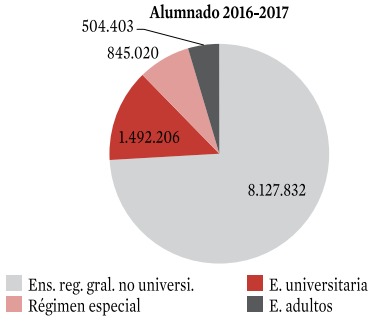
La cifra de profesorado que imparte enseñanza en el sistema educativo ascendía a 863.668 profesores en el curso 2015-2016. El 80,5 por 100 lo hace en enseñanzas de régimen general no universitarias, el 13,7 por 100 en enseñanza universitaria, el 4,6 por 100 en enseñanzas de régimen especial y el 1,2 por 100 en las enseñanzas específicas de educación de adultos. Respecto a su evolución, hay que señalar que el profesorado de enseñanzas no universitarias ha aumentado por segundo año consecutivo, aunque algo menos que en el curso precedente (1,1 frente al 2,2 por 100), mientras que el personal docente e investigador registró en el curso 2015-2016 el primer incremento (2,4 por 100) desde 2011-2012. Finalmente, las mujeres siguen siendo en el curso 2015-2016 amplia mayoría en el profesorado que imparte enseñanzas en el sistema educativo (66,2 por 100). Esta cifra se incrementa al 71,6 por 100 dentro del profesorado de enseñanzas de régimen general no universitarias y, dentro de este profesorado, alcanza su máximo en los centros de educación infantil (97,6 por 100), mientras que en la enseñanza universitaria se sitúa en el 40,9 por 100.

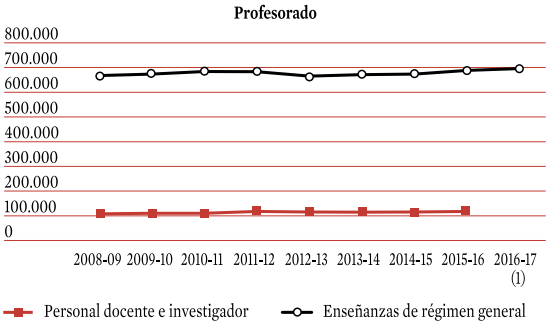
En el curso 2015-2016 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas ascendió a 1.989,3 millones de euros, destinándose la

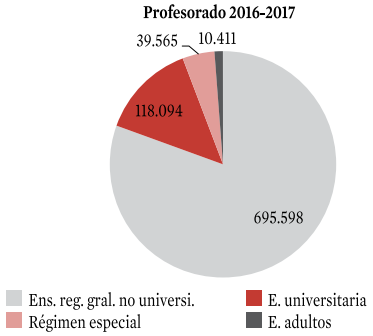
38. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Curso 2015-2016* (edición 2018).

GRÁFICO III-12. DATOS BÁSICOS DEL ALUMNADO Y PROFESORADO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL









Fuente: Ministerio de Educación.

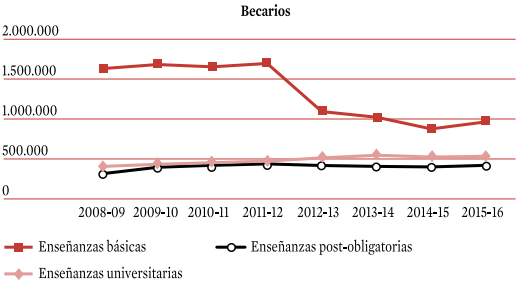
Las becas y ayudas al estudio en España

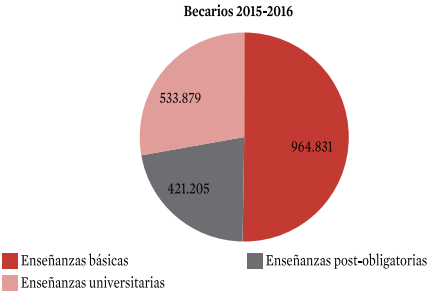
mitad a la educación universitaria (el Ministerio financia el 46,5 por 100 y las comunidades autónomas el 3,6 por 100); el 28 por 100 a las enseñanzas post-obligatorias no universitarias (23,4 por 100 el Ministerio y 4,4 por 100 las comunidades autónomas), correspondiendo a las enseñanzas básicas[39] el 22 por 100 restante (4,8 por 100 el Ministerio y 17,3 por 100 las comunidades autónomas)[40]. Respecto a la evolución con respecto al curso anterior, en el curso 2015-2016 aumentó un 4,1 por 100 el gasto dedicado a las becas, si bien son apreciables algunas diferencias por niveles educativos, de modo que el importe dedicado a las enseñanzas básicas se incrementó un 9,6 por 100, mientras que en las post-obligatorias y universitarias el aumento fue más moderado (1,5 y 3,4 por 100, respectivamente).

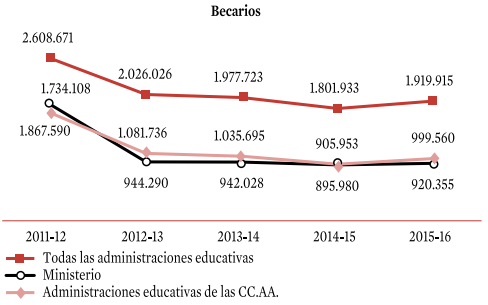
En el conjunto de las enseñanzas, durante el curso 2015-2016 se beneficiaron de las ayudas un total de 1,9 millones de alumnos. De ellos, el 50 por 100 pertenecía a enseñanzas básicas, el 22 por 100 a enseñanzas post-obligatorias y el 28 por 100 a

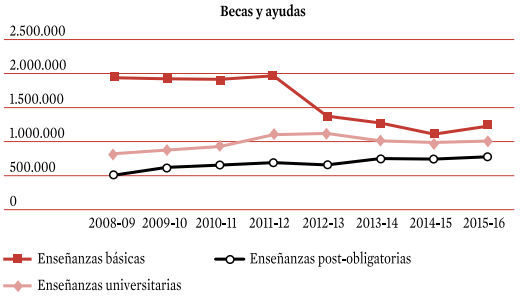
39. Enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial.
40. MECD, *Las cifras de la educación en España (curso 2015-2016)*. Edición de 2018.

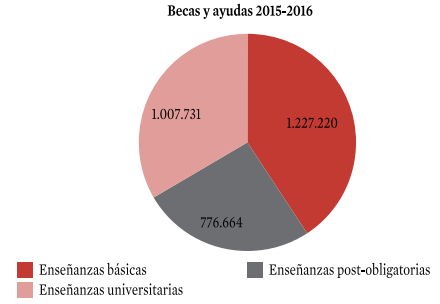
GRÁFICO III-13. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO











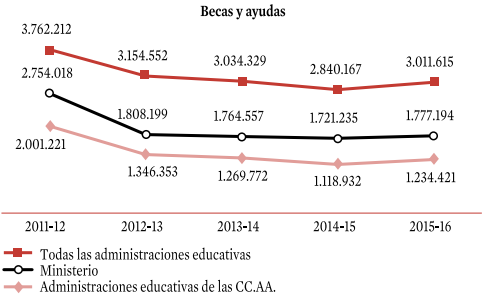
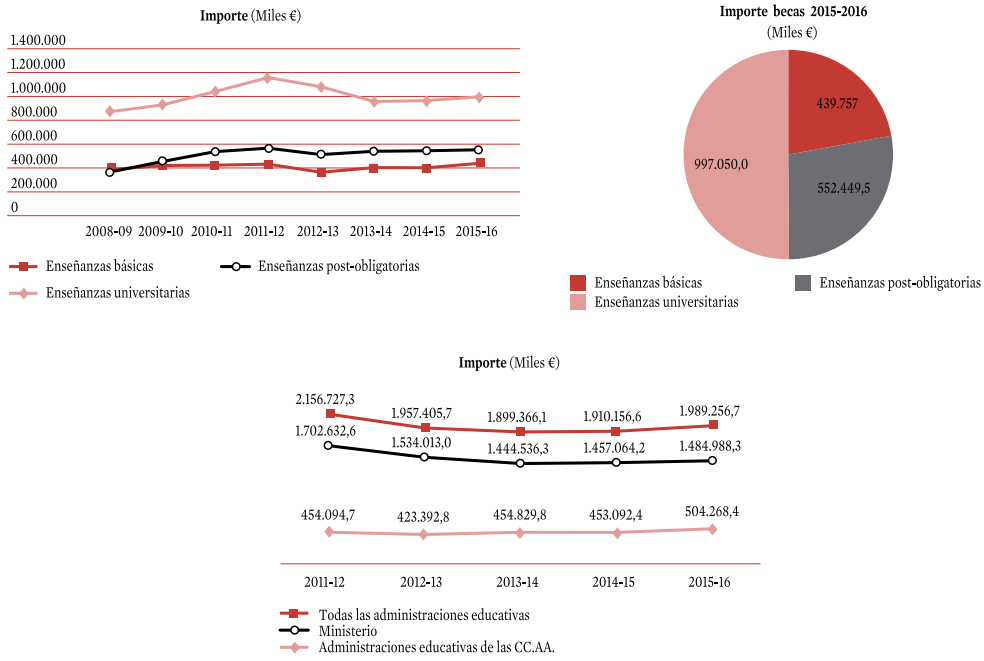


GRÁFICO III-13. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO
(continuación)



Fuente: Ministerio de Educación, *Estadística de las becas y ayudas al estudio.*

enseñanzas universitarias. Estas cifras reflejan un notorio aumento del número de becarios respecto al curso anterior en los tres niveles educativos, bastante más pronunciado en las enseñanzas básicas (10 por 100) que en las enseñanzas post-obligatorias (5 por 100) y las universitarias (1,8 por 100). Respecto al número de ayudas y becas concedidas, la situación es muy similar, siendo el incremento del 10,5 por 100 en las enseñanzas básicas, mientras que en las post-obligatorias y universitarias el amento es menor (4,6 y 2,2 por 100, respectivamente).

En cuanto a las enseñanzas postobligatorias, el 28,7 por 100 del total de estudiantes se benefician de alguna beca, observándose diferencias por comunidades autónomas, entre las que destaca Andalucía, donde más de la mitad de los estudiantes de estas enseñanzas son becarios (51 por 100). En lo que respecta a la enseñanza universitaria, el 35,8 por 100 del total de estudiantes percibían becas en el curso 2015-2016 (el 41 por 100 de los matriculados en universidades públicas)[41].

41. MECD, *Las cifras de la educación en España (curso 2013-2014)*. Edición 2016.

1.3. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

Dado que la educación es una cuestión capital para la cohesión social y el crecimiento económico en España, durante 2017 continuó desarrollándose en sede parlamentaria el debate iniciado en 2016 para intentar alcanzar el primer pacto educativo de la democracia española. El objetivo de dicho pacto sería lograr el deseable consenso para mejorar la calidad de la enseñanza y dotarla de un marco jurídico estable y duradero. A fecha de cierre de esta Memoria, el plazo de las negociaciones para alcanzar un acuerdo entre las fuerzas políticas ha finalizado[42], sin que se haya producido dicho Pacto. Mientras tanto, algunas medidas contempladas por la LOMCE[43] —pruebas finales en educación secundaria obligatoria (ESO) y bachillerato para obtener el correspondiente título— continuarán suspendidas mientras se busca un pacto educativo. A este respecto, hay que señalar que la Sentencia del TC de 34/2018, de 12 de abril, anula el veto opuesto por el Gobierno a la tramitación de la proposición de ley orgánica presentada por el Grupo Parlamentario Socialista relativa a la suspensión del calendario de implantación de la LOMCE.

Como ha constatado el CES en su reciente informe[44], el medio rural muestra unos peores resultados educativos respecto a las zonas urbanas. Ello podría responder a distintos factores. Así, cabe mencionar las disparidades existentes entre unas áreas y otras en cuanto a los beneficios de un mayor nivel educativo en términos de mejores oportunidades de empleo cualificado. También difieren los costes directos e indirectos de proseguir la formación y las diferentes características poblacionales que condicionan estos rendimientos, como por ejemplo, los mayores niveles educativos de los padres en las zonas más urbanas[45]. Con todo, hay excepciones, como por ejemplo los buenos rendimientos educativos según el estudio internacional PISA[46] del alumnado de Castilla y León, donde casi la mitad (48 por 100) está matriculado en un centro de educación infantil o primaria ubicado en localidades de menos de 10.000 habitantes (453), de los cuales casi la mitad son centros rurales agrupados. Por otro lado, el descenso del número de ayudas e importe destinado a los servicios complementarios (transporte, comedor y residencia), excepto en las enseñanzas básicas, sin duda ha tenido su repercusión en el medio rural, donde este tipo de servicios son, aun si cabe, más necesarios.

Es necesario mejorar la situación de la educación en el medio rural

42. Congreso de los Diputados núm. 72 de 12 de septiembre de 2017, pág. 61, Pleno.
43. Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la calidad educativa.
44. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.
45. Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Sociológicas), *El abandono educativo temprano: análisis del caso español, 2013*.
46. Ministerio de Educación, *Resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, 2015*.

El CES realizó en el citado Informe algunas propuestas con el objeto de mejorar los servicios educativos en las zonas rurales. Entre ellas, se apuntaba a la necesidad de un diagnóstico de la situación de la oferta de educación no universitaria en el medio rural con el fin de ajustarla a las circunstancias de escolarización de cada zona, para lo cual sería importante que todas las comunidades autónomas elaboraran y mantuvieran actualizados mapas educativos de centros y especialidades. Respecto a las deficiencias en las infraestructuras educativas en la enseñanza secundaria y formación profesional, en opinión del CES debería planificarse la red de centros, ajustándolos a las expectativas reales del territorio y a sus necesidades específicas de formación. Además, señaló otras medidas para la mejora de los centros escolares públicos en las zonas rurales, entre ellas aquellas que ayuden a mejorar la estabilidad laboral del profesorado, los déficits en infraestructuras o los recursos educativos.

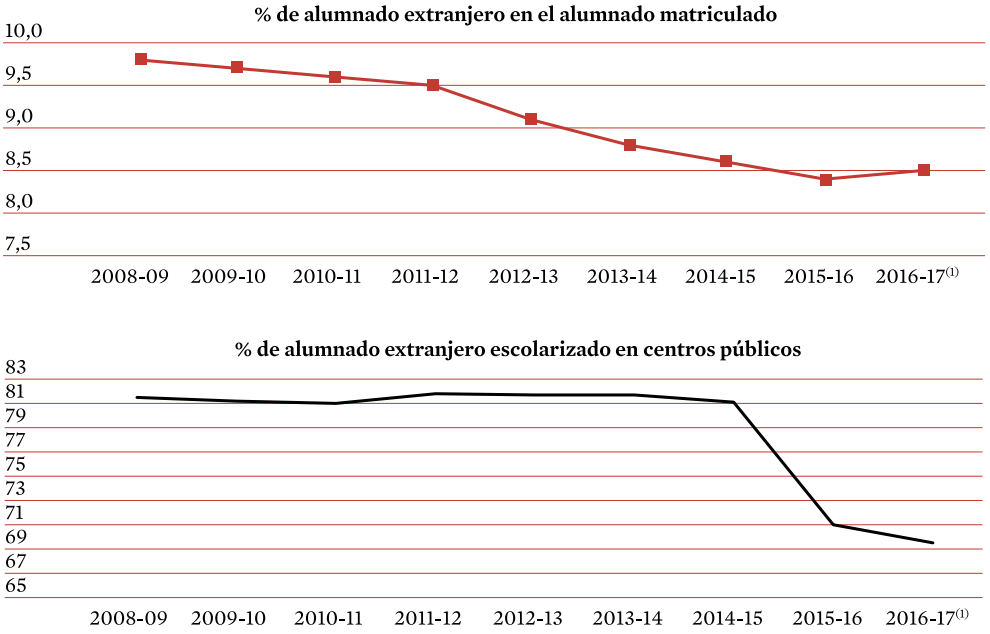
Alumnado extranjero y con necesidades específicas, y gasto público en la atención a la diversidad

La cifra de alumnado matriculado que no posee nacionalidad española en el curso 2016-2017 asciende a 721.028 alumnos, 4.292 alumnos más que el curso anterior (+0,6 por 100), siendo la primera subida desde el curso 2012-2013 en que comenzaron a producirse ligeras disminuciones en la cifra de alumnado extranjero, tras los significativos aumentos que se habían ido produciendo durante más de una década. La proporción de alumnado extranjero en enseñanzas de régimen general alcanza el 8,5 por 100, cuando el año anterior era el 8,4 por 100. Por otro lado, en el curso 2016-2017 continúa el descenso de la proporción de alumnado escolarizado en centros públicos que se inició en el curso 2012-2013.

En el curso 2015-2016 la cifra total de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo[47] que recibió una atención educativa diferente a la ordinaria ascendió a 538.505, lo que representa el 6,8 por 100 del total de alumnado. De ellos, el 38,3 por 100 la recibieron por necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o trastorno grave, el 4,4 por 100 por altas capacidades intelectuales, el 1,4 por 100 por integración tardía en el sistema educativo y el 55,8 por 100 por otras categorías de necesidades. De este alumnado (300.632) que recibe apoyo por «otras categorías» (diferentes a necesidades educativas especiales, altas capacidades e integración tardía), el 42,6 por 100 lo hace por trastornos del aprendizaje, el 21,3 por 100 por trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación y el 20,9 por 100 por problemáticas

47 Bajo este concepto y de acuerdo al artículo 71.2 de la LOMCE, se recoge el alumnado que requiere y recibe una atención educativa diferente a la ordinaria. Este alumnado se clasifica según las necesidades específicas de apoyo educativo que precisa en las siguientes categorías: alumnado que presenta necesidades educativas derivadas de discapacidad, alumnado con altas capacidades intelectuales, alumnado con integración tardía en el sistema educativo español, y otras categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo (retraso madurativo, trastornos del desarrollo del lenguaje y la comunicación, trastornos del aprendizaje, desconocimiento grave de la lengua de instrucción y situación de desventaja socioeducativa).

GRÁFICO III-14. PORCENTAJE DE ALUMNADO EXTRANJERO EN EL ALUMNADO MATRICULADO Y PORCENTAJE ESCOLARIZADO EN CENTROS PÚBLICOS, 2008-2017
(En porcentaje)



(1) Datos avance.
Fuente: Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado.*

derivadas de situaciones de desventaja socioeducativa, existiendo un colectivo de un 9,7 por 100 sin asociar a una categoría concreta. El 60,7 por 100 de este alumnado son hombres.

El porcentaje de alumnado con necesidades educativas especiales que recibe apoyo supone el 2,6 por 100 del alumnado matriculado en las enseñanzas incluidas dentro del ámbito de esta estadística. Los mayores porcentajes se presentan en los centros públicos y en la enseñanza concertada (2,8 por 100 y 2,6 por 100 del total de alumnado, respectivamente).

Los programas educativos que tienen mayor peso en la atención a la diversidad son la educación de personas adultas, la educación compensatoria, los servicios complementarios y las actividades extraescolares. En España, desde 2009 a 2015 se produjo un descenso del gasto en todos estos programas (8,3 por 100 para el total del gasto en los mismos), siendo especialmente significativa la reducción del gasto en la educación compensatoria (29,5 por 100). De momento no se dispone de información para constatar en qué medida ha repercutido el aumento del gasto educativo en los dos últimos años en estas partidas.

El gasto público en programas de atención a la diversidad

CUADRO III-6. ALUMNADO CON NECESIDAD ESPECÍFICA DE APOYO EDUCATIVO POR TITULARIDAD/FINANCIACIÓN. CURSO 2015-2016

Alumnado con necesidades de apoyo educativo	Todos los centros	Centros públicos	Centros privados	% alumnado en centros públicos
Alumnado matriculado en educación especial	35.190	20.426	14.764	58
Alumnado con necesidades educativas especiales integrado	171.303	129.251	42.052	75
Alumnado con integración tardía en el sistema educativo español	7.635	5.497	2.138	72
Otras categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo	300.632	239.438	61.194	80
Total	**514.760**	**394.612**	**120.148**	**77**

Fuente: Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Curso 2015-2016.*

CUADRO III-7. ALUMNADO CON NECESIDAD ESPECÍFICA DE APOYO EDUCATIVO POR TITULARIDAD/FINANCIACIÓN Y SEXO(1). CURSO 2015-2016

(En porcentaje)

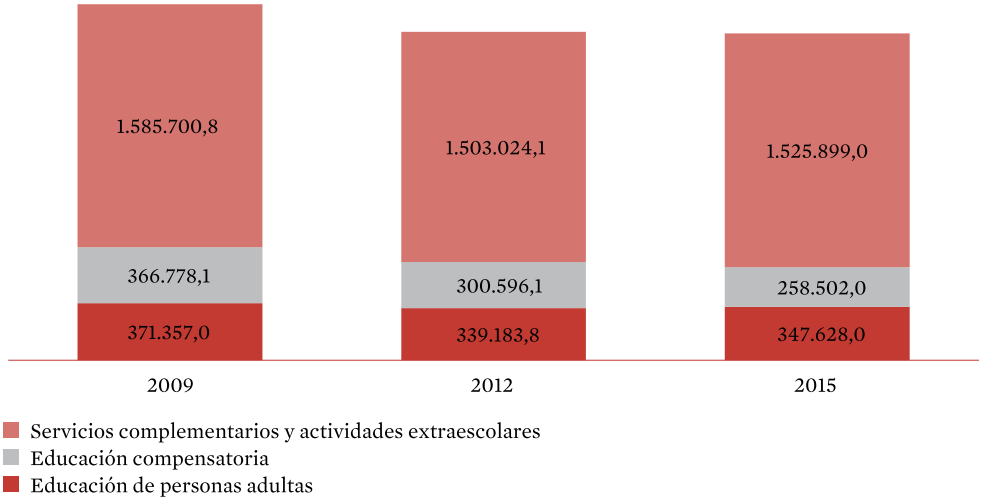
Titularidad/financiación y sexo	Total	Necesidades educativas especiales	Altas capacidades intelectuales	Integración tardía en el sistema educativo español	Otras categorías de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo(2)
Total	**6,8**	**2,6**	**0,3**	**0,1**	**3,8**
Centros públicos	7,7	2,8	0,3	0,1	4,5
Enseñanza concertada	5,8	2,6	0,3	0,1	2,8
Enseñanza privada no concertada	1,0	0,4	0,2	0,0	0,4
Hombres	8,3	3,4	0,4	0,1	4,4
Mujeres	5,2	1,8	0,2	0,1	3,1

(1) Para el cálculo de este indicador se consideran todas las enseñanzas que se incluyen dentro del ámbito de la estadística y cada porcentaje representa el alumnado con el tipo de necesidad sobre el total de alumnado del colectivo correspondiente de la fila.
(2) Otras categorías de necesidades específicas de apoyo educativo y sin distribuir por categoría.
Fuente: Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Curso 2015-2016.*

El impacto de la educación infantil en la efectiva igualdad de oportunidades y la movilidad social depende de que sean accesibles para todos, suficientes, asequibles y de alta calidad[48]. Los últimos datos de la OCDE sitúan a España entre los países con las tasas de escolarización más elevadas en educación infantil en todas las edades[49]. La tasa de escolarización a los dos años en España, con el 55 por 100, supera ampliamente la media de la UE-22 (35 por 100), y a los tres también (el 95 por 100 de los niños españoles frente al 80 por 100 de la UE-22).

48. 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.
49. OCDE, *Panorama de la educación 2017.*

GRÁFICO III-15. GASTO PÚBLICO EN LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD, 2009, 2012 Y 2015



Fuente: Ministerio de Educación, *Estadística del Gasto público en educación.*

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. De hecho, el módulo sobre acceso a los servicios de la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, muestra que el 43,7 por 100 de los niños menores de tres años asistió a centros de cuidado infantil. En más de la mitad de los casos (el 54,6 por 100) los miembros del hogar tuvieron que pagar el coste íntegro de este servicio, mientras que en el 22,2 por 100 de los casos el hogar no tuvo que abonar nada. Además, al 30,9 por 100 de los hogares les hubiera gustado poder utilizar los servicios de centros de cuidado infantil o utilizarlos en mayor medida de lo que lo hicieron, siendo, para algo más de la mitad (52,4 por 100) el motivo principal por el que no lo hicieron que no podían permitírselo.

La asistencia a centros de cuidado infantil fue mayor en hogares con ingresos elevados (62,5 por 100 de los niños), que en hogares con ingresos bajos (26,3 por 100), o los compuestos por dos adultos y dos niños (49,9 por 100). Los hogares formados por un adulto y al menos un niño, y aquellos con menos ingresos fueron los que tuvieron mayores necesidades no cubiertas de servicios de centros de cuidado infantil (53 y 35,9 por 100) y el motivo principal por el que no lo hicieron fue porque no podían permitírselo (53,7 y 63,6 por 100).

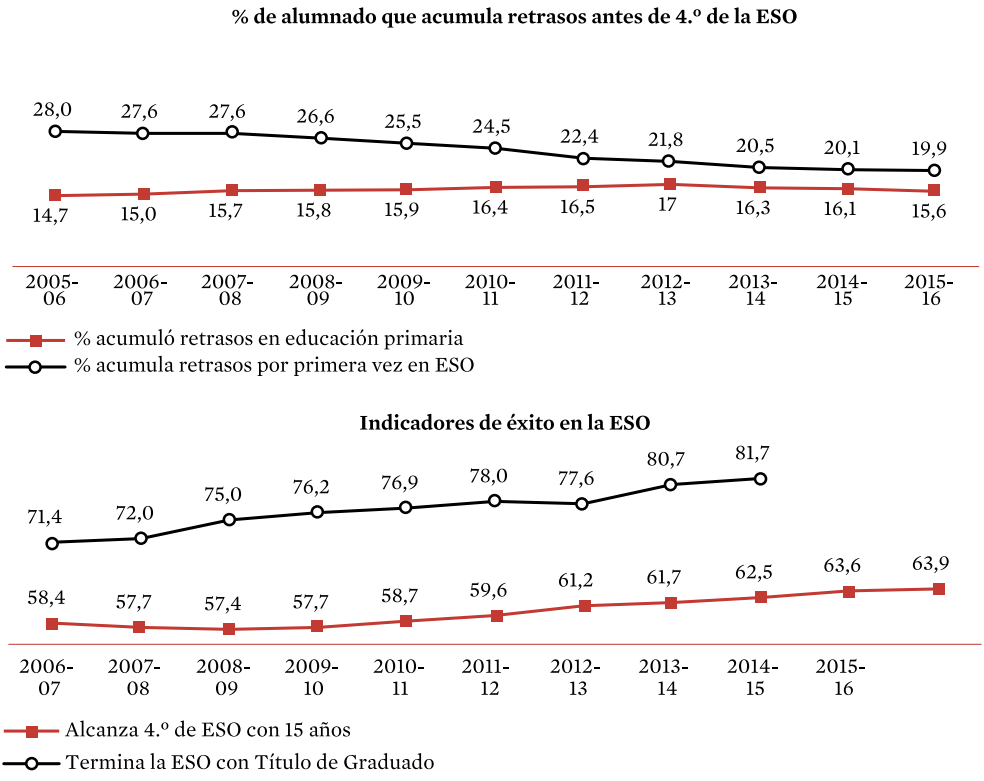
Además, en España en 2016, la asistencia socioeducativa a menores de tres años resulta ser inferior entre los niños cuyas madres tienen más bajo nivel educativo

(22,7 por 100) o no están trabajando (29,6 por 100), que entre las madres que trabajan (54,6 por 100) y con educación superior (53,5 por 100)[50].

Como se viene poniendo en relieve, en sucesivas Memorias, en la educación primaria comienzan a manifestarse algunos de los problemas relacionados con el fracaso escolar de la ESO. El 15,6 por 100 de las repeticiones de los alumnos de 15 años en el curso 2015-2016 se habían comenzado a producir en primaria, si bien el peso de esta causa sobre el fracaso escolar ha disminuido en los dos últimos cursos. Además, el rendimiento del alumnado de primaria en matemáticas y ciencias ha mejorado. También en 2017 sigue disminuyendo la proporción de repeticiones surgidas por primera vez durante la propia ESO y, por tanto, aumenta la proporción que termina la ESO con la obtención del Título de Graduado (gráfico III-16). Sin embargo, los últimos resultados

Hay que seguir mejorando los resultados de la educación en los niveles obligatorios

GRÁFICO III-16. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España*. Varias ediciones.

50. MECD, *Las cifras de la educación en España. Curso 2015-2016* (edición 2018).

de PISA, muestran bastante estabilidad en unos rendimientos mediocres del alumnado de 15 años, y grandes diferencias entre comunidades autónomas, aunque disminuye la proporción de alumnado con bajos rendimientos.

Uno de los problemas más graves que se observan en el sistema educativo español es el alto porcentaje de alumnos repetidores. Según los últimos datos de PISA, 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. El porcentaje de repetidores es mayor entre los menos favorecidos, lo cual es tan relevante como que el hecho de que repetir curso aumenta el riesgo de abandono escolar, reduce la realización de las expectativas y multiplica las desigualdades educativas. Además, la Comisión Europea[51] valoró el coste de la repetición de curso en España en un 8 por 100 del total del presupuesto de educación en 2012, y también señaló que la LOMCE no incluye medidas específicas para hacer frente a las altas tasas de repetición de curso[52].

Sin embargo, existen otra serie de medidas más costo-efectivas y que ya han sido aplicadas en otros países del entorno europeo de forma exitosa. Estas medidas se basan sobre los principios de individualización del tratamiento y detección e intervención temprana, y entre las posibles alternativas se encuentran: los programas individualizados de refuerzo, la flexibilización/individualización del currículo, la reforma del sistema de promoción y el establecimiento de mecanismos de detección precoz de alumnos con problemas de aprendizaje[53].

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. El abandono escolar prematuro[54] continuó disminuyendo hasta alcanzar el 19 por 100 en 2016, si bien sigue siendo la tasa más elevada de la Unión Europea y supera el objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100.

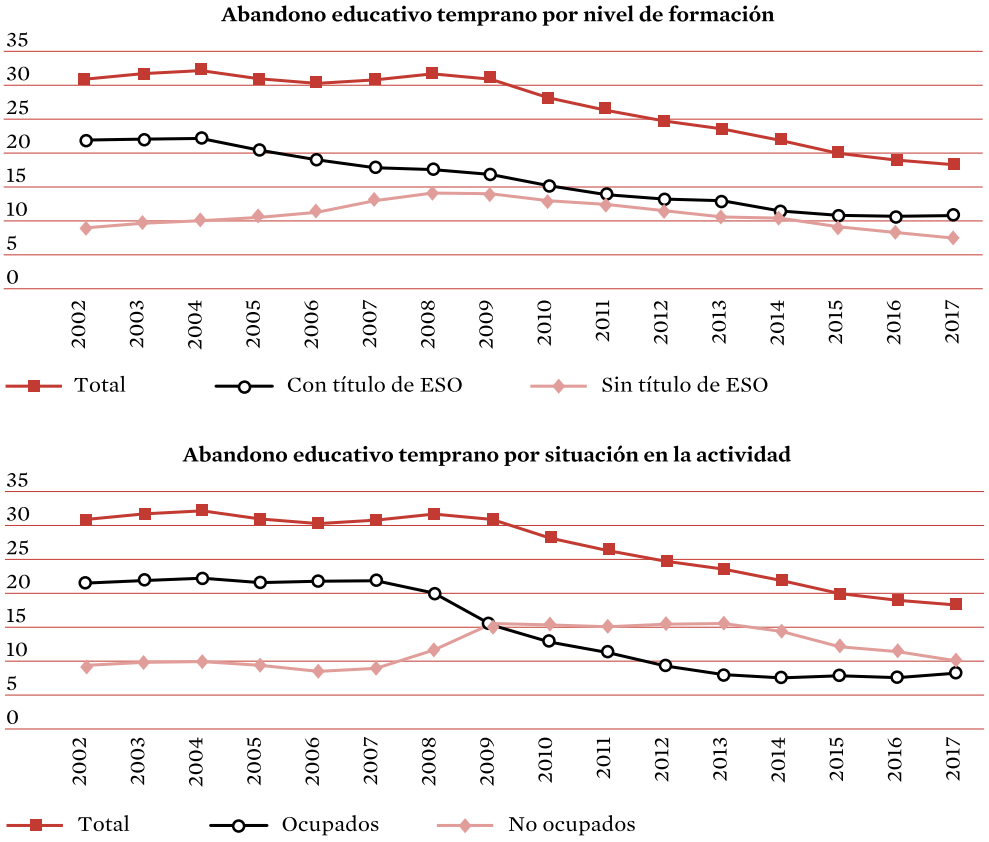
Tal y como señala la Comisión en su Informe de 2017[55], esta tasa varía considerablemente de una comunidad autónoma a otra, debido a la elevada demanda de trabajadores poco cualificados en determinadas zonas, pero también como consecuencia

51. 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.
52. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y de la Formación 2016.* España.
53. Fundación Alternativas, Zoom social Educación, Álvaro Choi, *Efectos de la repetición de curso y alternativas,* 2017.
54. 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.
55. 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.

de la situación socioeconómica o el origen migrante de los estudiantes. 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. De hecho, siete comunidades autónomas[56] han conseguido en 2017 reducir la tasa de abandono educativo temprano por debajo del 15 por 100 que marca la Unión Europea como objetivo para España en 2020, y el País Vasco y Cantabria han logrado incluso recortarla por debajo del objetivo del 10 por 100 fijado para el resto de la Unión Europea.

Distintos factores educativos y sociolaborales parecen estar estrechamente ligados al abandono escolar temprano, requiriéndose medidas educativas diferenciadas en

GRÁFICO III-17. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA POR NIVEL DE FORMACIÓN Y SITUACIÓN EN LA ACTIVIDAD, 2002-2017
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Educación, *Nivel de formación, formación permanente y abandono: explotación de las variables educativas de la encuesta de población activa.*

56. Galicia, Asturias, Madrid, La Rioja, Navarra, País Vasco y Cantabria.

función del origen de las distintas causas del abandono (gráfico III-17). Así, el abandono escolar temprano (AET) se reduce en los momentos en que el desempleo juvenil es elevado: mientras en 2007 el 71 por 100 de los jóvenes en situación de AET estaban trabajando, en 2017 solo se encuentran en esta situación el 44 por 100. Por otro lado, los jóvenes en situación de AET con título de la ESO suponían en 2007, y suponen diez años después, aproximadamente un 58 por 100 del total. En este sentido, cabe recordar que se encuentra en vigor el Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano 2014-2020, cuyo grado de implantación y resultados sería interesante dar a conocer.

La formación profesional básica no logra su objetivo básico: mantener al alumnado en el sistema educativo

Con el fin de aumentar significativamente la escolarización en educación secundaria post-obligatoria y reducir el 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.

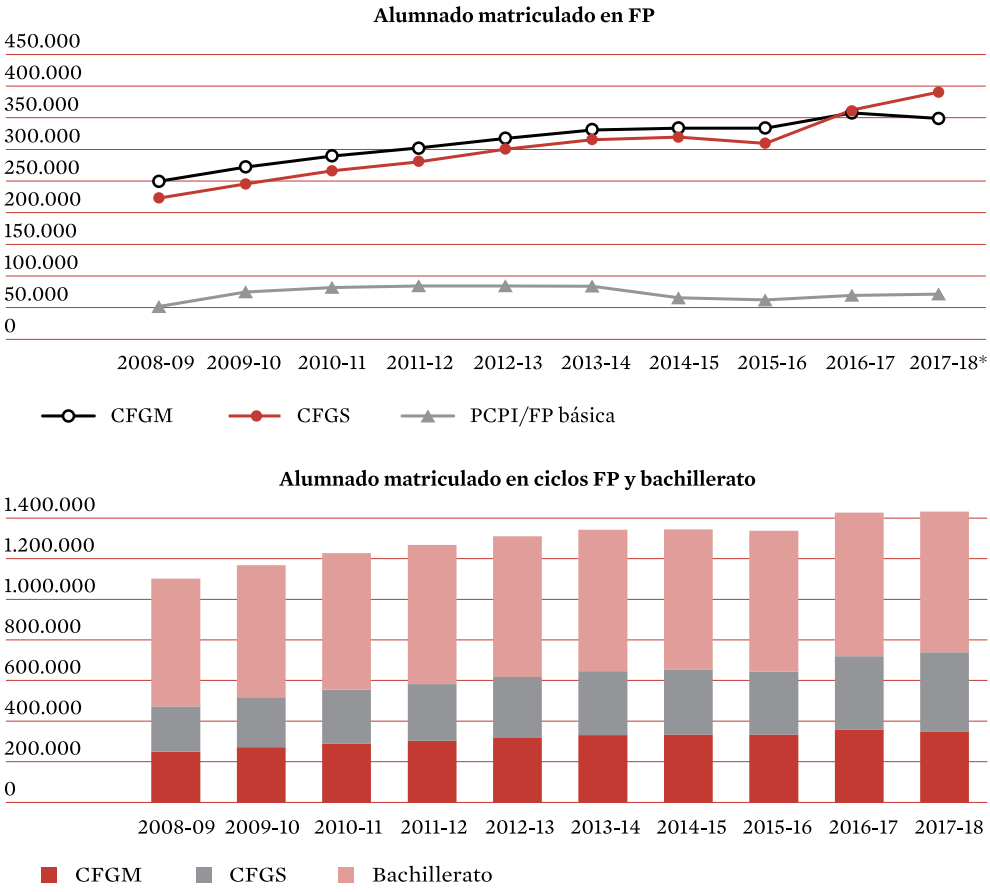
La iniciativa clave en materia de abandono escolar prematuro vino dada por la introducción en la LOMCE de la formación profesional básica (FPB). La evolución del alumnado matriculado en formación profesional básica ha aumentado ligeramente en los dos últimos cursos, pero sin alcanzar el valor máximo alcanzado en 2011-2012 (gráfico III-18).

Según el informe de la Comisión Europea de 2017, 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. Además, señala que 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.

Según un reciente estudio del Ministerio[57], las enseñanzas de formación profesional básica no logran su objetivo básico, esto es, mantener al alumnado en el sistema educativo, pues en la transición de 1.º a 2.º curso se pierde el 47,8 por 100 del alumnado en el conjunto del sistema educativo. Además, se constatan diferencias importantes entre las distintas comunidades autónomas en lo que respecta a esta transición, a la tasa de idoneidad, así como en la evolución de la matrícula en formación profesional básica.

57. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, *Revista de Educación,* núm. 378, La formación profesional básica: ¿alternativa al fracaso escolar?, págs. 78-102, 2017.

GRÁFICO III-18. ALUMNADO MATRICULADO EN PCPI/FP BÁSICA, CICLOS FORMATIVOS FP Y BACHILLERATO



* Previsión.
Fuente: Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Datos y cifras. Curso escolar 2016-2017.*

Necesidad de aumentar la proporción de jóvenes con estudios post-obligatorios

En España, en 2015, las tasas de escolarización en la segunda etapa de educación secundaria (programas generales y programas de formación profesional) entre los 15 y los 19 años de edad (59 por 100) se encuentra cinco puntos por debajo del promedio de la UE-22 (64 por 100). Las tasas de graduación en esta etapa son coherentes con la situación descrita en términos de matrícula. La tasa de graduación de los españoles menores de 25 años fue en 2015 mucho menor (68 por 100) que en el promedio de la UE-22 (que se situó en el 80 por 100), fundamentalmente por la menor tasa de graduación en estudios profesionales en España (22 por 100) respecto a la UE-22 (41 por 100). Sin embargo, las tasas de graduación en los programas generales en España están

muy niveladas con la media de la UE-22, estando todas ellas en torno al 50 por 100 (51 frente al 49 por 100, respectivamente)[58].

La formación profesional básica en España se caracteriza respecto a otros países de la Unión Europea por una proporción menor de personas que eligen estas enseñanzas, menos mujeres que optan por ellas, y un menor porcentaje de estudiantes de formación profesional en programas formativos que combinan trabajo y formación. Asimismo, se caracteriza por un menor gasto público y menos jóvenes graduados en STEM. Sin embargo, la proporción de graduados en ciclos cortos (CFGS en España) sobre el total de graduados en educación terciaria es mayor en España, aunque actualmente la proporción de estudiantes en programas que den acceso a la educación terciaria es inferior (cuadro III-8). Además, la formación profesional en España se caracteriza por 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 los resultados educativos de esta formación.

El alumnado matriculado y graduado en formación profesional en España, por debajo de la media de la Unión Europea

En España hay algunos factores que condicionan la menor proporción de jóvenes con estudios de carácter profesional respecto a los países del entorno europeo, como

CUADRO III-8. ALGUNOS DATOS SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA

Datos básicos de la FP	Último año disponible	España	UE-28
% de estudiantes de FP sobre el total de estudiantes de secundaria superior	2015	35,2	47,3
% de estudiantes que combinan trabajo y formación en su formación sobre el total de alumnado de FP	2015	1,2	28,4
Estudiantes en FP matriculados en programas que dan acceso a la educación terciaria (% sobre el total de estudiantes de FP)	2015	62,1	66,7
Número de estudiantes femeninas de FP como % del total de estudiantes de secundaria superior	2015	32,4	42
Proporción de jóvenes (18-24 años) graduados en FP que participan en el aprendizaje permanente	2016	41,3	32,8
Gasto público IVET (% del PIB)	2014	0,34	0,54
Gasto público IVET por estudiante (1.000 unidades PPS)	2014	7,5	8,4
Número medio de lenguas extranjeras aprendidas en IVET	2015	0,3	1
Graduados de FP en STEM (% del total de graduados de secundaria superior en todas las materias)	2015	22,6	30,8
Proporción de graduados en ciclos cortos de FP sobre el total de graduados en programas de educación terciaria(1)	2015	34,9	9

(1) ISCED 544, 554; 645, 655, 665; 646, 656, 666; 746, 756, 766.
Fuente: Cedefop, *Statistical overview on VET. Spain, 2017.*

58. Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2017.* Informe Español.

la mayor prevalencia del abandono escolar temprano en los estudios profesionales frente a los generales, y sobre todo el alto fracaso escolar[59], pues este último retrae de la matriculación en la enseñanza post-obligatoria 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 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. En España, en 2015, un 47 por 100 de la población de entre 15 y 19 años, está matriculada en la segunda etapa de educación secundaria con orientación general (bachillerato), mientras que en el promedio de los países de la UE-22 fue del 35 por 100[60].

En el curso 2014-2015 la tasa bruta de acceso[61] a ciclos formativos de grado medio fue del 42,8 por 100 frente al 64,7 por 100 a estudios de bachillerato. Sin embargo, la tendencia de crecimiento de los estudios profesionales mantenida desde el inicio de la crisis, se ve ralentizada en el curso 2017-18, aunque con diferente comportamiento en los CFGS y CFGM, pues aunque continúa la tendencia de crecimiento del número de alumnos matriculados en los CFGS (7,7 por 100 respecto al curso anterior), en el caso de los CFGM, y también del bachillerato, ha disminuido ligeramente (en torno a 2 por 100 respecto al curso anterior)[62].

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[63]. Así, en el curso 2014-2015, la relación entre las tasas de acceso a los estudios profesionales de grado medio y superior (42,8 y 42,1, respectivamente) y las tasas brutas de titulación[64] (24,7 por 100 en los ciclos de grado medio y del 28,3 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

La elección entre estudios generales y profesionales parece condicionar las competencias adquiridas por el alumnado, que a su vez influyen en su incorporación al

59. La proporción de alumnado que sale de la ESO sin título de Graduado en Secundaria Obligatoria.
60. Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2017.* Informe Español.
61. 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.
62. Ministerio de Educación, *Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Datos y cifras. Curso escolar 2016-2017.*
63. Ministerio de Educación, *Sistema Estatal de Indicadores de la educación 2017.*
64. 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.

mercado laboral. Los jóvenes que alcanzan una educación post-obligatoria general suelen mostrar mejores resultados en competencias básicas que los que cuentan con cualificaciones de secundaria post-obligatoria profesionales. 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) matriculaciones genéricas, el 92,5 por 100 procedían de bachillerato y el 5 por 100 de estudios de formación profesional y artística[65]. Asimismo, existen diferencias en los resultados de las pruebas de acceso entre los estudiantes que proceden de bachillerato y aquellos que proceden de formación profesional, tanto en las calificaciones como en el porcentaje de aprobados.

Las familias profesionales con más demanda son aquellas que tienen más salidas laborales. Sin embargo, como ha señalado el CES[66], existe un desajuste entre la oferta de ciclos formativos y la demanda del mercado laboral.

Percepciones sobre los estudios profesionales: imagen social, salidas laborales y calidad

El Cedefop ha realizado en 2016 una encuesta de opinión sobre la formación profesional reglada[67] en la UE-28. En dicha encuesta se pregunta por diversos aspectos de la formación profesional, como la imagen social de dicha formación, su atractivo en términos laborales o la satisfacción con los aspectos educativos.

Respecto a la imagen general, una proporción mayor de personas españolas que del conjunto de la UE-28 había oído «algo» sobre la formación profesional antes de la entrevista (84 por 100 frente al 71 por 100). Sin embargo, a menos españoles les aconsejaron iniciar estudios profesionales cuando estos estaban decidiendo su educación superior (18 por 100 frente al 25 por 100), aunque una proporción similar de españoles y europeos (68 y 70 por 100, respectivamente) consideran que actualmente la formación profesional tiene una imagen positiva en su país. Cuando se compara la formación profesional con la educación general, son menos españoles los que opinan que la educación general tiene una imagen más positiva que la formación profesional (12 por 100 frente a 16 por 100), y también los que consideran que los estudiantes con malas notas eligen formación profesional (68 por 100 en España frente al 75 por 100 en la UE-28).

Respecto a las salidas laborales, la imagen de la formación profesional es más confusa, pues si bien una proporción mayor de españoles opina que la formación profesional te dirige a trabajos muy valorados (70 por 100 frente al 60 por 100), bastantes menos españoles opinan que estos estudios permiten encontrar un trabajo más rápido (48 por 100 frente al 68 por 100) o que dirigen a trabajos bien remunerados (un 54

65. Ministerio de Educación, *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2014-2015.*
66. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad.*
67. Cedefop, *European public opinion survey on vocational education and training,* 2017.

por 100 frente al 61 por 100). Sin embargo, tanto españoles como europeos opinan, en una proporción similar, que los estudiantes de formación profesional tienen más probabilidad de encontrar empleo que los estudiantes de educación general (58 y 59 por 100, respectivamente) o que los estudiantes de educación superior (36 y 40 por 100, respectivamente). Tanto europeos como españoles consideran que la formación profesional juega un papel importante en la reducción del desempleo (80 por 100 en la UE-22 y 77 por 100 en España).

Por otro lado, la satisfacción con los aspectos educativos de la formación profesional es alta y bastante semejante a la de los europeos en los diferentes ítems analizados. Así, un 88 por 100 de los españoles está satisfecho con los conocimientos recibidos y alcanzados (90 por 100 en la UE-28), un 89 por 100 se encuentra satisfecho con la calidad de la enseñanza (el mismo porcentaje que en la UE-28), un 82 por 100 con los conocimientos relacionados con el trabajo conseguido (87 por 100 en la UE-28), y un 82 por 100 con el equipamiento disponible (81 por 100 en la UE-28).

Finalmente, menos españoles consideran que para el Gobierno la inversión en formación profesional es una prioridad (37 por 100 frente al 49 por 100), y menos españoles recomendarían a una persona joven estudiar formación profesional (30 por 100 frente al 40 por 100).

Respecto a los proyectos formativos de la formación dual, estos muestran un crecimiento continuo desde su implantación, que parece reflejar una acogida favorable por parte de los actores implicados. Así, la matriculación en España en formación profesional dual en el curso 2016-2017 alcanzó los 24.000 alumnos, lo que supone cinco veces más de lo que se registró en el curso 2012-2013. Además, se impartió en casi 894 centros educativos y participaron casi 10.000 empresas, lo que supone un avance significativo de esta opción educativa en nuestro país en los últimos años.

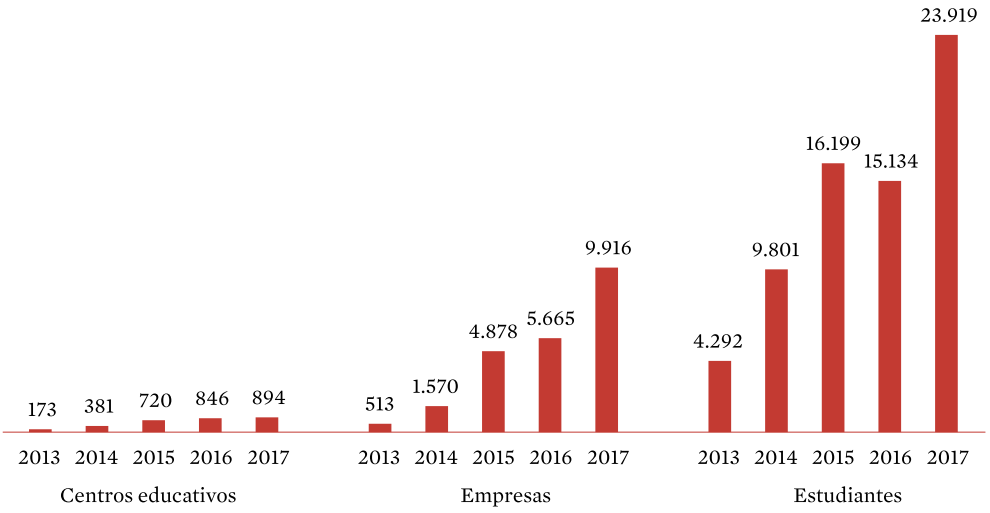
Aumentan los proyectos de formación profesional dual, pero continúan ciertas deficiencias

No obstante, a la vista de los últimos datos por comunidad autónoma, parece confirmarse lo que el CES[68] ya constataba para el periodo entre 2012-2013 al 2014-2015, es decir, diferencias territoriales en el grado de implantación, limitaciones en la información disponible hasta el momento y dudas respecto a la dimensión de la formación dual en términos de los proyectos formativos abordados. Recuérdese que el CES, en su Informe 3/2015, consideraba necesario completar el marco normativo a nivel estatal que definiera la formación profesional dual y posibilitara su desarrollo sobre parámetros homogéneos en todas las comunidades autónomas, así como mejorar la coordinación de las actuaciones implantadas por las comunidades autónomas.

La disparidad en la implantación también atañe al tratamiento de la estructura de las prácticas, de forma que estas pueden desarrollarse en alternancia con la formación

68. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

GRÁFICO III-19. CENTROS EDUCATIVOS, EMPRESAS Y ESTUDIANTES DE FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL, 2013-2017



Fuente: CEOE, *El aprendizaje: clave para la mejora de la empleabilidad y competitividad. Comisión de diálogo social y empleo, y comisión de educación y gestión del conocimiento,* febrero de 2018.

CUADRO III-9. CENTROS EDUCATIVOS, EMPRESAS Y ESTUDIANTES DE FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2012 Y 2017

Comunidades autónomas	Alumnado		Centros		Empresas	
	2012-2013	2016-2017	2012-2013	2016-2017	2012-2013	2016-2017
Andalucía	2.335	2.989	49	120	44	1.807
Aragón	49	222	2	42	2	177
Asturias	0	269	0	69	0	38
Baleares	5	252	1	10	8	334
Canarias	0	470	0	12	0	136
Cantabria	100	139	12	14	5	33
Castilla-La Mancha	269	2.370	11	70	15	427
Castilla y León	75	303	8	18	29	122
Cataluña	500	7.809	27	200	161	2.900
Extremadura	15	229	1	8	1	12
País Vasco	126	1.269	27	85	106	790
Galicia	15	502	4	21	1	93
Madrid	516	3.970	9	43	80	925
Murcia	30	422	2	21	2	166
Navarra	86	586	6	13	10	260
La Rioja	11	131	1	5	9	103
Comunidad Valenciana	160	1.987	13	143	40	1.593
Total	**4.292**	**23.919**	**173**	**894**	**513**	**9.916**

Fuente: CEOE, *El aprendizaje: clave para la mejora de la empleabilidad y competitividad. Comisión de diálogo social y empleo, y Comisión de educación y gestión del conocimiento,* febrero de 2018.

teórica o concentrarse durante un periodo único, o el hecho de que se puedan realizar en una sola empresa o rotar por varias empresas, lo que sin duda facilita la participación de estas. Asimismo, el uso de contrato o beca difiere entre los territorios; en el País Vasco, por ejemplo, se apuesta claramente por la formación profesional dual basada en contrato para la formación y aprendizaje, y se regulan para estos casos ayudas específicas que el gobierno autonómico otorga a las empresas por la dedicación del tutor de empresa; en los casos de formación profesional dual basada en becas, reguladas vía real decreto autonómico, estas son remuneradas por la empresa estableciendo como suelo el SMI. Otros, como en Aragón, solo contemplan el contrato para la formación y el aprendizaje como modalidad para llevar a cabo las prácticas[69].

Recientemente se ha publicado un estudio que recoge la valoración del profesorado sobre la implementación de la formación profesional dual en los centros educativos[70]. Este colectivo señala que el mayor obstáculo para desarrollar la formación profesional dual es la dificultad de encontrar empresas. La formación profesional dual es percibida como una oportunidad para el alumnado, pero en su implementación consideran que los elementos más críticos son: la figura del tutor de empresa y sus competencias; la adecuación de los puestos de trabajo y los aprendices, y el equilibrio entre la estandarización y la flexibilidad para que pueda adaptarse a diferentes empresas, sectores y perfiles de los aprendices. También manifiestan dudas sobre el rol formativo de las empresas, mayores dificultades cuando la formación profesional dual se realiza en las pymes, y señalan una falta de acuerdo sobre quién realiza la selección de los aprendices. También identifican algunos elementos que facilitan dicha implementación[71] y manifiestan algunas preocupaciones y resistencias, como la equidad en el acceso, y mayores dificultades para implementar la formación profesional dual que los centros privados y concertados.

Desde el punto de vista de las empresas, otro estudio[72] señala algunas trabas operativas para avanzar en este modelo, que coinciden bastante con las identificadas por el profesorado, como la falta de flexibilidad del ámbito educativo para adaptarse a las cambiantes necesidades de las empresas. También consideran que en España gran parte del trabajo se genera en las pymes y microempresas, las cuales carecen de la capacidad para implantar la formación dual y no cuentan con tutores adecuados. Además, señalan la existencia de diferentes visiones de los agentes sociales sobre la misma,

69. CEOE, *El aprendizaje: clave de la mejora de la empleabilidad y la competitividad*. Comisión de diálogo social y empleo, y comisión de educación y gestión del conocimiento.
70. Alianza para la formación profesional dual, *La formación profesional dual en los centros educativos: visiones del profesorado. Informe ejecutivo,* 2017.
71. La red de contactos que el centro mantiene con las empresas; el nivel competencial del alumnado de CFGS; la continuidad del profesorado-tutor para mantener activa la red de contactos del centro; la accesibilidad del tutor de empresa; el consenso de los contenidos con la empresa y la motivación del alumnado.
72. IESE Business School-Universidad de Navarra, *La formación profesional dual como reto nacional. Una perspectiva desde la empresa,* 2017.

y como el resto de los estudios realizados sobre la formación profesional dual, coinciden en la necesidad de coordinar los distintos niveles administrativos.

Finalmente, cabe destacar que la Comisión Europea ha adoptado una propuesta de Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz[73]. Dicha recomendación, tal y como apunta la OCDE, señala que es preciso establecer normas de alta calidad para evitar que la formación de aprendices se oriente hacia puestos de trabajo que exijan poca capacitación, pues basta con una pequeña proporción de ofertas de baja calidad para dañar la reputación de todo el conjunto[74]. Con el fin de evaluar la calidad y la eficacia de los sistemas de formación de aprendices, el Marco propuesto establece una serie de criterios sobre las condiciones de aprendizaje y de trabajo.

1.4. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Como se ha comentado anteriormente, el Sistema Universitario Español (SUE) se enfrenta, al igual que otros países de la Unión Europea[75], a algunos retos entre los que cabe destacar el desfase entre sus capacidades y sus necesidades, unas divisiones sociales persistentes y crecientes, lagunas en materia de innovación, así como una realidad en la que los diferentes componentes de los sistemas de educación superior no siempre trabajan juntos con fluidez. A afrontar la mayor parte de estos desafíos se dirigen los objetivos establecidos en la última Conferencia Ministerial (2015) dentro del proceso de Bolonia, cuyo informe de implementación se dará a conocer en la próxima Conferencia Ministerial que se celebrará en París en 2018.

Los progresos alcanzados por las universidades españolas en los últimos veinticinco años son indudables, aunque se necesitan algunas reformas para corregir ciertas disfunciones que lastran su funcionamiento y merman su calidad. Por ello, algunos temas como la selección del profesorado, la oferta de títulos, las nuevas tecnologías, la investigación, los *rankings* o la financiación forman parte habitual del debate[76].

En este contexto, la relevancia de la calidad de educación universitaria gana terreno. Un reciente estudio sobre indicadores para el análisis de la visibilidad internacional de las universidades españolas[77] concluye que los análisis basados únicamente en el impacto de las publicaciones pueden ser muy limitados, y que el estudio de la presencia en *rankings* generales no resulta muy preciso. Estos *rankings* no reflejan la heterogeneidad de las universidades, por lo que se hace necesaria la utilización de una amplia

73. Comisión Europea, *Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al Marco Europeo para una formación de aprendices de calidad y eficaz,* COM (2017) 563 final.
74. OCDE (2017), *Striking the right balance: Costs and benefits of apprenticeship.*
75. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una agenda renovada de la Unión Europea para la educación superior, COM (2017) 247 final.
76. Universidad Internacional de La Rioja, Universidad española: reformas pendientes, *Nueva Revista de política, cultura y arte,* núm. 151, Rafael Puyol (coordinador).
77. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Revista de Educación,* núm. 376, 2017. Indicadores para el análisis de la visibilidad internacional de las universidades españolas.

batería de indicadores que tenga en cuenta la diversidad y especialización de cada universidad, y profundizar a nivel de subdisciplina, para poder identificar las fortalezas de cada área específica de cada institución. Además, avanzar en la definición de estrategias de análisis y evaluación de la actividad de investigación de las universidades resulta fundamental, dado su impacto en la gestión, orientación y perfil de cada universidad.

Según este estudio, en el sistema universitario español cuarenta y cuatro universidades presentan algún indicador de visibilidad internacional, siendo los más frecuentes los documentos altamente citados, y aunque solo seis universidades españolas aparecen en los tres principales *rankings* internacionales, su número aumenta al estudiar las clasificaciones por campo de estudio (27), siendo el *ranking* QS el que mejor muestra las áreas de especialización. En el SUE, el área de mayor especialización es el de ciencias experimentales y las universidades con mayor visibilidad en ella son la Universidad Autónoma de Madrid, la Universidad de Valencia y la Universidad Autónoma de Barcelona (cuadro III-10).

CUADRO III-10. FRECUENCIA DE APARICIONES DE CADA UNIVERSIDAD ENTRE LAS 200 PRIMERAS (Documentos más citados(1) y *rankings*(2))

	Indicadores esenciales de Ciencia		*Ranking* ARWU		*Ranking* QS		*Ranking* THE	
Universidad	Artículos altamente citados	Artículos bastante citados	Campo	Tema	Campo	Tema	Tema	Total
Universidad Autónoma de Barcelona	10	6	3	4	5	22	1	51
Universidad de Barcelona	8	5	4	2	5	25	1	50
Universidad Autónoma de Madrid	9	2	2	3	5	18	0	39
Universidad Complutense de Madrid	4	0	0	2	5	21	1	33
Universidad de Valencia	7	4	1	3	4	8	0	27
Universidad Pompeu Fabra	10	0	1	2	2	7	1	23
Universidad de Granada	7	1	1	2	4	6	0	21
Universidad Politécnica de Valencia	6	0	2	0	2	8	0	18
Universidad Politécnica de Cataluña	2	0	1	2	3	7	0	15
Universidad de Zaragoza	4	1	0	2	2	5	0	14
Universidad Carlos III de Madrid	1	0	0	2	3	6	0	12
Universidad de Sevilla	3	0	0	1	2	6	0	12
Universidad de Salamanca	4	0	0	0	1	7	0	12
Universidad de Santiago de Compostela	4	0	1	2	0	4	0	11
Universidad de Navarra	2	1	0	0	3	4	0	10
Universidad de Oviedo	7	2	0	1	0	0	0	10

(1) Selección de los documentos más citados: a través de los *Essential Science Indicators* (Thomson Reuters: 2015) se han seleccionado los *Highly cited paper* (publicaciones más citadas en el periodo de 10 años estudiado). Se han obtenido también los *Hot cited papers* (publicaciones con alta citación en los dos últimos años). El proceso seguido por Thomson Reuters para obtener los *Highly cited papers* se puede consultar en: http://esi.webofknowledge.com/help/h_dathic.htm.
(2) *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), *QS World University Rankings* (QS) y *Times Higher Education World Universities Rankings* (THE).
Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Revista de Educación*, núm. 376, 2017. Indicadores para el análisis de la visibilidad internacional de las universidades españolas.

La universidad española adolece todavía de una importante falta de internacionalización. Según la OCDE, en el año 2015 en los países de la UE-22 el 8,4 por 100 son estudiantes internacionales, mientras que en España este porcentaje es menor (2,7 por 100). En la UE-22, según se asciende en los niveles de los programas (estudios de ciclo corto, grado, máster y doctorado) la proporción de matriculaciones de estudiantes internacionales aumenta (4,6, 6,2, 12,4 y 21,7 por 100, respectivamente). En España esta presencia es menor (0,7 por 100 de los estudiantes de grado y el 7,1 de los de máster), excepto en los estudios de ciclo corto (5 por 100)[78].

Por otro lado, respecto a la movilidad, el Panel de Indicadores de la Movilidad en la educación superior, llevado a cabo por la Comisión Europea[79], ofrece un panorama del entorno normativo aplicable a la movilidad internacional de los estudiantes de educación superior. Dicho estudio, que hace referencia principalmente a la movilidad saliente de los alumnos de educación superior, muestra la diversidad a la que se enfrentan estos estudiantes respecto a la información y orientación, la preparación en lenguas extranjeras, la portabilidad de becas y préstamos, el apoyo a la movilidad de estudiantes con un bajo nivel socioeconómico y el reconocimiento tanto de los resultados de aprendizaje como de las cualificaciones. España se encuentra en una situación calificada en dicho estudio, conforme los criterios establecidos para cada indicador, como normal respecto a la información y orientación, el apoyo de estudiantes con un bajo nivel socioeconómico y en el reconocimiento de los resultados del aprendizaje a través de los Sistemas Europeos de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS). Sin embargo, su situación es mala respecto a la preparación en lenguas extranjeras, la portabilidad de becas y préstamos, y el reconocimiento de las cualificaciones para la movilidad de los estudiantes.

En 2016 la proporción de adultos entre 25 y 64 años con estudios terciarios[80] en España (35,7 por 100) se sitúa por encima de la media de los países de la UE-22 (33,4 por 100)[81]. Además, entre los jóvenes (30 a 34 años) la tasa de titulados españoles en educación terciaria es ligeramente más elevada (40,1 por 100) que la media de la UE-28 (39 por 100), si bien se encuentra todavía por debajo del objetivo nacional de Europa 2020, del 44 por 100. Por otro lado, la proporción de mujeres graduadas supera el 50 por 100 en todos los países analizados y esta diferencia a favor de las mujeres va en aumento. En el caso de España, las mujeres representan el 56 por 100 de los graduados por primera vez en educación terciaria, muy cerca de la media de la UE-22 (59 por 100). Además, la brecha entre los jóvenes nativos y los nacidos en el extranjero, no solo se mantiene en el tiempo,

En España hay más jóvenes y adultos con estudios terciarios que en el promedio de la UE-22

78. Ministerio de Educación, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2017.* Informe Español.
79. Comisión Europea, *Panel de Indicadores de la Movilidad Informe sobre la situación de la Educación Superior. Informe de Eurydice,* 2016.
80. Formación profesional de Grado Superior y titulaciones universitarias o equivalentes.
81. Ministerio de Educación, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2017.* Informe Español.

CUADRO III-11. ALGUNOS INDICADORES DE MOVILIDAD, UE-22 Y ESPAÑA, 2012-2013

Conceptos	UE-22	España
Tasa movilidad saliente: de titulados por país de origen (1% de los titulados del mismo país de origen)	2,9	1,2
Grado o equivalente (CINE 6)	2,4	1,4
Máster o equivalente (CINE 7)	3,9	1,6
Programas de Doctorado o de investigación avanzada (CINE 8)	8,5	—
Proporción de alumnos de educación terciaria matriculados en el extranjero por país de origen	3,1	1,2
Grado o equivalente (CINE 6)	2,6	0,8
Máster o equivalente (CINE 7)	3,8	2,4
Programas de Doctorado o de investigación avanzada (CINE 8)	7,4	7,5
Proporción de estudiantes que participan en el programa Erasmus* frente a la cifra total de matriculaciones, por país de la institución de origen	1,3	1,9

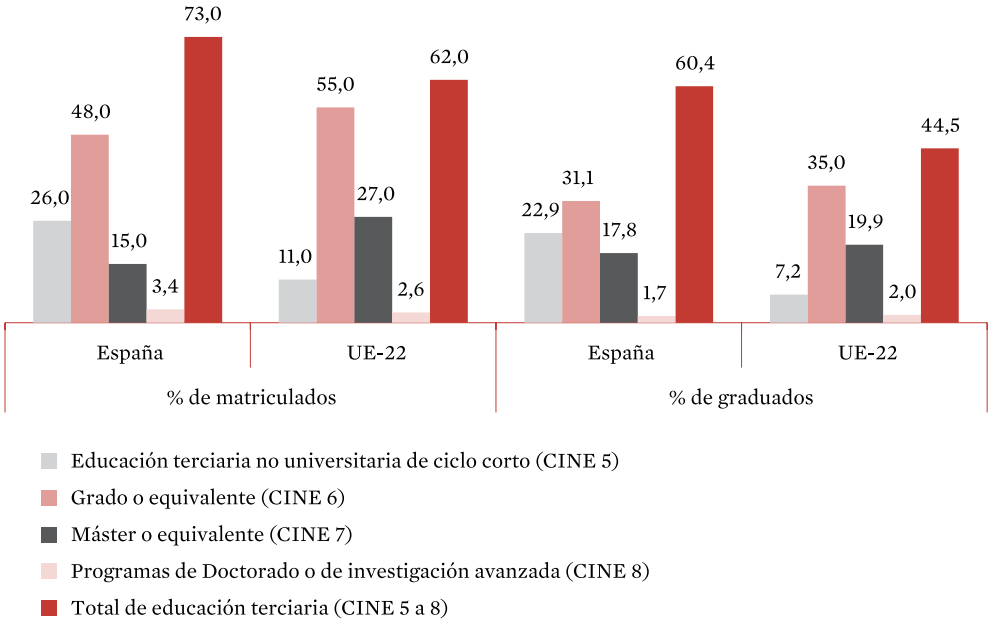
* No existen actualmente datos comparados que permitan evaluar en toda su magnitud la movilidad de créditos en los países europeos. No obstante, los datos sobre participación de los estudiantes en el programa de movilidad Erasmus+ pueden ofrecer una imagen parcial de su alcance en Europa. La encuesta Eurostudent revela que la movilidad de créditos que se produce dentro del programa Erasmus+ es la forma dominante de este tipo de movilidad en muchos países europeos. Sin embargo, conviene observar también que en algunos países la movilidad de los estudiantes Erasmus representa una proporción baja de la movilidad total de créditos; tal es el caso, por ejemplo, de Suecia y Noruega.
Fuente: Comisión Europea, Panel de Indicadores de la Movilidad, Informe sobre la situación de la Educación Superior. Informe de Eurydice, 2016.

sino que ha aumentado, especialmente en España. En 2016 la tasa de titulación en educación terciaria de los nacidos en el país (44,8 por 100) era el doble que la de los migrantes (22,4 por 100), mientras que en el promedio de la Unión Europea la diferencia no es tan grande (40 por 100 entre los nativos frente al 35 por 100 de los nacidos en el extranjero).

En 2015, en España, la tasa de matriculación estimada en la educación terciaria no universitaria de ciclo corto (formación profesional de grado superior) alcanza una cifra más elevada (26 por 100) que la del promedio de países de la UE-22 (11 por 100). Dentro de los estudios universitarios, la tasa de acceso a los estudios de Grado o equivalente en España es menor (48 por 100) que en el promedio de la UE-22 (55 por 100). También, en España, la tasa de matriculación en los programas de máster o equivalente (15 por 100) se encuentra por debajo de los porcentajes de la UE-22 (27 por 100). Sin embargo, en los programas de Doctorado o de investigación avanzada, España, con un 3,4 por 100 de estudiantes matriculados, supera el promedio de la UE-22 (2,6 por 100). Entre los países las discrepancias son notables en los diferentes programas que comprenden la educación terciaria. Finalmente, como es lógico, las tasas de graduación en los diferentes programas se asemeja a la de las tasas de matriculación, excepto en los programas de doctorado o de investigación avanzada. Además, las diferencias entre las tasas de matriculaciones y de graduación muestran la necesidad de mejorar el comportamiento académico de los universitarios españoles (gráfico III-20).

El acceso a la educación terciaria en España solo es superior a la UE-22 en los programas no universitarios y el Doctorado

GRÁFICO III-20. TASAS DE MATRICULACIONES Y TASAS DE GRADUACIÓN POR PRIMERA VEZ EN EDUCACIÓN TERCIARIA, POR NIVEL DE EDUCACIÓN, ESPAÑA Y UE-22, 2015



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE,* 2016. Informe Español.

Concentración del alumnado por ramas de enseñanza y necesidad de incrementar los graduados en STEM

En todas las economías, el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico. Además, el mayor ritmo de generación de puestos para profesionales que los disponibles en la oferta de nuevos graduados en diez países europeos y, sobre todo, en Alemania, Reino Unido y Francia, impulsaría la movilidad de los profesionales TIC en el entorno comunitario y, por tanto, la atracción del denominado talento digital[82]. 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-22, aunque existan importantes diferencias por países. A nivel global, el campo más demandado es el de Ciencias empresariales, administración y derecho (cuadro III-12). Además, 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. El porcentaje de mujeres que ingresan por primera vez en educación terciaria es superior al de los hombres en todos los países de la OCDE, excepto en México (49 por 100).

82. Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía.*

En España, el porcentaje de mujeres es del 53 por 100, algo inferior al promedio de los países de la UE-22 (55 por 100). Además, en todos los países, las mujeres se matriculan sobre todo en el campo de Educación, y en el de Salud y Bienestar.

En 2015 el 27 por 100 de los matriculados en el promedio de los países de la UE-22 eligieron un campo de estudio STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), alcanzando en España el 26 por 100, aunque en los últimos años decrece el número de matriculados en torno a un 3 por 100, debido a la propia reducción de la población joven. En ambos casos, la proporción de mujeres es menor en los campos de estudio STEM, sobre todo en tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en el de ingeniería, industria y construcción (cuadro III-12).

CUADRO III-12. MATRICULADOS Y GRADUADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA POR CAMPO DE ESTUDIO. ESPAÑA Y UE-22, 2015
(En porcentaje)

Porcentaje de matriculados por primera vez en educación terciaria y proporción de mujeres, por campo de estudio

	% de matriculados		% de mujeres	
Conceptos	**España**	**UE-22**	**España**	**UE-22**
Educación	11	9	79	79
Artes y humanidades	12	11	59	65
Ciencias sociales, periodismo e información	8	10	63	65
Ciencias empresariales, administración y derecho	20	23	55	57
Salud y bienestar	14	13	72	77
STEM				
Ciencias naturales, matemáticas y estadística	6	6	49	53
Tecnologías de la información y la comunicación	5	5	12	17
Ingeniería, producción industrial y construcción	15	15	24	25

Porcentaje de graduados en educación terciaria por campo de estudio

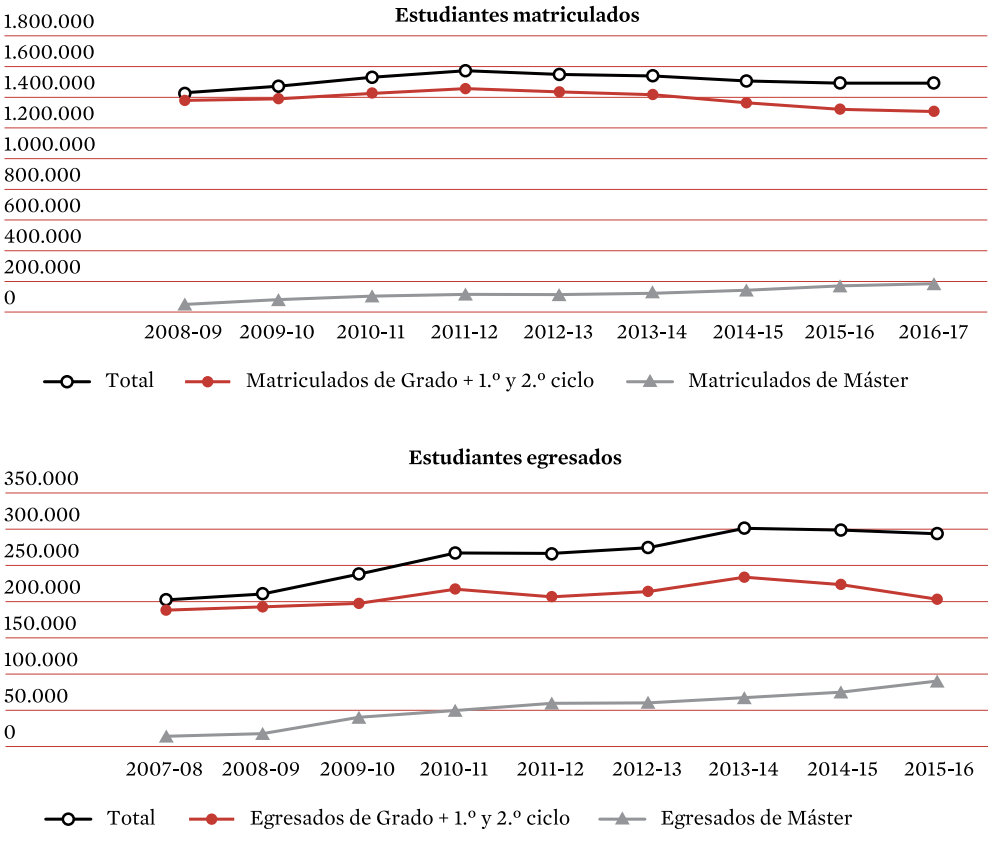
Conceptos	**España**	**UE-22**
Educación	16	10
Artes y humanidades	9	10
Ciencias sociales, periodismo e información	7	10
Ciencias empresariales, administración y derecho	19	24
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	1	2
Salud y bienestar	15	15
Servicios	7	5
STEM		
Ciencias naturales, matemáticas y estadística	5	6
Tecnologías de la información y la comunicación	4	4
Ingeniería, producción industrial y construcción	16	14

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE,* 2016. Informe Español.

El censo de alumnado universitario español decrece en los cuatro últimos cursos

La evolución del censo universitario en el año 2016-2017 muestra respecto al curso anterior un estancamiento en la tendencia de descenso de los últimos cursos[83], y que rompía la senda ascendente iniciada desde la crisis. Sin embargo, hay que señalar que mientras el alumnado de Grado viene reduciéndose desde el curso 2012-2013, la tendencia de crecimiento del alumnado de Máster se mantiene desde el curso 2013-2014. Este descenso del alumnado de Grado, que además es el más numeroso, podría ser debido, entre otros factores, a la reducción de la población en la edad típica universitaria de grado (18-21 años), pero también a los efectos del aumento del precio de la matrícula universitaria y al cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca que se produjo en 2013.

GRÁFICO III-21. 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.*

83. Excluidos los estudiantes de Doctorado.

El número de estudiantes egresados de Grado y 1.º y 2.º ciclo en el curso 2015-2016 ha vuelto a disminuir por tercer año consecutivo, mientras que los de Máster continúan la senda ascendente iniciada desde su creación.

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[84]. En el curso 2015-2016 la tasa de rendimiento en los estudios de Grado fue del 77,7 por 100; 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 y como muestra la tasa de evaluación (88,3 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 por 100). Además, en estos estudios de Grado, estos tres indicadores académicos mejoran significativamente según aumenta la nota de admisión, y según progresan en sus estudios. Por otro lado, estas tres tasas son superiores en los estudios de Máster (rendimiento: 89,1; éxito: 98,5; evaluación: 90,7 por 100) que en los estudios de Grado.

Es necesario mejorar el comportamiento y rendimiento académico de los universitarios

Aunque España haya alcanzado una de las metas de la Estrategia Europa 2020 respecto a la tasa de jóvenes que han completado sus estudios de educación superior, reducir las tasas de abandono de los estudios universitarios y mejorar los rendimientos académicos de los estudiantes es un objetivo compartido en todos los niveles educativos. Los indicadores más relevantes al respecto son las tasas de abandono de los estudios universitarios, la tasa de idoneidad y el tiempo efectivo de graduación[85]. En los estudios de Grado, las tasas de abandono se han mantenido bastantes constantes, mientras que las de idoneidad han mejorado. En los estudios de Máster, las tasas de abandono no solo son inferiores a las de los estudios de Grado, sino que además han mejorado. También las tasas de idoneidad son muy superiores a las de los estudios de Grado. Consecuentemente, la duración media de los estudios de Grado de la cohorte 2015-2016 fue de 4,6 años, mientras que en los Máster de un año fue de 1,3 años, y en los Máster de dos años fue de 2,1.

84. La tasa de rendimiento es la relación porcentual entre el número de créditos superados y el número de créditos matriculados. La tasa de evaluación es la relación porcentual entre el número de créditos presentados y el número de créditos matriculados. La tasa de éxito es la relación porcentual entre el número de créditos superados y el número de créditos presentados.
85. 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 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 duración media es el número medio de años que tardan los estudiantes en graduarse.

CUADRO III-13. TASAS DE ABANDONO E IDONEIDAD EN ESTUDIOS GRADO Y MÁSTER POR COHORTE DE ENTRADA

	Grado		Máster		
				Idoneidad	
Conceptos	Abandono	Idoneidad (4 años de duración teórica)	Abandono	1 año de duración teórica	2 años de duración teórica
Cohorte de entrada 2010-2011	–	31,9	–	–	–
Cohorte de entrada 2011-2012	22,5	33,2	17,0	–	–
Cohorte de entrada 2012-2013	20,5	34,9	16,2	–	–
Cohorte de entrada 2013-2014	21,8	–	13,3	73,0	69,4
Cohorte de entrada 2014-2015	–	–	–	73,4	70,5
Cohorte de entrada 2015-2016	–	–	–	72,7	*

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anuario de indicadores universitarios,* 2017.

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.

Según el último estudio de Eurydice[86], 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 3.000 euros/curso, como Italia, Portugal y Países Bajos. En 2015-2016 el 70 por 100 de los estudiantes españoles a tiempo completo del primer ciclo pagaban tasas, además del 80 por 100 de los estudiantes a tiempo completo del segundo ciclo.

En España, la cuantía de las tasas de estudio depende del campo de estudio, el nivel (ciclo primero o segundo), el número de créditos y el número de veces que el estudiante ha cursado cada una de las asignaturas, pero también territorialmente, pues cada comunidad autónoma tiene un rango de tasas diferente. El precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones universitarias tanto de Grado como de Máster en el curso 2017-2018, es muy similar al curso anterior (gráfico III-22). También 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[87].

86. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education, 2017-2018.*
87. 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.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MEDIOS PÚBLICOS UNIVERSITARIOS
(Euros/crédito matriculado por primera vez)

Fuente: Ministerio de Educación, *Estadística de precios públicos universitarios.*

Becas y ayudas al estudio

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.

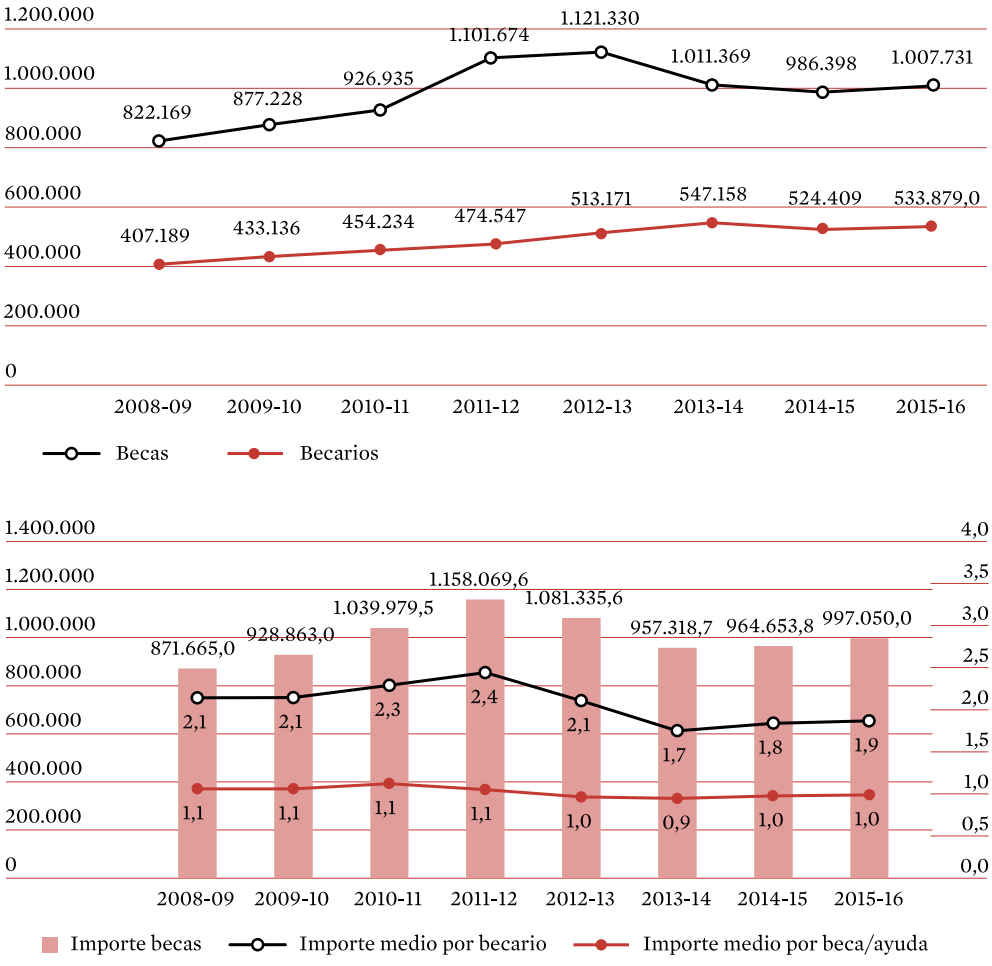
La heterogeneidad de los sistemas de ayuda económica a las familias es muy variable en la Unión Europea[88]. Al igual que en Francia, Italia o Austria, en España las becas son el principal medio de ayuda financiera a los estudiantes, pues no existen préstamos, ni desgravación de impuestos, ni subsidios familiares. Su concesión está basada principalmente en criterios económicos, como en Suiza, los Países Bajos y Bélgica. Aproximadamente un 30 por 100 de los estudiantes españoles reciben becas,

88. Euridyce, *National student fee and support systems in European higher education, 2017-2018.*

proporción que se asemeja a la de Francia o Alemania (entre el 25 y 49 por 100) y que solo es superada por Reino Unido, Suecia, Dinamarca y Finlandia. Finalmente, la cuantía media de una beca en el primer ciclo en 2015-2016 era en España de 2.165,9 euros (además de una exención de tasas), encontrándose, junto a los Países Bajos, Bélgica y Portugal en un nivel intermedio (de 1.001 a 3.000 euros), pero lejos de países como Italia, Austria o los Países bajos (entre 3.001 a 5.000 euros).

En el curso 2015-2016 ha aumentado el esfuerzo económico realizado desde las diferentes administraciones en becas y ayudas al estudio (gráfico III-23), pues ha

GRÁFICO III-23. 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 y 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.*

aumentado el número de becarios (1,8 por 100), el de becas y ayudas (2,2 por 100) y el importe dedicado a las mismas (3,4 por 100), aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis.

La capacidad de las universidades para cooperar con la empresa está mejorando, pero persisten los retos[89]. La cooperación empresa-universidad se apoya en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación de 2013-2020. Se centra fundamentalmente en la cooperación en investigación y desarrollo, y menos en las actividades educativas o movilidad del personal y los estudiantes, contando con la participación empresarial. Además, algunas administraciones regionales y universidades están siendo especialmente proactivas a la hora de responder a la recomendación de la Unión Europea de promover la cooperación entre universidades y empresas. Sin embargo, la limitada movilidad de los alumnos y el personal docente, las escasas oportunidades de prácticas laborales, 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 siendo obstáculos[90] para la cooperación con las empresas en educación o investigación.

La cooperación entre las universidades y las empresas está mejorando, pero persisten los retos

2. Vivienda

2.1. PANORAMA DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER

Las últimas Proyecciones de Población del INE apuntan a un crecimiento en la formación de los hogares, 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 del parque existente[91], aunque estos crecimientos de la demanda residencial son menores que en el anterior ciclo expansivo. Además, la edificación residencial se va recuperando muy ligeramente[92] y, aunque persiste un importante *stock* de vivienda sin vender, no debería posponerse el inicio de obra nueva, en tanto que gran parte del *stock* existente tardará años en absorberse o nunca lo hará, por su localización.

Por otra parte, la adecuación de los precios a la capacidad adquisitiva y de endeudamiento de las familias, que han cambiado considerablemente desde la crisis, sigue siendo uno de los principales retos en materia de acceso a la vivienda en España.

89. Comisión Europea, *Monitor de la educación y la formación de 2017.* España.
90. Estos obstáculos también fueron señalados por el Informe sobre España 2017 de la Comisión Europea y en las recomendaciones específicas por país de junio de 2017.
91. Véase epígrafe de *Vivienda* de la Memoria CES 2016.
92. Véase apartado 3.3.4, *El sector de la construcción,* en el capítulo 1 de esta Memoria.

La vivienda en propiedad

La vivienda en propiedad continúa siendo mayoritaria, menos entre la población más joven

España seguía siendo en 2016 un país en el que la mayoría de la población reside en una vivienda en propiedad (77,1 por 100), aunque se observa una ligera tendencia de descenso desde hace unos años. España mantiene una posición bastante alejada de la media de la UE-18 (66,1 por 100), aunque ligeramente por encima de los países con los que comparte un régimen residencial similar: Italia (72,3 por 100), Portugal (72,2 por 100) y Grecia (73,9 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 60,5 por 100, aunque es ligeramente inferior al del año anterior (62 por 100) y bastante por debajo de 2007 (68,4 por 100).

Esta modalidad de tenencia no es mayoritaria en todos los grupos de edad, pues se están produciendo cambios entre los hogares más jóvenes (con persona de referencia entre 16 y 29 años), respecto a su propensión a residir en propiedad, si bien solo el 19,4 por 100 de los jóvenes en esta franja de edad están emancipados[93]. Así, si en 2007 el 58,1 por 100 de los hogares cuya persona de referencia en estas edades residía en una vivienda en propiedad, en 2016 solo lo hacían el 28,4 por 100, con un considerable descenso respecto a 2015 (34,2 por 100).

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 2016), habiéndose reducido bastante respecto al año pasado (4,8 p.p.). En 2017 el 76,7 por 100 del total del parque de viviendas se encontraba en régimen de propiedad.

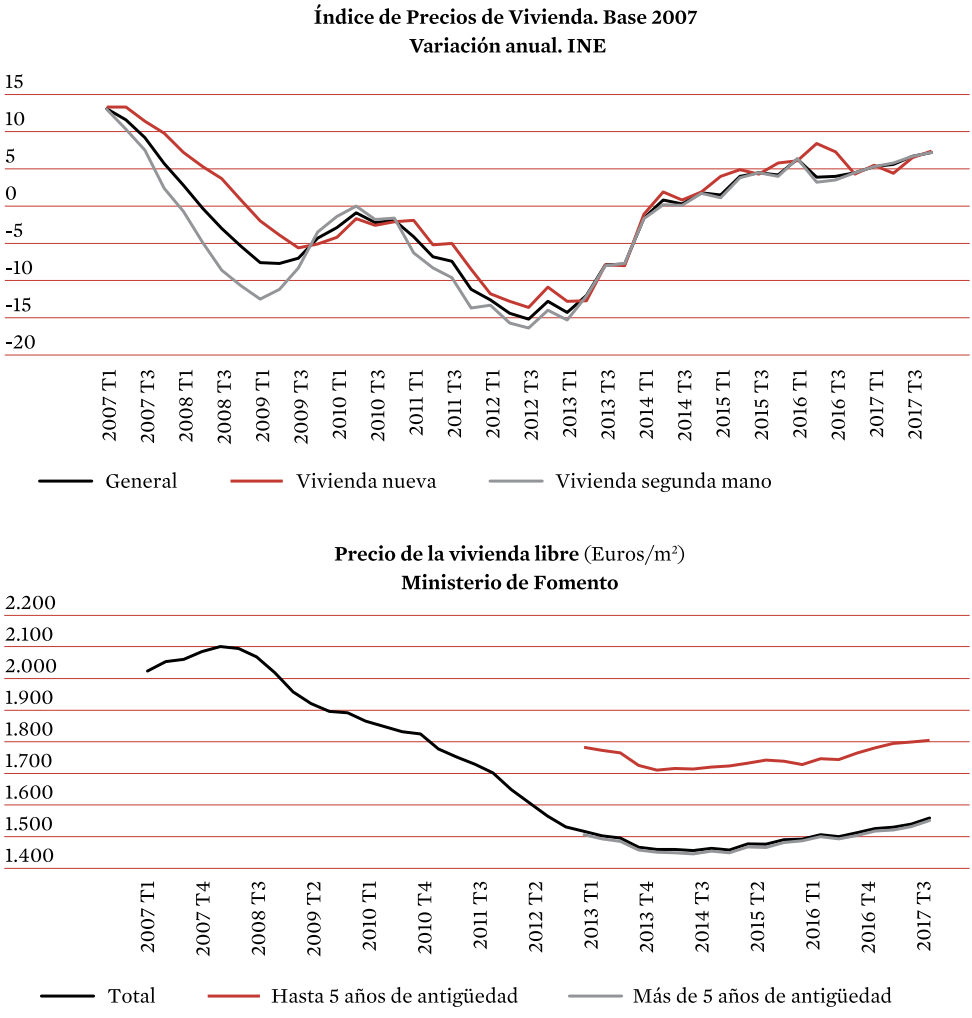
Desde que alcanzara su punto de inflexión en 2015, el mercado residencial español ha recuperado valor, situándose en 2017 en niveles similares a los existentes en 2013 (gráfico III-24), aunque acumula un descenso del 25,2 por 100 desde máximos de 2007[94]. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre ha aumentado en 2017 (3,1 por 100), alcanzando un valor medio en el conjunto del año de 1.539 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 2017 fue del 7,2 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 nueva y usada el incremento interanual fue del 2,3 y 3,1 por 100, respectivamente, mientras que, según el IPV, el crecimiento fue del 7,4 y del 7,2 por 100.

Por tercer año consecutivo sube el precio de la vivienda libre en propiedad

Además, los síntomas de aumento en los precios se van extendiendo por todo el territorio español, aunque a diferentes velocidades. Un total de nueve comunidades

93. Consejo de la Juventud de España, *Observatorio de emancipación,* núm. 14 (primer semestre de 2017).
94. Ministerio de Fomento, *Valor tasado de la vivienda.*

GRÁFICO III-24. PRECIOS DE VIVIENDA 2007-2017



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

autónomas aumentan su tasa anual en el cuarto trimestre de 2017. Los mayores incrementos se registran en la Comunidad de Madrid, Cataluña y Baleares, con subidas de 11,9, 10,2 y 9,8 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, los menores incrementos del precio se producen en Extremadura, Castilla-La Mancha y Extremadura, que aumentan 0,2, 0,4, y 1,9 puntos porcentuales, respectivamente. Especialmente significativas son las diferencias respecto de los precios en las ciudades. Así, mientras que el crecimiento interanual supera el 10 por 100 en Madrid (17 por 100), Palma de Mallorca (14,7 por 100), Barcelona (11 por 100) y Pamplona (10,4 por 100), en otras

ciudades como Ciudad Real, Cáceres o Guadalajara, se producen descensos importante (11,9; 9,2 y 6,3 por 100, respectivamente)[95].

El dinamismo del mercado inmobiliario se confirma en 2017, pues, junto con la subida de los precios, las ventas muestran una clara tendencia de crecimiento (gráfico III-25), ante el aumento de la demanda por motivos residenciales o de inversión, tanto nacional como extranjera[96], sustentada en la buena evolución del crédito hipotecario y en la recuperación del empleo. Sin embargo, como se verá a continuación, este dinamismo no es generalizable a todo el territorio español.

El dinamismo de la demanda de vivienda en propiedad avanza

Analizar el número de compraventas y de visados de obra nueva, comparándolo con el parque existente, permite identificar los mercados más dinámicos en proporción a su tamaño. La media nacional en 2017 está en 20,8 compraventas y 3,2 visados por cada 1.000 viviendas existentes (parque) en el país. La provincia de Málaga, con 35 compraventas en el último año por cada 1.000 viviendas existentes, es la que mayor actividad registra de todo el país, seguida por Alicante (31) y Baleares (30,9). Cifras que están lejos de los mercados menos dinámicos, donde las viviendas vendidas por cada 1.000 construidas no superan las 10, como Orense (7), Zamora (10) y Lugo (10,4). Respecto a la concesión de visados de obra nueva, destacan las provincias de Madrid (6,5 licencias aprobadas por cada 1.000 viviendas existentes), Guipúzcoa (5,9), Alicante, Vizcaya y Málaga (con 4,8 licencias por cada 1.000 viviendas). Sin embargo, la actividad promotora todavía es muy residual en las provincias de Orense, Lugo y Tarragona, donde en 2017 se ha aprobado menos de un visado por cada millar de viviendas en su parque[97].

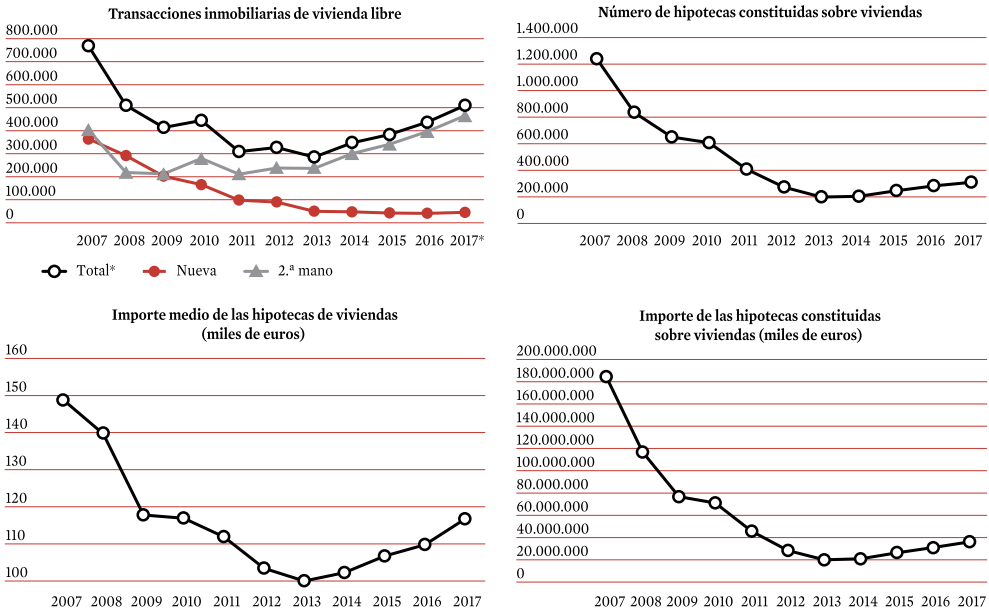
Otro indicador que pone de relieve el dinamismo del mercado residencial es el tiempo medio de venta de una vivienda (liquidez). Este indicador sigue recortándose en España en el primer trimestre de 2018 respecto al trimestre anterior (8,3 meses frente a 8,6), y pone de relieve el dinamismo del mercado residencial en algunas ciudades[98], así como diferencias territoriales que, a nivel provincial y autonómico, son muy relevantes.

Experiencia de compra y venta de vivienda en 2017

Los motivos que subyacen a la compraventa de una vivienda son relevantes desde muchos puntos de vista. En este sentido, un reciente estudio[99] estima que un 14 por 100 de la población española estuvo involucrado en la compraventa entre particulares en 2017. El 24 por 100 de los compradores no destinan su compra a

95. Tinsa IMIE, *Mercados locales* (primer trimestre de 2018).
96. Según el Colegio de Registradores de la Propiedad, en 2017 las compraventas realizadas por personas extranjeras representaron el 13,1 por 100 del total.
97. Tinsa IMIE, *Mercados Locales* (primer trimestre de 2018).
98. Madrid (2,4 meses), Zaragoza (4,7 meses) y Barcelona (4,8 meses).
99. Fotocasa research, *Experiencia de compra y venta de vivienda en el último año,* noviembre de 2017.

GRÁFICO III-25. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2017



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

primera residencia, siendo la rentabilidad un factor que influye en las decisiones de compra-venta. Un 8 por 100 de los compradores acabará entrando en el mercado de alquiler como arrendatario, principalmente buscando la rentabilidad que ofrecen los alquileres. Entre los que han vendido su vivienda en el último año, un 13 por 100 de los que han puesto a la venta una vivienda la tenían anteriormente alquilada, principalmente por su rentabilidad o por esperar a un incremento de su valor, pero también un 28 por 100 de los vendedores particulares alegan motivos relacionados con los eventuales problemas con los inquilinos para preferir la venta en lugar de la puesta en alquiler. Otra razón recurrente entre los que venden una vivienda es la búsqueda de liquidez para comprar otra, ya sea por motivos de inversión o para dar satisfacción al cambio de sus necesidades residenciales, como consecuencia de variaciones en el tamaño del hogar, preferencias de determinadas localizaciones, etc.

El mercado hipotecario también se está recuperando

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 condiciones de financiación. Así, en 2017 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, y continúa el descenso de los tipos de interés. Sin embargo, los indicadores de esfuerzo para acceder a la vivienda han empeorado.

El mercado hipotecario español ha sufrido mucho desde el comienzo de la crisis. La suscripción de nuevas hipotecas se ha reducido en un 82 por 100 desde 2005 (en número de hipotecas). Esto se ha traducido en una reducción de los *stocks* de un 22 por 100 (2005-2015), que aún se encuentran por debajo de los volúmenes observados en 2008[100]. Además, tanto el importe medio como el plazo medio por hipoteca se han reducido, pasando de 150.000 euros y 28 años en 2007 a los 120.000 euros y 23 años en 2017. En este contexto persisten las dudas a corto y medio plazo acerca de la velocidad y magnitud de la recuperación del negocio y su rentabilidad (gráfico III-25).

Sin embargo, el análisis realizado por la Asociación Hipotecaria Española concluye que, con unas estimaciones alcistas de mercado y una rentabilidad atractiva, parece que se dan las condiciones necesarias para que el sector hipotecario se recupere. El sector financiero debería aprovechar la actual coyuntura favorable del mercado para salir reforzado, lo que, en opinión de dicha Asociación, requiere que el sector bancario proteja la evolución y rentabilidad de la hipoteca, a través de determinados mecanismos, como pueden ser: mejorar la experiencia de cliente y evolucionar el diseño de algunos productos; continuar mejorando la diferenciación de riesgo y precio; incrementar la disciplina y rigor en el seguimiento; proseguir en la reducción de costes; progresar en la alineación de incentivos, y profundizar en la relación con supervisores y reguladores. Pero también existen ciertos factores externos al sector que pueden amenazar la rentabilidad de la hipoteca, como una evolución del empleo peor a la esperada, una subida de tipos de interés acelerada, una nueva regulación que afecte al capital requerido y la desintermediación de las hipotecas.

CUADRO III-14. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2011-2015

Indicadores de accesibilidad	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Condiciones de financiación					
Plazo medio de nuevas hipotecas (años)	22,2	22,6	22,8	23,1	23,4
Relación préstamo/valor (%) (RPV) (operaciones nuevas)	57,5	59,5	62,0	63,9	65,1
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV >80%	14,9	13,4	14,6	14,3	14,0
Tipo de interés de los préstamos libres (%)	3,2	3,1	2,5	2,3	2,2
Medidas de esfuerzo					
Precio de la vivienda/RBD por hogar	6,3	6,4	6,6	6,7	7,0
Esfuerzo teórico anual	36,4	36,1	33,6	33,5	34,1

Fuente: Banco de España. *Indicadores del mercado de la vivienda.*

100 Asociación Hipotecaria Española y Oliver Wyman, *Perspectivas para el mercado hipotecario en España a 2020. Luz al final del túnel,* julio de 2016.

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 sigue aumentando en 2017 (18 por 100 frente al 17,3 por 100 en 2016)[101], 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, continúa aumentando la proporción de hogares que residen en alquiler (13,8 por 100 en 2016 frente al 13,1 en 2015), especialmente entre los jóvenes y entre aquellos que han sufrido una disminución de sus rentas.

La población que vive de alquiler a precio de mercado en España ha avanzado en 2016 (13,8 por 100 frente al 12,7 por 100 en 2015), reflejando que el avance de este régimen de tenencia no se circunscribe al periodo de la crisis (10,7 por 100 en 2007). 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 23,5 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 (39,8 por 100, 37,9 por 100 y 30,3 por 100, respectivamente), pero también de otros países del sur de Europa de similares características, como Italia y Grecia, (16,8 y 20,8 por 100, respectivamente), aunque no así de Portugal (12,9 por 100)[102].

Continúa avanzando la población que vive en alquiler

En 2016 el 38 por 100 de la población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza vive en alquiler libre en la UE-18, mientras que en España esta proporción es del 24,6 por 100, aunque ha aumentado respecto al año anterior (22,1 por 100). Sin embargo, hay que señalar el importante aumento desde el inicio de la crisis (17,2 por 100 en 2007), comparable al experimentado por Italia (del 19,4 al 27 por 100) y Francia (del 34,3 al 41,1 por 100), pero por encima de Grecia (del 20,5 al 24,3 por 100) o Portugal (del 14,9 al 17,7 por 100).

En términos de hogares, la proporción de aquellos que residen en alquiler libre se ha elevado desde el inicio de la crisis (del 10,4 en 2007 al 13,8 por 100 en 2016)[103]. Según la ECV, en 2016 el 47,8 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), y también respecto al año anterior (43,1 por 100). En los hogares encabezados por extranjeros no comunitarios, el alquiler ha disminuido

101. INE, *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*. Datos referidos al valor medio del periodo.
102. Eurostat.
103. INE, *Encuesta de condiciones de vida,* 2016.

ligeramente en 2016 (68,8 por 100) respecto a 2015 (70,2 por 100), aunque sigue siendo mayoritario y superior al de 2007 (64 por 100).

En primer lugar, cabe señalar que el análisis de los precios del mercado del alquiler se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos, aunque todos los informes publicados por empresas del sector muestran un repunte del precio en España, si bien de diferente calado. Así, mientras unos informes[104] muestran en 2017 un aumento interanual del 8,9 por 100, situándose el precio medio en 8,15 euros/m^2 al mes; otro[105] muestra un crecimiento superior (12,7 por 100), situándose el precio medio en 10 euros/m^2 al mes. El repunte es más acusado en el último informe considerado[106] (18,4 por 100), aunque, en cualquier caso, el precio es similar en todos los informes consultados (9,7 euros/m^2 al mes).

Aumentan los precios de las viviendas en alquiler

A nivel territorial[107], el precio en 2017 aumenta en todas las comunidades autónomas, a excepción de Aragón (–1,7 por 100) y Navarra (–0,3 por 100). Cataluña, la comunidad Valenciana, Canarias y Madrid son las comunidades autónomas donde el precio anual más aumenta (10,3; 9,6; 8,5 y 6,3 por 100, respectivamente). Las comunidades autónomas con precios más caros en 2017 son Cataluña (12,4 euros/m^2 al mes), Madrid (11,4 euros/m^2) y País Vasco (10,7 euros/m^2)[108]. Por tanto, parece que la tasa de crecimiento de los precios que hasta ahora se observaba en las capitales se ha trasladado a todo el mercado (gráfico III-26). A lo largo de todo el periodo, el alquiler por metro cuadrado en Barcelona ha sido superior al de Madrid (diferencia que se está ampliando). Sin embargo, el precio del alquiler podría estar empezando a tocar techo en ambas ciudades.

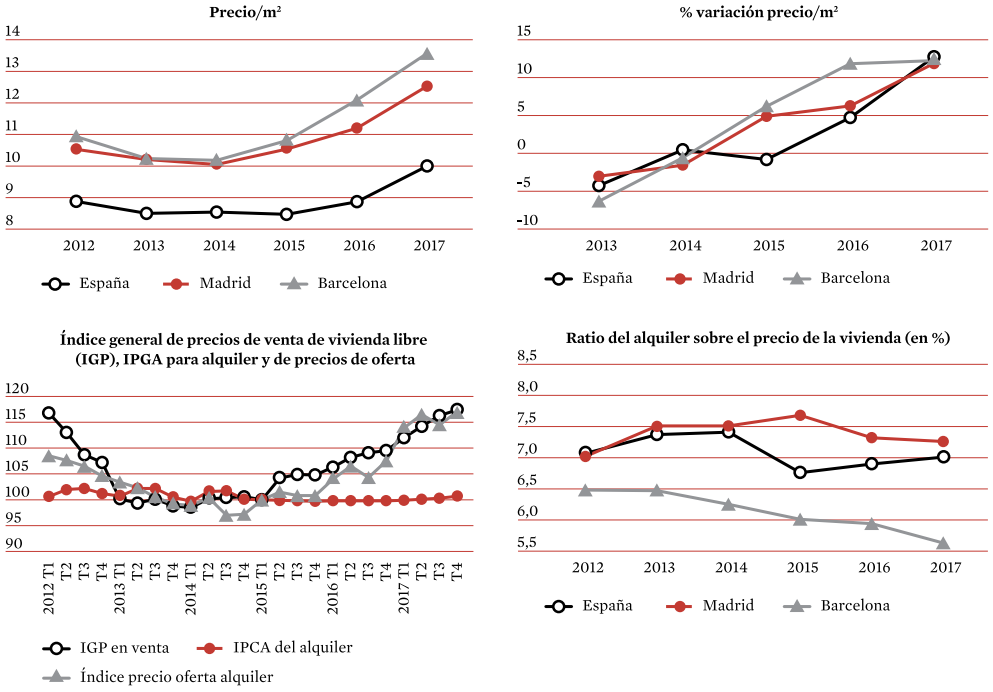
Asimismo, otros indicadores muestran el dinamismo del mercado de alquiler y una demanda creciente, la reducción de los días necesarios para alquilar el inmueble y también el interés por negociar el precio, pues el alquiler final apenas es un 2 por 100 inferior al alquiler ofertado, reduciéndose en el último año en casi un punto porcentual[109].

Varias son las razones que explican estos fuertes incrementos de precios en los arrendamientos. La primera es que, pese a la consolidación de la financiación hipotecaria y la recuperación económica, son muchos los españoles que no pueden acceder al mercado de la compra ni a la vivienda social, siendo su única opción el alquiler, especialmente en el caso de los

El aumento de la rentabilidad del alquiler se ralentiza en 2017

104. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2017.*
105. Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler, 2017.*
106. Idealista, *Evolución del precio de la vivienda en alquiler en 2017.*
107. Fotocasa, *La vivienda en alquiler en España en el año 2017.*
108. Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2017.*
109. Grupo Tecnocasa y Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler, 2017.*

GRÁFICO III-26. ALGUNOS INDICADORES DEL MERCADO DEL ALQUILER



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler, 2017,* y Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo,* boletín núm. 19 (tercer trimestre de 2017).

jóvenes. La estrechez del parque de viviendas en alquiler, el interés de los inversores, tanto particulares como profesionales, en la compra de vivienda para ponerla en alquiler debido a las altas rentabilidades que ofrece este mercado en un contexto de bajos tipos de interés y, de una manera más residual y localizada, el «boom» del alquiler turístico, también son factores que pueden empujar los precios al alza.

La comparación del Índice General de Precios (IGP) de venta de la vivienda libre con el Índice de precios de oferta del alquiler, muestra que ambos precios se han incrementado desde 2015 de forma similar[110]. La evolución de la rentabilidad del alquiler (ratio alquiler sobre el precio anual de la vivienda[111]) ha sido creciente entre 2015 y 2017 para el conjunto de España, aunque en 2017 se observa una ralentización de la rentabilidad del alquiler, siendo las capitales de Madrid y Barcelona las primeras en ajustar los precios y en la reducción de esta ratio[112]. El indicador de rentabilidad

110. 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.
111. Publicado por el Ministerio de Fomento (*Observatorio de vivienda y suelo,* núm. 34), y que está elaborado a partir de la serie de precios de oferta en alquiler del portal inmobiliario Fotocasa.
112. Grupo Tecnocasa y Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler, 2017.*

del alquiler del Banco de España[113] muestra en 2017 un valor (4,2 por 100) algo inferior al de 2016 (4,4 por 100)[114]. En segundo lugar, desde 2013 se observa una tendencia de algunos inversores a largo plazo por comprar viviendas en las grandes capitales españolas[115].

El impacto de las viviendas de alojamiento turístico en el mercado de alquiler residencial en las grandes ciudades y zonas turísticas, es difícil de cuantificar y precisar. Cabe recordar que, como señaló el CES en su Informe 4/2016[116], la proliferación de este tipo de negocios en el marco de las plataformas de consumo digital generan «no pocas dudas desde el punto de vista de las implicaciones legales de la actividad y sus consecuencias en el terreno de las relaciones laborales y la protección social. Asimismo, se encuentra abierta la discusión sobre cómo afectan estas actividades al modelo de ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, en particular sobre su impacto en ámbitos como la dinámica de los mercados locales de vivienda o la movilidad urbana».

Necesidad de definir un marco regulatorio de las viviendas de uso turístico

Sin embargo, las viviendas de uso turístico (VUT) sí han podido tener cierto impacto en la reducción del *stock* de viviendas en alquiler en determinadas zonas, y también en las percepciones de los ciudadanos sobre la convivencia en los barrios o zonas con mayor demanda, en el encarecimiento de bienes de servicio y de consumo, la pérdida de comercio de proximidad o de la identidad de los barrios. No obstante, estos dos últimos efectos parece que no son exclusivamente atribuibles al aumento de las VUT, sino más bien a un proceso conocido como «gentrificación» y que consiste en el establecimiento en ciertos barrios ubicados en el centro de las grandes ciudades de nuevos residentes que, con alto capital social, y suficientes recursos financieros, ocupan ese espacio a expensas de sus anteriores habitantes. Este proceso, como señaló el CES en su Informe 1/2018[117], también se produce en algunos enclaves rurales.

No obstante, también hay que tener en cuenta la versatilidad y flexibilidad que ofrece este tipo de alojamiento a las grandes ciudades en sus apuestas por la internacionalización y la importante contribución del turismo sobre la economía y el empleo.

Por tanto, como ya señaló el CES[118], existe la necesidad de definir un marco regulatorio para las VUT, que busque un equilibrio entre el desarrollo económico basado en un modelo turístico sostenible y la calidad de vida de los vecinos y su derecho de

113. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*
114. 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.
115. Grupo Tecnocasa y Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler, 2017.*
116. Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos.*
117. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*
118. Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo y cambios sociales y tecnológicos.*

acceso a una vivienda digna. La mayor parte de las ciudades del mundo afectadas en mayor o menor medida por la proliferación de este tipo de viviendas han regulado este fenómeno con diferente nivel de exigencia y líneas de acción. En España, también lo han hecho así las distintas comunidades autónomas, adoptando marcos reguladores diversos.

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, pudiendo contribuir a reducir los elevados gastos vinculados al uso del hogar, mejorar la calidad de vida de sus residentes, y alcanzar un mayor grado de sostenibilidad de las mismas. Además, tanto desde instituciones comunitarias como desde las administraciones competentes a nivel nacional, se ha considerado la inversión en ese terreno como una de las soluciones a la crisis en el sector de la construcción residencial.

En general, como puso de relieve recientemente el CES[119], la renovación del parque de viviendas en el último periodo sitúa a España en términos de habitabilidad en una posición algo mejor a la media de la UE-18. El problema de habitabilidad más frecuente en España es el de infraocupación, puesto que afecta a más de la mitad de la población (55,7 por 100) y se encuentra muy por encima de la media de la UE-18 (37 por 100)[120]. En este sentido hay que tener en cuenta que una tercera parte del parque de viviendas existente, con más de 50 años de antigüedad, vive un proceso natural de reemplazo de sus moradores y está exigiendo intervenciones de rehabilitación para adecuar la vivienda al ciclo vital de sus residentes. La falta de adecuación a las características de los hogares resta habitabilidad a la vivienda y lleva asociada una ineficiencia en el uso de recursos para obtenerla o para ahorrarlos. Sin embargo, la falta de información fiable y adecuada sobre los flujos que alimentan el número y las tipologías de nuevos hogares a nivel local, impide adecuar la oferta del parque de viviendas a las necesidades y características de los mismos.

Los problemas de vivienda insalubre, con goteras y humedades, aparecen con una frecuencia similar a la media europea (16 por 100), gracias a la mejora del parque de viviendas en nuestro país. La prevalencia de los problemas relacionados con la exposición a los ruidos de vecinos o exteriores afectaba en 2016 a un 16 por 100 de la población española, mientras que en la UE-18 la población afectada es ligeramente superior (19 por 100). Finalmente, un 10,2 por 100 de la población no puede mantener su vivienda a una temperatura adecuada en los meses de frío, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2016 (INE), cuestión que, además de estar vinculada al aislamiento térmico, se relaciona con el problema de algunas personas para el pago de suministros

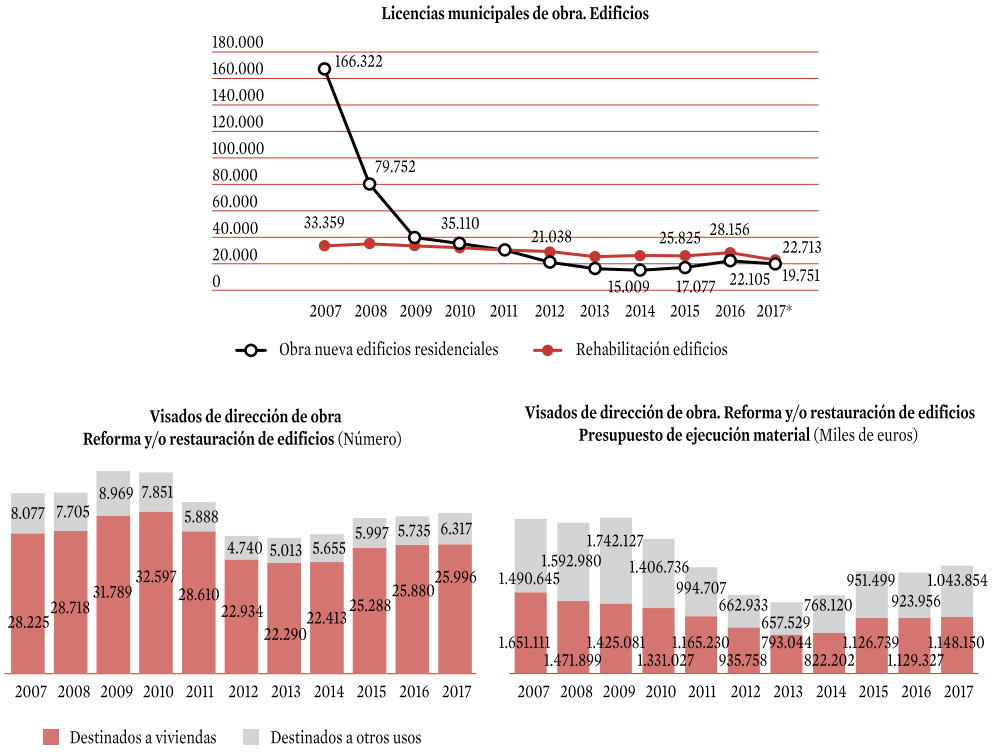
119. Véase Informe CES 2/2016, *El papel de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*.
120. Eurostat, *EU Statistics on income and living conditions (SILC)*.

básicos[121]. También existen otros problemas de habitabilidad más relacionados con la exclusión residencial, como el hacinamiento y la privación severa en materia de vivienda[122] que, como se verá posteriormente, requieren de una mayor intervención de la rehabilitación protegida.

En efecto, la rehabilitación de la vivienda podría solucionar, en parte, algunos de estos problemas. Sin embargo, las actividades de rehabilitación tanto de edificios residenciales como de viviendas son escasas, a pesar de los ligeros aumentos de los últimos años (gráfico III-27 y gráfico III-28).

Finalmente, hay que señalar que también hay necesidades no cubiertas respecto a la adecuación de las viviendas y los edificios residenciales a las personas con discapacidad, aunque no hay datos más recientes que los señalados en otras Memorias del CES,

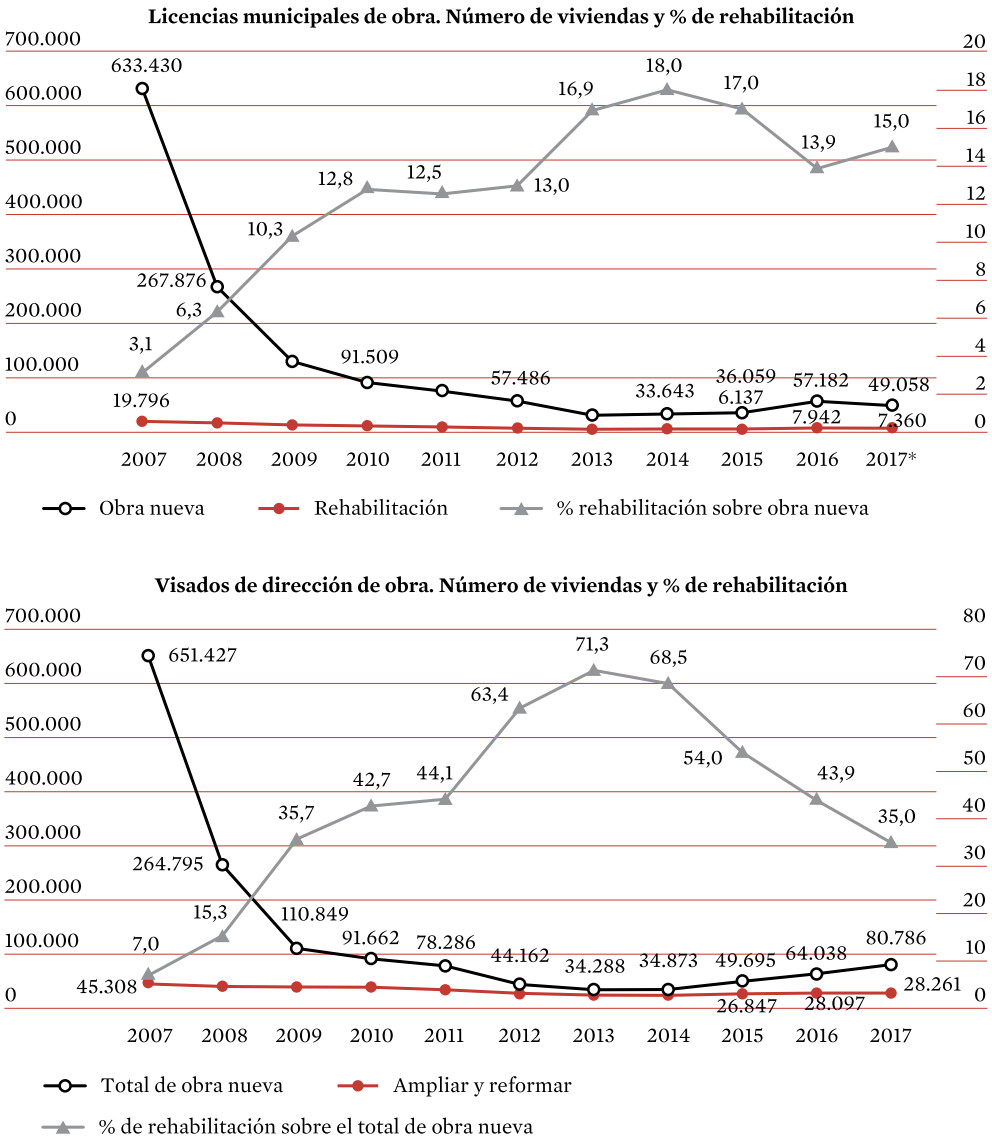
GRÁFICO III-27. LICENCIAS DE OBRA Y VISADOS DE ACTIVIDADES DE REFORMA Y RESTAURACIÓN DE EDIFICIOS RESIDENCIALES



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*.

121. Véanse medidas para paliar esta situación en el apartado 4.2 de este capítulo.
122. La tasa de privación severa es definida como el porcentaje de población que vive en un alojamiento que sufre hacinamiento, y además padece al menos uno de los problemas considerados en el concepto de privación en materia de vivienda (alojamiento con goteras y humedades, sin aseo en el interior de la vivienda o demasiado oscuro).

GRÁFICO III-28. LICENCIAS DE OBRA Y VISADOS DE ACTIVIDADES DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico.*

y que proceden del Censo de 2011. En cuanto a la situación en términos de accesibilidad de las viviendas, se echa en falta información actualizada sobre el cumplimiento de los objetivos que se marcó la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social en 2013, en cuanto a la accesibilidad universal de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, así como de los resultados de la aplicación de la normativa técnica de edificación en este ámbito.

La reforma y restauración de edificios residenciales

Sin embargo, a pesar de las necesidades de rehabilitación de viviendas y edificios, del marco legislativo, y del impulso desde diferentes Administraciones públicas, las actividades de rehabilitación y restauración en la edificación residencial apenas se han intensificado (gráfico III-27).

De hecho, las actividades de rehabilitación de las viviendas han subido muy ligeramente a partir del año 2015, después de los descensos producidos durante los años de crisis. Este sutil incremento de las actividades de rehabilitación de la vivienda es coherente con el aumento del gasto medio de los hogares[123] (en precios constantes) dedicado a contratar servicios para la conservación y reparación de la vivienda en 2016 respecto al año anterior (5,4 por 100), pero sin recuperar los niveles anteriores a la crisis (un 28 por 100 menos respecto al año 2006).

2.2. LA VIVIENDA SOCIAL: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El acceso a una vivienda adecuada es un factor clave para la inclusión social, la emancipación y el ejercicio de la ciudadanía. La capacidad de acceso a la vivienda por parte de las personas y familias viene reduciéndose por la cada vez menor capacidad económica de las familias y los altos índices de desempleo. Como señala el Informe anual del Comité de Protección Social de la Unión Europea[124], la gente joven y los inmigrantes no comunitarios en particular están más expuestos a los problemas de asequibilidad y no adecuación de la vivienda. En todos los países de la Unión Europea, la gente joven es más vulnerable a los costes inasequibles de la vivienda, al hacinamiento y a la precariedad de la vivienda que el resto de la población. En la UE-18, el 43,4 por 100 de los jóvenes por debajo del umbral de pobreza ve en riesgo su estabilidad y bienestar a causa de la sobrecarga que suponen los gastos de la vivienda, proporción que en España es del 28,7 por 100. Los perfiles de las personas afectadas por la condición de sin techo y la exclusión en materia de vivienda han ido cambiando en los años recientes. Ser joven, tener familiares a cargo o ser migrante son características asociadas a una mayor frecuencia de este tipo de problemas.

Por tanto, la puesta en funcionamiento de medidas que faciliten el acceso a la vivienda, y mejoren la prevención, tratamiento y reacción ante los desahucios hipotecarios y, sobre todo, dar cobertura a los casos de pérdida de vivienda derivados de los desahucios en el caso de alquiler, podrían ayudar a mejorar la situación actual. De hecho, un reciente dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU reconocía la responsabilidad del Estado de proteger el derecho a una vivienda adecuada, también en el caso del alquiler, y se solicitó a España que

123. INE, *Encuesta de presupuestos familiares, 2016.*
124. Comisión Europea, *Social Protection Committee. Annual report, 2017.*

implementara un plan integral para garantizar el derecho de una vivienda adecuada para las personas de bajos recursos[125].

En los últimos años, varios pronunciamientos del TJCE han abierto camino a importantes cambios en las condiciones de la contratación hipotecaria en reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios. En este sentido hay que señalar que el Gobierno está preparando una nueva ley hipotecaria, que debería responder adecuadamente a estas cuestiones. Dicha Ley debe transponer la correspondiente normativa comunitaria, por cuyo retraso España puede ser sancionada.

En 2017 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 algo más constante, aunque también ha aumentado. En el caso de los jóvenes, el elevado porcentaje de los que no están trabajando no facilita su emancipación, que se ha reducido desde 2014 (gráfico III-29). Las dificultades de acceso a una vivienda que tienen hoy en día los jóvenes, se reproducen también en los hogares con menos ingresos y los hogares cuya persona de referencia es de nacionalidad extranjera no comunitaria.

El esfuerzo de los jóvenes para acceder a una vivienda empeora y se retrasa su emancipación

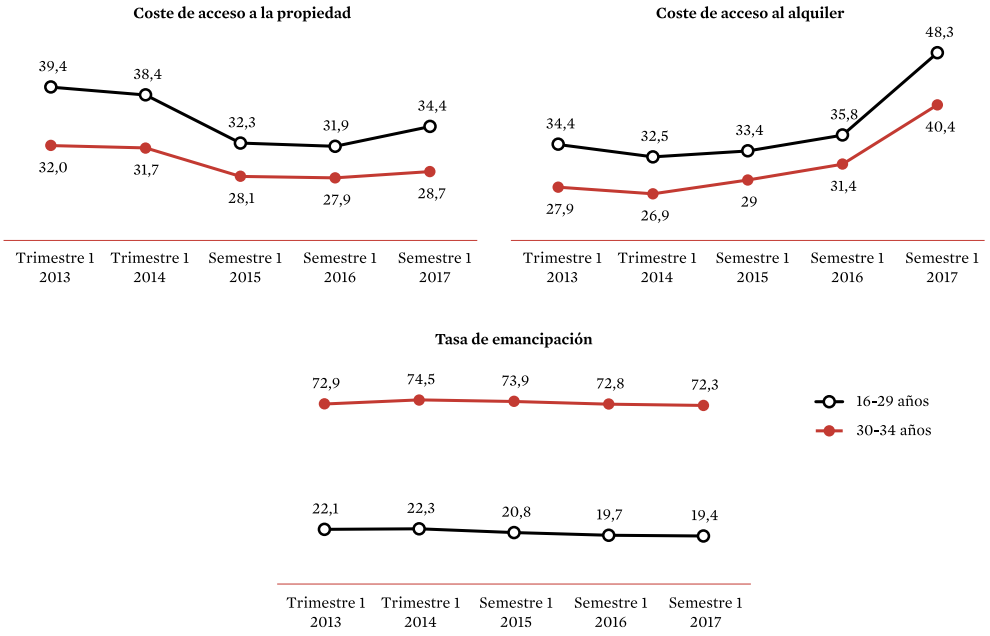
Según datos de la ECV, el alquiler de la vivienda ha aumentado muy significativamente desde el inicio de la crisis, especialmente entre las familias de bajo poder adquisitivo y entre colectivos de baja solvencia económica (extranjeros, personas jóvenes, familias monoparentales y población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza). Además, habría que señalar que las viviendas en alquiler, 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. Los hogares que residen en este régimen sufren más problemas de hacinamiento y están más aquejados por los problemas de sobrecarga financiera.

El problema de la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre el total de gasto del hogar es más acuciante para grupos especialmente vulnerables[126], pero también afecta a segmentos de población socialmente integrados. Así, este problema afecta en 2016 a un 10,2 por 100 de la

Dificultades de la población para mantener el régimen de tenencia de la vivienda

125. ONU, Comunicación Dictamen 5/2015: 61 periodo de sesiones de 29 de mayo a 23 de junio de 2017. E/C.12/61/D/5/2015. Para el supuesto concreto, se establecía que el Estado había vulnerado dicho derecho.
126. Según datos de la ECV del INE, 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.

GRÁFICO III-29. TASA DE EMANCIPACIÓN Y COSTE DE LA VIVIENDA EN ALQUILER Y EN PROPIEDAD PARA LOS HOGARES JÓVENES

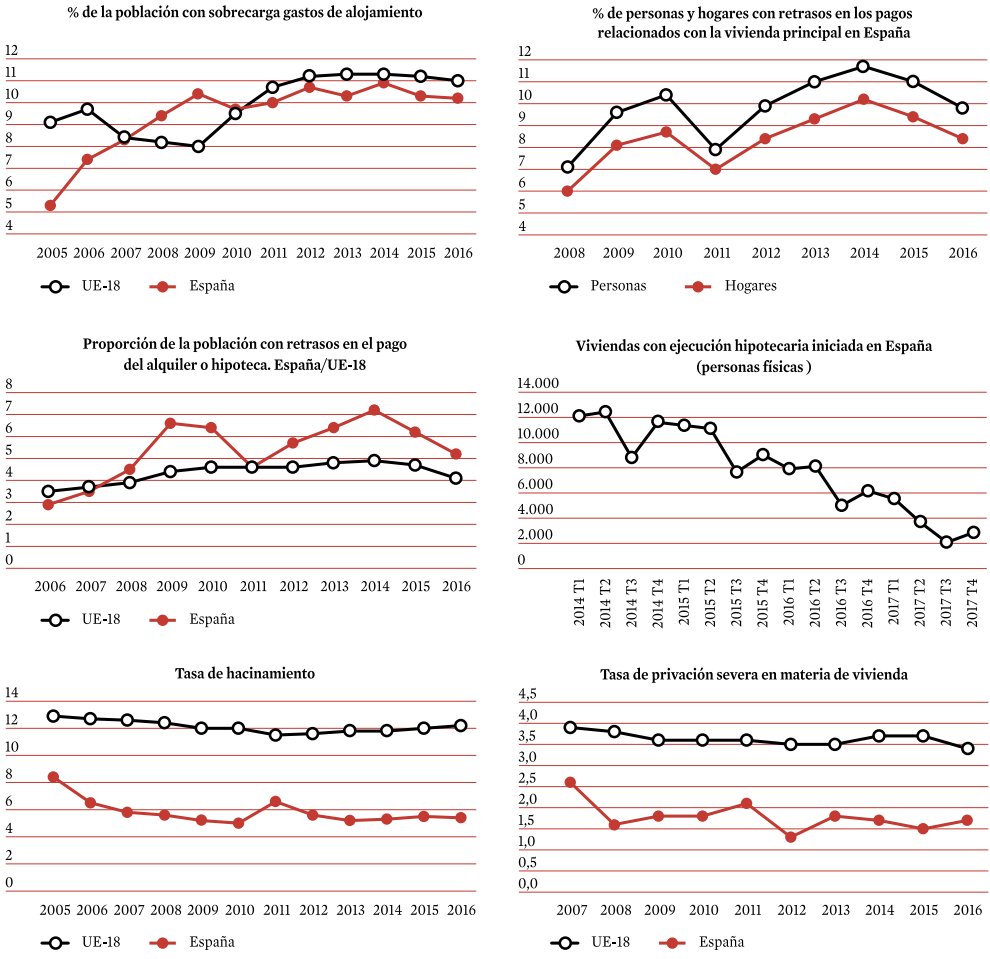


Fuente: *Observatorio de emancipación* del Consejo de la Juventud de España. Varios años.

población y a un 8,4 por 100 de los hogares españoles. Respecto al año anterior, la primera proporción se ha mantenido en el mismo nivel y la segunda ha disminuido (9,4 por 100 en 2015). 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.

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 venía registrando un importante aumento en los últimos años (del 35,9 por 100 en 2007 al 43 por 100 en 2016). En 2016, 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-30). Finalmente, comparado con la media de la UE-18, el hacinamiento y la privación severa en materia de vivienda resultan ser problemas poco frecuentes en España, lo que puede estar relacionado con la mayor extensión del régimen de propiedad.

GRÁFICO III-30. ALGUNOS INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida* y *Estadística de ejecuciones hipotecarias,* y Eurostat.

Por su parte, la morosidad en los alquileres de viviendas en España, medida a través del número índice con base 100 en el año 2005, muestra una clara tendencia de crecimiento en la última década (en 2007 este índice tuvo un valor de 146,1 frente al 448,47 de 2017), siendo además el aumento de la morosidad algo mayor en 2017 (4 por 100) que en 2016 (3,3 por 100)[127]. Actualmente no se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal[128]; sin embargo, algunos

127. *Fichero de inquilinos morosos,* X Estudio FIM sobre la morosidad en arrendamientos, España, 2018.
128. 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.

indicadores pueden servir para aproximarse a esta realidad. Así, según datos del CGPJ, del total de lanzamientos efectuados en 2017 (60.750), el 58,7 por 100 fueron de alquileres (35.666)[129], cifra que, aunque es muy similar a la del año anterior (34.193), en términos relativos refleja el aumento de su incidencia sobre el total de lanzamientos. También, según datos del INE sobre arrendamientos urbanos, en 2016 ha crecido el total de sentencias estimadas por la falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilen (7.030 frente a 6.771 en 2015), siendo esta la principal causa (86,5 por 100) del total de sentencias estimadas totalmente en 2016 (8.127).

Respecto a la vivienda en propiedad, la ratio de dudosidad hipotecaria[130]de los hogares para la adquisición y/o rehabilitación de la vivienda se situaba en 2017 en el 4,75 por 100 y, aunque sigue siendo bastante más elevada que antes de la crisis (0,6 en 2007), se mantiene a un nivel similar al del año anterior (4,73 por 100). También disminuye en 2017, por tercer 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 sobre viviendas iniciadas fue en el año 2017 de 10.749, lo que supuso un 48 por 100 menos que en 2016. El 76 por 100 de las viviendas de personas físicas con ejecución hipotecaria (14.102) fueron viviendas habituales en propiedad, un 33 por 100 menos que en 2015[131].

Por otro lado, aunque la prevalencia de situaciones de precariedad en la tenencia de la vivienda en propiedad refleja una incipiente evolución positiva, los efectos de la crisis siguen presentes. Conviene recordar que la carencia de datos acumulados homogéneos desde el inicio de la crisis de las ejecuciones hipotecarias sobre la vivienda principal impide conocer el grado de cobertura de las medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos.

Resultados de las medidas de protección de deudores hipotecarios sin recursos

Desde la aprobación del Código de Buenas Prácticas Bancarias el 27 de abril de 2017 se han registrado 95.342 solicitudes, de las que 42.042 finalizaron con una reestructuración de la deuda pendiente, 7 con una quita y en 7.334 casos se acordó la dación en pago. El importe estimado total de las operaciones solicitadas desde el inicio es de 11.807 millones de euros, del cual se habrían refinanciado 5.743 millones de euros[132]. Tras estos años, el Código de Buenas Prácticas Bancarias se

129. 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.).
130. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*
131. INE, *Estadística de ejecuciones hipotecarias.*
132 X Informe de la Comisión de Control sobre el cumplimiento del Código de Buenas Práctias para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual.

ha mostrado claramente insuficiente debido a unos requisitos de acceso por parte de las personas afectadas muy restrictivos, así como a la falta de homogeneidad de los mismos entre las entidades adheridas al Código. Cabe recordar que la adhesión de las entidades bancarias al Código de Buenas Prácticas Bancarias es voluntaria, mientras parece que el plazo de dos años de duración previsto actualmente para el alquiler social de las viviendas entregadas en dación es insuficiente, lo que puede suponer un aumento de los índices de pérdida de vivienda tras el paso de este periodo[133].

En el primer semestre de 2017, el número de entidades adheridas fue de 92. De este total, 57 declararon haber recibido, al menos, una solicitud de clientes para acogerse a las disposiciones del Real Decreto-ley 5/2017[134]. Conviene recordar que este Decreto, entre otras medidas, ampliaba el colectivo de familias que podían beneficiarse del Código de Buenas Prácticas Bancarias e incluía la posibilidad, a los beneficiarios de la suspensión de los lanzamientos, de que su vivienda les sea arrendada en condiciones preferenciales[135]. Esas 57 entidades recibieron un total de 8.169 solicitudes, con una deuda pendiente total de 927,2 millones de euros. De las 7.568 solicitudes tramitadas en este primer semestre de 2017, 2.955 fueron denegadas y 3.686 realizadas, de las cuales en el 93,5 por 100 de los casos se llegó a una reestructuración viable de la deuda pendiente, en el 6,5 por 100 se acordó la dación en pago, y en ninguno de los casos la operación finalizó con una «quita» de la deuda por parte de la entidad. Los motivos de la denegación son diversos: en el 62,7 por 100 de los casos se debió a que el solicitante no reunía los requisitos exigidos en la norma, y en el 35,8 por 100 de los casos es por otras causas, siendo una la falta de entrega de la documentación que la norma exige a los deudores para acreditar ante la entidad la principal[136]. Por otro lado, desde la aprobación en 2015 del mecanismo de segunda oportunidad[137], apenas han llegado a 600 familias, y desde la puesta en funcionamiento del Fondo Social de Viviendas, solo se han formalizado 6.108 contratos de alquiler a precios reducidos[138].

Por otro lado, también se han tomado medidas para mitigar los efectos de la pérdida de vivienda desde los ámbitos local y autonómico. A nivel municipal, se han puesto en marcha desde 2012 las Oficinas de Intermediación Hipotecaria. Según

133. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español. *Informe de posición sobre vivienda 2017,* IP-01/2017/02.
134. 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.
135. Véase epígrafe 2.2 de la Memoria CES 2016.
136. Comisión de control del seguimiento del Código de Buenas Prácticas.
137. Real Decreto-ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social.
138. El funcionamiento del Fondo Social de Viviendas tenía prevista su finalización en enero de 2016, pero se ha prorrogado un año más.

el Consejo General de la Abogacía Española, desde estos servicios se han alcanzado acuerdos en el 60 por 100 de los casos tratados, como daciones en pago con alquiler social posterior, refinanciamiento con carencias, refinanciamiento sin carencias, etc.[139].

Finalmente, es importante señalar que todos esos mecanismos dan cobertura a los casos de pérdida de vivienda derivados de ejecución hipotecaria, dejando fuera de su ámbito de actuación los desahucios por impago del alquiler que, a día de hoy, son más numerosos, aunque tampoco se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal.

La situación con respecto al régimen de tenencia de la vivienda guarda una importante relación con el riesgo de pobreza. 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. También 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. 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 persona sin hogar. Sin embargo, como señaló el CES en su Informe 1/2017[140], 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.

La exclusión residencial entre la población en riesgo de pobreza

La Comisión Europea[141] aprecia en casi todos los países europeos (excepto Finlandia) incrementos en el número de las personas sin techo a corto y largo plazo. Las tendencias son claras, a pesar de que la recogida de datos es a menudo considerada parcial por profesionales del sector, y de la ausencia de datos armonizados y comparables. Además, los estudios llevados a cabo en ciertas capitales europeas muestran también incrementos alarmantes en materia de carencia de vivienda. En dicho informe anual la Comisión

En España aumentan las personas sin hogar alojadas en centros de acogida y también las personas residentes en asentamientos

139. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español. *Informe de posición sobre vivienda 2017,* IP-01/2017/02.
140. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.*
141. Comisión Europea, *Social Protection Committe. Annual report, 2017.*

señala, apoyándose en el tercer informe sobre la exclusión residencial elaborado por FEANTSA[142], que la eficacia de las estrategias para combatir la condición de sin techo depende de la prevención y la intervención temprana, los servicios de calidad para las personas sin techo, el realojamiento rápido, la recogida sistemática de datos, la monitorización del problema, y el uso de definiciones compartidas (tipología ETHOS[143]). En España, 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, de la que no existen datos sobre su aplicación que permitan evaluar su eficacia.

Asimismo, se detecta un incremento de personas residentes en asentamientos[144]; es decir, aquellos espacios que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad; que están al margen de la ley (esto es, sin ninguna relación contractual), tanto horizontales (viviendas abandonadas, ocupadas, chabolismo, bajo plásticos, etc.) como verticales (hacinamiento en pisos, viviendas en ruinas, etc.), y que constituyen núcleos de personas excluidas socialmente. En este caso también se percibe una presencia proporcionalmente significativa de asentamientos informales de personas extranjeras, sobre todo personas gitanas, rumanas y portuguesas, habiéndose detectado en 2015 cerca de 1.000 infraviviendas habitadas por 4.700 personas estimadas pertenecientes a esta población[145].

Según datos del INE[146], los centros de alojamiento para personas sin hogar de España acogieron diariamente durante el año 2016 a una media de 16.437 personas. Esta cifra es un 20,5 por 100 superior a la registrada en la anterior Encuesta sobre centros de atención a personas sin hogar, realizada en 2014. La ocupación media alcanzó el 85,9 por 100, cifra superior a la observada en 2014, que fue del 81,8 por 100.

El 36,9 por 100 de los centros declaró que su actividad principal era proporcionar alojamiento en pisos o apartamentos, el 24,8 por 100 se consideró como centro de acogida, el 9,5 por 100 como centro de día/taller ocupacional, el 9,3 por 100 indicó que era albergue/centro de acogida nocturno, el 8,6 por 100 comedor social, el 4,2 por 100 se consideró como residencia y el 6,5 por 100 restante declaró otro tipo de actividad distinta de las anteriores.

Las prestaciones más frecuentes que ofrecieron los centros de atención a las personas sin hogar fueron las de información y acogida (83,3 por 100), alojamiento (75,7

142. European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), *Third overview of housing exclusión in Europe,* 2018.
143. Dicha tipología establecida por FEANTSA ha sido explicada en el epígrafe de Vivienda de algunas Memorias del CES, así como en el Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.
144. Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en el Estado Español. *Informe de posición sobre vivienda, 2017,* IP-01/2017/02.
145. *Estudio-mapa sobre vivienda y población gitana 2015*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, FSG y Daleph 2016 (en proceso de edición, resumen ejecutivo en *www.gitanos.org*).
146. INE, *Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar. Año 2016*.

por 100), orientación y/o derivación (74,9 por 100), atención y acompañamiento social (73,4 por 100), aseo personal (65,6 por 100) y restauración (65,2 por 100). En estos centros, las situaciones más frecuentemente atendidas fueron las de inmigración y/o solicitud de protección internacional y adicción al alcohol (gráfico III-31).

El 77 por 100 de los centros de atención a las personas sin hogar estaba financiado por la Administración y una cuarta parte era de titularidad pública

En 2016 el 26,8 por 100 del total de centros de atención a las personas sin hogar (902) era de titularidad pública y un 73,2 por 100 era de titularidad privada. Sin embargo, el 76,8 por 100 estaba financiado total o mayoritariamente[147] por la Administración (79,2 por 100 en 2014). Por su parte, el 11,6 por 100 de los centros se financió en su mayor parte con fondos propios, el 5,1 por 100 con fondos procedentes de instituciones privadas sin fines lucrativos, el 4,9 por 100 con donaciones particulares y el 0,6 por 100 por empresas.

Los centros de alojamiento ofrecieron una alta disponibilidad[148] y la capacidad media de la red de alojamiento fue de 19.124 plazas diarias. La oferta pública fue de 8.041 plazas diarias (un 2,4 por 100 más que en 2014), mientras que la privada fue de 11.083 (un 25,5 por 100 más). También ha aumentado la ocupación media del total de centros (85,9 por 100 en 2016 frente al 81,1 por 100 del año 2014). La ocupación media fue algo mayor en los centros públicos (87,2 por 100) que en los privados (85,0 por 100). Por otro lado, en los centros de alojamiento colectivo se alojaron de media 11.850 personas, mientras que 4.587 lo hicieron en pisos o apartamentos.

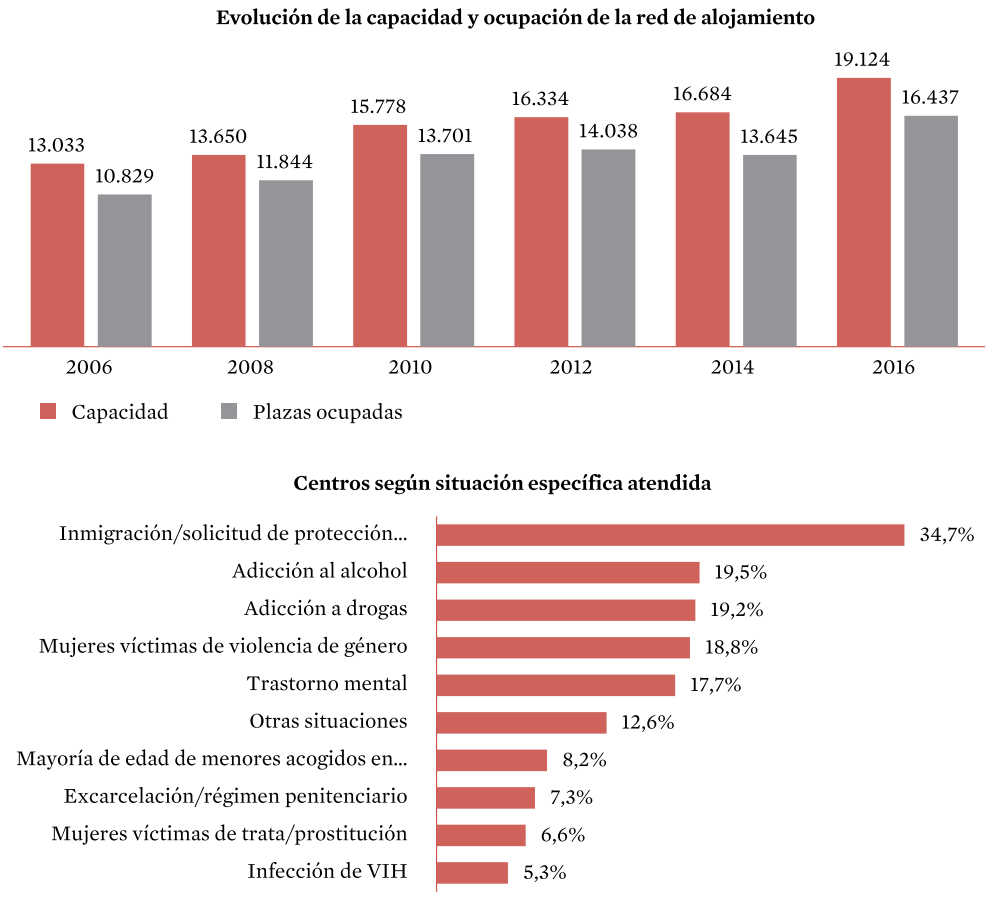
Como novedad destacable, el INE ha recogido por primera vez información sobre el programa Housing First, que se comenzó a aplicar en España en 2014, dirigido prioritariamente a las personas sin hogar con una situación cronificada y con grave deterioro de sus condiciones físicas o psíquicas. A este programa se destinaron 132 viviendas en junio, que fueron ocupadas por 233 personas, y 171 viviendas en diciembre, ocupadas por 271 personas.

Como ha señalado el CES en numerosas ocasiones, 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[149] dirigidas a personas con escasos recursos era exiguo con anterioridad a la crisis y, aunque aumentó en el periodo 2011-2015 un 40,3 por 100, la

Vivienda: la vertiente del gasto social más baja

147. Por fuente de financiación mayoritaria se entiende la que aporta más del 50 por 100 de la financiación. Financiación prioritaria no predominante es la que aporta el mayor porcentaje de financiación sin superar el 50 por 100.
148. Todos estuvieron abiertos de lunes a viernes. El 94,2 por 100 permaneció abierto los sábados y el 93,3 por 100 los domingos.
149. El gasto en Función vivienda, según la metodología SEEPROS, recoge las subvenciones a alquileres y de intereses a familias adquirientes.

GRÁFICO III-31. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD Y OCUPACIÓN DE LA RED DE ALOJAMIENTO Y CENTROS SEGÚN SITUACIÓN ESPECÍFICA(1) ATENDIDA



Fuente: INE, *Encuesta sobre centros y servicios de atención a personas sin hogar. Año 2016.*

cuantía (12,9 millones de euros) es escasa ante las necesidades actuales de vivienda, siendo en 2015 la vertiente del gasto en protección social[150] menor (0,011 por 100 sobre el total del gasto).

La función amortiguadora del impacto de la crisis que podría tener el gasto público en vivienda y servicios comunitarios se ve especialmente debilitada en España. El gasto público en vivienda social en pps por habitante en 2015 en España fue de 26,22 euros, el decimosexto más bajo de Europa[151], siendo el segundo país, después de Malta, en el que más ha descendido entre 2011 y 2015 (50,4 por 100) y el cuarto desde 2007 (44,2 por 100). En términos del PIB, el esfuerzo público en vivienda y

150. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Estadística de cuentas integradas de protección social en términos Seepros. Datos 2011-2015.*
151. Eurostat.

servicios comunitarios ha pasado de 0,46 por 100 del PIB en 2012 al 0,48 por 100 del PIB en 2016, y en términos absolutos se ha pasado de un gasto de 4.824 millones de euros a 5.403, es decir, se ha incrementado un 12 por 100[152]. A pesar de ello, en el conjunto del gasto público el gasto en esta función en 2016 fue el más bajo, tanto en términos de PIB como en términos absolutos.

La mayor parte de los presupuestos estatales y autonómicos para la política de la vivienda y servicios comunitarios están destinados a hacer frente a las subvenciones contempladas en los planes plurianuales de vivienda protegida. En el año 2017 se contó con un presupuesto prorrogado del Plan 2013-2016, a la espera de la aprobación del nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, cuyas principales características se describen posteriormente. La financiación de estos Planes se realiza a través de los convenios entre las comunidades autónomas y el Estado[153]. En 2017 el Estado aportó el 82 por 100 del montante total del Plan (345.360.186 euros) para ese año y el 18 por 100 restante el conjunto de las comunidades autónomas, descendiendo respecto a 2016 la cuantía total (un 6,7 por 100), con una aportación estatal similar, pero con un importante descenso de la aportación autonómica en su conjunto (–28,5 por 100). Sin embargo, en 2017 no varían 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 el único programa cuyo presupuesto ha crecido respecto al año anterior son las ayudas al alquiler. Igualmente ocurría en 2015 y 2016; en 2017 las prioridades de financiación por programas del conjunto de la financiación autonómica y de la estatal son muy diferentes, destacando la aportación exclusiva del Estado al programa de ayudas al alquiler. Finalmente, cabe señalar que las prioridades por programas, tanto de la financiación estatal como autonómica, son muy variables en cada comunidad autónoma (gráfico III-32). De todas formas conviene recordar que el grado de ejecución de los presupuestos en 2015 y 2016 fue escaso[154].

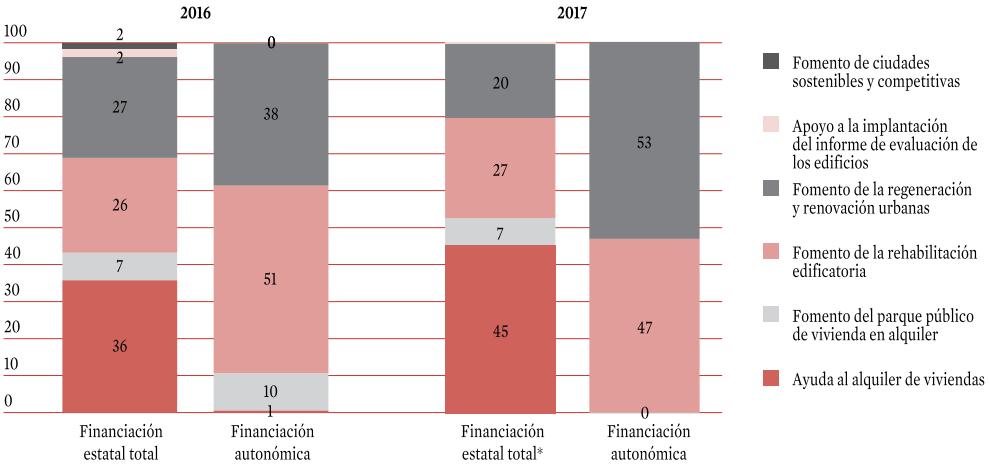
Financiación del plan de vivienda en 2017: prioridad al alquiler y la rehabilitación

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 que en 2017 se mantengan bajos los niveles de viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas, tanto de los planes estatales como autonómicos, como de las destinadas

Necesidad de aumentar tanto el parque de viviendas protegidas como las ayudas al alquiler

152. Ministerio de Hacienda y Función Pública, *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función 2012-2016.*
153. En dichos Convenios se 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.
154. Véase epígrafe 2.2 de la Memoria CES 2016 y 2015.

GRÁFICO III-32. PLAN ESTATAL DE VIVIENDA 2013-2016. DISTRIBUCIÓN DE LA FINANCIACIÓN ESTATAL Y AUTONÓMICA, POR PROGRAMAS, 2016 Y 2017



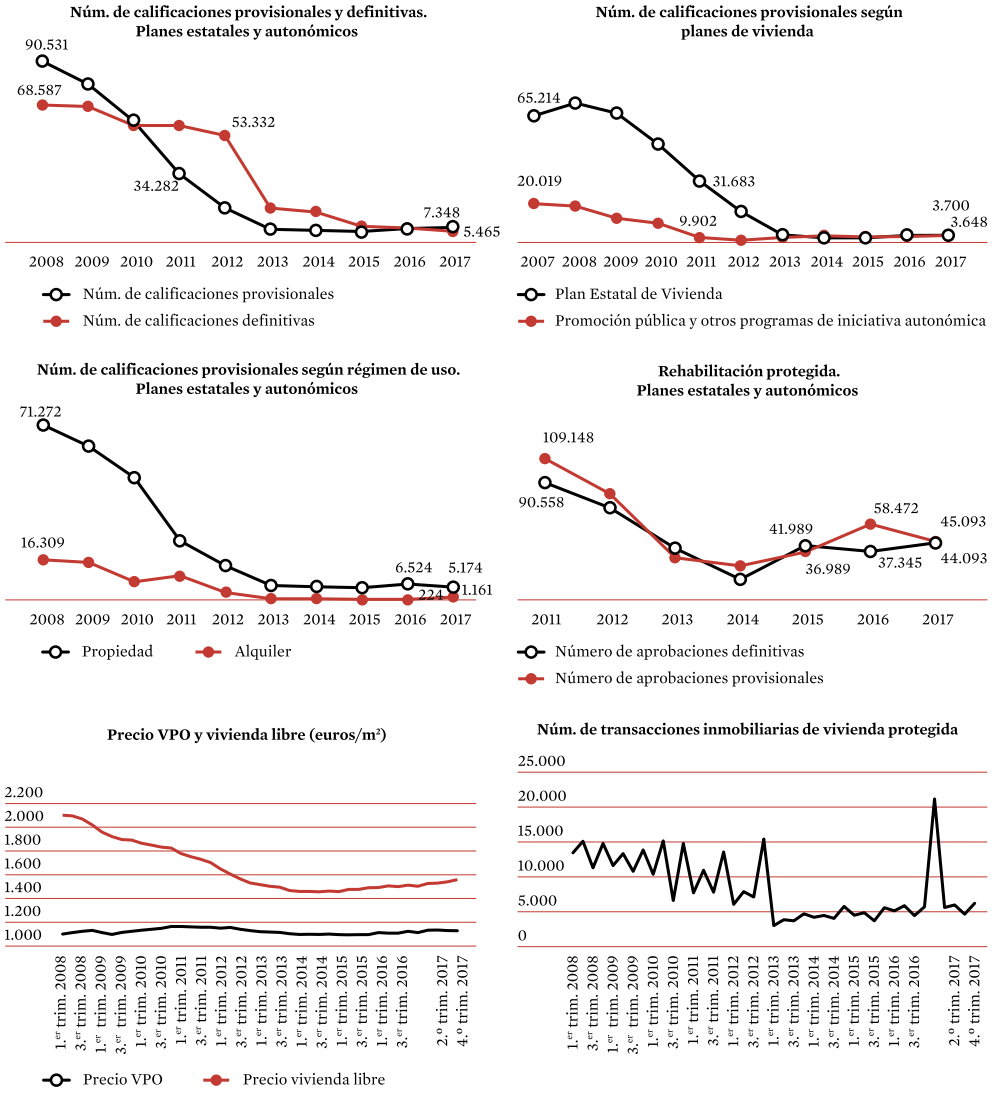
* Incluida financiación adicional.
Fuente: elaboración propia a partir del BOE.

a la compra como al alquiler. Niveles superiores alcanzan las actividades de rehabilitación protegida, que además mantuvieron en 2017 la tendencia ascendente iniciada en 2014, especialmente del número de rehabilitaciones terminadas, aunque no de las iniciadas. Por otro lado, en 2017 continúa el aumento de las ventas de viviendas protegidas (5,9 por 100), aunque a un ritmo inferior al del año precedente (14 por 100). El precio medio de tasación de las viviendas protegidas supone un 73,6 por 100 del precio medio de venta de las viviendas libres en 2017. Esta proporción, aunque alta, es inferior a la del año anterior (76 por 100), porque el incremento de los precios de las viviendas libres ha sido mayor al aumento del precio de la VPO (gráfico III-33).

Sin embargo, las restricciones financieras, la falta de experiencia de los promotores públicos y de los profesionales en la promoción y gestión de parques de viviendas sociales de alquiler, junto a una falta de adecuación de la legislación a los complejos y singulares problemas que se pueden derivar en la gestión de los mismos, son factores que, sin duda, influyen en la escasez de viviendas en alquiler ejecutadas al amparo del Plan. Junto a la inexistencia de un parque público de viviendas en alquiler anterior, ello determina que hoy día el número de viviendas para alquiler social sea extremadamente pequeño. Por otro lado, tanto a nivel autonómico como local, existe un importante abanico de soluciones diferentes al alquiler social para las familias vulnerables[155], aunque las normas puestas en marcha por bastantes comunidades

155. Véase epígrafe 2.2 de la Memoria CES 2016 y el Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.
Algunas comunidades autónomas y municipios están negociando la adquisición y el ejercicio de derecho preferente sobre las viviendas vacías con las entidades financieras. También algunas comunidades

GRÁFICO III-33. 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.*

autónomas con la intención de penalizar la existencia de viviendas vacías están actualmente suspendidas por el Tribunal Constitucional.

autónomas (Cataluña y País Vasco) están actuando como intermediarias en el establecimiento de programas con el objeto de poner en alquiler el parque privado de viviendas vacías, y Cataluña ha introducido nuevas formas de tenencia de la vivienda, como las figuras de la propiedad compartida y temporal, con objeto de solucionar las situaciones de emergencia social habitacional.

Según los últimos datos disponibles, y a pesar de la escasa información sobre el parque de vivienda social en alquiler en España[156], 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). Por otro lado, la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo ha cuantificado 140.000 viviendas en alquiler que gestionan 130 empresas. Por tanto, parece que el conjunto de las administraciones en España apenas cuentan con vivienda pública en alquiler con la que buscar alternativas residenciales a las personas en una situación de exclusión residencial y a pesar, de ello, ha habido casos en los que se ha vendido vivienda pública a fondos de inversión extranjeros.

Por otro lado, se desconoce el número de beneficiarios de estas ayudas al alquiler, si bien, según datos de Eurostat, en 2016 la proporción de población española por debajo del nivel de pobreza que reside en alquiler a precio reducido[157](14,9 por 100) ha descendido respecto a 2015 (15,8 por 100), manteniéndose así a un nivel muy similar al existente antes del inicio de la crisis (del 14,3 en 2008), pero bastante lejos de países con los que comparte un sistema residencial similar como Italia (20,4 por 100), Francia (25,4 por 100) o Portugal (20,3 por 100), aunque en estos países también se producen disminuciones de estas proporciones en 2016.

Además, ante las situaciones de emergencia habitacional, algunas administraciones están poniendo en práctica medidas orientadas a la creación de un parque de vivienda social a través de los inmuebles de propiedades privadas, sobre todo de los llamados «grandes tenedores de vivienda» como SAREB, entidades bancarias o inmobiliarias pertenecientes a entidades bancarias. El llamado «banco malo» ha ganado notoriedad en el espacio público por su relevancia; sin embargo, en sus cinco años de existencia tan solo ha cedido un total de 2.360 viviendas a colectivos en riesgo de exclusión, viviendas en alquiler asequible, que han beneficiado a 5.900 personas. Algunas dificultades para formalizar convenios de la SAREB con ayuntamientos y comunidades autónomas, provienen de las condiciones que plantea la propia sociedad, como por ejemplo la rehabilitación de la vivienda con cargo al presupuesto de la comunidad, la cesión de las mismas con ocupantes ilegales, o cesiones de carácter temporal. Finalmente, habría que señalar el papel cada vez más relevante que el tercer sector viene llevando a cabo ante situaciones de emergencia habitacional.

156. Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems. Housing Europe's Observatory,* octubre de 2011.

157. 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.

La importancia social de ampliar el parque de viviendas sociales en alquiler y compra

Según la última Estadística del Consejo General del Poder Judicial[158], las diligencias previas por ocupaciones de inmuebles[159] ascendieron notablemente desde 2008 (en que se abrieron 5.981 diligencias) a 2015 (en que se registró un máximo de 22.461). Rompiendo esta evolución ascendente, en 2016 (último año al que se refieren los datos), el volumen de diligencias abiertas por este delito (12.760) sufrió un importante descenso, del 43,2 por 100, con respecto a 2015. Ante esta situación el Congreso ha remitido recientemente una propuesta de modificación de la Ley de Enjuiciamiento civil para proteger la propiedad privada frente a la ocupación ilegal[160], pues ninguno de los cauces legales actualmente previstos para procurar el desalojo de las tomas de posesión por la fuerza (ocupaciones) de inmuebles, resulta plenamente satisfactorio. Al mismo tiempo, dicha norma señala que los poderes públicos deben garantizar el derecho a las personas en riesgo de exclusión a una vivienda, mediante el aseguramiento de un parque de viviendas de alquiler social, para que pueda estar plenamente disponible al servicio de las necesidades urgentes de las personas y familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad en materia de vivienda.

La principal novedad en la política de ámbito estatal se produjo ya entrado el año 2018, con la aprobación del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021[161]. Este Plan tiene dos grandes objetivos, contribuir al incremento del parque de viviendas en alquiler, y fomentar la rehabilitación y regeneración urbana y rural. Se consideran, asimismo, aspectos tales como la atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, las ayudas a la accesibilidad universal, la sostenibilidad ambiental, y empezar a hacer frente a retos demográficos como el envejecimiento y la despoblación. Para ello se han establecido nueve programas, con efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2018 (recuadro III-1).

Un nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021

Respecto al Plan de Vivienda 2013-2016, en el actual Plan se mantiene el Programa de subsidiación de préstamos convenidos, y también los programas para fomentar el alquiler, tanto a través del Programa de ayuda al alquiler de vivienda (Programa 2), como del Programa de fomento del parque público de vivienda de alquiler (Programa 4), aunque con diferencias respecto a los requisitos y beneficiarios. Asimismo, el impulso a

158. Consejo General del Poder Judicial, *Sección de estadística judicial. Compendios, delitos. Datos anuales y series.*

159. La ocupación de inmuebles en derecho penal (aun de manera no violenta, sin contar con autorización de su propietario) tiene su encaje en el delito de usurpación, regulado en el artículo 245 del Código Penal dentro del capítulo dedicado a «delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico».

160. Proposición de Ley de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, por la que se regula un procedimiento específico para garantizar la posesión de viviendas titularidad de propietarios personas físicas y para asegurar a las entidades sociales y a las Administraciones públicas la disponibilidad de las viviendas en su haber destinadas a alquiler social.

161. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

RECUADRO III-1. LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y PROGRAMAS DEL PLAN ESTATAL DE VIVIENDA, 2018-2021

Líneas estratégicas

1. Carácter eminentemente social: especial atención a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual y a las ayudas a la accesibilidad universal, así como a las familias numerosas.
2. Mejorar la calidad de la edificación y, en particular, de su conservación, de su eficiencia energética, de su accesibilidad universal y de su sostenibilidad ambiental.
3. Facilitar a los jóvenes el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler.
4. Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a las personas mayores y con discapacidad mediante el fomento de conjuntos residenciales con instalaciones y servicios comunes adaptados.
5. Contribuir a evitar la despoblación de municipios de menos de 5.000 habitantes, facilitando a los jóvenes el acceso a la adquisición o rehabilitación de una vivienda en dichos municipios.
6. Contribuir a mantener la reactivación del sector inmobiliario, fundamentalmente, desde el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de viviendas, edificios y a la regeneración y renovación urbana o rural.
7. Reforzar la cooperación y coordinación interadministrativa, así como fomentar la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.

Programas

- Programa 1. Subsidiación de préstamos convenidos.
- Programa 2. Ayudas al alquiler de vivienda.
- Programa 3. Ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.
- Programa 4. Fomento del parque público de vivienda en alquiler.
- Programa 5. Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.
- Programa 6. Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.
- Programa 7. Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.
- Programa 8. Ayuda a los jóvenes.
- Programa 9. Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.

Fuente: Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

la rehabilitación prosigue, aunque con otras características, a través del Programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, que se amplía a las zonas rurales (Programa 7); el Programa de Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas (Programa 5), y el Programa de Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de las accesibilidad en viviendas (Programa 6). En el actual Plan desaparecen como tales otros programas de fomento a la rehabilitación presentes en el anterior Plan, aunque sus contenidos puedan estar incorporados a los nuevos programas: el Programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, el programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios y el programa de fomento de la rehabilitación edificatoria. Finalmente, el Plan 2018-2021 crea dos programas nuevos: el de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad (Programa 9), y el de ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual (Programa 3).

Este nuevo Plan persigue la adaptación del sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la limitación de recursos disponibles, priorizando dos ejes: el fomento del alquiler (Programas 2 y 4) y el fomento de la rehabilitación, a través de actuaciones para mejorar la conservación, seguridad y accesibilidad de las viviendas (Programa 6), y la regeneración y renovación urbana y rural (Programa 7). También se incluyen medidas para las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, a las que se proporcionará una vivienda en régimen de alquiler social (Programa 3), así como actuaciones para mejora de la eficiencia energética de las viviendas y de su sostenibilidad ambiental (Programa 5).

En relación al alquiler, el Plan establece medidas orientadas a contribuir al incremento del parque público de vivienda en alquiler o en régimen de cesión en uso (Programa 4), tanto público como privado, con determinación de una renta o precio de cesión en uso máximo, durante el plazo mínimo de 25 años, y ampliando los beneficiarios de estas medidas a las personas físicas, Administraciones públicas, y a la colaboración público-privada. Por otro lado, con el objeto de facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a los jóvenes (Programa 8) y a las familias con escasos medios económicos (Programa 2), se establecen ayudas directas al inquilino (entre 600 y 900 euros/mes).

También establece medidas para hacer frente a los retos demográficos del envejecimiento y la despoblación. Respecto al primero, se crean por primera vez ayudas para la rehabilitación de viviendas unifamiliares en el medio rural, y se incrementan las ayudas en un 25 por 100, en los casos de rehabilitación y regeneración urbana, cuando los jóvenes rehabiliten su vivienda en municipios de menos de 5.000 habitantes, además de facilitar a los jóvenes que viven en estos pequeños municipios el acceso a una vivienda en régimen de propiedad, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición. Respecto a las medidas para afrontar las necesidades de vivienda derivadas del envejecimiento, y con el objeto de facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada

a las personas mayores y a las personas con discapacidad (en régimen de alquiler o de cesión en uso con renta o precio limitado), se implanta un nuevo programa (Programa 9) de promoción o rehabilitación de viviendas con servicios e instalaciones comunes adaptados, y que se destinarán durante un plazo mínimo de 40 años al alquiler.

Finalmente, el nuevo Plan pretende contribuir a mantener la reactivación del sector inmobiliario (recuadro III-2), a través del Programa de mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas (Programa 5), del de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas (Programa 7), pero también del Programa de regeneración y renovación urbana y rural (Programa 6) y el de fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad (Programa 9).

RECUADRO III-2. TIPOLOGÍA DE BENEFICIARIOS POR PROGRAMAS DEL PLAN DE VIVIENDA, 2018-2021

	Beneficiarios de las subvenciones					
Programas de Plan de Vivienda	**Personas físicas**	**AAPP**	**Sector privado(1)**	**Entidades de colaboración público-privadas(2)**	**Entidades sin ánimo de lucro(3)**	**Agente ejecutor(4)**
Programa 2: Ayudas al alquiler de vivienda	*					
Programa 3: Ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual	*					
Programa 4: Fomento del parque público de vivienda en alquiler	*	*	*	*		
Programa 5: Fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas	*	*	*	*		
Programa 6: Fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	*	*	*	*		
Programa 7: Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural						*
Programa 8: Ayuda a los jóvenes	*					
Programa 9: Fomento de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad	*	*		*	*	

(1) Sector privado: empresas, sociedades cooperativas, comunidad de propietarios, empresas de economía social y sus asociaciones.
(2) Diferentes entidades de colaboración público-privadas: organismos y entidades de derecho público y privado, empresas públicas, privadas, público-privadas y sociedades mercantiles participadas por las Administraciones públicas.
(3) Entidades sin ánimo de lucro: las fundaciones, ONG y asociaciones declaradas de utilidad pública.
(4) Agente ejecutor. Podrán ser beneficiarios de las ayudas quienes asuman la responsabilidad de la ejecución integral del área delimitada por la actuación (cuando la ejecución de la actuación corresponda a varios beneficiarios, la ayuda se distribuirá en proporción al coste asumido por cada uno).
Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Aumenta el presupuesto del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 respecto al anterior Plan

El presupuesto de las ayudas a este nuevo Plan es de 1.443 millones de euros, lo que supone un incremento del 62,5 por 100 respecto al asignado al anterior Plan (88,2 millones de euros). Sin embargo, hay que recordar que el presupuesto del anterior no se ejecutó en su integridad, habiendo resultado dispar su grado de ejecución en los diferentes programas, así como territorialmente[162]. Con el objetivo de fomentar la corresponsabilidad en la financiación, para el ejercicio 2018 se mantiene el mismo criterio de cofinanciación que en el Plan anterior. Para los ejercicios 2019, 2020 y 2021, de cada 100 euros estatales, 70 se condicionan a la cofinanciación de 10 euros autonómicos y los 30 restantes se condicionan a la cofinanciación de otros 20 euros autonómicos.

Por otro lado, el nuevo Plan prevé que durante su vigencia se financien en torno a 690.000 ayudas, de las cuales 187.590 irán destinadas a la rehabilitación de viviendas, 346.775 a ayudas al alquiler y 32.677 familias se beneficiarán de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos. Finalmente, cabe señalar que entre los efectos previstos por el Gobierno del nuevo Plan se encuentran: una inversión total de 3.047 millones de euros, un capital total en arrendamiento de 1.157 millones de euros y la creación de 60.320 puestos de trabajo (cuadro III-15).

CUADRO III-15. PRESUPUESTO Y EFECTOS DEL PLAN DE VIVIENDA, 2018-2021

Presupuesto subvenciones estatales a la vivienda*		
Periodo 2018-2021		**1.443.000.000 euros**
2018		350.000.000 euros
2019		357.000.000 euros
2020		364.000.000 euros
2021		372.000.000 euros
Efectos (incluyendo cofinanciación del 30%)		
Inversión total generada en actuaciones de rehabilitación edificatoria, regeneración y renovación urbana y rural y promoción de viviendas para alquiler	Ayudas públicas	1.218.000.000 euros
	Inversión privada inducida	1.829.000.000 euros
	Total	**3.047.000.000 euros**
Capital total en arrendamiento	Ayudas públicas	563.000.000 euros
	Inversión privada inducida	594.000.000 euros
	Total	**1.157.000.000 euros**
Número de ayudas del periodo 2018-2021	Subvenciones	557.109 ayudas
Creación de puestos de trabajo		60.320

* Se contemplan, además, las anualidades de la subsidiación de los préstamos que provienen de los planes estatales de vivienda desde el Plan 2009-2012 y anteriores.
Fuente: La Moncloa.

162. Véase el epígrafe de *Vivienda* de las Memorias CES 2015 y 2016.

RECUADRO III-3. REQUISITOS DE LAS AYUDAS A LAS PERSONAS FÍSICAS

Programa 2: Ayudas al alquiler de vivienda	
Vivienda habitual y permanente	
Límite de ingresos:	3 IPREM
	4 IPREM: familia numerosa general y personas con discapacidad
	5 IPREM: familia numerosa especial y personas con determinados grados de discapacidad
Límite de la renta al alquiler:	Con carácter general 600 euros/mes
	900 euros/mes en determinados ámbitos a definir por las comunidades autónomas
Programa 3: Ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual	
Vivienda habitual y permanente	
Límite de ingresos:	3 IPREM
	4 IPREM: familia numerosa general y personas con discapacidad
	5 IPREM: familia numerosa especial y personas con determinados grados de discapacidad
Límite de la renta:	Hasta 400 euros
Programa 4: Fomento del parque de vivienda en alquiler	
Vivienda habitual y permanente	
Límite de ingresos de los inquilinos:	Opción 1: hasta 3 IPREM
	Opción 2: hasta 4,5 IPREM
Precio del alquiler:	Opción 1: hasta 5,5 euros m^2 de vivienda
	Opción 2: hasta 7 euros m^2 de vivienda
Programa 5: Fomento de la mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad en vivienda	
Tipo de vivienda: viviendas unifamiliares y edificios	
El 50% de las viviendas del edificio o la vivienda unifamiliar deben constituir domicilio habitual	
Se exige una reducción de la demanda energética anual global de calefacción y refrigeración:	Zonas climáticas D y E: 35%
	Zona climática C: 25%
	Zonas climáticas alfa, A y B: 20%
Antigüedad preferentemente anterior a 1996	
70% de la superficie de los edificios de uso residencial de vivienda	
Programa 6: Fomento de la conservación de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas	
Tipo de vivienda:	Viviendas unifamiliares, viviendas dentro de un edificio residencial colectivo y edificios
	Antigüedad preferentemente anterior a 1996
	70% de la superficie de los edificios de uso residencial de vivienda
	50% de viviendas del edificio deben constituir domicilio habitual
Programa 7: Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural	
Límite de la ayuda:	Con carácter general 40% de la inversión
	75% de la inversión en caso de ingresos inferiores a 3 IPREM o de obras de accesibilidad cuando los residentes tengan movilidad reducida o sean mayores de 65 años
Calificación energética mínima de las viviendas nuevas B	
70% de la edificabilidad sobre rasante tendrá uso residencial	
Límite temporal: 5 años	

RECUADRO III-3. REQUISITOS DE LAS AYUDAS A LAS PERSONAS FÍSICAS *(continuación)*

Programa 8: Programa de ayuda a los jóvenes		
Ayuda al alquiler:	Vivienda habitual y permanente	
	Ingresos en la unidad de convivencia inferiores a:	3 IPREM de forma general
		4 IPREM si se trata de familias numerosas generales y personas con discapacidad
		5 IPREM familias numerosas especiales y personas con determinados grados de discapacidad
	Alquiler mensual máximo de 600 euros	
	Alquiler mensual máximo de 900 euros en determinados ámbitos definidos por las comunidades autónomas	
Ayuda a la adquisición:	Vivienda habitual y permanente	
	Ingresos en la unidad de convivencia inferiores a:	3 IPREM de forma general
		4 IPREM si se trata de familias numerosas generales y personas con discapacidad
		5 IPREM familias numerosas especiales y personas con determinados grados de discapacidad
	Precio de adquisición inferior a 100.000 euros	
Programa 9: Fomento de viviendas para personas mayores con discapacidad		
Personas mayores de 65 años o con discapacidad		
Ingresos inferiores a 5 veces IPREM (unidad de convivencia)		
No disponer de vivienda en propiedad		
Patrimonio inferior a 200.000 euros		
Precio alquiler/cesión en uso mes: hasta 9,5 euros/m^2 vivienda		

Opción 1: hasta 350 euros/m^2 útil/viv. con un límite del 50 por 100 de la inversión y de 36.750 euros/vivienda. Hasta 3 IPREM y precio de alquiler hasta 5,5 euros/m^2 útil/mes.
Opción 2: hasta 300 euros/m^2 útil/viv. con un límite del 40 por 100 de la inversión y de 31.500 euros/vivienda. Hasta 4,5 IPREM y precio de alquiler hasta 7 euros/m^2 útil/mes.
Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

Políticas de vivienda necesarias en el medio rural

Recientemente, el CES, en su Informe sobre el medio rural[163], ha señalado que una de las estrategias para el mantenimiento y revitalización del mundo rural, paliando, en la medida de lo posible, la despoblación, es la promoción de una política de vivienda que permita el acceso de jóvenes a la misma. En este sentido, en el marco de sus competencias, el Estado podría establecer «modulaciones» en la normativa de vivienda protegida adaptadas a la realidad del urbanismo rural (como pueden ser una tipología unifamiliar con necesidad de espacios de almacén, o la mayor importancia relativa de la rehabilitación dado el patrimonio construido en proceso de degradación); fomentar el mercado del alquiler en estas zonas e incluso impulsar medidas fiscales y financieras de apoyo no solo en

163. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*

el marco de la política de vivienda protegida, sino en uno más amplio de fomento de la repoblación. En el marco de estas competencias de las comunidades autónomas se podrían implantar políticas diferenciadas de fomento de la vivienda protegida en el ámbito rural, definir una tipología de vivienda protegida «rural», la regulación de las bolsas municipales de alquiler de viviendas, e incluso la regulación de la rehabilitación de vivienda para cesión en arrendamiento. Finalmente, desde la Administración local se podrían poner en marcha mecanismos de cooperación con otras Administraciones para ayudar en la puesta en marcha y financiación de actuaciones, pues la disponibilidad de suelo o de patrimonio inmobiliario en desuso corresponde a los entes locales y la ayuda financiera a otras Administraciones.

También, el CES considera, en dicho Informe, que algunas de las intervenciones necesarias para mejorar la accesibilidad y habitabilidad de la vivienda de las personas mayores en el medio rural, que sin duda intervienen en la posibilidad de envejecer en casa, podrían verse favorecidas con los actuales programas que contiene el Real Decreto del Plan Estatal de vivienda 2018-2021 referente al Programa de ayudas a personas mayores, el Programa de fomento de la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas, y el Programa de viviendas para personas mayores. Un alto grado de ejecución de tales programas facilitaría el mantenimiento de estas en sus domicilios en mejores condiciones, o en viviendas con servicios y equipamientos comunes. En este sentido, el CES considera importante tener en cuenta el diseño y puesta en funcionamiento de otras formas de atención a los mayores dependientes en el medio rural, entre los que cabe señalar las viviendas tuteladas o mini residencias, y los alojamientos heterofamiliares.

3. Medio ambiente y desarrollo sostenible

Desde el punto de vista del medio ambiente y el desarrollo sostenible, 2017 ha estado marcado en el ámbito internacional por el refuerzo del compromiso por parte de la comunidad internacional en respuesta al cambio climático en la COP23, tras entrar en vigor en 2016 el Acuerdo de París. En este contexto, la Unión Europea continúa avanzando en la línea de reducir las emisiones de gases con efecto invernadero (GEI), estableciendo objetivos para sectores no incluidos en el Régimen Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE).

El Informe 2017 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recoge resultados esperanzadores, aunque insuficientes para alcanzar los retos a 2030. Respecto a los más centrados en aspectos medioambientales, el Informe señala que entre 2014 y 2015 la mayor parte de los países informantes del Acuerdo de París comenzaron a implementar estrategias de minimización de riesgos asociados con el cambio climático, si bien el número de muertes atribuidas a desastres naturales sigue creciendo (ODS 13). Por otra parte, en 2017 las zonas protegidas cubrían el 5,3 por 100 del total del área oceánica mundial, habiendo aumentado el promedio de áreas clave de biodiversidad

cubiertas por zonas protegidas hasta el 45 por 100 ese año, pese a lo que continúa aumentando el nivel de acidez del agua marina asociado al aumento del CO_2 absorbido, lo que repercute en el debilitamiento de los caparazones de diversas especies (ODS 14). Junto a ello, el Informe registra una reducción de la superficie forestal (del 31,6 por 100 en 1990 al 30,6 por 100 en 2015), al tiempo que aumenta la pérdida de biodiversidad en los ecosistemas terrestres debido a los efectos del cambio climático, pero también a factores asociados, entre otros a la caza furtiva y el comercio ilegal de especies de fauna y flora silvestres (ODS 15)[164].

En el marco de la OCDE el avance del crecimiento verde, aquel que trata de reducir la dependencia del capital natural y la contaminación, impulsar la calidad del capital físico y humano, y reforzar las instituciones, es lento, a juzgar por el bajo ritmo de la transición energética hacia las renovables, la elevada presión sobre el medio ambiente o el aumento de emisiones GEI, si bien se avanza en la eficiencia en el consumo de recursos, base de la economía circular[165].

3.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL. PRINCIPALES INICIATIVAS

La aplicación y ejecución de políticas en materia medioambiental supone un desafío para España, país excepcional en términos de capital natural en el entorno europeo. Y ello porque, junto al reconocimiento del liderazgo en algunas cuestiones, y de las oportunidades abiertas en los ámbitos de la ecoinnovación o la difusión de buenas prácticas, España aún afronta algunos retos como los relativos a la gestión del agua y los residuos, o la mejora de la fiscalidad ambiental, como pone de relieve la Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea, llevada a cabo por los Servicios de la Comisión Europea (recuadro III-4).

Descenso del gasto en medio ambiente

Los datos más recientes de los indicadores de la Contabilidad ambiental sobre el total del gasto en protección ambiental en España muestran que se redujo un 9,5 por 100 entre 2010 y 2016, aumentando en Gestión de residuos (3 por 100). Este último ámbito ha registrado un aumento de peso en la estructura porcentual del gasto en el periodo representando en 2016 del 59 por 100 sobre el total, mientras el resto reducía su representación (en 2016 un 6,3 por 100 correspondía a protección de la biodiversidad y el paisaje; el 6,6 a I+D a medio ambiente; el 9,5 por 100 a protección del aire y el clima, y descontaminación del suelo y el agua; y un 18,3 por 100 a gestión de aguas residuales). En 2016 del gasto total en medio ambiente el 50,8 por 100 correspondía a sociedades no financieras e instituciones financieras, el 33 por 100 a Administraciones públicas e instituciones sin ánimo de lucro y el 18,2 por 100 a hogares[166].

164 Naciones Unidas, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017.*
165 OCDE, Green Growth Indicators 2017.
166 INE, Cuenta de gasto en protección medioambiental. Base 2010. Serie 2010-2016.

RECUADRO III-4. REVISIÓN DE APLICACIÓN NORMATIVA AMBIENTAL EUROPEA. INFORME ESPAÑA

Puntos de excelencia o liderazgo

- Experiencia en preparación y gestión de proyectos cofinanciados por el Programa LIFE.
- Red española de Autoridades Ambientales (desde 1997), creada para la promoción de la integración ambiental en la política de cohesión europea.
- Modelo urbano sostenible aplicado por algunas ciudades (Vitoria-Gasteiz, Capital Verde Europea 2012).
- Uso significativo del sistema europeo de gestión y auditoría ambiental (EMAS) y licencias de etiqueta ecológica europea.
- Portal del Ministerio de Medio Ambiente sobre Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para planes y proyectos.

Retos

- Mejora de la gestión del agua, incluyendo completar el tratamiento de aguas residuales urbanas.
- Mejora de la gestión de residuos y desarrollo del potencial de la economía circular.
- Mejora de la fiscalidad ambiental y reducción de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

Oportunidades

- Mejora del uso del potencial del capital natural de valor.
- Reforzamiento de ecoinnovación y eficiencia en el uso de recursos.
- Difusión de buenas prácticas utilizadas en zonas de escasez hídrica y promoción de reutilización de aguas residuales.

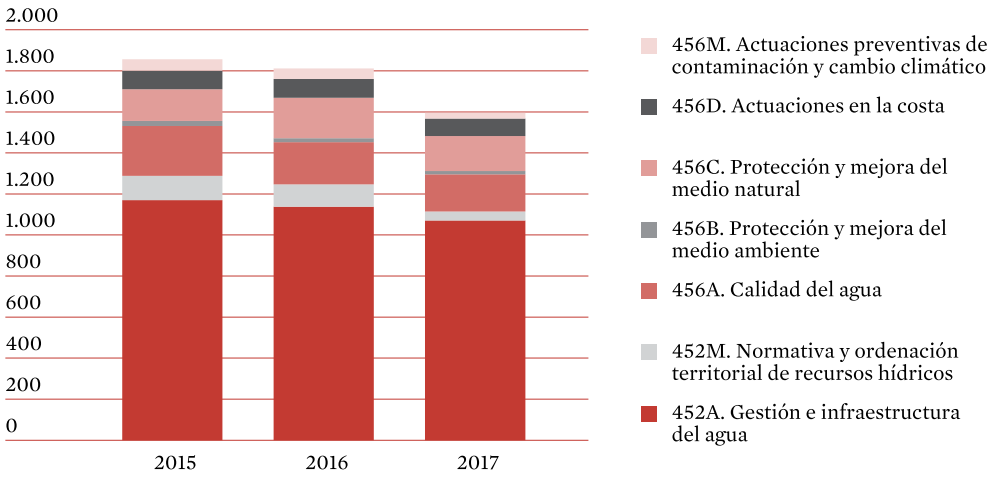
Fuente: Comisión Europea, *Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea. Informe de España*, SWD (2017) 42 final.

La caída del gasto público en medio ambiente fue del 1,5 por 100 entre 2012 y 2016, y aún más acusada en los últimos años, alcanzando en 2017 un 17 por 100 sobre el gasto público total, casi tres puntos porcentuales menos que en 2015. Este descenso se ha dejado sentir en prácticamente todos los programas de gasto, a excepción del correspondiente a la Protección y mejora del medio natural, que ha repuntado un 10,2 por 100 en el periodo (gráfico III-34).

Entre las novedades de 2017 hay que mencionar la aprobación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público[167], que incorpora al derecho nacional

167. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

GRÁFICO III-34. GASTO PÚBLICO EN MEDIO AMBIENTE POR PROGRAMAS, 2015-2017
(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública, Presupuestos Generales del Estado, Informe Económico y Financiero.

la normativa europea vigente, con los objetivos de aumentar la transparencia en la contratación pública y mejorar la relación calidad-precio. Esta Ley incluye, entre otras, consideraciones de carácter medioambiental, que, en el caso de las condiciones especiales de ejecución, impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de tipo medioambiental, social o relativas al empleo. Asimismo, se exigen certificados de gestión medioambiental a las empresas licitadoras como condición de solvencia técnica. Se encuentra abierto a consulta pública el borrador del Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).

La gestión del agua en España: novedades en la planificación

El año 2017 ha sido clave en la toma de conciencia de la necesidad de hacer un uso más eficaz, solidario e integrado de los recursos hídricos existentes en España. Desde el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) en ese año se han recogido las propuestas técnicas y continuado el diálogo para alcanzar un Pacto Nacional del Agua en el marco del proceso de preparación de los planes hidrológicos del tercer ciclo, de forma ajustada al calendario establecido por la Directiva Marco del Agua (DMA). El propósito es convertir este recurso en una política de Estado, que otorgue estabilidad a las decisiones alcanzadas en materia de gestión, con independencia del ciclo de planificación o del Gobierno de turno.

Este Pacto Nacional del Agua persigue alcanzar cuatro objetivos fundamentales: el cumplimiento de los planes hidrológicos de cuenca, la atención a los déficits hídricos, la puesta en marcha de proyectos estructurales destinados a prevenir el riesgo de

inundaciones y el cumplimiento de los compromisos europeos derivados de lo establecido en la Directiva Marco del Agua. Actualmente el Pacto se encuentra en fase de consulta con las Administraciones autonómicas y las partes interesadas.

Segundo ciclo de planificación hidrológica

Con los objetivos de conseguir el buen estado y adecuada protección del dominio público hidráulico mediante la gestión integrada y preservación de los recursos hídricos, así como paliar los efectos de inundaciones y sequías, la planificación hidrológica española trata de adecuarse a lo dispuesto en la DMA[168], haciendo frente a una demanda que supera con frecuencia la disponibilidad del recurso.

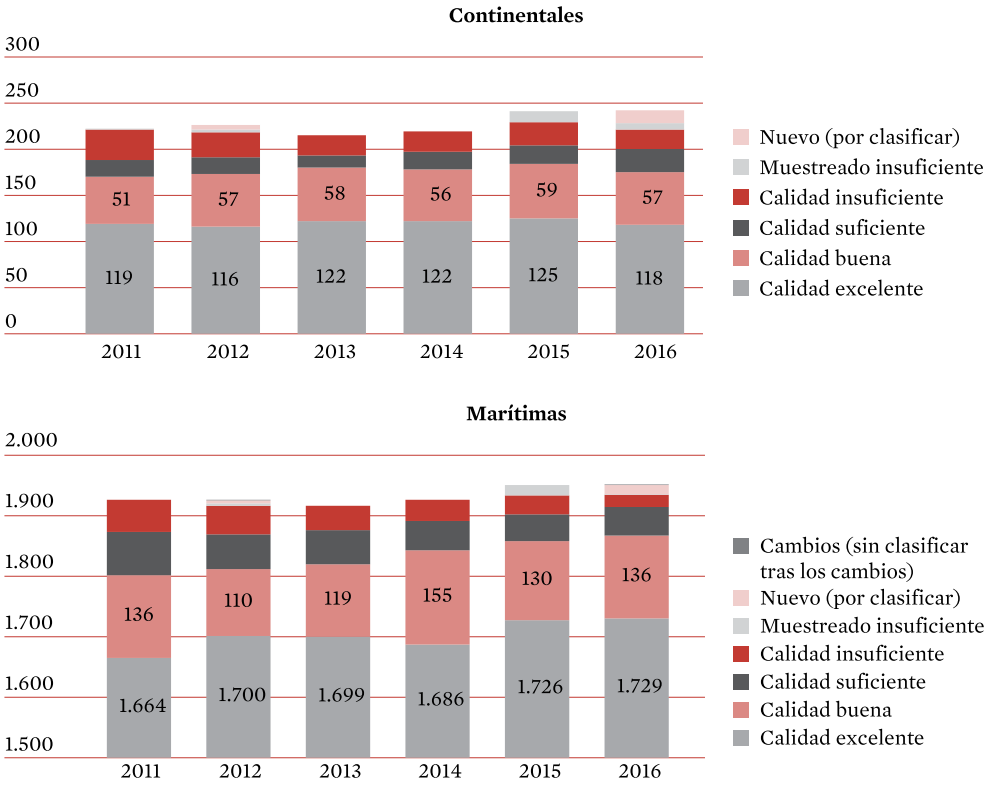
Actualmente, el Plan Hidrológico se encuentra en su segundo ciclo de planificación (2015-2021), habiendo sido aprobado por dieciocho de las veinticinco demarcaciones hidrográficas españolas, doce demarcaciones intercomunitarias (incluyendo el Cantábrico Oriental y las cuencas internas del País Vasco), y cuatro intracomunitarias (tres de competencia andaluza, Galicia Costa y Cataluña)[169], que se unen al de la demarcación hidrográfica de las Islas Baleares (2015)[170]. Quedan pendientes de actualizar siete planes correspondientes a las demarcaciones canarias (una por cada isla), algunos en fase de consulta pública.

Las masas de agua superficial registran una reducción de zonas no diagnosticadas y un aumento de las diagnosticadas en buen estado, especialmente en aguas de baño marítimas (gráfico III-35). Concretamente, el estado ecológico de las masas de agua superficial presentado en los planes hidrológicos muestra que un 43 por 100 se encuentra en un estado bueno o muy bueno, siendo desconocido para el 19 por 100; por otro lado, el estado químico es bueno en la mayor parte de las masas de agua superficial de la mayoría de las demarcaciones españolas[171].

En el caso de las aguas subterráneas españolas, los informes indican que en su mayoría presentan buen estado (71 por 100), concentrándose las masas con estado deficiente en la zona mediterránea. En todo caso, hay que señalar que son numerosos

168. La transposición de la Directiva 2000/60/CE en España se realizó mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social que incluye, en su artículo 129 la modificación del texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, por la que se incorpora al derecho español la Directiva 2000/60/CE.
169. 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. Real Decreto 11/2016, de 8 de enero, por el que se aprueban los Planes Hidrológicos de las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa, de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas, del Guadalete y Barbate, y del Tinto, Odiel y Piedras. Real Decreto 450/2017, de 5 de mayo, que aprueba el Plan de gestión del distrito de la cuenca fluvial de Cataluña.
170. Real Decreto 701/2015, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica de las Illes Balears.
171. Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España.* Que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: la Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el buen estado de las aguas de la Unión Europea y para reducir los riesgos de inundación, Bruselas, 2015.

GRÁFICO III-35. CALIDAD DE LAS AGUAS DE BAÑO, 2011-2016
(Número de estaciones de control)



Fuente: MAPAMA, *Anuario Estadístico 2016.*

los derechos hídricos que no han sido aún incluidos en las bases electrónicas del Registro de Aguas[172], que previsiblemente no estará finalizado hasta 2020, lo que reforzará el control administrativo de aquellas zonas en las que la sobreexplotación y extracciones ilegales superan la recarga natural, generando un estado deficiente de los acuíferos[173].

Los planes hidrológicos deben incorporar un resumen del Registro de Zonas Protegidas de cada demarcación, impulsado a partir del establecimiento de la Red Natura 2000.

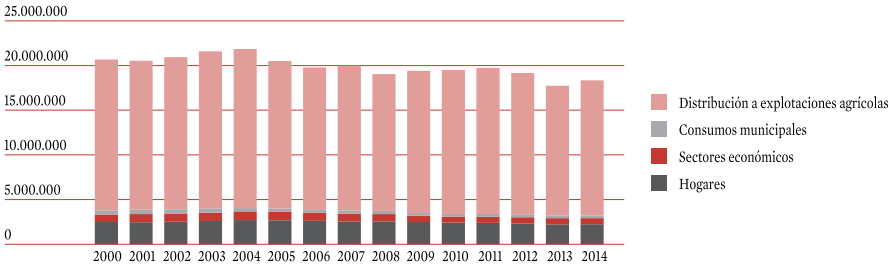
172. El Registro de Aguas es «un sistema de información que permitirá la gestión dinámica de los datos de los aprovechamientos, la automatización de certificados con validez legal, la agilización de entradas, modificaciones y salidas de inscripciones, y la localización geográfica de captaciones y usos del agua». Desde 2012 se trabaja en esta aplicación informática (MAPAMA, *La modernización del Registro de Aguas*).
173. Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España*. Acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Directiva Marco del Agua y Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el buen estado de las aguas de la Unión Europea y para reducir los riesgos de inundación, Bruselas, 2015.

En 2015 se declaraban las primeras 82 Reservas Naturales Fluviales españolas, áreas protegidas para la mejora del estado de las aguas y ecosistemas asociados, ampliándose en 2017 a 53 nuevas en el ámbito de seis demarcaciones (Duero, Tajo, Ebro, Guadiana, Segura y Cantábrico Oriental), al objeto de preservar estos tramos de ríos (longitud de 928,74 kilómetros) con escasa o nula intervención humana y en buen estado ecológico[174].

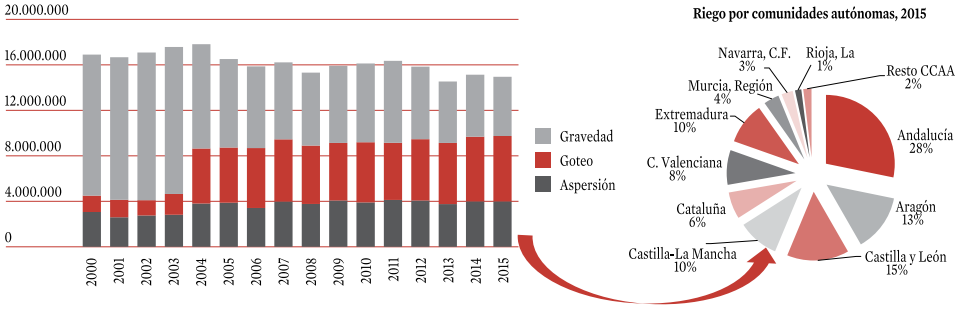
Demanda hídrica a la baja en España

El volumen de agua destinado a abastecimiento público (consumo en hogares, sectores económicos y municipales) registró una caída del 15 por 100 entre los años 2000 y 2014, especialmente acusada en los consumos municipales, que el último año representaban casi el 70 por 100. Respecto al abastecimiento total, se ha reducido un 11 por 100 en ese periodo, especialmente influido por la menor demanda en el sector agrario, responsable del 82,5 por 100 del consumo total en 2014 y que ha ganado eficiencia al reducir el riego por gravedad (un 58 por 100) y aumentar el riego por goteo, siendo Andalucía, Castilla y León y Aragón las autonomías con mayor consumo hídrico en el sector[175] (gráfico III-36).

GRÁFICO III-36. ABASTECIMIENTO DE AGUA EN ESPAÑA POR SECTORES, 2000-2014
(Miles m³)



RIEGO SEGÚN TÉCNICAS, 2000-2015
(Miles m³)



Fuentes: INE, *Estadística sobre el suministro y saneamiento del agua (Serie 2000-2014)*, y *Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario (Serie 2000-2015)*.

174. Declaración del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, a propuesta del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA).
175. INE, *Encuesta sobre el uso del agua en el sector agrario 2015*.

La Comisión Europea considera que, en cuencas tan presionadas por la escasez hídrica como las españolas, es conveniente fijar restricciones ambientales a la modificación artificial del régimen hídrico[176]. En el segundo ciclo de planificación se ha avanzado en este sentido, fijándose los caudales mínimos para todas las demarcaciones hidrográficas, tanto en situaciones hidrológicas normales como de sequía.

Ante la irregularidad que define su régimen hidrológico, España cuenta con un conjunto de infraestructuras hidráulicas caracterizado por la existencia de más de 1.200 grandes presas, una fuerte inversión en la modernización del regadío, una densa red de canales de conducción y transporte de agua (trasvase Tajo-Segura), y la apuesta por los recursos no convencionales (desalación y reutilización).

Caen las reservas de agua en 2017

Mientras la capacidad de almacenamiento de los embalses ha ido en aumento desde 1991, la reserva real del recurso registró un retroceso del 43 por 100 entre 2015 y 2017 asociado a la progresiva reducción de las precipitaciones (gráfico III-37).

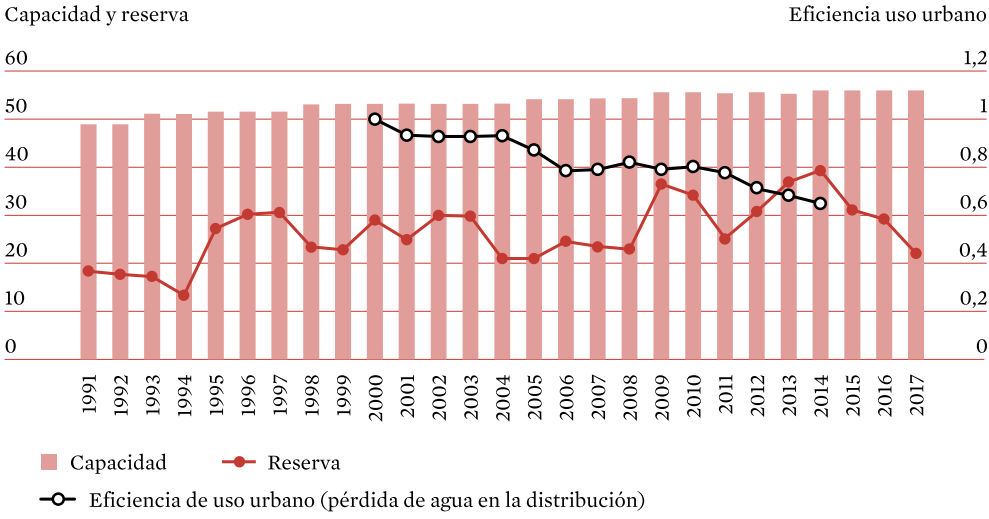
En los últimos años la inversión en infraestructuras del agua se ha visto reducida como consecuencia de la crisis económica, con el riesgo de perder los niveles actuales de calidad de los servicios de abastecimiento y saneamiento. De hecho, se ha detectado un progresivo envejecimiento tanto de las redes de distribución de agua (224.000 km de longitud), como de las de alcantarillado (165.000 km), de las que en ambos casos el 40 por 100 cuenta con más de 30 años[177]. Como resultado, el volumen de agua no registrada (pérdidas aparentes y reales del agua) alcanza el 25 por 100 sobre el agua suministrada a la red de abastecimiento público, pese a haberse reducido un 12 por 100 desde 2007 (gráfico III-37). Concretamente, la inversión pública española prevista para el periodo 2017-2021 destinada a infraestructuras del agua (12 millones de euros) representa el 11,6 por 100 del total de inversión en infraestructura (frente al 51,4 por 100 destinado al ferrocarril, o el 30,7 por 100 a carreteras). De esa cantidad, el 29,2 por 100 estaría dedicado a obras de depuración, el 24,2 por 100 a riego, el 16,9 por 100 a conducciones, el 7,7 por 100 a presas, el 4,4 por 100 a abastecimiento y el 3,9 por 100 a reutilización[178].

Retrocede la inversión en infraestructura hídrica

España cuenta con más de 1.300 Estaciones de Tratamiento de Agua Potable (ETAP), que suministran un total de 4.231 hm³ a las redes de distribución, a los que se añaden unos 31,79 hm³ almacenados en 11.794 depósitos. Además, el Estado español

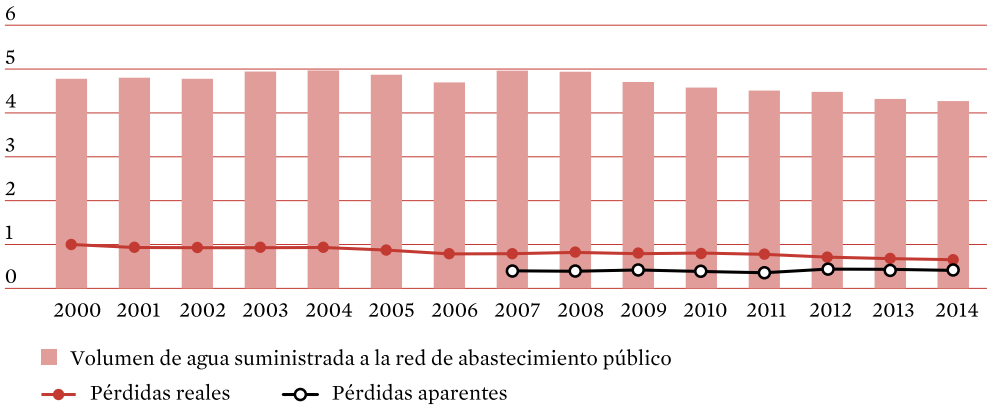
176. Comisión Europea, *Ecological flows in the implementation of water framework* Directive Guidance document núm. 31. Common Implementation Strategy (CIS). Technical Report-2015-086. ISBN 978-92-79-45758-6.
177. Asociación Española de Abastecimiento de Agua (AEAA), Resultados del *XIV Estudio Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento en España 2016*.
178. Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN), *Análisis de la inversión en infraestructuras prioritarias en España,* febrero de 2017.

GRÁFICO III-37. CAPACIDAD DE ALMACENAMIENTO Y RESERVA EMBALSES ESPAÑOLES Y EFICIENCIA USO DE AGUA, 1991-2017
(Miles de hm^3)



Fuente: MAPAMA, *Anuario Estadístico 2016.*

AGUA SUMINISTRADA Y PERDIDA EN LA RED DE ABASTECIMIENTO PÚBLICO, 2000-2014
(Miles de m^3)



Fuente: INE, *Estadísticas suministro y saneamiento del agua.*
Nota: son pérdidas reales de agua las fugas, roturas y averías en la red de suministro, y aparentes los errores de medida, fraudes y consumos no medidos.

dispone de unas 2.000 estaciones depuradoras de aguas residuales (EDAR), que tratan un total de 4.097 hm³ de aguas residuales. De este volumen, en España se reutilizan cerca de 400 hm³ (alrededor del 9 por 100), destinándose el 41 por 100 a la agricultura, el 31 por 100 a riego de jardines y zonas de ocio, el 12 por 100 a la industria y el 19 por 100 restante a otros usos. El Plan Nacional de Reutilización de

Aguas se encuentra desde 2010 en fase preliminar[179], si bien este será previsiblemente uno de los ejes principales en la Estrategia de Economía Circular. En todo caso, tras más de veinticinco años de aplicación de la Directiva de aguas residuales, algunos Estados miembros continúan experimentando dificultades para alcanzar la conformidad plena, entre los que se encuentra España, que, según la Comisión Europea, debe incrementar considerablemente sus inversiones para cumplir los principales requisitos de dicha Directiva[180].

El Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua) recoge entre sus pilares la desalinización del agua, proceso de cierta tradición y que ha resultado en situar a España como quinto país del mundo en importancia que, con unas 900 plantas desaladoras, suma una capacidad total de 1,45 millones m³/día. En 2017 el Gobierno aprobó diversas obras de emergencia para aumentar la disponibilidad de agua desalada en la Mancomunidad de los Canales de Taibilla, optimizando el aprovechamiento del agua procedente tanto de desaladoras propias del MAPAMA como de las construidas por la sociedad estatal Acuamed con las que existe convenio de suministro.

La gestión de los residuos

El enfoque de las iniciativas de desarrollo de una economía circular, caracterizada por la reducción del uso de recursos naturales no renovables, y la reutilización en el ciclo productivo de los materiales contenidos en los residuos como materias primas secundarias, siempre que quede garantizada la salud de las personas y la protección del medio ambiente, viene siendo preconizado por las instituciones europeas desde la publicación del Paquete de Economía Circular, adoptado por la Comisión Europea el 2 de diciembre de 2015. Entre las acciones llevadas a cabo en este marco durante 2017, destacan la implementación de un plan de trabajo de ecodiseño, la publicación de un informe sobre ecoetiquetado y la implementación de sistemas de gestión ambiental, o el lanzamiento de una plataforma de *stakeholders* (grupos de interés)[181].

A finales de 2017 los representantes europeos alcanzaron un acuerdo en fase de trílogo[182] sobre las cuatro propuestas legislativas del paquete de residuos, que modifican los objetivos respecto a la preparación para la reutilización y reciclado a 2025 y 2030 (recuadro III-5).

179. MAPAMA, *Plan Nacional de Reutilización de Aguas,* versión preliminar del Plan, diciembre de 2010.
180. Comisión Europea, Noveno Informe sobre el estado de ejecución y los programas para la aplicación (conforme al artículo 17) de la Directiva 91/271/CEE del Consejo sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, COM (2017) 749 final.
181. Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Europeo Económico y Social, y al Comité de las Regiones, sobre la implementación del Plan de Acción de la Economía Circular, COM (2017) 33 final.
182. Se conocen como «trílogos» los encuentros tripartitos informales celebrados entre representantes del Parlamento, el Consejo y la Comisión Europea, orientados a alcanzar acuerdo sobre un paquete de modificaciones respecto a determinada normativa.

RECUADRO III-5. OBJETIVOS EUROPEOS DE GESTIÓN DE RESIDUOS Y RECICLADO

Tasa (%)	Antes del 21/12/2025	Antes del 21/12/2030	Antes del 21/12/2035
Residuos municipales preparados para reutilización y reciclado	55	60	65
Residuos alimentarios: reducción	30	50	–
Residuos municipales a vertedero	–	–	10
Residuos textiles	Recogida separada desde 01/01/2025		
Biorresiduos	Recogida separada desde 31/12/2023		
Residuos de todos los envases y residuos de envases	65	70	–
Residuos de envase plásticos	50	55	–
Residuos de envase de madera	25	30	–
Residuos de envase de metales ferrosos	70	80	–
Residuos de envase de aluminio	50	60	–
Residuos de envase de cristal	70	75	–
Residuos de envase de papel y cartón	75	85	–

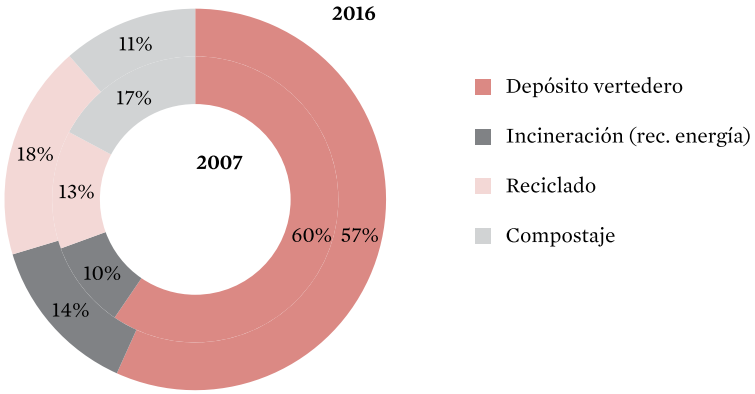
Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Texto consolidado de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2008/98/CE sobre Residuos* (Bruselas, 23-02-2018).

La Unión Europea está lejos de cumplir estos objetivos en el caso del reciclado de residuos municipales (45,6 por 100), y habría alcanzado en media el correspondiente a 2025 para los residuos de envases (65,7 por 100). No obstante, en 2017 se ha seguido avanzando en algunos de los objetivos de la economía circular, lo que ha permitido priorizar la prevención y el reciclado de los residuos, incidiendo positivamente en la calidad de vida de los ciudadanos al generar oportunidades económicas, mejorar el abastecimiento de residuos como materias primas a la industria, crear empleos locales o reafirmar el liderazgo europeo en el sector de las tecnologías verdes[183].

Los datos de Eurostat confirman que en España, entre 2007 y 2016, tanto el reciclado de residuos municipales como la incineración aumentaron respectivamente un 7 y un 8 por 100 (representando un 18,2 y un 13,6 por 100 de la gestión en 2016), mientras el vertido y el compostaje se reducían en el periodo, si bien el primero representa un elevado 57 por 100 (gráfico III-38). También hay que señalar que España supera la media europea en gestión de envases (68,4 por 100 de media), precisando realizar un mayor esfuerzo en los reciclajes correspondientes a vidrio y papel. La mencionada revisión de objetivos sitúa a España en una posición más complicada, especialmente respecto a la cantidad de residuos depositados en vertedero, teniendo en cuenta que aún queda recorrido para alcanzar el objetivo europeo a 2030 (gráfico III-39).

183. Comisión Europea, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The role of waste-to-energy in the circular economy,* COM (2017) 34 final.

GRÁFICO III-38. GESTIÓN DE LOS RESIDUOS MUNICIPALES EN ESPAÑA, 2007-2016
(Total de residuos, en porcentaje)



Fuente: Eurostat, *Municipal waste by waste operations.*

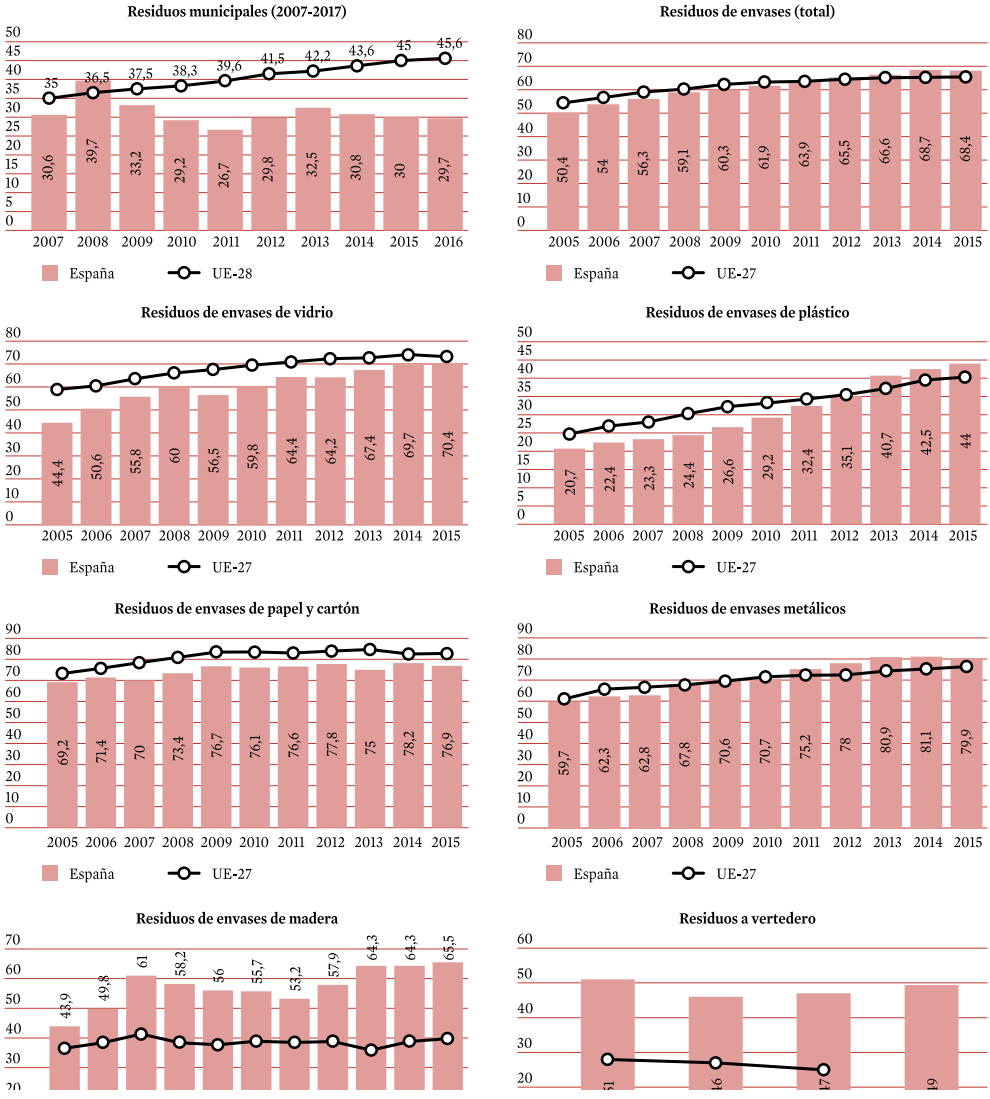
Desde que en marzo de 2007 la Comisión Europea abriera procedimientos de infracción correspondientes a la detección de unos 250 vertederos ilegales, las autoridades españolas se comprometieron a su clausura y restauración antes de 2012 en el marco de sus planes de acción, si bien en 2015 la mayoría continuaba sin proyectar, aprobar o iniciar las obras necesarias para la clausura, sellado y restauración[184]. Este retraso ha provocado que en 2017 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) declarara el incumplimiento por parte de España de las normas europeas en materia de residuos, recordando la obligación de informar sobre el grado de puesta en marcha de las que afectan a la gestión de los residuos, incluidos los objetivos de reutilización y reciclado[185].

En esa línea, el Gobierno español publicó en 2017 el Pacto por una Economía Circular, firmado por 55 agentes sociales y empresariales y 240 entidades y empresas comprometidos con la reducción del uso de recursos naturales no renovables, el impulso del análisis de ciclo de vida de los productos, la incorporación de criterios de ecodiseño, la promoción de pautas para aumentar la eficiencia de los procesos productivos, la de formas innovadoras de consumo sostenible y el uso de infraestructuras y servicios digitales. Este ha sido el paso previo a la publicación, a primeros de 2018, de un borrador de la Estrategia de Economía Circular, documento que incluirá un Plan de Acción y medidas orientadas al cumplimiento de los mencionados objetivos[186].

184. Comisión Europea, comunicado de prensa «La Comisión lleva a España ante los tribunales por la persistencia de vertederos ilegales», Bruselas, 16 de julio de 2015.
185. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de marzo de 2017, que declara el incumplimiento del Reino de España de la Directiva 2008/98, sobre los residuos (arts. 13 y 15.1), por no adoptar medidas frente a 61 vertederos ilegales.
186. Gobierno de España, *Pacto por una Economía Circular: el compromiso de los agentes económicos y sociales 2018-2020* (18 de septiembre de 2017). La Estrategia Española de Economía Circular, en fase de

GRÁFICO III-39. RECICLAJE EN ESPAÑA Y MEDIA UE-27, 2005-2015

(En porcentaje)



Fuente: Eurostat.

Como parte de este planteamiento, el Real Decreto 20/2017, de 20 de enero, sobre vehículos al final de su vida útil, que deroga el Real Decreto 1383/2002, de 20 de diciembre, adopta las disposiciones europeas en la materia[187], orientándose a la prevención de residuos y a la recogida, preparación para la reutilización, reciclado y otras formas de valorización de los vehículos al final de su vida útil.

Las instituciones europeas consideran que España debe intensificar el esfuerzo para mejorar la gestión de residuos y cumplir los objetivos a 2020, especialmente en lo que respecta a reducción de vertidos y aumento del reciclaje. Establece como causas subyacentes del resultado actual en materia de residuos la falta de incentivos para la gestión según la jerarquía vigente, una recogida selectiva insuficiente, escasa coordinación entre niveles administrativos, escasos sistemas de responsabilidad ampliada del productor y déficit en la gestión de los biorresiduos[188].

Protección de la biodiversidad

En el ámbito europeo la protección del medio ambiente desde una perspectiva de biodiversidad ha sido objeto de consideración específica en 2017. Cabe destacar el lanzamiento de un Plan de Acción para la naturaleza, las personas y la economía, orientado a reconducir las carencias identificadas en la evaluación de las Directivas de Aves y Hábitats en coherencia con los objetivos europeos socioeconómicos. Este Plan consta de 15 medidas organizadas en cuatro áreas prioritarias: mejora de conocimientos y conexión entre protección de la naturaleza y actividades socioeconómicas; impulso de responsabilización política en los ámbitos nacional, regional y local; aumento de dotación del Programa LIFE e incentivo a la inversión privada; y concienciación social sobre los beneficios de un medio natural sano[189]. Además, se ha publicado la prohibición de la introducción en la Unión Europea de determinadas especies

consulta pública, está liderada por los Ministerios de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), y de Economía, Industria y Competitividad (MINECO), en cooperación con una Comisión Interministerial integrada por los Ministerios de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD); Hacienda y Función Pública; Empleo y Seguridad Social; Fomento; de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales; Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; y Oficina Económica de Presidencia. Además se ha contado con la colaboración de las comunidades autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

187. Decisión 2005/293, de 1 de abril de 2005, por la que se establecen normas de desarrollo para controlar el cumplimiento de los objetivos de reutilización y valorización, así como de reutilización y reciclado fijados en la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los vehículos al final de su vida útil.

188. Comisión Europea, *Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea. Informe 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 [Bruselas, 3 de febrero de 2017, SWD (2017) 42 final].

189. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, *Un plan de acción en pro de la naturaleza, las personas y la economía,* COM (2017) 198 final.

de fauna y flora[190], listado que incluye las especies protegidas por la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas (1973), y otras cuyo estado de conservación precisa una regulación concreta de su comercio.

En España el gasto total en biodiversidad cayó fuertemente entre 2010 y 2016, representando ese año un 6,3 por 100 del gasto en medio ambiente (frente al 11,1 por 100 alcanzado en 2010), pese a que el gasto público correspondiente al programa de protección y mejora del medio natural (orientado a la conservación y recuperación de los hábitats naturales, y de la flora y fauna silvestre), experimentaba entre 2015 y 2016 un crecimiento del 10 por 100.

El medio marino ha merecido en España una atención especial durante 2017, cuando se cumplía un año de ejecución de uno de los mayores proyectos europeos de conservación, Life Intemares, que persigue alcanzar el 10 por 100 de superficie marina protegida en 2020. A lo largo de este año se han reforzado los mecanismos de cooperación para la gestión conjunta de los espacios marinos protegidos incluidos en la Red Natura 2000, celebrándose un primer Comité de participación social destinado a garantizar la información y participación de los agentes implicados en el uso y gestión de los espacios marinos protegidos. Además, se ha constituido el Comité científico encargado de coordinar las bases de datos para gestionar la información de hábitats y especies.

Atención al medio marino

Abundando en este objetivo, el Real Decreto 363/2017, de 8 de abril, por el que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo[191], persigue promover el desarrollo sostenible de los sectores marítimos (pesca, acuicultura, turismo, patrimonio histórico, transporte y aprovechamientos energéticos y de materias primas en el mar, sin olvidar la conservación, protección y mejora del medio ambiente marino, incluida la resiliencia a los efectos del cambio climático), identificar y gestionar la utilización del espacio marítimo para diferentes usos, y resolver los conflictos que puedan surgir en las zonas marinas. Por otra parte, se encuentra en proceso de consulta pública el proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las Estrategias Marinas[192] (instrumentos de planificación de cada demarcación marina, que conforman el marco al que deben ajustarse todas las políticas sectoriales y actuaciones administrativas con incidencia en el medio marino), tras haberse publicado la Resolución de

190. Reglamento de Ejecución (UE) 2017/1915 de la Comisión, de 19 de octubre de 2017, por el que se prohíbe la introducción en la Unión de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres (Diario Oficial de la Unión Europea).

191. En cumplimiento de lo dispuesto por la Directiva 2014/89/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

192. Se han elaborado cinco estrategias marinas, una para cada una de las demarcaciones marinas establecidas en el artículo 6.2 de la Ley 41/2010: *a*) Demarcación marina noratlántica, *b*) Demarcación marina sudatlántica, *c*) Demarcación marina del Estrecho y Alborán, *d*) Demarcación marina levantino-balear, y *e*) Demarcación marina canaria, que estarán coordinadas por la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas (Real Decreto 715/2012, de 20 de abril).

5 de mayo de 2017 de la Secretaría de Estado del Ministerio de Medio Ambiente, que recoge la declaración ambiental correspondiente.

Se aprecia una toma de conciencia progresiva por parte de los poderes públicos respecto a la importancia del medio marino y su elevada sensibilidad a los cada vez más frecuentes e intensos impactos ambientales, entre los que la acumulación de basura representa uno de los problemas más acuciantes. Al respecto, el MAPAMA ha publicado en junio de 2017 el Protocolo estandarizado de Muestreo del Programa de seguimiento de basuras marinas en las playas, basado en el incluido en el Convenio OSPAR[193].

Nuevas medidas contra la contaminación atmosférica

La calidad del aire es un elemento fundamental del bienestar y el estado de salud de la población. En 2016 un 10 por 100 de la población española declaraba sufrir problemas de contaminación y otros problemas ambientales en su zona de residencia, con una elevada variabilidad entre territorios y tipos de hábitat. Entre las comunidades autónomas cuya población declara con mayor frecuencia acusar este problema destacan Ceuta y Melilla (por encima del 20 por 100), Comunidad Valenciana (17 por 100), Comunidad de Madrid y Canarias (16 por 100 en ambos casos), o la Región de Murcia (15,5 por 100). Entre aquellas que registran mejores situaciones destacan La Rioja, Cantabria o la Comunidad Foral de Navarra (alrededor del 5 por 100), Castilla–La Mancha (4 por 100), País Vasco (3,6 por 100), o Castilla y León (3 por 100). Se trata de problemas que afectan con mayor frecuencia a las personas que habitan en entornos con menores niveles de renta o educativos, entre personas de nacionalidad extranjera, o en áreas con mayor densidad de población[194].

El Gobierno presentó a finales de 2017 los resultados de calidad del aire en España correspondientes a 2016[195], concluyendo respecto a los principales gases contaminantes:

- Dióxido de Azufre (SO_2): se mantienen los buenos resultados de los cuatro años anteriores, dado que no se superan los valores límite recogidos en la legislación;
- Dióxido de nitrógeno (NO_2): se reduce el número de aglomeraciones metropolitanas que superan los valores establecidos;
- Material particulado (PM_{10}): se reduce la concentración;
- Ozono troposférico (O_3): continúan registrándose niveles elevados en zonas suburbanas o rurales, debido a la alta insolación y a la emisión de precursores (óxidos de nitrógeno y compuestos orgánicos volátiles):

193. Convención para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (Convención OSPAR), *Guideline for Monitoring Marine Litter on the Beaches in OSPAR Maritime Area,* 2010.
194. INE, *Indicadores de Calidad de Vida por dimensiones, Entorno y Medio Ambiente,* 24 de octubre de 2017.
195. MAPAMA, *Evaluación de la Calidad del Aire en España, 2016,* diciembre de 2017.

- No se registran superaciones de los valores límite establecidos para partículas $PM_{2,5}$, plomo (Pb), benceno (C_6H_6) o monóxido de carbono (CO), ni de los valores objetivo para arsénico (As), cadmio (Cd), níquel (Ni) y benzo(a)pireno (B(a)P).

Asímismo, se aprobó el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II), continuación del Plan 2013-2016, cuya finalidad es impulsar la mejora de la calidad del aire ambiente en España. Comprende un total de 52 medidas, agrupadas en ocho ámbitos: información, fiscalidad ambiental, movilidad, investigación, agricultura y ganadería, sector residencial, sector industrial y transporte. Este Plan Aire II prevé un cumplimiento a 2020 de los límites de emisión para cuatro de los cinco contaminantes considerados como de mayor riesgo para la salud humana y el medio ambiente por la Directiva (UE) 2016/2284 de Techos Nacionales de Emisión[196] (dióxido de azufre SO_2, óxidos de nitrógeno NO_x, materia particulada fina $PM_{2,5}$, y compuestos orgánicos volátiles no metánicos NMVOC), estimándose una continuación del incumplimiento respecto a las de amonio NH_3 en ausencia de medidas correctoras. Para el siguiente periodo (2020-2030) la previsión es peor, al señalar que únicamente se cumplirá el compromiso para las emisiones de óxidos de azufre, por lo que será necesario realizar mayores esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos por la Directiva.

Nuevo Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019

Está prevista la próxima aprobación de un Real Decreto sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos (cuyo proceso de consulta pública culminó el 20 de marzo de 2018). La finalidad de esta norma es establecer medidas para cumplir con los compromisos europeos de reducción de emisiones, regular la elaboración de un programa nacional de control de la contaminación, proponer una red para el seguimiento del mismo, y regular el Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera.

3.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS RELACIONADOS CON LA SOSTENIBILIDAD Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como se anticipó al comienzo del capítulo I de esta Memoria, el cambio climático representa un desafío para el planeta, considerándose que tres de los cinco mayores riesgos globales están relacionados con esta cuestión (fenómenos meteorológicos extremos, desastres naturales y fracaso en la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático)[197].

196. Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE.
197. Foro Económico Mundial, *Global Risk Report 2018.*

El cambio climático: coyuntura y política internacional

La temperatura media global registrada en 2017 (enero-septiembre) fue superior en aproximadamente 0,46 °C a la media de 1981-2010 (14,3 °C), lo que representa un aumento térmico de aproximadamente 1,1 °C desde el periodo preindustrial. Como consecuencia, determinadas regiones del sur de Europa, norte, este y sur de África, y la parte asiática de la Federación de Rusia alcanzaron temperaturas máximas sin precedentes, y en China las temperaturas igualaron el registro más cálido; simultáneamente, el noroeste de Estados Unidos y el oeste de Canadá registraban temperaturas más frías que la media de 1981-2010. La tendencia al alza de la temperatura media provocó en 2017 diversos fenómenos extremos, como ciclones extratropicales en Argentina, huracanes en islas del Caribe y sudeste americano, inundaciones en Bangladesh, India o Nepal, o sequía y grandes incendios en California o Columbia Británica (Canadá), que provocan cada vez con más frecuencia lo que se denominan «desplazamientos ambientales» a gran escala: en 2016 se registró un total de 24,2 millones de personas desplazadas, procedentes en mayor proporción de China, India y Filipinas, países con elevado nivel de vulnerabilidad socioeconómica[198].

Los últimos informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés[199]) reflejan la evidencia de la influencia humana en el sistema climático, asumiendo como muy probable que más de la mitad del aumento en la temperatura media global observado entre 1951 y 2010 haya sido provocado por la emisión de GEI antropógenos. Así, el V Informe analiza la probabilidad de alcanzar hacia 2100 determinados aumentos térmicos en función de diferentes concentraciones de CO_2, constatando que, en ausencia de medidas adicionales, el aumento de temperatura media global podría alcanzar entre 3 y 4 °C sobre los niveles preindustriales (tabla III-1).

Los registros de variación térmica y emisiones globales de CO_2 ponen de manifiesto un crecimiento asociado de ambas variables entre 1980 y 2016, alcanzándose el último año una concentración de CO_2 de 402,8 partes por millón (ppm) y un aumento térmico global de 0,99 °C, valores muy superiores a los registrados en 1980 (338,8 ppm y 0,27 °C, respectivamente) (gráfico III-40).

La recomendación del IPCC es no superar los 2 °C respecto a los niveles preindustriales para 2100. Es probable que los escenarios que dan lugar a concentraciones de CO_2eq de aproximadamente 450 ppm o inferiores mantengan el calentamiento por debajo de 2 °C durante el siglo XXI respecto a los niveles preindustriales.

198. Organización Meteorológica Mundial (OMM), *Declaración sobre el estado del clima mundial 2017* (Avance Climático, 6 de noviembre de 2017). Agencia de la ONU para los refugiados (ACNUR), *Tendencias globales* (Informe anual 2017).

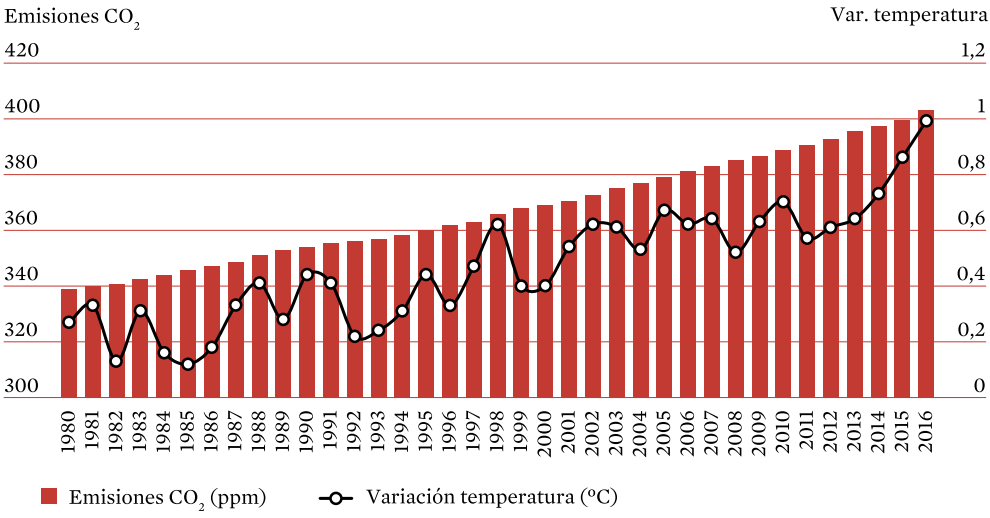
199. El IPCC es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático, creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988. Establece un reparto de gases con efecto invernadero del 76 por 100 de CO_2, 16 por 100 de metano, 6 por 100 de óxido de nitrógeno y 2 por 100 de gases fluorados.

TABLA III-1. CONCENTRACIONES DE CO_2 Y CAMBIO DE TEMPERATURA DEL PLANETA EN 2100

Rangos de concentraciones de CO_2 eq. en 2100 (ppm CO_2 eq)	Cambio de temperatura en relación al periodo 1850-1900			
	Probabilidad de estar por debajo de este incremento térmico a finales de siglo			
	1,5 ºC	2 ºC	3 ºC	4 ºC
<430	Pocos estudios han considerado niveles menores a 430 ppm CO_2eq			
450 (430-480)	Improbable	Muy probable	Muy probable	Muy probable
500 (480-530)	Muy improbable	Probable		
		Probable/Improbable		
550 (530-580)		Improbable		
(580-650)				
(650-720)		Muy improbable	Probable	
(720-1.000)	Muy improbable		Improbable	
>1.000		Muy improbable	Muy improbable	Improbable

Nota: ppm = número de moléculas de CO_2 dividido entre número total de moléculas, incluidas las de CO_2, en ausencia de vapor de agua. Esta fracción se expresa en partes por millón.
Fuente: MAPAMA, *Guía resumida V Informe Evaluación del IPCC. Grupo de Trabajo III* (junio de 2015).

GRÁFICO III-40. EMISIONES GLOBALES DE CO_2 Y VARIACIÓN DE TEMPERATURA GLOBAL, 1980-2016
(En ppm y °C)



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos, Administración Nacional Oceánica y Atmosférica (NOAA), *Global Greenhouse Gas Reference Network*, y NASA Global Climate Change.

Estos escenarios se caracterizan por una reducción de las emisiones antropógenas globales de GEI entre el 40 y el 70 por 100 para 2050 respecto a 2010, y niveles de emisiones próximos a cero en 2100; se caracterizan además por aumentos más rápidos de la eficiencia energética, por triplicar y hasta cuadriplicar la proporción de

suministro energético sin emisiones o con bajas emisiones de carbono, procedente de fuentes renovables, energía nuclear o energía fósil con captura y almacenamiento de dióxido de carbono[200]. En este sentido, la generación de electricidad es un componente clave de las estrategias de mitigación costo-efectivas para lograr niveles de estabilización con bajas emisiones de carbono. Y ello porque en la mayoría de los escenarios de modelización integrados, la descarbonización ocurre más rápidamente en la generación de electricidad que en los sectores de la industria, los edificios y el transporte[201]. En la 43.ª reunión del IPCC (abril de 2016), se acordó la finalización del Sexto Informe de Evaluación en 2022, a tiempo para el primer balance mundial de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Entonces, los países examinarán los progresos realizados para mantener el calentamiento global por debajo de 2 °C mientras proseguirán los esfuerzos para limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C[202].

Desde el punto de vista de política climática, 2017 ha estado marcado por el anuncio de retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París, precisamente en un año de intensificación de los fenómenos meteorológicos extremos[203]. Frente a la salida de la Administración americana, cuyas emisiones mundiales de carbono representan un 14 por 100, China, primer emisor mundial con el 29,2 por 100, ha confirmado su compromiso y cooperación para reducir sus emisiones y podría reforzar su posición en las negociaciones[204]. No hay vuelta atrás en el Acuerdo de París. La celebración de la Cumbre Un Planeta[205] pone de manifiesto la voluntad internacional de mantener al más alto nivel político la lucha contra el cambio climático. En el marco de esta Cumbre, China y Francia han reafirmado su compromiso para profundizar y ampliar la cooperación en materia de protección del medio ambiente y cambio climático[206].

Otros acuerdos multilaterales se han convertido en acciones necesarias para la aplicación del Acuerdo de París, como el Convenio de Viena para la protección de la capa de Ozono (Conferencia de Viena, 1985), o el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de Ozono (1987), progresivamente ajustado para afrontar el cambio climático (mediante cuatro enmiendas denominadas por el lugar

200. IPCC-OMM, *Cambio climático 2014. Informe de síntesis,* Génova, 2015.
201. Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico.*
202. «Los riesgos de impactos totales a nivel global son moderados para un calentamiento adicional entre 1 y 2 °C, lo que refleja tanto impactos en la biodiversidad de la Tierra como en la economía general global (nivel de confianza medio). El riesgo de pérdida amplia de biodiversidad con destrucción de bienes y servicios ecosistémicos es alto en caso de un calentamiento adicional de alrededor de 3 °C (nivel de confianza alto). Los daños económicos totales se aceleran con el aumento de la temperatura (evidencia limitada, nivel de acuerdo alto), pero son pocas las estimaciones cuantitativas completas para un calentamiento adicional de alrededor de 3 °C o superior» (V Informe de Evaluación del IPCC, *Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad*).
203. Véase OMM, *Declaración sobre el estado del clima mundial 2017.*
204. Comisión Europea, European Joint Research Center, *Emissions Database from Global Atmospheric Research* (EDGAR v4.3.2 dataset). Datos correspondientes a 2016.
205. República de Francia, One Planet Summit, Île Seguin Boulogne-Billancourt, 12 de diciembre de 2017.
206. Noticias ONU (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), 12 de enero de 2018.

de su adopción: Londres, Copenhague, Montreal y Beijing) y cuya última revisión denominada Enmienda de Kigali (2016) añade a las medidas de control previstas la reducción gradual de la producción y consumo de hidrofluorocarbonos para limitar su contribución al cambio climático. Se trata de una acción clave respecto al objetivo de mantener el aumento mundial de temperatura por debajo de 2 ºC, y continuar los esfuerzos por limitarlo a 1,5 ºC sobre los niveles preindustriales. La Unión Europea adoptó en 2017 dicha Enmienda, así como la Declaración de competencia del Convenio de Viena[207].

Logros de la COP23 2017

La Conferencia de las Partes sobre Cambio Climático de 2017 o COP23 (celebrada en Bonn, Alemania, bajo la Presidencia de Fiji, del 6 al 18 de noviembre), contó con la participación de 194 países, reuniendo a representantes de gobiernos nacionales, ciudades, estados, empresas, inversores, ONG y sociedad civil, con tres objetivos cumplidos: avanzar en el Programa de Trabajo del Acuerdo de París (a finalizar en 2018), aprobar el diseño y modalidades del Diálogo Facilitador (Diálogo de Talanoa), e impulsar la agenda de vulnerabilidad para las poblaciones que más sufren los efectos del cambio climático (recuadro III-6). Dado su carácter técnico, la COP23 no ha tenido la misma visibilidad que la Cumbre de París, si bien demuestra que la comunidad internacional continúa trabajando en la agenda climática.

Descienden las emisiones en la Unión Europea

El Paquete europeo de Energía y Clima 2020 establece un descenso del 20 por 100 de emisiones totales GEI respecto a 1990, repartido entre el 21 por 100 para los sectores cubiertos por el Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) —grandes instalaciones sectores eléctrico e industrial, y aviación— y el 10 por 100 para los no incluidos —vivienda, agricultura, residuos, transporte—. Las últimas previsiones de la Comisión Europea apuntan al cumplimiento del objetivo de reducción del 20 por 100 para 2020, mientras en 2030 las emisiones GEI serían un 30 por 100 menores que en 1990 en aplicación de las políticas vigentes. El Marco sobre Clima y Energía 2030, basado en el anterior y más exigente, fija un objetivo vinculante de reducción de las emisiones europeas de al menos 40 por 100 en relación con los niveles de 1990, de forma que los sectores incluidos en el RCDE deben alcanzar en 2030 una reducción del 43 por 100, y los no incluidos del 30 por 100 respecto a 2005, para lo que, según la Comisión Europea, es preciso reformar y reforzar este Régimen. La trayectoria de emisiones de GEI respecto a 1990 para la Unión Europea es descendente; así, pese al crecimiento económico registrado entre 1990 y 2016 (en este periodo el PIB de la Unión Europea creció un 53 por 100), las emisiones totales caían un 23 por 100 (gráfico III-41).

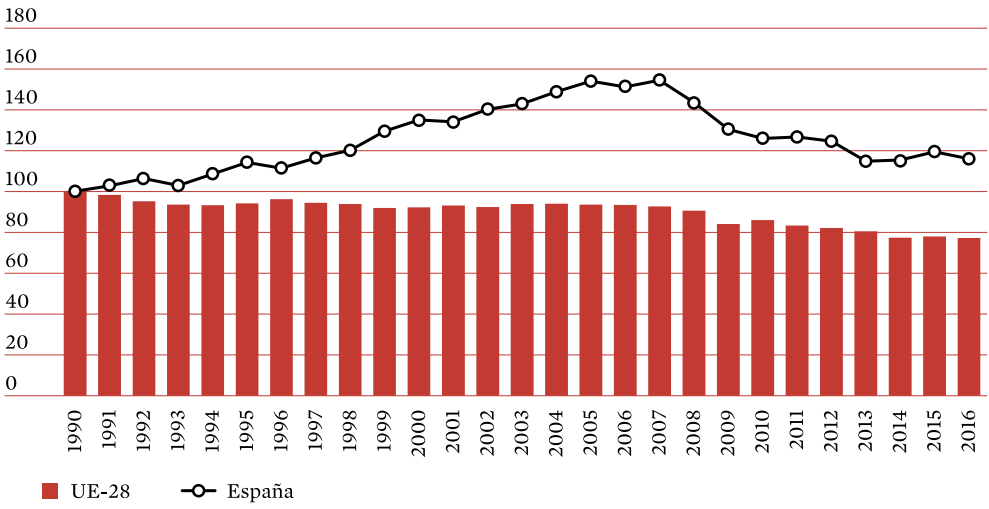
207. Decisión (UE) 2017/1541 del Consejo, de 17 de julio de 2017, relativa a la celebración, por parte de la Unión Europea, de la enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (DOCE L 236/1).

RECUADRO III-6. PRINCIPALES RESULTADOS DE LA COP23

Programa trabajo acuerdo París	**Mitigación:** contribuciones de los países, información mínima y reglas de contabilidad. Desacuerdo respecto a reflejar o no la diferenciación de esfuerzos de reducción de emisiones.
	Enfoques cooperativos entre las partes: de mercado y no mercado para facilitar cumplimiento de contribuciones.
	Adaptación: debate sobre directrices de comunicaciones, reconocimiento y registro de esfuerzos de adaptación de países en desarrollo, soluciones para afrontar los efectos extremos del cambio climático en Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.
	Marco común de transparencia mejorado: continúa la discusión técnica respecto a la información proporcionada, revisión técnica de esta información, y evaluación del progreso de las partes.
	Comité para facilitar implementación y promover cumplimiento: debate sobre modalidades y procedimientos para su funcionamiento.
Diálogo de Talanoa	Apoyo general para la organización del Diálogo Facilitativo de 2018, acordado en la Cumbre de París.
	Objetivo: evaluación de esfuerzos colectivos en materia de mitigación antes del primer balance global de 2023.
	Método: proceso participativo e integrador para analizar cómo alcanzar el objetivo de 2ºC, con dos etapas:
	Fase técnica: a lo largo de 2018.
	Fase política: COP24 (Polonia).
Ambición pre 2020	Debate sobre evaluaciones anuales (2018 y 2019) relativas a implementación de compromisos de los países a 2020.
Predictibilidad en financiación	Demanda de países en desarrollo sobre la necesidad de que los países desarrollados informen respecto a proyecciones de financiación climática.
	Se acuerda incluir esta cuestión en todas las sesiones de negociación relativas al Programa de Trabajo del Acuerdo de París.
Futuro del fondo de adaptación	Símbolo para países en desarrollo, dado que financia proyectos de adaptación alineados a las prioridades de cada país, y ofrece acceso directo a sus recursos.
	Se acuerda que este Fondo continúe apoyando las actividades de países en desarrollo relativas a la aplicación del Acuerdo de París.
Agenda de vulnerabilidad	Adopción de Plan de Acción sobre Género: su objetivo es promover la participación efectiva de las mujeres dentro del proceso de negociación, así como en el desarrollo de políticas nacionales de lucha contra el cambio climático.
	Lanzamiento de Plataforma para promover la participación y el diálogo de comunidades locales y pueblos indígenas en las discusiones climáticas.
Otras cuestiones agenda implementación	Progreso en sector agroganadero: establecimiento de marco para trabajar en cuestiones técnicas de mitigación y adaptación (carbono orgánico del suelo, mejora de nutrientes, gestión de estiércoles y gestión mejorada del ganado).
	Acuerdo de presupuesto de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para 2018 y 2019.
	Celebración de los dos procesos de Obligación de Información: Intercambio facilitativo de opiniones (para países en desarrollo) y Valoración multilateral (para países desarrollados).
Agenda de acción global	Movilización de agentes no gubernamentales: regiones, gobiernos locales, sector privado e inversor y sociedad civil.
	Documento Yearbook3 o Anuario con resumen de distintas iniciativas en marcha.
	Se confirma el progreso desde Cumbre de Marrakech (2016).
	Lanzamiento de hoja de ruta sobre los efectos del cambio climático en la salud de los océanos.

Fuente: MAPAMA, *Nota sobre los principales resultados de la Cumbre Climática de Bonn* (Alemania, 6 a 17 de noviembre de 2017).

GRÁFICO III-41. EMISIONES GEI EN LA UE-28 Y ESPAÑA, 1990-2016
(1990 = 100)



Nota: este indicador excluye las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y sector forestal (UTCUTS o LULUCF por sus siglas en inglés).
Fuente: Eurostat, *Greenhouse gas emissions* (año base 1990) y *European Environment Agency, Approximated UE greenhouse gas inventory* 2016.

Según la Comisión Europea este desacoplamiento obedece en gran medida al efecto de la innovación, a través de una mayor participación de tecnologías hipocarbónicas, como la energía renovable, así como al aumento de la productividad eficiente mediante el impulso de centrales eléctricas y vehículos de bajas emisiones y menor consumo. Sin embargo, el desplazamiento de la actividad económica entre sectores (por ejemplo, de la industria a los servicios), ha tenido un efecto marginal en el ámbito europeo[208].

Novedades en el Régimen europeo de comercio de derechos de emisión

El Régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCDE UE), uno de los instrumentos para promover la reducción de emisiones GEI instaurado en 2005, se encarga de establecer un límite sobre la cantidad total que pueden ser emitidos por parte de instalaciones incluidas en este régimen (unas 11.000 con elevado consumo energético y compañías aéreas), conformando un mercado que abarca aproximadamente el 45 por 100 de las emisiones GEI europeas. Este límite está sujeto a una reducción progresiva de emisiones, y garantiza que los derechos de emisión tengan un valor que permita su compra-venta para cubrir la asignación anual de cada instalación y evitar las sanciones asociadas a su incumplimiento.

208 Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Dos años después de París. Avances hacia el cumplimiento de los compromisos climáticos de la Unión Europea,* COM (2017) 646 final/2.

La reforma del Régimen de comercio de derechos de emisión en la Unión Europea para después de 2020[209] incluye diversos aspectos relativos a la reducción del límite de emisiones, el porcentaje de derechos en subasta, las condiciones para el reparto de derechos gratuitos, o la reserva de estabilidad (recuadro III-7).

Respecto a los sectores no incluidos en el RCDE UE (construcción, agricultura —gases distintos del CO_2—, gestión de residuos y transporte —excepto transporte aéreo y marítimo—), cabe recordar que en 2016 la Comisión Europea presentó dos propuestas[210] de Reglamento, referida una al reparto del esfuerzo de los objetivos de reducción de emisiones y, la otra, al sector de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), a partir de las orientaciones formuladas por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de octubre de 2014.

En lo que hace al reparto del esfuerzo de reducción de emisiones, el proyecto de Reglamento se dirige a garantizar que se alcance el objetivo de reducción de emisiones del 30 por 100 para 2030 respecto a los niveles de 2005 para estos sectores. A finales de 2017 se alcanzó un acuerdo provisional que fija objetivos vinculantes para los Estados miembros en los sectores excluidos del ámbito de aplicación del Régimen de comercio de derechos de emisión europeo para 2021-2030.

También se avanzó en la tramitación de la propuesta de Reglamento sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del UTCUTS en el periodo 2021-2030. Al respecto, el Parlamento Europeo sugería en 2017 la necesidad de que los Estados miembros aseguren que la absorción de GEI por parte de este sector fuera superior a sus emisiones en el periodo posterior a 2030. La negociación del trílogo alcanzó un acuerdo provisional el 14 de diciembre de 2017, que incorpora un mecanismo de flexibilidad para el cómputo de la gestión forestal, siempre y cuando se mantenga una reducción del 30 por 100 de las emisiones por parte de los sectores no ETS. La forestación y supervisión reforzada de los bosques, tierras de cultivo y pastos nacionales son ejemplos de cómo aumentar la absorción de carbono.

209. Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/Ce para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación a los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814.

210. 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. Aprobada en mayo de 2018, pendiente de publicación.
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la inclusión de las emisiones y absorciones de GEI 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 GEI y de otra información relevante para el cambio climático. Aprobada en mayo de 2018, pendiente de publicación.

RECUADRO III-7. REFORMA DEL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN UE POST-2020

- El límite del volumen total de emisiones se reducirá anualmente en un 2,2 por 100.
- Se mantiene el sistema de subasta para el 57 por 100 de los derechos a partir de 2021, con una posible disminución del 3 por 100 para asignación gratuita si es necesario aplicar el factor de corrección uniforme intersectorial (CSCF). Si no se aplica o no se consumen todos los derechos disponibles, el sobrante se dedica a aumentar el fondo de innovación y fondo de modernización, con topes máximos de 50 y 75 millones, respectivamente.
- Factor de corrección uniforme intersectorial (CSCF): se rechaza el enfoque por tramos que pedía el Parlamento Europeo. La aplicación será uniforme.
- Los sectores con riesgo significativo de fuga de carbono(1) podrán recibir una asignación gratuita transitoria para el total del volumen de producción, siempre que su rendimiento se sitúe por encima del 10 por 100 del promedio de las instalaciones más eficientes de su sector o subsector, mientras que para sectores menos expuestos la tasa de asignación gratuita será del 30 por 100, iniciándose en este caso una eliminación progresiva de dicha asignación a partir de 2026.
- Lista de fuga de carbono: se determinará antes del 31 de diciembre de 2019. La categorización para estar incluido se regirá en función de la multiplicación de la intensidad de comercio con terceros países por su intensidad de emisión.
- Pequeños emisores: se posibilita la exclusión de instalaciones con emisiones inferiores a 2.500 tCO_2eq/año o unidades que no operen más de 300 horas anuales.
- La reserva de estabilidad permitirá corregir el excedente de derechos acumulado en el RCDE UE (por reducción de la demanda durante los años de crisis) y aumentar su resistencia ante desajustes entre oferta y demanda. Se duplica el porcentaje de deducción de volúmenes de subasta de la reserva de estabilidad del mercado, pasando del actual 12 por 100 a un 24 por 100 durante los primeros cinco años de funcionamiento a partir de 2019. Además, se duplica la cantidad de 100 millones de derechos que se utilizarán cuando el volumen total sea inferior a 400 millones.
- Respecto al sector aviación, incluido en el RCDE UE en virtud de la Directiva 2008/101/CE, se está a la espera de la aplicación de una medida mundial a partir de 2021 por parte de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). En 2017 se ha regulado una prórroga de excepcionalidad a la aplicación de las obligaciones del RCDE UE para vuelos con origen o destino en terceros países(2).
- Emisiones marítimas: se evita establecer fechas límites o una medida unilateral de la Unión Europea, a la espera de lo que establezca la Organización Marítima Internacional a partir de 2023.

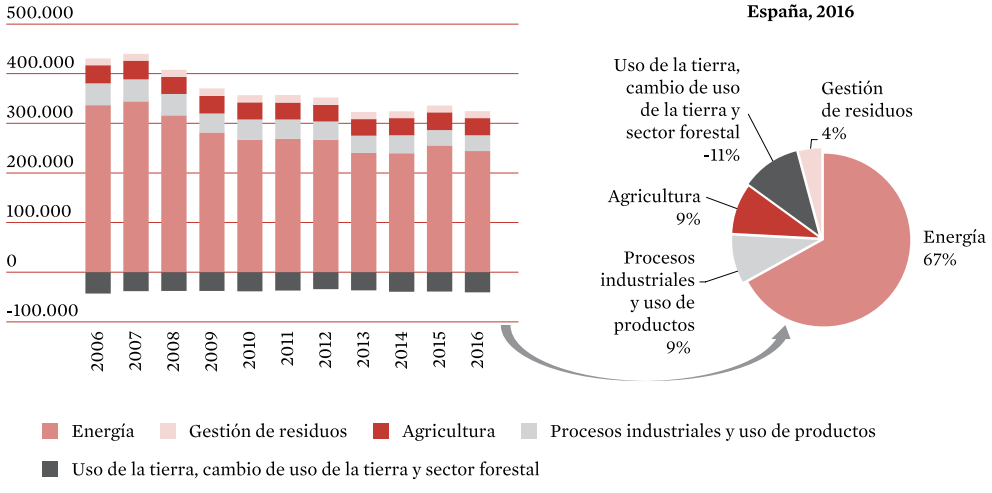
(1) Riesgo de que empresas de sectores sujetos a una fuerte competencia internacional decidan «relocalizarse»; es decir, trasladarse de la Unión Europea a países terceros sujetos a limitaciones menos estrictas en materia de emisiones de gases de efecto invernadero (IP/09/1338, Bruselas, 18 de septiembre de 2009).
(2) Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para actividades de aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021.
Fuente: Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación a los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814.

En España, el comercio de derechos de emisión está regulado por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que actualmente afecta a unas 1.100 instalaciones y representa el 45 por 100 de las emisiones totales de GEI. El listado de instalaciones afectadas por este comercio durante el periodo 2013-2020 está disponible y actualizado en la página web del MAPAMA. Respecto a los sectores difusos, España espera cumplir el objetivo marcado sin tener que recurrir a los mecanismos de mercado, tal y como se pone de manifiesto en la evaluación 2016 del cumplimiento de la primera parte del periodo 2013-2020.

España ha seguido desde 2006 una tendencia neta de descenso en sus emisiones, pese al repunte experimentado entre 2014 y 2015. Así, en 2016 se registró un descenso interanual del 3,3 por 100 respecto a 2015, alcanzando el 13 por 100 sobre las correspondientes a 1990. Esta caída obedece especialmente al sector de generación de electricidad, que redujo sus emisiones un 20,7 por 100 debido al desplazamiento del uso de carbón por renovables; los procesos industriales y uso de productos redujeron en conjunto las emisiones un 1,4 por 100, la agricultura un 0,4 por 100, y la gestión de los residuos un 0,16 por 100. Sin embargo, tanto el sector transporte por carretera como la combustión en la industria aumentaron sus emisiones un 3,5 y un 1 por 100, respectivamente, así como el sector residencial, comercial e institucional, que veía aumentar las suyas en un 3,6 por 100 (gráfico III-42).

España mantiene su tendencia a la baja en emisiones GEI desde 2006

GRÁFICO III-42. EMISIONES GEI EN ESPAÑA, 2006-2016
(En CO_2eq)



Fuente: Eurostat y MAPAMA, *Inventario Nacional Emisiones a la Atmósfera, Serie 1990-2016*, marzo de 2018.

Es decir, las emisiones de los sectores incluidos en el comercio europeo de emisiones (menos del 40 por 100 del total) disminuyeron un 10 por 100, mientras las correspondientes a los sectores difusos (residencial, comercial e institucional, transporte, agrícola y ganadero, gestión de residuos, gases fluorados, e industria no sujeta al comercio de emisiones) aumentaron en su conjunto un 0,9 por 100. En todo caso, conviene señalar que las emisiones de los sectores no incluidos en el RCDE se han mantenido por debajo de las Asignaciones anuales de emisiones desde 2013, siendo muy elevado el grado de cumplimiento por parte de los sectores incluidos (más del 99 por 100 de las instalaciones han entregado los derechos correspondientes para cumplir con los correspondientes compromisos)[211].

Iniciativas recientes: tramitación de la Ley de Cambio climático y transición energética

La política estatal en materia de cambio climático se ha reforzado en el último año mediante la puesta en marcha de los trabajos para la elaboración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030. Además, el reciente informe de la Comisión de Expertos creada a tal efecto[212] ha analizado las alternativas de combinación de fuentes en el *mix* energético (nuclear, hidráulica, térmica de carbón, ciclos combinados y renovables), considerando el impacto ambiental y económico de las diferentes opciones, en el marco de una transición energética eficiente, sostenible y baja en carbono, evaluando el objetivo de renovables en función de diferentes niveles de interconexión, con la contribución de políticas de movilidad y eficiencia energética[213].

Tanto el Tercer Informe Bienal de España (2015-2016) como la Séptima Comunicación Nacional de España, dirigidos desde el MAPAMA a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (diciembre de 2017), dan cuenta del seguimiento del impacto de las políticas sobre cambio climático en el ámbito de cada país. Se destaca el cumplimiento por parte de España del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, afirmando encontrarse en la senda de cumplimiento del segundo periodo, que finaliza en 2020. Y se subrayan los objetivos de descarbonizar los principales sectores productivos, mientras se impulsa el crecimiento económico y la generación de empleo, reduciendo los riesgos de impacto del cambio climático sobre los sectores y población más vulnerable. La proyección prevé una estabilización de las emisiones hasta 2024, en línea con la planificación energética vigente, mientras en la segunda parte del periodo proyectado se pronostica un crecimiento limitado de estas emisiones asociado a una previsible expansión económica.

211. MAPAMA, *Tercer Informe Bienal de España a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático,* diciembre de 2017.
212. Resolución de 28 de julio de 2017, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017, por el que se crea una Comisión de Expertos sobre Transición Energética.
213. Comisión de Expertos de Transición Energética, *Análisis y propuestas para la descarbonización* (2 de abril de 2018).

A corto plazo, y ante la necesidad de plantear el contenido del Acuerdo de París como una política de Estado, revestirá gran relevancia la aprobación de la Ley de Cambio climático y transición energética (actualmente en proceso de consulta pública), orientada a aportar certidumbre mediante el establecimiento de objetivos a 2030 y 2050, articular los principios rectores de una economía baja en carbono (protección del medio ambiente, principio de «quien contamina paga» y coordinación institucional), concretar los instrumentos necesarios (participación de todos los sectores, financiación coherente o integración de la variable cambio climático en las políticas), y definir soluciones para los sectores, regiones y colectivos más vulnerables. En el marco de esta norma, una regulación cuya necesidad es ampliamente compartida por los grupos del arco parlamentario, así como por los sectores económicos y sociales implicados, está previsto abordar la necesidad de mejorar la cuantificación del impacto de las políticas y medidas puestas en marcha en España para cumplir los compromisos internacionales en materia de reducción de emisiones GEI. Iniciativas como los Proyectos Clima han reducido las emisiones desde 2012 en torno a 10 millones de toneladas de CO_2eq, demostrando su utilidad en el fomento de la reducción de emisiones GEI por parte de los sectores difusos, gases fluorados e industria no sujeta al RCDE, no tanto en términos cuantitativos, sino por favorecer el impulso a la innovación y generar nueva actividad económica y empleo en diversos sectores asociados a la lucha frente al cambio climático, en un contexto de colaboración público-privada y mediante la participación de grandes y pequeñas empresas, administraciones y entidades de toda índole[214].

La sequía hidrológica[215]: causas, consecuencias y medidas adoptadas

En España se espera que el cambio climático aumente la superficie árida, semiárida y subhúmeda seca desde el 49 por 100 registrado a finales del siglo XX hasta el 71,3 por 100 a finales del siglo XXI, lo que intensificará los impactos sobre los ecosistemas más frágiles y con menor capacidad de adaptación a los cambios previstos de temperatura y precipitaciones. La lucha contra la desertificación debe incluir planteamientos y propuestas de todos los sectores implicados, especialmente del forestal y agrícola, así como de los ligados a la gestión de los recursos hídricos. La evidente relación entre el aumento de emisiones GEI y los procesos de desertificación en España hacen urgente la adopción de respuestas de mitigación de las emisiones y adaptación a los cambios[216].

214. MAPAMA, *Clausura de los Proyectos Clima 2017* para la reducción de gases de efecto invernadero, abril de 2018.
215. Se entiende por «sequía hidrológica» aquella relacionada con la disminución en la disponibilidad de agua superficial y subterránea en un sistema de gestión durante un plazo temporal dado, respecto a los valores medios, que puede impedir satisfacer las demandas de agua (MAPAMA, definiciones de tipos de sequía).
216. MAPAMA, *Impactos del Cambio Climático en los procesos de desertificación en España,* Madrid, 2016.

Desde la publicación del Instrumento de ratificación del Protocolo de Kioto (8 de febrero de 2005), que establece objetivos de reducción de emisiones GEI para los principales países desarrollados y economías en transición, el Gobierno español ha tratado de asumir los compromisos correspondientes al calendario de cumplimiento establecido, orientados a hacer efectiva dicha reducción. Ello contempla también los incluidos en virtud de la Enmienda de Doha (2012), que ha dado continuidad al marco jurídico del Protocolo de Kioto, con un segundo periodo de compromiso desde el 1 de enero de 2013. Inmerso en este segundo periodo de Kioto, y tras la firma del Acuerdo de París (Nueva York, 22 de abril de 2016), el Gobierno español presentó en 2017 su instrumento de ratificación, pasando a formar parte de pleno derecho de dicho Acuerdo. El texto recoge los compromisos de mantener el aumento de temperatura por debajo de 2 ºC (y a ser posible de 1,5 ºC) respecto a los niveles preindustriales, aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima, situando los flujos financieros en un nivel compatible con esos objetivos[217].

El año hidrológico 2016/17 (1 de octubre de 2016 a 30 de septiembre de 2017) ha tenido un carácter muy seco en el conjunto del país, situándose la precipitación media en torno a 474 mm (un 27 por 100 inferior al valor medio anual conforme al periodo de referencia 1981-2010). Según la Agencia Española de Meteorología (AEMET), se trata del octavo año hidrológico con menos precipitaciones desde 1981. Pero además, 2017 ha sido un año extremadamente cálido en España, con una temperatura media de 16,2 ºC, lo que le sitúa como el año más cálido desde el comienzo de la serie en 1965, superando en 0,2 ºC el anterior valor más alto[218].

Esta circunstancia llevó a declarar situación de sequía prolongada en la Demarcación del Duero (Real Decreto 684/2017, de 30 de junio), prorrogar la misma en las del Júcar y Segura (Reales Decretos 850 y 851/2017, de 22 de septiembre), y alcanzar Acuerdos de Juntas de Gobierno relacionados con el uso del agua, según lo establecido en los Planes Especiales de Sequías e Hidrológicos de Cuenca. Además, la Ley 1/2018, de 6 de marzo, establece medidas orientadas a apoyar a los titulares de explotaciones agrarias situadas en los ámbitos territoriales más afectados, cuya dotación hídrica sea inferior al 50 por 100 de lo normal o hayan sufrido pérdidas de producción bruta de cultivos en al menos un 20 por 100 respecto a la producción normal[219].

217. Jefatura del Estado, Instrumento de ratificación del Acuerdo de París, hecho en París el 12 de diciembre de 2015 (BOE de 2 de febrero de 2017).
218. AEMET, *Resumen Climático 2017.*
219. Se encuentra en proceso de información pública el Proyecto de Orden que aprueba la instrucción técnica para la elaboración de los Planes Especiales de sequía y la definición del sistema global de indicadores de sequía prolongada y escasez, en cumplimiento del apartado 2 de la disposición final del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, que prevé que el MAPAMA dicte las instrucciones técnicas para armonizar la revisión de los planes especiales de sequía aprobados mediante la Orden MAM/698/2007, de 21 de marzo. Esta regulación persigue incorporar al ordenamiento español una definición precisa de los conceptos de sequía prolongada y de escasez de aplicación a todas las demarcaciones españolas, para que los resultados ofrecidos presenten una adecuada comparabilidad.

Por otro lado, en 2017 se ha aumentado el gravamen correspondiente al canon por utilización de aguas continentales para la generación de energía eléctrica (según lo dispuesto en el texto refundido de la Ley de Aguas) destinado a dotar a los órganos competentes y organismos de cuenca de los recursos necesarios para garantizar la protección ambiental y mejora del dominio público hidráulico[220].

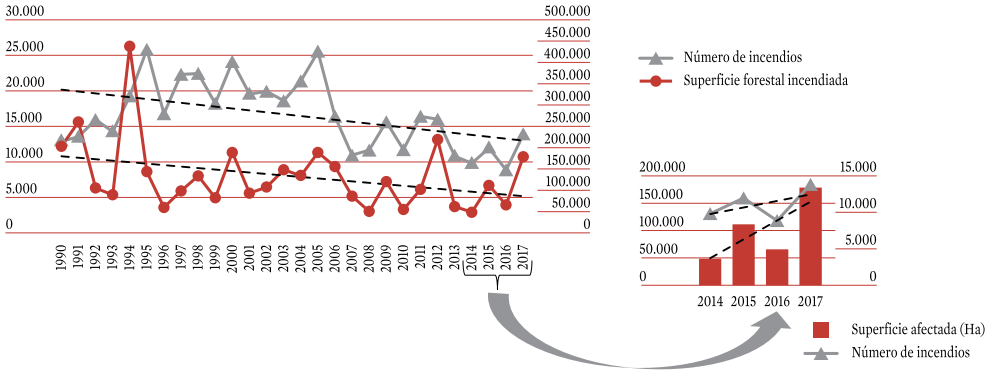
Con todo, estas medidas podrían ser insuficientes ante una situación agudizada por efecto del cambio climático. En el próximo tercer ciclo de planificación hidrológica este será un aspecto decisivo para responder a la situación de emergencia atravesada en algunas regiones españolas.

Intensificación de los incendios forestales desde 2014

La situación de sequía atravesada en 2017 ha incidido en que este haya sido un año especialmente severo para España en términos de incendios forestales, el segundo peor en una década en superficie quemada después de 2012, con más de 178.000 Ha afectadas (0,64 por 100 de la superficie forestal nacional), siendo las comunidades del noroeste español las más afectadas, tanto en número de siniestros (51,6 por 100 sobre el total nacional) como en superficie forestal (72,8 por 100 sobre el total nacional).

Si bien la evolución registrada para ambos parámetros ha sido a la baja desde 1994, y especialmente entre 2004 y 2014 (con caídas del 54 por 100 en número de siniestros y del 63,7 por 100 en superficie), a partir de ese año y hasta 2017 parece producirse un cambio de tendencia al aumentar ambos indicadores (un 16,5 por 100 y un 53,9 por 100, respectivamente) (gráfico III-43).

GRÁFICO III-43. INCENDIOS FORESTALES EN ESPAÑA, 1990-2017*
(Número de siniestros y superficie afectada, en Ha)



Nota: datos para 2017 provisionales.
Fuente: MAPAMA, *Estadística General de Incendios Forestales, Avance Informativo.*

220. Ley 1/2018, de 6 de marzo, por la que se Adoptan medidas urgentes para paliar los efectos producidos por la sequía en determinadas cuencas hidrográficas y se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio.

Existen diversas causas, tanto naturales como asociadas a la acción del hombre, que inciden en estos episodios, interesando subrayar aquí la especial influencia del despoblamiento de las zonas rurales y la reducción de los usos tradicionales de la agricultura y de la ganadería extensiva que, junto a la insuficiencia de políticas que gestionen de forma sostenible el territorio, agudizan los procesos erosivos y la consiguiente pérdida de suelo y diversidad biológica asociados a periodos de sequía. Tienen que ver también con la mayor intensidad de los incendios forestales aspectos como la reducción de cultivos, que actúan como cortafuegos, el retroceso de la ganadería extensiva (en el caso del ganado ovino cayó casi un 30 por 100 entre 2004 y 2015), que reduce el material combustible en los montes, o la disminución del aprovechamiento forestal asociada a su menor rentabilidad, lo que aumenta la incidencia de enfermedades de las masas forestales, reduciendo su resistencia a los incendios[221].

Agua y cambio climático

Las actuaciones correspondientes al año 2017 del Plan PIMA Adapta AGUA, iniciativa enmarcada en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y orientada a mejorar el conocimiento de los impactos del cambio climático en este ámbito, han seguido cuatro líneas estratégicas enfocadas a la gestión y adaptación de las reservas naturales fluviales, la adaptación a los fenómenos extremos, la evaluación del impacto del cambio climático en los recursos hídricos y el desarrollo de estrategias y proyectos de adaptación al cambio climático en el dominio público hidráulico. Desde 2015 el MAPAMA ofrece un seguimiento de las actuaciones e inversiones realizadas en el marco de este Plan, que finaliza su periodo de vigencia en 2020, coincidiendo con el Tercer Programa de Trabajo del PNACC.

Conviene señalar también que, si bien en todos los planes hidrológicos intercomunitarios y varios planes regionales se ha tenido en cuenta el cambio climático, de conformidad con los cambios en la disponibilidad del agua, en general los programas no incluyen medidas específicas de adaptación, más allá del ámbito de los planes de gestión de sequía o de investigaciones y estudios futuros. Por otra parte, tampoco se ha efectuado una comprobación climática de los planes hidrológicos, aparte del análisis de balances hídricos y su correspondencia con las predicciones de cambio climático[222]. Por ello, resulta oportuna la reciente creación, en el seno de la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso, de una Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático[223].

221. Véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*
222. Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre la aplicación de los Planes Hidrológicos de Cuenca de la Directiva Marco del Agua. Estado miembro: España.* Que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: la Directiva Marco del Agua y la Directiva sobre Inundaciones: medidas para lograr el buen estado de las aguas de la Unión Europea y para reducir los riesgos de inundación, Bruselas, 2015.
223. Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 de noviembre de 2017).

En 2017 se aprobó la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española[224], orientada a fortalecer la resiliencia costera a la variabilidad climática e integrar la adaptación al cambio climático en la planificación y gestión del litoral español. La elevada concentración de población y artificialización de la superficie costera, y la tendencia al aumento del nivel del mar (especialmente en el Mediterráneo) suponen importantes retos que ponen en juego la sostenibilidad de la actividad económica y la calidad de vida y medioambiental en estas zonas. Por ello, esta Estrategia refleja la necesidad de mantener la coherencia con otros planes sectoriales de aplicación en el mismo ámbito territorial.

Entre los efectos negativos del cambio climático destacan los ejercidos sobre la salud y la calidad de vida, bien de forma directa debido a los cambios sociales y demográficos provocados, o sinérgica, como consecuencia de la alteración de los sistemas biofísicos y ecológicos de la Tierra. La Organización Mundial de la Salud (OMS) avanzó en 2016 el análisis de la interacción entre cambio climático, género y salud, destacando entre sus conclusiones preliminares que la incorporación de un enfoque de género mejoraría la protección de la población mundial frente al cambio climático, dado que las mujeres contribuyen de forma clave mediante su participación en la gestión de catástrofes o como agentes de cambio social[225].

Cambio climático: perspectiva de género y transición justa

En España, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) contempla la salud entre los sectores estratégicos, apostando por medidas, actividades y líneas de trabajo para evaluar los impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático, incluyendo sistemas de alerta temprana para identificar situaciones de riesgo, el refuerzo de programas de vigilancia y control en enfermedades de transmisión vectorial y la potenciación de la evaluación del efecto del cambio climático sobre la salud. El Observatorio de Salud y Cambio Climático, instrumento de análisis y diagnóstico que evalúa las consecuencias del cambio climático sobre la salud pública en España, sirve de apoyo a las políticas de mitigación y adaptación. Ha propuesto en 2017 un sistema de indicadores relativo al impacto del cambio climático en la salud, que ofrecerá desagregación por sexo, edad y comunidad autónoma, permitiendo abordar el efecto de estos impactos desde distintas perspectivas, incluida la de género (véase epígrafe III.5.7).

Queda trabajo por hacer para cumplir el Acuerdo de París. Como señaló el CES en el Informe 4/2017, *El sector eléctrico en España,* la transición hacia una energía limpia debe ser sostenible y justa, y tener en cuenta su impacto transformador para las partes interesadas, incluidos la industria y los trabajadores (véase capítulo I, apartado 3.3). En línea con lo recogido por el Acuerdo de París, orientado a reforzar la respues-

224. Resolución de 24 de julio de 2017, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, por la que se aprueba la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española.
225. OMS, *Género, cambio climático y salud*, Ginebra, 2016.

ta mundial a la amenaza del cambio climático, este objetivo debe alcanzarse «poniendo de relieve la relación intrínseca entre las medidas, las respuestas y las repercusiones generadas y el acceso equitativo al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza».

4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

Pocas parcelas de la vida de los ciudadanos pueden sustraerse a la acción del consumo, porque la propia existencia y el sentido de pertenencia en las sociedades occidentales depende en gran medida del acceso a unos bienes y servicios sin los cuales no hay integración social para el individuo o el hogar, que es con frecuencia la unidad de análisis para los estudios de consumo. Tanto es así, que los contornos del concepto de ciudadano en ocasiones se confunden con los de consumidor/usuario. No es casual que la reciente polémica internacional en torno a la utilización indebida de información personal de los usuarios de las redes sociales digitales haya puesto de relieve las debilidades de los sistemas de protección de datos, haciendo peligrar derechos básicos de los ciudadanos, que a la postre pueden contribuir a la quiebra del sistema de convivencia en democracia. Por ello, la vida en las sociedades occidentales, cada vez más permeable a la realidad digital en todas sus dimensiones, va a precisar de unas normas de convivencia y unos mecanismos de control que impidan la vulneración de los derechos de los ciudadanos/consumidores/usuarios, velando al mismo tiempo por la supervivencia de valores y derechos, que, como la libertad, forman parte de su esencia.

En España la actualidad del consumo ha estado marcada también por el renovado impulso del gasto de las familias, que suma ya dos años de ligeros incrementos después de la fuerte caída de los años de crisis. Algunos de los elementos de consumo han suscitado especial interés por la creciente importancia en los presupuestos de los hogares, como los productos y servicios relacionados con las comunicaciones o la energía. Esta última ha centrado uno de los debates del año y ha sido merecedora de pormenorizados análisis[226], debate al que ha contribuido el CES con su reciente informe sobre el sector eléctrico en España.

4.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

A lo largo del año 2017, la renta disponible de los hogares experimentó un incremento del 2 por 100 en términos de contabilidad nacional[227], continuando con la tendencia de los tres últimos años, hecho que con toda probabilidad habrá tenido reflejo en la evolución del consumo en ese año. Entretanto, los últimos datos publicados por el INE sobre el consumo de los hogares en España[228], que corresponden a 2016, visibilizan

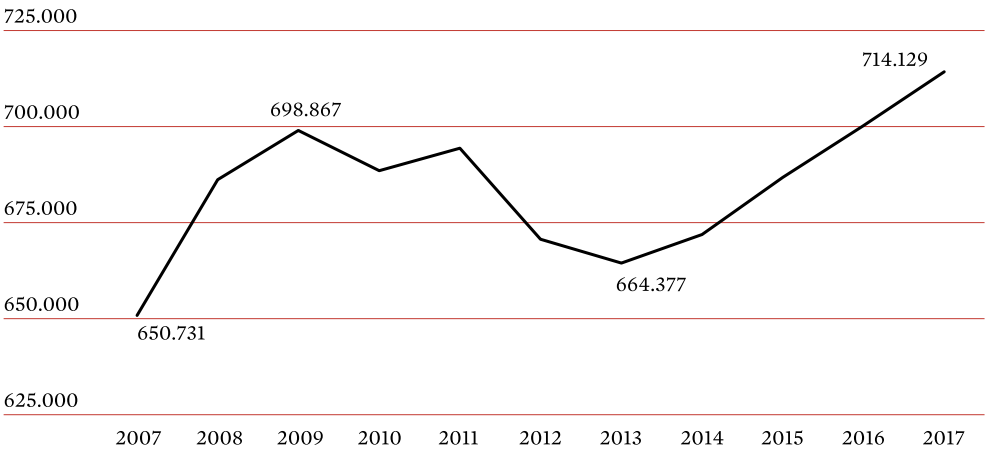
226. Informe de la Comisión de Expertos sobre transición energética: análisis y propuestas para la descarbonización.
227. INE, *Contabilidad nacional, 2018.*
228. INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 2017.*

también la continuidad del cambio de tendencia que comenzó en 2014, después de más de un lustro de intensa caída del gasto familiar durante el periodo de crisis. Al mismo tiempo, el recurso a los distintos instrumentos de financiación ha experimentado un notable repunte, tanto para la adquisición de viviendas como para la compra de otros bienes de consumo. En concreto, los últimos datos del Banco de España sobre la evolución del crédito al consumo revelan un incremento del crédito nuevo del 17 por 100 sobre 2016[229], una tasa significativamente alta, aunque inferior a la registrada en el ejercicio previo.

La sensibilidad del consumo de los hogares a los cambios de ciclo se manifiesta en su casi inmediata reacción a las condiciones económicas y a las expectativas acerca de su evolución a corto plazo. Por ello, es de esperar que el incremento de la renta revierta en un aumento similar del gasto en consumo.

El reciente cambio de metodología de la Encuesta de Presupuestos Familiares[230] no permite aún la comparación exhaustiva de los datos de la serie iniciada en 2006, aunque sí es posible apreciar los rasgos evolutivos más destacados en el último año analizado por esa fuente estadística. En este sentido, 2016 registró un cambio cuantitativamente positivo en el entorno del consumo, con una tasa de variación del gasto

GRÁFICO III-44. EVOLUCIÓN DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES, 2007-2017
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad nacional,* 2018.

229. Para un mayor desarrollo de esta cuestión, véase capítulo I, apartado 3.4, *Sector financiero,* de esta Memoria.
230. Se incorpora la nueva clasificación europea de consumo, denominada ECOICOP (European Classification of Individual Consumption by Purpose), que ofrece un mayor desglose de algunas de las parcelas de gasto, y permite la comparabilidad con otras estadísticas como el IPC. También se han cambiado algunos criterios relativos a los conceptos que se incluyen en cada parcela de gasto. El más importante es el alquiler de vivienda por motivos vacacionales, que hasta ahora era considerado alquiler de vivienda (y, por tanto, dentro del grupo vivienda), y a partir de 2016 se considera como un servicio de alojamiento (dentro del grupo restaurantes y hoteles).

medio por hogar en términos constantes del 3,5 por 100 sobre 2015. Este nuevo incremento viene a confirmar las expectativas creadas en torno a los indicadores de rentas y confianza publicados sobre ese año y reflejados en las anteriores ediciones de la Memoria. Al mismo tiempo, parece consolidar el cambio de tendencia, dejando atrás un periodo de importantes caídas en el gasto familiar en la mayor parte de los elementos de consumo, no obstante lo cual, el volumen total del gasto queda lejos del registrado en 2006, siendo un 17,5 por 100 inferiores a aquel.

De acuerdo con la información acerca de las distintas partidas de gasto, la vivienda absorbe la mayor parte de los recursos (más de 8.500 euros anuales, que suponen un 31 por 100 del dinero gastado en 2016 por las familias). Esta partida experimentó un incremento del 1,3 por 100 en 2016, a pesar de lo cual se mantuvo ligeramente por debajo de lo gastado en el año de inicio de la serie. Debe tenerse en cuenta que, en la mayoría de los hogares, una parte importante del gasto en vivienda se encuentra comprometido por periodos largos (hipotecas y alquileres), lo que impide o dificulta a las familias el ajuste económico a través de esta partida, y ello se manifiesta en el mantenimiento del volumen de gasto y en la ganancia de peso con relación a otros elementos que sí permiten modular la cantidad de dinero empleado a lo largo del año.

Vivienda y alimentación absorben casi la mitad del gasto de los hogares

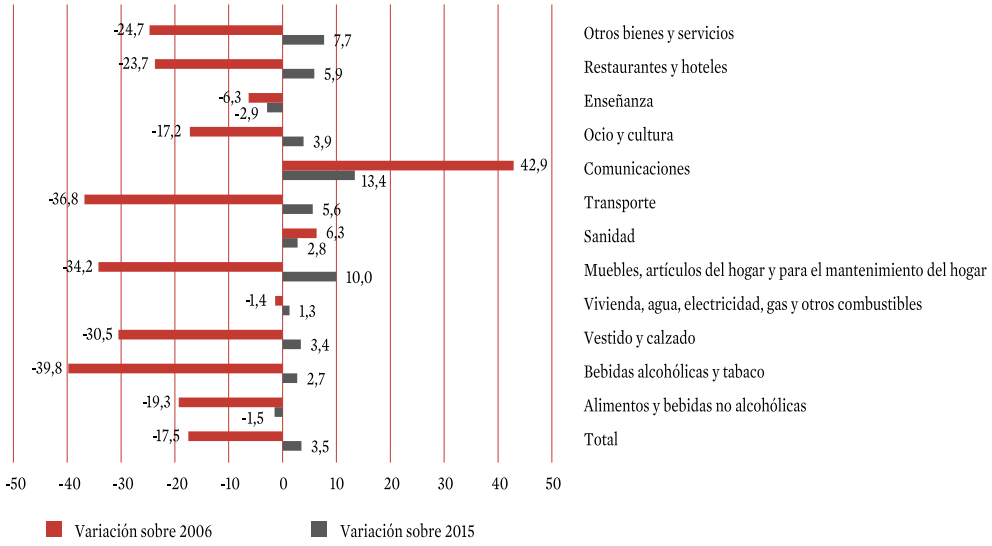
La alimentación constituye otra importante partida de consumo, siendo responsable del 14,6 por 100 del gasto medio por hogar. Al estar compuesta por una gran variedad de elementos de oferta variada en calidades y precios, siendo muchos prescindibles o sustituibles, esta partida ofrece a los consumidores amplias posibilidades de modulación (a este respecto cabe recordar la importancia de la formación de los consumidores, así como de la información de que disponen a la hora de elegir los productos más apropiados en una partida crucial para la salud). No en vano, en los años de crisis ha sido uno de los principales resortes para la reducción del gasto. En 2016 las familias gastaron más de 4.000 euros en productos de alimentación para el consumo en el hogar, lo que implicó un gasto del 1,7 por 100 inferiores al del año precedente y aún un 19 por 100 menos que el de 2006.

La partida de transporte, que incluye la compra y alquiler de vehículos, los repuestos y reparaciones, los combustibles, el uso de transporte público y escolar, el pago a autoescuelas, etc., es la tercera en importancia dentro de los presupuestos de los hogares en España. En 2016 sumó un gasto medio por hogar superior a los 3.200 euros, lo que supuso casi el 12 por 100 del consumo total. Este grupo de gasto ha sido a lo largo de los años de crisis el principal elemento para la reducción del consumo: desde 2006 se ha reducido en un 37 por 100, si bien, con respecto a 2015 se ha incrementado en un 5,6 por 100.

En menor medida, pero no por ello desdeñable, la partida de restaurantes y hoteles ha sido también fundamental en las estrategias de ahorro de las familias, que desde

2008 hasta 2014 optaron por gastar menos en esos conceptos, de tal modo que entre 2006 y 2016 su reducción alcanzó un 25 por 100. No obstante, en el último año ha sido una de las partidas cuyo gasto se ha incrementado en mayor medida (7,7 por 100).

GRÁFICO III-45. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO, 2016
(Tasas de variación sobre 2006 y 2015)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2017.

CUADRO III-16. GASTO MEDIO POR HOGAR Y ESTRUCTURA DE GASTO
(Euros y porcentajes)

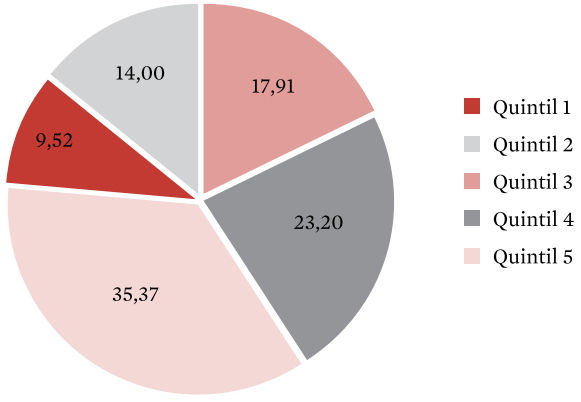
Partidas de gasto	Gasto medio por hogar	Porcentaje sobre el total
Total	**28.199,88**	**100,00**
Alimentos y bebidas no alcohólicas	4.123,28	14,62
Bebidas alcohólicas y tabaco	536,36	1,90
Vestido y calzado	1.451,41	5,15
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	8.705,62	30,87
Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	1.282,65	4,55
Sanidad	966,69	3,43
Transporte	3.263,58	11,57
Comunicaciones	882,15	3,13
Ocio y cultura	1.593,76	5,65
Enseñanza	399,05	1,42
Restaurantes y hoteles	2.780,46	9,86
Otros bienes y servicios	2.214,87	7,85

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2017.

Esta lenta recuperación del consumo de los hogares, sin embargo, no parece estar desarrollándose de acuerdo con un patrón lineal, de modo que algunos segmentos de la población están encontrando más dificultades para desplegar comportamientos de gasto acorde con los estándares en un modelo de consumo desarrollado. En este sentido, el análisis del gasto en función de quintiles[231] de gasto ofrece una visión general de la desigualdad previa a la división de los hogares de acuerdo con otras características socio demográficas. Partiendo de una división en cinco grupos de igual tamaño, se registra una notable distancia entre la participación del primer quintil (menos gasto) y el quinto quintil (más gasto) en el gasto total registrado en el año, siendo el primero responsable del 9 por 100 de ese gasto y el último del 35 por 100. Agrupando los extremos superiores, se observa que los hogares incluidos en los dos quintiles de mayor gasto responden casi del 60 por 100 de todo el consumo, mientras que las otras tres quintas partes consumen un 40 por 100.

El volumen del gasto determina la estructura de este según las diferentes partidas, puesto que la mayor o menor disposición de recursos económicos orienta el consumo hacia un predominio de los bienes y servicios más necesarios desde un punto de vista vital o hacia un patrón con menor peso de la supervivencia y una mayor presencia de los relacionados con el ocio y los símbolos de estatus. En este sentido, la división de los hogares por quintiles de gasto, sin ofrecer un material de estudio muy detallado, muestra en cambio, unos perfiles de la desigualdad de grandes rasgos. Así, se ve con claridad el mayor peso de las partidas de alimentación (21 por 100 en el primer quintil y 11 por 100 en el quinto) y vivienda (40 por 100 en el primero y 26 por 100

GRÁFICO III-46. GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES EN FUNCIÓN DE LOS QUINTILES DE GASTO
(Porcentajes de gasto sobre el gasto total)



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares*, 2017.

231. Organización de los hogares teniendo en cuenta su gasto medio equivalente (gasto del hogar dividido entre el número de unidades de consumo según la escala de equivalencia de la OCDE).

en el segundo) en el gasto de los hogares con menor consumo. Y un peso superior de otras, como el transporte, cuyo mayor componente es la compra de vehículos, en el segmento de mayor consumo.

El consumo de energía

El uso continuo y generalizado de energía eléctrica en los hogares desde el siglo XX la han convertido de forma incuestionable en un servicio esencial, sin el que la vida cotidiana resulta difícil en la actualidad. Por ello, las condiciones de acceso son de la mayor importancia en términos de cohesión e igualdad y, por ende, de calidad de vida. En España, el acceso a ese recurso básico está determinado por las variaciones de un mercado con unas características muy particulares que no favorecen la estabilidad[232], y por tanto la previsibilidad de los precios, dificultando la planificación de los gastos de las familias. Desde el inicio del proceso de liberalización del sector eléctrico con la aprobación de la Ley 54/1997, del Sector eléctrico, base del marco legislativo de este sector en España, y las sucesivas normas de diverso rango relativas al sistema, los precios han experimentado variaciones significativas, tanto por los cambios en la estructura de las tarifas como por la evolución en el mercado de su parte variable.

El gasto en energía de los hogares

En este contexto de elevación de los precios y de creciente complejidad, tanto de la gama de tarifas como de la facturación, los consumidores han mostrado insatisfacción con aspectos concretos del servicio de suministro de energía eléctrica. Tal como ponen de manifiesto los últimos datos del Panel de Hogares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en 2017 fue el servicio, de entre los analizados, que más descontento recabó, con un 20 por 100 de hogares «poco» o «nada satisfechos», frente a otros servicios como las telecomunicaciones móviles. Los precios excesivamente elevados (9 de cada 10 encuestados) y la falta de claridad en las facturas y en los precios (la mitad de los encuestados) son los principales motivos de insatisfacción.

En todo caso se trata de un servicio relevante no solo desde el punto de vista del acceso a unas condiciones de vida dignas, sino también desde la perspectiva del gasto que asumen las familias. De acuerdo con la información de la EPF, los hogares españoles dedicaron en 2016 una cantidad de 1.055 euros, como promedio, al pago de suministros de energía de distinto tipo, lo que supuso un 6 por 100 más que el año anterior. Pero no todas las fuentes de energía implican el mismo gasto ni suponen el mismo esfuerzo. El consumo de electricidad, por ejemplo, alcanzó un gasto promedio de 709 euros en 2016, un 9,5 por 100 más que el año anterior y un 20 por 100 más que en 2006. Sin embargo, ese notable incremento del gasto no se debió a un aumento de la demanda. Antes al contrario, a lo largo de los últimos años la tendencia del consumo de kilovatios/hora ha sido claramente decreciente, siendo el volumen medio por

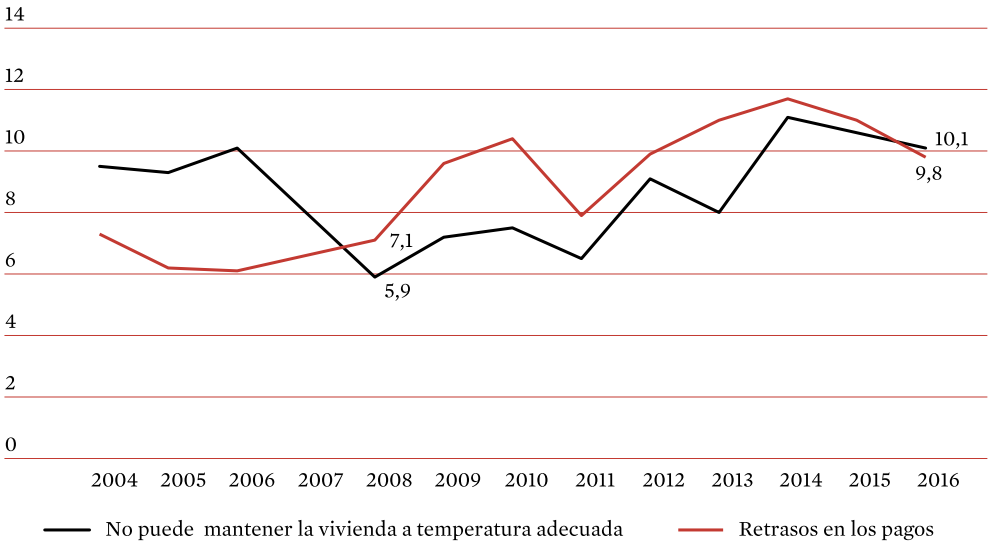
232. Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*.

hogar de 2.800 kwh, cantidad similar a la de 2015, pero significativamente inferior a la registrada en 2010 y a la de años anteriores. Por tanto, a pesar del esfuerzo de ahorro de energía durante los años de crisis, las familias no consiguieron reducir su gasto, que siguió una evolución creciente a causa del incremento de los precios.

Como ha puesto de relieve el CES recientemente en su Informe 4/2017, en los diez últimos años se han puesto de manifiesto los problemas de muchos hogares para hacer frente a los gastos de suministros básicos de la vivienda, como los de la energía, en un contexto de precios crecientes de estos servicios. El descenso de las rentas medias de los hogares, trajo una importante reducción del consumo y un empeoramiento de las condiciones de vida de una parte importante de la población.

En este contexto, aunque no se ha desarrollado todavía un indicador específicamente diseñado para medir el alcance de la vulnerabilidad de los consumidores frente a la energía, tanto Eurostat como el INE recogen algunas variables habitualmente utilizadas para aproximarse al problema del consumidor vulnerable. Entre los indicadores de carencia material considerados por el INE en la ECV, dos se refieren a las dificultades de los hogares para cubrir necesidades esenciales a través del suministro de energía. Así, las variables «no poder permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada en los meses de frío», por un lado, y «tener retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda», por otro, permiten, desde el punto de vista de las declaraciones de los hogares, un primer acercamiento al fenómeno de la pobreza energética.

GRÁFICO III-47. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE RIESGO DE POBREZA ENERGÉTICA



Fuente: INE, *Encuesta de Condiciones de Vida*, 2016.

Como se desprende de la última edición de la encuesta, con datos de 2016, el 10 por 100 de las personas encuestadas reconocen su incapacidad para mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno, una proporción superior a la observada en la Unión Europea (9,5 por 100), y superior también a la registrada años atrás en España. En efecto, este indicador ha sufrido una evolución negativa desde el inicio de la crisis en 2008 y en especial hasta 2014, cuando superó por primera vez el valor registrado en el conjunto de la Unión Europea (10,2 por 100), alcanzando un 11,1 por 100. En los dos últimos años, en cambio, se ha reducido algo, pero sin llegar a los valores del inicio de la serie en 2008 (5,9 por 100).

Por otro lado, el indicador de vulnerabilidad definido por la incapacidad para hacer frente a las facturas de suministros de las viviendas ha mostrado también valores en aumento, de manera especial hasta el año 2014, cuando se registró un mayor volumen de hogares en riesgo de desconexión por retrasos en los pagos de suministros (10,2 por 100). A partir de 2015 el indicador ha reducido, sin embargo, su valor medio hasta 8,4 por 100.

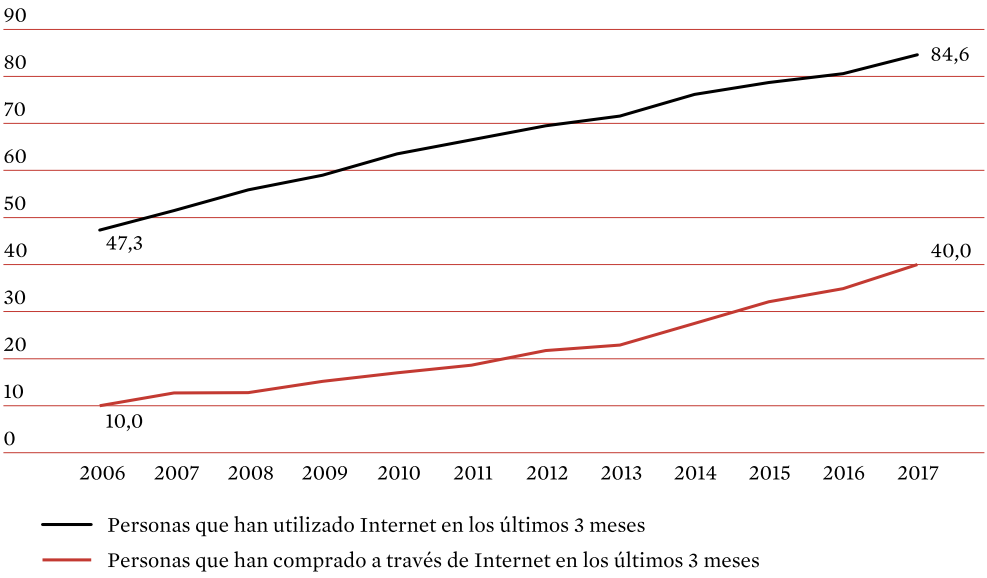
Las nuevas formas de socialización a través de las tecnologías de la comunicación y la información digital parecen haber calado profundamente en la sociedad española, que en poco más de un decenio ha asimilado formas de conducta relacionadas con ese medio, dando lugar a un singular cambio en el paisaje del ocio, el consumo y las propias relaciones sociales. Según los datos del CIS[233] la inmensa mayoría de los ciudadanos (93 por 100) considera que las nuevas tecnologías han cambiado mucho/bastante la vida cotidiana en España, y más de la mitad reconoce que han cambiado la suya propia (52 por 100). En este contexto, las redes sociales digitales constituyen un eje fundamental en el desarrollo de las nuevas modalidades de consumo. Pero, al mismo tiempo, conforman un entramado de datos fácilmente utilizable con fines comerciales, e incluso electorales, por parte de estructuras y organizaciones de todo tipo, lo que las convierte en un potente vector para la orientación de preferencias, actitudes y opiniones de los ciudadanos/usuarios/consumidores. Por ello, el creciente éxito de estas redes está urgiendo a una mayor atención por parte de las administraciones tanto nacionales como europeas, dando respuestas reguladoras a los elementos más vulnerables, que son los propios usuarios.

El consumo a través de Internet

Según los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, el 68 por 100 de los usuarios de Internet en España frecuentan las redes sociales, tres puntos por encima de 2015, primer año en el que el INE incorpora a las redes como ítem de respuesta en la citada encuesta. Este dato da una muestra de la importancia que reviste la seguridad en el ámbito de las

233. CIS, *Barómetro de marzo de 2016*.

GRÁFICO III-48. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO A TRAVÉS DE INTERNET
(Porcentaje sobre la población total)



Fuente: INE, *Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2017.*

redes digitales, cuya explotación con fines distintos de los de los propios usuarios está teniendo importantes repercusiones en el contexto internacional.

Una dimensión cada vez más importante del acceso a Internet es la práctica del consumo, que si bien es una realidad relativamente reciente, está experimentando una notable expansión, con un número no despreciable de transacciones comerciales. En España esta práctica avanza con más lentitud que en otros países del entorno que cuentan con una mayor tradición en las compras a distancia, de las que el comercio electrónico es una manifestación. Según los datos de la última edición de la encuesta del INE, la práctica del consumo a través de Internet alcanza ya al 40 por 100 de la población, con un incremento de siete puntos en dos años y de treinta desde 2006. Y ello, en paralelo al crecimiento de la población que utiliza Internet, independientemente de los fines de ese uso (85 por 100 frente al 47 por 100 de 2006). A este respecto, cabe señalar el importante papel desempeñado por los teléfonos inteligentes, cuya rápida penetración en España ha favorecido la extensión del uso de Internet, si bien, todavía con fines preferentemente sociales (comunicaciones que incluyen las realizadas a través de las redes sociales digitales).

No puede dejar de señalarse la distancia existente entre hombres y mujeres en la práctica del uso de Internet, en general, y del consumo electrónico en particular, distancia de cinco puntos en este último caso, y que se mantiene a lo largo de toda serie, desde 2006 a pesar del avance señalado.

4.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Iniciado ya el año 2018 entró en vigor el nuevo Reglamento europeo sobre protección de datos[234], aprobado en 2016. La nueva norma que viene a sustituir a la Directiva de protección de datos, presenta un perfil más exigente en varios aspectos de la protección de los usuarios y consumidores desde el punto de vista del uso y tratamiento de la información recabada por las empresas. La norma comienza a tener efecto en un contexto marcado por la polémica internacional en torno a la utilización de datos de perfiles personales de usuarios de redes sociales digitales.

Entretanto, la transposición de la Directiva sobre la resolución alternativa de conflictos mediante la Ley 7/2017 ha introducido también novedades en esa materia, abordando principalmente los requisitos de calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y los empresarios para la solución de sus litigios. Asimismo, se aprobó una nueva medida para la protección de los colectivos vulnerables a la pobreza energética en España.

En un entorno de creciente diversidad y complejidad de las operaciones de consumo, el acceso de los consumidores a la justicia constituye un reto constante para las Administraciones públicas. Así, la multiplicación de los medios de pago y los lugares de compra, con una importancia creciente del comercio electrónico, hacen necesaria la vigilancia permanente y la adaptación continua a las nuevas circunstancias, con el fin de garantizar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Además, la propia naturaleza de los conflictos entre consumidores y productores o proveedores, derivados habitualmente de transacciones de escasa cuantía, hace necesaria la articulación y perfeccionamiento de sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos que, sobre la base del sometimiento voluntario de las partes, proporcionen una respuesta rápida y adecuada a las características de este tipo de controversias, reduciendo al mismo tiempo la litigiosidad en el ámbito judicial[235] .

Nueva regulación para la resolución alternativa de conflictos de consumo

En este contexto, la resolución de conflictos de consumo se ha revelado como una materia insuficientemente regulada, tanto en España como en la Unión Europea. La Directiva 2013/11/UE[236] se aprueba con el propósito de asegurar a los consumidores

234. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos).

235. Dictamen CES 5/2015, sobre el Anteproyecto de Ley de Resolución alternativa de conflictos de consumo.

236. Directiva 2013/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo y por la que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE; y el Reglamento (UE) núm. 524/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE.

la posibilidad de que sus reclamaciones sean resueltas por entidades que ofrezcan procedimientos de resolución de litigios con todas las garantías.

En España, la incorporación de la norma al derecho relativo a la protección de los consumidores se ha llevado a cabo mediante la Ley 7/2017[237], cuya finalidad es garantizar a los consumidores residentes en la Unión Europea el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo de alta calidad por ser independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

La nueva norma no regula ni desarrolla procedimientos de resolución alternativa de litigios, sino que se limita a establecer los requisitos que buscan la armonización de la calidad de las entidades de resolución alternativa a las que pueden recurrir los consumidores y los empresarios para la solución de sus litigios. En este sentido, el objeto viene dado por: determinar los requisitos que deben reunir las entidades de resolución alternativa de litigios para que puedan ser incluidas en el listado de entidades acreditadas por cada autoridad competente, así como en el listado nacional de entidades que elabore la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición; regular el procedimiento para la acreditación de las entidades de resolución alternativa de litigios; establecer las obligaciones que deben asumir las entidades de resolución alternativa acreditadas; garantizar el conocimiento por los consumidores de la existencia de entidades de resolución alternativa de litigios de consumo acreditadas.

Quedarían fuera de su ámbito de aplicación: los conflictos entre empresarios, la negociación directa entre el consumidor y el empresario, los procedimientos iniciados o gestionados por los empresarios, así como los intentos de un juez para resolver un litigio en el marco de un procedimiento judicial relativo a dicho litigio.

La norma establece un plazo máximo de resolución de los conflictos de noventa días desde el momento en que la entidad haya recibido la reclamación completa, así como la gratuidad para el consumidor de los procedimientos de resolución. Además, cabe destacar, entre las novedades incorporadas, la obligación de todos los empresarios, adheridos o no a las entidades de resolución alternativa acreditadas, de informar acerca de la existencia de dichas entidades de resolución alternativa, tipificándose su vulneración como infracción sancionable en materia de protección de los consumidores y usuarios. Asimismo, se establecen especialidades para el ámbito de la actividad financiera y para usuarios del sector aéreo, siendo creadas entidades únicas para cada uno de estos ámbitos.

Novedades en la protección de los consumidores vulnerables en España

Como ya se ha mencionado, en los últimos años ha aumentado la preocupación por la situación de los hogares con dificultad para afrontar el pago de los suministros de energía, poniendo de manifiesto la necesidad de tomar

237. Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

medidas para paliar los efectos de un fenómeno que afecta a un buen número de familias. En este contexto, la aprobación de normas, tanto en el ámbito europeo como en el nacional, ha servido para dar visibilidad a un problema cuya solución debe pasar necesariamente por la mejora de los sistemas de eficiencia energética de las viviendas, entre otros.

Según la Directiva 2009/72/CE[238], los Estados miembros de la Unión Europea deben establecer medidas de protección para los colectivos vulnerables a la pobreza energética. En España, la creación en el año 2009[239] del bono social, al que se acogieron en torno a 2,4 millones de hogares, supuso la aplicación de un descuento del 25 por 100 en la factura eléctrica sobre el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC)[240], si bien no resultó suficiente para atajar el problema de la vulnerabilidad del consumidor de energía, como tampoco lo fueron las medidas adoptadas por las comunidades autónomas y las corporaciones locales.

El interés por este problema social no ha sido ajeno al CES, que en su reciente informe sobre El sector eléctrico en España[241], ha tratado de reflejar la situación y las medidas tomadas por las distintas administraciones para paliar los efectos de un fenómeno preocupante.

En 2016 se produjeron algunos avances normativos. En este sentido, cabe destacar 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. Aunque esta 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) previó también la modificación de la definición de consumidor vulnerable mediante un reglamento, contemplando la situación de las rentas del hogar. Entre otras novedades se introdujo la figura del «consumidor vulnerable severo» acogido a tarifas de último recurso, consumidores que debían estar siendo atendidos por los servicios sociales y para los que los suministros tendrían carácter de esenciales.

La asunción parcial del coste del suministro a este nuevo colectivo se configuró como una nueva obligación de servicio público[242]. Sin embargo, el régimen de

238. 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.
239. 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.
240. 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 (antes conocido como tarifa de último recurso).
241. Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*.
242. Sentencias del Tribunal Supremo 2279/2016 y 2280/2016, de 24 de octubre.

financiación del bono social ha sido fuente de polémica por cuanto que, de acuerdo con el Tribunal Supremo, incumple la exigencia establecida en la Directiva 2009/72/CE, que establece que «las obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas eléctricas de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales». Además, según ese Tribunal, vulnera el principio de proporcionalidad, «en cuanto que hace recaer la carga de financiación sobre determinados agentes del sistema eléctrico, con exclusión de otros, de manera indefinida y sin ningún tipo de medida compensatoria».

En octubre de 2017 se aprobaron dos nuevas normas que debían recoger las obligaciones derivadas del Real Decreto 7/2016. Así, el Real Decreto 897/2017, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y la Orden ETU/943/2017 de desarrollo del anterior recogen los nuevos requisitos para la aplicación del bono social. La principal novedad viene dada por los criterios para aplicar los descuentos de dicho bono, que se establecerán en función de la renta en lugar de la potencia contratada, la percepción de pensión mínima o las situaciones de desempleo en la unidad familiar. Se establecen en su lugar tres categorías de consumidores vulnerables y se fijan los umbrales de renta para los diferentes descuentos en el PVPC. Tal como se advierte en la tabla, los mayores descuentos se realizarán a los consumidores vulnerables severos y a aquellos que se encuentren en riesgo de exclusión. El umbral se incrementa para el caso de personas con discapacidad y para víctimas de violencia de género o de terrorismo.

Además, son considerados consumidores vulnerables los hogares formados por pensionistas con pensiones mínimas y todas las familias numerosas, independientemente de sus rentas.

El Real Decreto, por otro lado, regula el mecanismo para retrasar los cortes de suministro, e incluso evitarlos en los casos con mayor riesgo de exclusión. Así, los consumidores vulnerables severos que estén siendo atendidos por los servicios sociales de una administración autonómica o local que financie al menos el 50 por 100 del importe de su factura (previo a la aplicación del bono), debido a su especial protección, serán considerados como consumidores en riesgo de exclusión social. El resto es financiado por las empresas comercializadoras, proporcionalmente al número de contratos de suministro, sin tener en cuenta el volumen de la energía comercializada.

En lo que respecta a la información sobre el bono social, la obligación de ofrecer dicha información para la protección al consumidor que cumpla los requisitos para ser considerado vulnerable, recae íntegramente en las empresas comercializadoras y no en la Administración.

CUADRO III-17. BENEFICIARIOS DEL BONO SOCIAL
(Real Decreto 897/2017 y Orden ETU/943/2017)

Beneficiario	Descuento	Condiciones	Unidad familiar	Consumo máximo anual en Kw/hora	Plazo para el corte de suministro
Familias numerosas	25 por 100	Ninguna	3 o más hijos	3.600	2 meses
Pensionistas	25 por 100	Pensión mínima	Perceptores pensión de jubilación o incapacidad	1.680	2 meses
Consumidores vulnerables	25 por 100	Renta/año hasta 806.76	Sin menores	1.200	4 meses
		R.A hasta 1.075,68	1 menor	1.680	
		R.A hasta 1.344,60	2 menores	2.040	
Consumidores vulnerables severos	40 por 100	Con rentas inferiores al 50 por 100 de vulnerables	Sin menores	1.200	4 meses
			1 menor	1.680	
			2 menores	2.040	
		Pensionistas con renta hasta 537,84		1.680	
				3.600	
En riesgo de exclusión	40 por 100	Atendidos por Servicios Sociales	Sin menores	1.200	Sin corte
			1 menor	1.680	
			2 menores	2.040	
			Familia numerosa	1.680	
				3.600	

Fuente: elaboración propia a partir de las normas citadas.

Nueva sentencia sobre la actividad en el sector de los transportes urbanos

En los últimos días del año el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)[243] emitió sentencia sobre la actividad de la empresa de transportes urbanos Uber Systems Spain, confirmando que «un servicio de intermediación, que tiene por objeto conectar, mediante una aplicación para teléfonos inteligentes, a cambio de una remuneración, a conductores no profesionales que utilizan su propio vehículo con personas que desean efectuar un desplazamiento urbano, está indisociablemente vinculado a un servicio de transporte y, por lo tanto, ha de calificarse de servicio en el ámbito de los transportes. En consecuencia, un servicio de esta índole está excluido del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, de la Directiva 2006/123 y de la Directiva 2000/31».

El Tribunal considera, pues, que se trata de una empresa de transporte y no de una plataforma digital de intermediación entre viajeros y, por lo tanto, tiene la obligación de trabajar bajo licencia y no podrá operar con conductores particulares. Más allá de las consecuencias para la propia empresa y sus usuarios, el fallo podría suponer un punto de inflexión en la evolución de la economía de plataformas.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en la actualidad, las plataformas digitales se limitan a poner en contacto a oferentes de servicios con potenciales usuarios,

243. TJUE, sentencia de 20 de diciembre de 2017. Asunto C-434/15.

acogiéndose, para ello, a la normativa europea relativa a los operadores de servicios electrónicos, esto es, el libre acceso a la actividad sin necesidad de licencia o autorización administrativa. Sin embargo, en los casos en los que el operador de la plataforma electrónica, más allá de la intermediación, determina las condiciones de prestación del servicio, cabe suponer que en los próximos años nuevas sentencias en esta línea obliguen a estos operadores equipararse a los oferentes de servicios de la economía tradicional.

5. Protección social

La situación en el ámbito de la protección social y la inclusión social en España requiere ser contemplada con referencia a las tendencias y las iniciativas más relevantes en el contexto internacional comparado más próximo. Dichas dimensiones forman parte esencial del modelo social europeo que se pretende afianzar en medio de la intensa reflexión sobre el futuro de Europa y el proceso de integración en el seno de las instituciones comunitarias, poniendo de relieve la importancia de su contribución al mantenimiento de la cohesión social. En este entorno, cabe destacar el avance de la iniciativa sobre el Pilar Social Europeo de los Derechos Sociales, complemento necesario de la Estrategia Europea de Empleo[244].

Como se verá en los distintos apartados que siguen, en el último año se han observado en nuestro país algunas mejoras en distintos ámbitos de la protección social, fundamentalmente a consecuencia del crecimiento del empleo y de la ligera recuperación del gasto. No obstante, estos avances no han bastado para superar las consecuencias de la crisis ni se han distribuido por igual entre todos los sectores de la población. La recuperación económica no se ha trasladado todavía lo suficiente a la situación social, siendo esta una de las principales transiciones cuyo curso es importante favorecer desde el ámbito de la protección social.

A ello se añaden una serie de retos de largo recorrido que requieren un proceso permanente de reflexión y adaptación de los sistemas de protección social a los cambios sociodemográficos y a las tendencias migratorias, la evolución del mundo del trabajo y a los requerimientos y oportunidades que surgen del avance de la tecnología y la digitalización en un entorno económico global.

En particular, la transición hacia sociedades más envejecidas sigue planteando toda una serie de retos desde el punto de vista de la sostenibilidad, modernización y adecuación de los sistemas de protección social, un importante pilar de la cohesión social que requiere una toma en consideración prioritaria, equilibrada y de consenso.

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

Tras la reciente crisis económica y financiera, uno de los desafíos más inminentes en el marco de la Unión Europea es la necesidad de alcanzar una convergencia real entre

244. Véase el capítulo II de esta Memoria.

los Estados miembros[245]. Aunque como señala la Comisión Europea[246], el centro de las actuaciones en el ámbito social deba ser y seguirá siendo siempre competencia de las autoridades nacionales y locales y de sus interlocutores sociales, ello no obsta para que las instituciones de la Unión Europea continúen desarrollando iniciativas de apoyo a la actuación de los Estados miembros en aras de armonizar los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea. En esta dirección, el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017, ofrece una orientación coordinada para la mejora de los aspectos sociales y laborales en torno a veinte principios, complementarios a los ya existentes en el acervo social comunitario, estructurados en tres ámbitos: 1) igualdad de oportunidades y acceso al mercado laboral, 2) condiciones laborales justas y 3) protección social adecuada y sostenible.

El tercer bloque de principios del Pilar Social[247] se centra, de hecho, en la protección e inclusión social. En este ámbito, el Pilar hace hincapié en la necesidad de garantizar la protección social de los trabajadores, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena, e independientemente del tiempo y duración de su relación laboral, así como en proteger a aquellas personas que se encuentren sin recursos en cualquier etapa de su vida. Con respecto al acervo comunitario en materia social ya en vigor, resulta destacable el mayor énfasis dirigido a la protección a la infancia y la vejez, así como la mención específica a la renta mínima como mecanismo para garantizar una vida digna a todas las personas carentes de recursos.

Protección social e inclusión en el nuevo Pilar Social de la Unión Europea

En efecto, las diferencias sociales entre los países miembros que se encuentran en el trasfondo de las referidas iniciativas comunitarias hacia la convergencia real siguen siendo notorias y persistentes, como muestran los instrumentos de monitorización de la situación social en la Unión Europea. La evaluación de esta última y el seguimiento de las tendencias en las principales áreas de la protección social se lleva a cabo por el Comité de Protección Social de la Unión Europea (SPC, en sus siglas en inglés), en aplicación del artículo 160 del Tratado de la Unión Europea[248]. Sus informes anuales proveen al Consejo de información para identificar las prioridades en política social y dirigirlas a la Comisión Europea en el contexto de la preparación de los Informes anuales de Crecimiento. Además de las tendencias predominantes en el conjunto de la Unión Europea, los informes anuales del SPC incorporan un Anexo con la información detallada país por país.

245. Véase Informe CES 2/2017, *La gobernanza económica de la Unión Europea. Informe Anual.*
246. Comisión Europea, *Documento de reflexión sobre la profundización de la Unión Económica y Monetaria,* mayo de 2017.
247. Sobre los dos primeros ámbitos, véase el capítulo II de esta Memoria.
248. Social Protection Committe, *Annual Report 2017. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies.*

Con arreglo a la información extraída del «monitor de la evolución de la protección social[249]» aprobado por el Consejo de la Unión Europea en 2012, el Informe Anual 2017 del SPC constata los progresos y desafíos observados con respecto al periodo anual anterior y con respecto a 2008, año base utilizado para la comparación, que marca el inicio de la crisis.

Los cambios más recientes, referidos al último año, reflejan una clara mejoría general de la situación social en la Unión Europea, a tenor de la evolución positiva de la gran mayoría de los indicadores sociales (cuadro III-18). Así, en 2016 (último año al que se refieren los datos) aumentaron los ingresos brutos disponibles por hogar (en 23 países), mientras disminuyó significativamente la privación material severa (en 13 países). También se redujo el riesgo de pobreza y exclusión social de la población en general (en 16 países), así como el riesgo de pobreza y exclusión social infantil (en 12 países). El paro de larga duración se redujo en 12 países, y el desempleo juvenil, en 18 países. La participación laboral de los trabajadores mayores continuó aumentando (en 26 países).

La situación social mejora en la Unión Europea, pero perduran graves consecuencias de la crisis

Sin embargo, habrá que prestar atención a algunas tendencias desfavorables observables en el último año en un tercio o más de todos los países: el deterioro del indicador de profundidad del riesgo de pobreza (9 países) y el de su persistencia (9 países), así como el riesgo de pobreza de las personas que residen en hogares con fuerte incidencia del desempleo o muy baja intensidad del empleo (*quasi-jobless households)*.

Asimismo, el Informe del SPC constata indicios de un empeoramiento en los ingresos relativos y las condiciones de vida de los mayores de 65 años, pues más de un tercio de los países miembros acusaron en 2016 aumentos del riesgo de pobreza o exclusión social de este grupo de edad, caídas en su mediana relativa de ingresos, así como en la tasa de reemplazo agregada de las pensiones. Con ello se produciría un cambio reseñable en la tendencia observada en los últimos años, de mejora relativa de la situación de los mayores comparada con los grupos en edad de trabajar.

Para evaluar la evolución de las tendencias sociales en España en el contexto europeo cabe tener en cuenta ambas referencias temporales (cuadro III-18). Así, con respecto a la evolución en el último año, según el Informe 2017 del SPC, España figuraba entre los tres países (junto con Irlanda y Hungría) que habían mostrado una mejoría más intensa, arrojando progreso estadísticamente significativo en trece indicadores y con muy pocas variables en deterioro. Sin embargo, a pesar de esos avances recientes, la situación sigue siendo peor que en 2008, acusándose todavía las severas consecuencias sociales de la crisis en muchos ámbitos. Teniendo en cuenta ese periodo temporal,

249. Para mayor detalle sobre la metodología estadística para la obtención de las principales tendencias, véase el apéndice sobre «SPPM dashboard methodology» en el *Social Protection Committee Annual Report 2017, op. cit*.

CUADRO III-18. SÍNTESIS DE PRINCIPALES TENDENCIAS SOCIALES: ESPAÑA Y UE-27

	España					UE-27		
Indicador	2008	2015	2016	Cambio 2014-2015 (2015-2016 para las cifras basadas en SMD & LFS)	Cambio del 2008 al año más reciente	2015	Cambio en el año más reciente	Cambio del 2008 al año más reciente
En riesgo de pobreza o exclusión social (%)	23,8	28,6	27,9	−0,6 pp	4,8 pp	23,7	−0,7 pp	0,0 pp
Tasa de riesgo de pobreza (%)	19,8	22,1	22,3	−0,1 pp	2,3 pp	17,3	0,1 pp	0,8 pp
Umbral de riesgo de pobreza para un hogar de un solo miembro (en pps)	9026	8678	9105	1,3 %	−11,6 %	n.a.	n.a.	n.a.
Tasa de carencia material severa (%)	3,6	6,4	5,8	−0,6 pp	2,2 pp	8,0	−0,3 pp	−0,8 pp
Población en hogares (casi) desempleados (%)	6,6	15,4	14,9	−1,7 pp	8,8 pp	10,6	−0,6 pp	1,4 pp
Mediana relativa de la brecha del riesgo de pobreza (%)	25,6	33,8	31,4	2,2 pp	8,2 pp	24,8	0,3 pp	2,9 pp
Persistencia de la tasa del riesgo de pobreza (%)	11,0	15,8	14,8	1,5 pp	4,8 pp	10,9	0,6 pp	2,2 pp
Ratio de ingresos por quintiles (S80/S20)	5,6	6,9	6,6	1,5 %	23,2 %	5,2	0,0 %	4,0 %
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social infantil (% de personas de 0-17 años)	30,1	34,4	32,9	−1,4 pp	4,3 pp	26,9	−0,8 pp	0,5 pp
Impacto de las transferencias sociales (excl. pensiones) en la reducción de la pobreza (%)	23,0	26,6	24,4	−2,0 pp	3,6 pp	33,5	−0,6 pp	−1,3 pp
Impacto de las transferencias sociales (incl. pensiones) en la reducción de la pobreza (%)	47,6	53,0	52,4	−0,3 pp	5,4 pp	61,2	−0,3 pp	0,5 pp
Tasa de riesgo de pobreza para la población que vive en hogares (casi) desempleados (%)	51,4	61,6	63,6	−1,5 pp	10,2 pp	58,9	0,9 pp	3,2 pp
Tasa de riesgo de pobreza activa (%)	11,3	13,2	13,1	0,6 pp	1,9 pp	9,5	−0,1 pp	1,0 pp
Tasa de desempleo de larga duración (5)	2,0	11,4	9,5	−1,9 pp	7,5 pp	4,5	−0,6 pp	1,3 pp
Abandono escolar temprano (5)	31,7	20,0	19,0	−1,0 pp	−12,7 pp	11,0	−0,2 pp	−4,0 pp
Tasa de desempleo juvenil (15-24)	11,7	16,8	14,7	−2,1 pp	3,0 pp	8,4	−0,7 pp	0,8 pp
NINIs (15-24)	14,3	15,6	14,6	−1,0 pp	0,3 pp	12,0	−0,5 pp	0,6 pp
Tasa de empleo de personas mayores (55-64) (%)	45,5	46,9	49,1	2,2 pp	3,6 pp	53,4	2,0 pp	9,9 pp
Riesgo de pobreza o exclusión social para las personas mayores (>65) (%)	26,2	13,7	14,4	0,8 pp	−12,5 pp	17,3	−0,4 pp	−6,0 pp
Renta mediana relativa de las personas mayores	0,83	1,01	1,01	−1,9 %	21,70 %	0,93	−1,1 %	9,4 %
Ratio de sustitución agregada	0,42	0,66	0,66	10,0 %	57,1 %	0,57	1,8 %	16,3 %
Necesidad autodeclarada de atención médica no atendida	0,4	0,6	n.a	0,0 pp	0,2 pp	3,2	−0,4 pp	0,1 pp
Años de vida saludable a los 65 (hombres)	9,9	9,5	n.a	−5,9 %	−4,0 %	n.a.	n.a.	n.a.
Años de vida saludable a los 65 (mujeres)	8,8	8,9	n.a	−5,3 %	1,1 %	n.a.	n.a.	n.a.
Tasa de sobrecarga del coste de la vivienda	9,4	10,3	10,2	−0,6 pp	0,9 pp	11,3	−0,3 pp	0,8 pp
Cambio real en la renta bruta disponible en los hogares (%)	1,8	2,1	n.a.	2,1 %	−7,1 %	n.a.	n.a.	n.a.

Nota: sombreados en rojo, indicadores que han registrado un deterioro estadísticamente significativo. Sombreados en gris, indicadores que han registrado una mejoría estadísticamente significativa.
Fuente: *Social Protection Committe, Annual Report 2017. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies.*

España se sitúa, junto con Chipre, Grecia e Italia, entre los países con una evolución más preocupante.

En su informe, el Comité de Protección Social da a conocer, además, los resultados de varios informes temáticos abordados en torno a una serie de desafíos concretos que guardan relación con la protección social en estos momentos, en los que se enumeran una serie de buenas prácticas identificadas en distintos países. El SPC pone así de relieve la importancia de la conciliación de la vida privada y pública; la problemática de las incapacidades desde la perspectiva de la protección social; el papel de los sistemas de protección social a la hora de facilitar la inclusión social de los refugiados y solicitantes de asilo; las lagunas en el acceso a la protección social por parte de los trabajadores autónomos y los trabajadores atípicos, así como un último informe sobre opciones de salida de la dependencia de las prestaciones y subsidios *(make work pay)*.

Respecto al caso español en concreto, el Informe del SPC destaca como principales desafíos sociales la peor situación relativa de España respecto a los principales indicadores relacionados con el área de la prevención de la pobreza y la exclusión social, incluyendo los más vinculados al riesgo de pobreza infantil y el riesgo de pobreza de las personas ocupadas. En este terreno, como logros favorables, España destaca por la baja diferencia entre el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad en relación a la población en general.

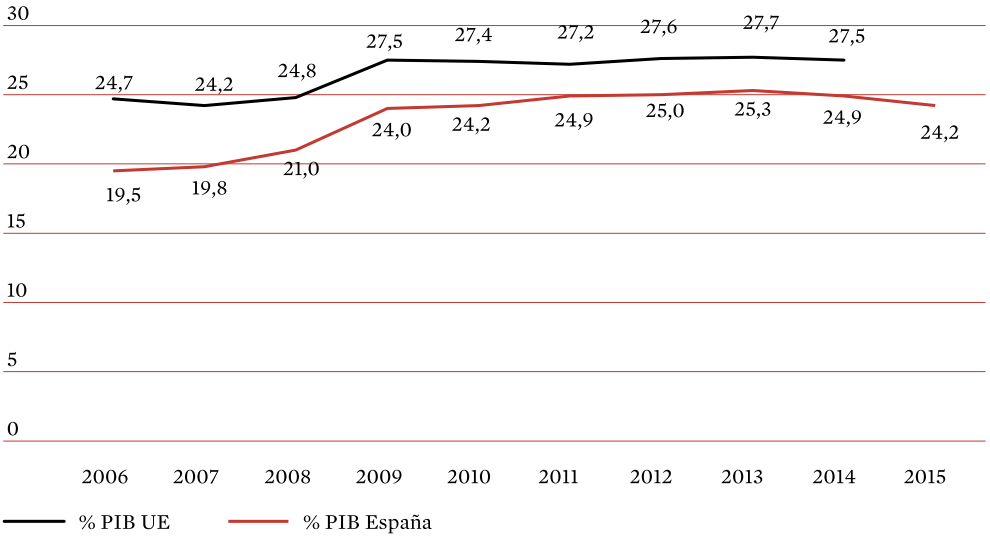
Las cuentas de la protección social: España en el contexto europeo

Considerando las distintas funciones de la protección social, en 2015, último año al que alcanzan las estadísticas europeas, el gasto en prestaciones sociales en España creció un 1 por 100 con respecto a 2014, alcanzando los 261.288,7 miles de euros. Ello supuso en 2015 un descenso en términos de PIB, situándose en el 24,2 por 100 del mismo, debido a que el gasto en protección social aumentó menos de lo que lo hizo el PIB nominal (gráfico III-49).

La media de la UE esconde ostensibles disparidades entre los países, que responden a realidades demográficas, económicas, sociales e institucionales muy variadas. Considerando el gasto por habitante en unidades de poder adquisitivo (es decir, descontando el efecto de las diferencias en los niveles de precios), entre los países que más gastan en protección social de sus habitantes y los que menos se detectan diferencias de más de cuatro veces. En gasto por habitante, España se sitúa por debajo de la media europea y por encima de Portugal, Grecia y los países de las dos últimas ampliaciones (gráfico III-50).

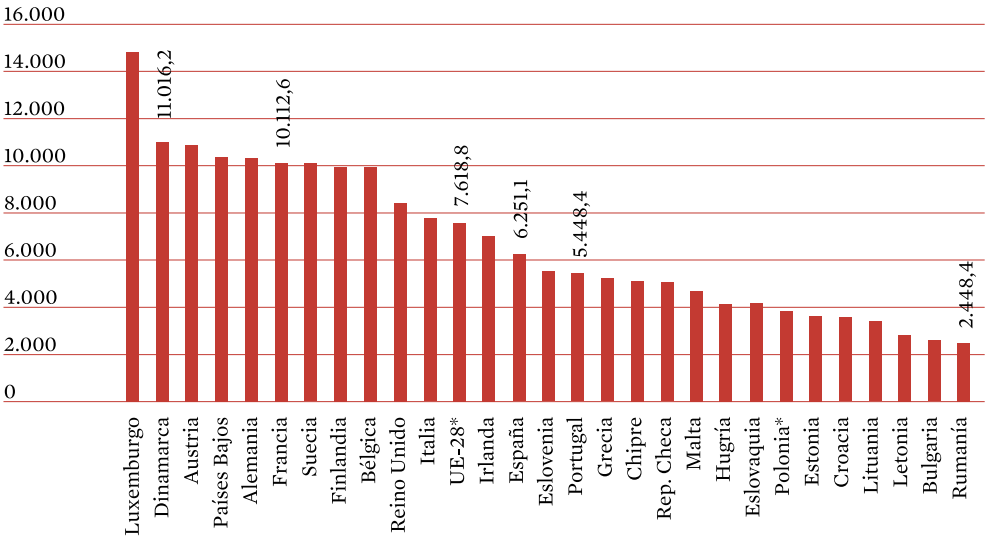
Por funciones de gasto, cabe considerar en primer lugar la evolución de las funciones más estrechamente vinculadas al gasto en pensiones y, aunque no exclusivamente, más asociadas al proceso de envejecimiento de la población. La función «Vejez» (compuesta fundamentalmente por las pensiones de jubilación) es la que registra los mayores niveles de gasto por habitante en todos los países de la Unión Europea. La función «Supervivencia» (en su mayor parte, de viudedad), así como la función «Invalidez» —los

GRÁFICO III-49. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL UE Y ESPAÑA, 2006-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* en términos SEEPROS.

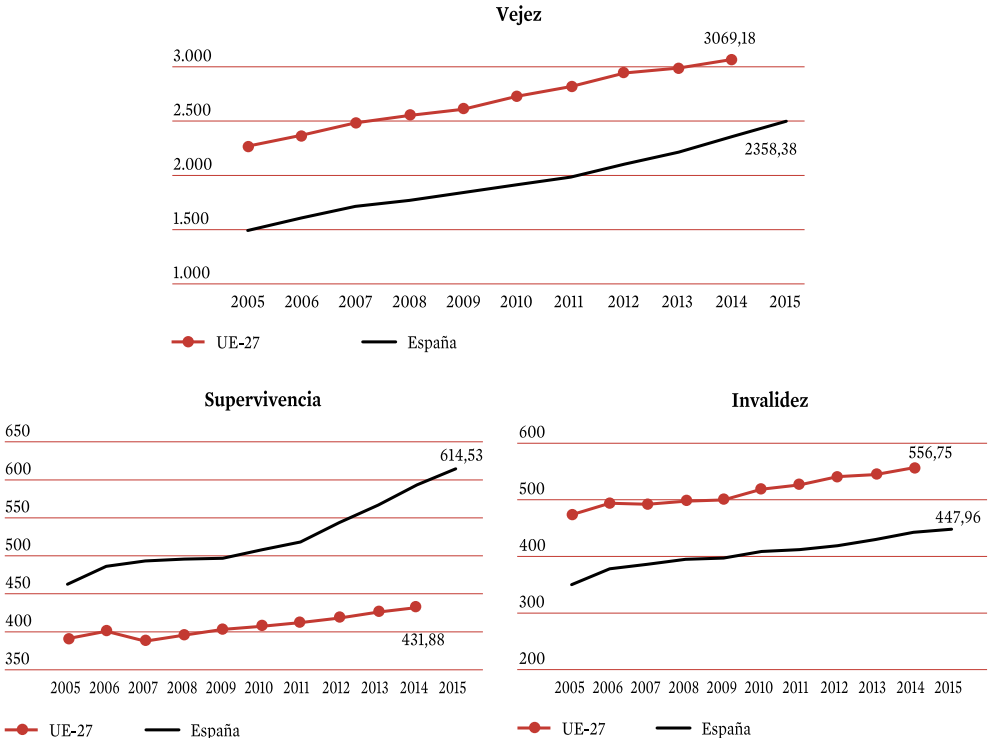
GRÁFICO III-50. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LOS PAÍSES DE LA UE, 2015
(En unidades de poder adquisitivo pps)



Fuente: Eurostat, *Cuentas integradas de la protección social* en términos SEEPROS.

otros dos componentes del grueso de las pensiones públicas— representan comparativamente una cantidad bastante inferior a la dedicada a jubilación en términos de gasto por habitante.

GRÁFICO III-51. GASTO EN VEJEZ, SUPERVIVENCIA E INVALIDEZ. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2005-2015
(En unidades de poder adquisitivo pps)



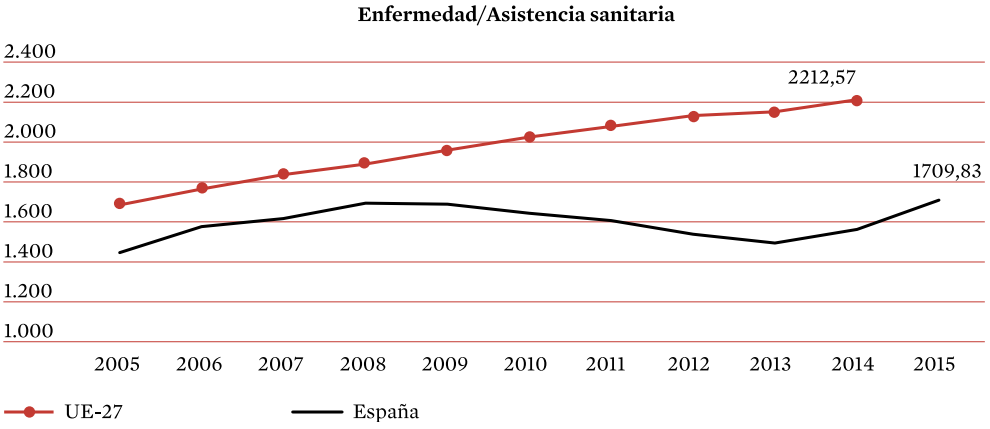
Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social.*

El gasto en la función «Vejez» muestra una trayectoria de crecimiento sostenido tanto en la Unión Europea como en España, si bien nuestro país se mantiene a una significativa distancia por debajo de la media. Evolución similar ha seguido la función invalidez, que muestra un crecimiento sostenido aunque algo más suave que el de las pensiones, situándose también bastante por debajo de la media europea. En cuanto a la función «Supervivencia», muestra una trayectoria al alza algo más acusada que las anteriores y, al contrario que ellas, se sitúa por encima de la media de la Unión Europea en gasto por habitante (gráfico III-51). En unidades de poder adquisitivo por habitante, entre los países de la UE-28 España ocupaba en 2015 el 14.º lugar en gasto en «Vejez», el 7.º en «Supervivencia» y el 12.º en «Invalidez».

En España, las pensiones de jubilación representaban en 2015 el 39,2 por 100 del total del gasto en protección social. Por su parte, las pensiones de supervivencia e invalidez representaban, respectivamente, el 9,7 por 100 y el 7 por 100 del total.

Después de la jubilación, la función «Enfermedad y atención sanitaria» representa la segunda partida de gasto más importante de la protección social en todos los países

GRÁFICO III-52. GASTO EN LA ENFERMEDAD Y ASISTENCIA SANITARIA. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2005-2015
(En unidades de poder adquisitivo pps)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social*.

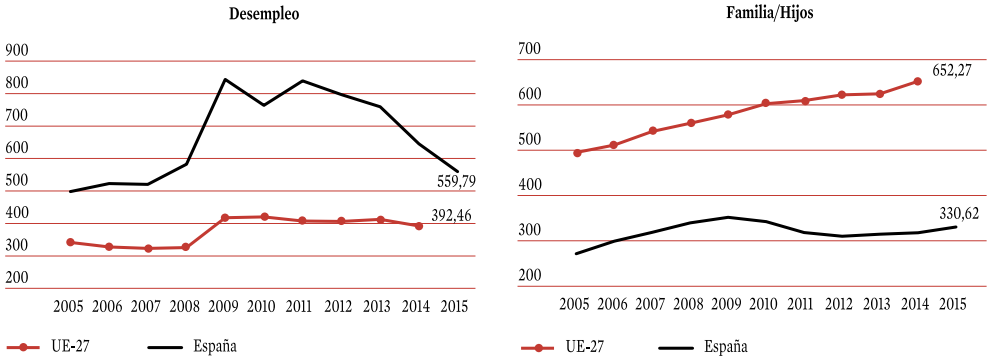
de la Unión Europea. Entre los cambios recientes más reseñables destaca el impulso cobrado por el crecimiento del gasto sanitario en los últimos años, especialmente marcado en nuestro país, donde, rompiendo la tendencia de alejamiento de los valores medios europeos visible durante los años de crisis, registró en 2015 su valor más alto de toda la serie temporal. No obstante, España se seguía situando en un nivel medio de gasto en «Enfermedad y asistencia sanitaria», siendo el 14.º país en gasto por habitante en esta función. La función «Enfermedad y atención sanitaria» en España absorbía el 26,9 por 100 del gasto en protección social en 2015.

En cuanto a la protección por desempleo, una función en la que España venía destacando tradicionalmente por el superior volumen de gasto que absorbía en comparación con otros países, en 2015 continuó descendiendo de forma acusada en términos de paridad adquisitiva/habitante, en consonancia con la mejora del empleo (gráfico III-53). En ese año, el gasto en desempleo representaba el 8,8 por 100 del gasto total en protección social en España, siendo el séptimo país que más dedicaba a esta función por habitante.

Por su parte, la protección a la familia e hijos desde el sistema de protección social sigue siendo escasa y muy alejada de la media europea. España se cuenta entre los países que menos esfuerzo realiza en este ámbito, ocupando el lugar 18 de la UE-28, incluso tras la ligera recuperación del gasto en los últimos ejercicios (gráfico III-53).

Por último, llama la atención el bajo nivel de esfuerzo en impulsar al acceso a la vivienda a través del gasto social, así como el también muy bajo nivel de gasto en instrumentos específicos de lucha contra la exclusión social, alejándose España considerablemente de la media europea y ocupando el 16.º lugar en gasto en esta función.

GRÁFICO III-53. GASTO EN DESEMPLEO, FAMILIA E HIJOS. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2005-2015
(En unidades de poder adquisitivo pps)

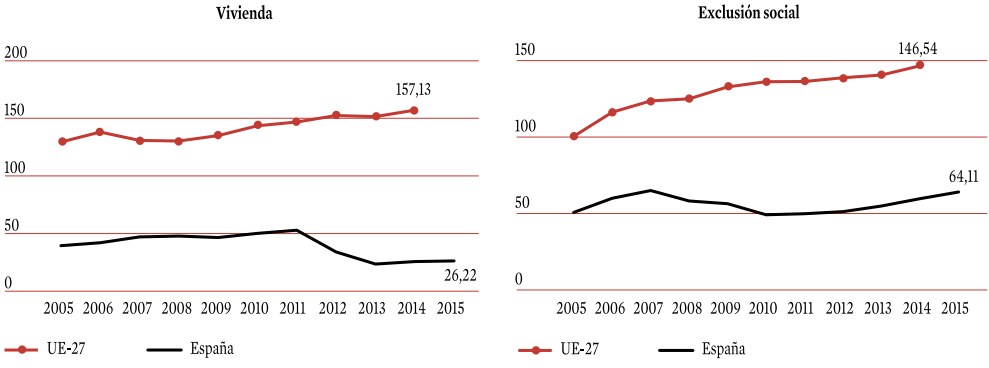


Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social.*

El comportamiento del gasto en la función vivienda, en ascenso para la media de países europeos, se mantiene en España en niveles particularmente bajos desde 2013. Por el contrario, el gasto en exclusión social ha ido aumentando ligeramente en los últimos años hasta situarse en su nivel más alto, si bien todavía a mucha distancia de la media europea, de los países que más esfuerzo realizan y de la magnitud del problema del riesgo de pobreza en España.

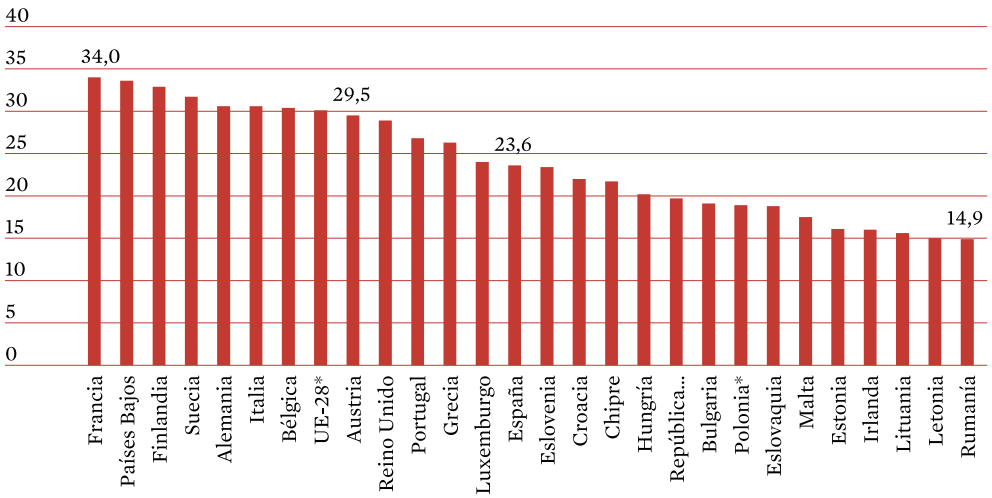
En cuanto a la financiación del gasto en protección social, siguen siendo ostensibles las diferencias entre los países de la Unión Europea, en consonancia con la diversidad de sistemas, su alcance y otras características. Los ingresos dedicados a financiar la protección social representaban en España el 23,6 por 100 del PIB en 2015, por debajo de la media europea y de la mayoría de los países de la antigua UE-15 (gráfico III-55).

GRÁFICO III-54. GASTO EN VIVIENDA E INCLUSIÓN SOCIAL. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2005-2015
(En pps/habitante)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social.*

GRÁFICO III-55. INGRESOS DIRIGIDOS A FINANCIAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN 2015, UE-28
(En porcentaje del PIB)



* Datos a 2014.
Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social*.

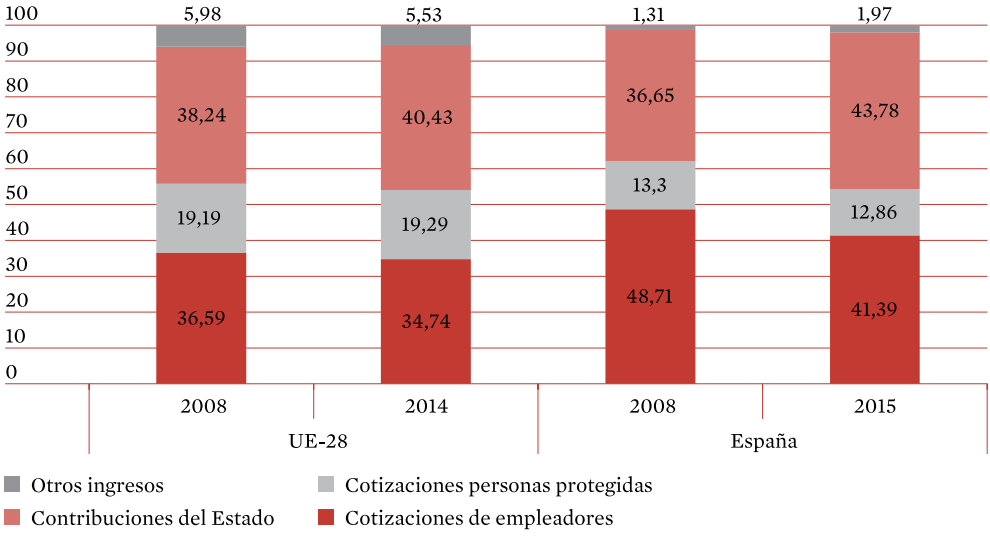
La distribución de los ingresos según su origen es muy variable en función de los modelos nacionales, pero, en general, las transferencias del Estado constituyen la principal fuente de financiación, con un peso en torno al 40,4 por 100 en media de la UE-28. Los ingresos de los empleadores constituyen la siguiente fuente de ingresos que más aporta a la financiación de la protección social (representan en media de la UE-28 el 34,7 por 100 de los ingresos), seguida de las cotizaciones de las personas protegidas (19,3 por 100 del total en media de la UE-28) y, a mucha distancia, otras fuentes de financiación (5,5 por 100). España destaca por un peso algo por encima de la media de las transferencias del Estado (43,8 por 100) y, especialmente, de la aportación de las cotizaciones de los empleadores (41,4 por 100) (gráfico III-56).

Pensiones y reformas en la Unión Europea: logros y desafíos pendientes

En todos los países de la Unión Europea, las pensiones constituyen la principal fuente de ingresos de las personas mayores y, como se ha visto, la partida más importante de la protección social. Las pensiones cumplen principalmente con la finalidad de garantizar unos ingresos adecuados en la vejez y prevenir la pobreza en esta etapa de la vida, por lo que asegurar su sostenibilidad resulta primordial para la cohesión social.

La sostenibilidad financiera ha venido siendo un objetivo perseguido por las numerosas reformas abordadas en las últimas décadas en la Unión Europea, considerando, sobre todo, los efectos del envejecimiento de la población en la financiación

GRÁFICO III-56. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, SEGÚN SU ORIGEN
(En porcentaje de cada fuente sobre el total de ingresos)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas Integradas de la Protección Social.*

de los sistemas. A medida que los primeros *baby-boomers* están entrando ya en la edad de jubilación, se intensifica el debate en torno a la necesidad de nuevas reformas, que se han venido centrando fundamentalmente en las pensiones de jubilación.

En general, tanto el Informe del SPC como otros estudios recientes elaborados a instancias de la Comisión Europea[250] confirman que las reformas adoptadas en los países de la Unión Europea han traído consigo un alargamiento de la edad de jubilación y han tenido éxito en su objetivo de aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, así como en la contención del crecimiento del gasto en pensiones. No obstante, ello ha conducido a una reducción de la generosidad de los sistemas de pensiones, generalmente llevada a cabo de manera gradual. El equilibrio entre sostenibilidad y adecuación de las pensiones resulta fundamental para la propia pervivencia de las reformas a lo largo del tiempo, puesto que si los pensionistas (un grupo cada vez mayor) perciben pérdidas adquisitivas considerables en sus pensiones o consideran demasiado elevada la edad de jubilación, podría generarse un estado de opinión favorable a la reversión de las reformas. Ello reafirma la necesidad de calibrar los objetivos de sostenibilidad y aceptabilidad social a la hora de abordar las reformas en materia de pensiones.

250. Véase al respecto, Comisión Europea, *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead.*

Indicadores europeos de adecuación de las pensiones

Entre los indicadores para aproximarse a la adecuación de las pensiones se suele hacer referencia a su capacidad para prevenir la pobreza en las edades avanzadas, así como al nivel de sustitución o reemplazo de los ingresos procedentes del trabajo, para lo que el sistema de estadísticas europeas ofrece indicadores que permiten la comparación (cuadro III-19).

La tasa de riesgo de pobreza relativa de las personas mayores de 65 años se encuentra en España entre las más bajas de la Unión Europea (cuadro III-19), aun habiendo empeorado en los últimos dos años. Al tratarse de un indicador relativo referido a la evolución de las rentas medias, su disminución a lo largo de la crisis responde al efecto del descenso generalizado de las rentas de las personas en edad de trabajar durante esos años, del mismo modo que el aumento de los ingresos medios de la población en edad de trabajar en los dos últimos dos años a que alcanzan los datos (2016 y 2015) ha producido ese efecto de la elevación de la tasa de riesgo de pobreza de los mayores de 65 años. Cualquier aproximación a la adecuación o suficiencia de las pensiones debe tener en cuenta, junto a este tipo de indicadores relativos, la evolución real de la cuantía efectiva de las pensiones y de su capacidad adquisitiva[251].

La tasa de reemplazo agregada[252] es superior en España (66 por 100) a la de la media de la UE-28 (58 por 100), registrándose, no obstante, marcadas diferencias por sexo (cuadro III-19). Así, en el caso de España, la tasa de reemplazo de los hombres es del 69 por 100 y la de las mujeres es del 51 por 100, mientras que en el caso de la UE-28, los valores se sitúan en el 61 por 100 para los hombres y 55 por 100 en el caso

CUADRO III-19. INDICADORES DE ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES, 2016

	Riesgo de pobreza >65 años			Tasa de reemplazo agregada*		
Países	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**
UE-28	13,8	12,0	15,4	0,58	0,61	0,55
Euro 19	13,0	11,8	14,2	0,58	0,61	0,55
Dinamarca	8,8	7,3	10,1	0,47	0,43	0,49
Alemania	18,0	15,9	20,0	0,46	0,46	0,48
España	11,2	12,6	8,7	0,66	0,69	0,51
Francia	7,0	5,5	8,3	0,68	0,68	0,67
Italia	12,8	12,6	13,1	0,69	0,75	0,56
Polonia	12,3	8,7	14,5	0,62	0,72	0,61
Portugal	16,0	15,6	16,3	0,64	0,68	0,60

* Porcentaje que suponen los ingresos por pensiones de las personas entre 65-74 años en relación a los ingresos procedentes del trabajo de las personas entre 50 y 59 años.
Fuente: Eurostat.

251. Sobre la evolución concreta de las cuantías medias de los distintos tipos de pensiones, así como de su distribución por tramos de renta en los últimos años, véase el apartado 5.4 de esta Memoria.
252. Porcentaje que suponen los ingresos por pensiones de las personas entre 65-74 años en relación a los ingresos procedentes del trabajo de las personas entre 50 y 59 años.

de las mujeres. Ello no implica que las cuantías recibidas finalmente sean efectivamente mayores en los casos en que la tasa de reemplazo agregada es superior, puesto que depende de numerosos factores institucionales, como los diferentes sistemas retributivos y sus componentes, así como con las propias diferencias en las características de los empleos y trayectorias laborales de las personas trabajadoras.

La actualización periódica de la cuantía de las pensiones como medida de mantenimiento de su adecuación a lo largo del tiempo cobra importancia en el contexto de la creciente duración de la situación de pensionista por efecto de las mejoras en la esperanza de vida. En la Unión Europea, la norma general es que los sistemas nacionales cuenten con normas de actualización de las cuantías de las pensiones públicas indexadas a la evolución de diferentes variables económicas, como los precios, los salarios, la productividad de la economía o diversas combinaciones de variables (cuadro III-20).

Otros indicadores más relacionados con la sostenibilidad y el empleo, junto al de esperanza de vida a los 65 años ya mencionado, se refieren a la edad en que en promedio se comienza a percibir la pensión de jubilación, la tasa de empleo de los trabajadores entre 55 y 65 años, la duración de la vida laboral o las proyecciones de gasto en pensiones (cuadro III-21).

La duración de la vida laboral se sitúa en España en una media de 35 años (37,2 en el caso de los hombres y 32,7 en el de las mujeres), algo por debajo de la media europea (35,6), aunque por encima de otros países como Italia.

En cuanto a la duración de la situación de pensionista, España exhibe una de las esperanzas de vida más elevadas a los 65 años de la Unión Europea (19 años los hombres y 23 las mujeres), tan solo superada por Francia.

CUADRO III-20. VARIABLES DE REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA

Países	Variable general de indexación de las pensiones
Francia, Italia, Hungría, Austria	Precios
Dinamarca, Croacia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia	Salarios
Bulgaria, R. Checa, Chipre, Letonia, Malta, Polonia, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia	Precios y salarios
Bélgica	Precios y estándar de vida
Alemania	Salarios + factor de sostenibilidad
Estonia	Precios y contribuciones sociales
Irlanda	Sin reglas fijas
Grecia	Precios + PIB
España	Índice revalorización pensiones
Lituania	Decisión anual discrecional
Reino Unido	Precios, salarios y PIB

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. 2016.* Discussion paper 042/diciembre de 2016.

CUADRO III-21. INDICADORES DE EMPLEO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES

	Edad media del alta inicial en la pensión de jubilación (en años), 2012			Esperanza de vida a los 65 años (2015)			Tasa de empleo de trabajadores mayores (edad 55-64), 2016			Duración media de la vida laboral, 2016			Gasto público en pensiones en % del PIB		
Países	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**2013**	**2060**	**Cambio pp**
UE-28	59,1	59,4	58,8	19,7	17,9	21,2	55,3	62,0	48,9	35,6	38,0	33,1	11,3	11,2	–0,2
Dinamarca	62,0	62,2	61,7	19,4	18,0	20,7	67,8	71,9	63,6	40,3	41,8	38,6	10,3	7,2	–3,1
Alemania	61,1	61,2	61,0	19,5	17,9	21,0	68,6	73,7	63,5	38,1	40,1	36,0	10,0	12,7	2,7
España	61,8	61,7	61,9	21,1	19,0	23,0	49,1	55,7	42,8	35,0	37,2	32,7	11,8	11,0	–0,8
Francia	58,9	58,6	59,3	21,6	19,4	23,5	49,8	51,6	48,2	35,0	36,7	33,2	14,9	12,1	–2,8
Italia	58,0	57,8	58,4	20,6	18,9	22,2	50,3	61,7	39,7	31,2	35,8	26,3	15,7	13,8	–1,9
Polonia	57,0	59,5	56,1	18,2	15,7	20,1	46,2	55,7	37,6	32,9	35,5	30,2	11,3	10,7	–0,7
Portugal	59,9	59,6	60,3	20,0	18,0	21,7	52,1	58,5	46,3	37,1	38,7	35,4	13,8	13,1	–0,7

Fuente. Comisión Europea, *Ficha técnica sobre adecuación y sostenibilidad de las pensiones,* noviembre de 2016.

Las proyecciones de gasto en pensiones contempladas por las instituciones europeas[253], que en 2013 lo situaban en torno al 11,25 por 100 del PIB para la media de la Unión Europea, apuntarían a su permanencia en torno a esos niveles en 2060, alrededor del 11 por 100 del PIB. En el caso de España, el cambio significaría pasar del 11,8 por 100 del PIB en 2013 al 12,5 por 100 del PIB en 2045, al causar la jubilación de la generación del *baby boom* un aumento de la ratio de dependencia, y que se reduzca posteriormente hasta llegar al 11 por 100 del PIB en 2060. No obstante, cabe recordar la prudencia con que deben ser tomadas las proyecciones, sobre todo tan a largo plazo, teniendo en cuenta las variaciones de naturaleza imprevisible a que están expuestas las variables demográficas, institucionales y de mercado de trabajo que sirven para elaborar las distintas hipótesis y escenarios y que, como ha ocurrido en ocasiones anteriores, pueden dar al traste con las previsiones a largo plazo.

Lo mismo ocurre con las hipótesis de evolución del nivel de sustitución o reemplazo de las pensiones que se barajan habitualmente que, además del inevitable factor de incertidumbre intrínseco, no siempre recogen con la suficiente actualización el impacto que efectivamente están surtiendo las reformas adoptadas. Ese factor de incertidumbre obliga a contar con mecanismos de observación permanentes que actualicen las previsiones y midan el impacto de los distintos cambios en la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad del sistema[254]. Con todo, las principales instituciones apuntan con bastante probabilidad a una disminución a futuro de la tasa de sustitución de las pensiones de distinta intensidad, en función del país y el indicador de reemplazo que se tome (cuadro III-22).

Según las proyecciones manejadas por la Comisión Europea, similares a las recientemente publicadas por otras instituciones internacionales[255], España sería uno de los países que mayor cambio experimentaría en el nivel de suficiencia de sus pensiones y, a su vez, uno de los más afectados por el avance del envejecimiento de la población[256]. Si las reformas aprobadas en 2011 y 2013 cumplirían con sus objetivos de asegurar la viabilidad financiera del sistema contributivo, la disminución de la ratio de pensión y de la tasa de reemplazo de las pensiones que se vislumbra y sus efectos en la adecuación futura de las pensiones, está ganando espacio en un debate que hace unos años estaba principalmente focalizado en la cuestión de la sostenibilidad financiera.

253. Comisión Europea, *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060),* así como Comisión Europea, *The 2015 Pension adequacy Report*.
254. A punto de cerrar esta Memoria, la Comisión Europea ha publicado el *Pensions Adecuacy Report 2018,* con una nueva actualización de las proyecciones.
255. FMI, IMF *Country Report num. 17/320, Spain. Selected Issues,* «The Spanish pension system-Challenges beyond financial sustainability», 2017.
256. Las proyecciones de Eurostat apuntan a que en España la tasa de dependencia de los mayores de 65 años (mayores de 65 en porcentaje sobre la población de 20-64 años) pasará del 28,8 por 100 en 2013 (UE-28: 30,3 por 100) al 66 por 100 en 2053 (UE-28: 54,9 por 100).

CUADRO III-22. PROYECCIONES DE CAMBIO EN EL NIVEL DE REEMPLAZO DE LAS PENSIONES

	Tasa neta de reemplazo*								Ratio pensión media/salario medio bruto de mercado			Tasa bruta de reemplazo en el momento de la jubilación %**		
	Hombres				Mujeres									
Países	2013	2053	EEJ (en 2053)	Cambio pp (2013-2053)	2013	2053	EEJ (en 2053)	Cambio pp (2013-2053)	2013	2060	Cambio pp (2013-2060)	2013	2060	Cambio pp (2013-2060)
UE-28	–	–	–	–	–	–	–	–	44,0	34,9	–9,1	42,5	35,9	–6,5
Dinamarca	68,4	81,7	72,0	13,3	68,4	81,7	72,0	13,3	42,5	35,1	–7,4	39,7	32,8	–6,9
Alemania	57,6	74,4	67,0	16,8	57,6	74,4	67,0	16,8	44,6	37,3	–7,4	42,5	35,5	–7,0
España	96,2	86,8	65,0	–9,4	96,2	86,8	65,0	–9,4	59,7	39,8	–19,9	79,0	48,6	–30,4
Francia	80,2	69,0	67,0	–11,2	80,2	69,0	67,0	–11,2	51,3	38,9	–12,4	50,6	39,2	–11,4
Italia	83,9	89,3	70,3	5,4	75,7	89,3	70,3	13,6	58,8	50,7	–8,1	59,9	51,8	–8,0
Polonia	75,5	43,4	67,0	–32,1	66,6	43,4	67,0	–23,2	47,9	29,4	–18,5	53,0	28,7	–24,4
Portugal	92,3	84,2	68,4	–8,1	92,3	84,2	68,4	–8,1	61,8	41,7	–20,0	57,5	30,7	–26,7

* Tasa neta de reemplazo: porcentaje que representa la pensión de jubilación que recibiría un hipotético trabajador que hubiera trabajado desde los 25 años hasta la edad estándar de jubilación, sobre sus ingresos individuales considerados, teniendo en cuenta un nivel medio de ingresos en el momento del alta en jubilación.
** Tasa bruta de reemplazo: cuantía media de las altas en jubilación en relación a la cuantía media de los salarios de mercado en ese momento.
Fuente: Comisión Europea, *Ficha técnica sobre Adecuación y sostenibilidad de las pensiones,* noviembre de 2016.

El sistema de pensiones español, sostenible a largo plazo

La evolución del sistema de pensiones español, como parte de las grandes reformas estructurales, es objeto de seguimiento por la Comisión Europea en el marco del procedimiento de análisis de los desequilibrios macroeconómicos[257]. En su más reciente informe al respecto[258], la Comisión destaca precisamente los ahorros logrados en los gastos no sanitarios relacionados con el envejecimiento de la población y su contribución, a largo plazo, a atenuar otros riesgos para la sostenibilidad presupuestaria. Concretamente, el Informe señala que, si bien las dos reformas sucesivas del sistema de pensiones de 2011 y 2013 contribuirán a contener el gasto en pensiones a largo plazo, también es probable que den lugar a pensiones menos generosas (recuadro III-8).

5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En el ámbito concreto de la Seguridad Social española, durante 2017 se ha hecho más patente la necesidad de evaluar el impacto de las medidas adoptadas en los últimos años en este terreno, especialmente desde el punto de vista tanto de la garantía del principio de suficiencia de las prestaciones como de su contribución al objetivo de reforzar a futuro la sostenibilidad del sistema. Pese a la mejora de la situación económica, la persistencia del déficit, las incertidumbres que rodean la evolución futura de los factores que influyen en la evolución del sistema y su impacto en las condiciones de vida de los pensionistas, aconsejan más que nunca un posicionamiento consensuado sobre la hoja de ruta a seguir en los próximos años en una materia tan sensible para la cohesión social.

En contraste con la urgencia de respuestas claras en este terreno, durante el último año se ha mantenido la atonía en la adopción de medidas de calado en el ámbito de la Seguridad Social, en tanto se retrasa la aprobación de la iniciativa más esperada, la revisión parlamentaria del informe sobre el Pacto de Toledo, mientras el diálogo social en esta materia también continuó prácticamente varado en 2017. Solo cabe citar las novedades en materia de trabajo autónomo como novedad reseñable del año, al margen de algunas modificaciones introducidas en la LGPE para 2017.

La aprobación de algunas medidas con cierta incidencia en el ámbito de la Seguridad Social en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado viene siendo algo habitual y la Ley 3/2017 no fue una excepción en este sentido, como se referirá más adelante. Sin embargo, ya bien entrado 2018 los acontecimientos políticos y la

257. Véase capítulo I de esta Memoria, apartado 3.1, *Situación económica y perspectivas.*

258. Comisión Europea, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.* Basado en el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2018* y en el *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2018.* Bruselas 7 de marzo de 2018, SWD (2018) 207 final.

RECUADRO III-8. EL SISTEMA DE PENSIONES ESPAÑOL: REFORMAS Y RETOS

Síntesis de las principales conclusiones del informe de la Comisión sobre la evolución de los desequilibrios macroeconómicos de España, en relación con el sistema de pensiones español

Sostenibilidad prácticamente garantizada

(...) España llevó a cabo dos importantes reformas (adoptadas en 2011 y 2013, respectivamente) con el fin de mejorar la sostenibilidad presupuestaria del sistema de pensiones. Como consecuencia, la sostenibilidad en su forma actual está prácticamente garantizada por el propio diseño del sistema, siempre que sus diversos mecanismos puedan funcionar según lo previsto. Las previsiones más recientes para España confirman que, debido a la importante caída en la ratio de prestaciones, el gasto en pensiones se mantendrá contenido con respecto a la zona del euro y la Unión Europea (DG Asuntos Económicos y Financieros, 2018).

Revalorización mínima y valor real de las pensiones

A pesar de que se ha aplicado la revalorización mínima del 0,25 por 100 durante los últimos cuatro años, la inflación contenida ha hecho hasta ahora que el valor real de las pensiones no haya sufrido menoscabo. No obstante, al haber repuntado la inflación en 2017, puede que eso ya no sea así, y que, si se sigue aplicando la revalorización mínima, se produzca una reducción gradual del valor real de las pensiones.

Adecuación futura de las pensiones, condiciones de vida y retos del mercado de trabajo

La reducción prevista de la ratio de prestaciones (es decir, la media de las pensiones públicas en relación con los salarios medios), así como de la tasa de sustitución (es decir, la media de la primera pensión pública como porcentaje del salario medio en el momento de la jubilación) se encuentran entre las mayores de la Unión Europea, y pueden tener un fuerte efecto negativo en las condiciones de vida de la población de edad avanzada en España, si bien España aún tendría la ratio de prestaciones y la tasa de sustitución en torno al nivel medio de la Unión Europea en 2060.

La adecuación de las futuras pensiones también dependerá fundamentalmente de la capacidad para hacer frente a los actuales retos del mercado de trabajo, tales como el uso generalizado de contratos temporales (y especialmente aquellos de menos de tres meses de duración), la incidencia del empleo a tiempo parcial (en particular, el trabajo a tiempo parcial involuntario), la incidencia de las carreras profesionales de corta duración, sobre todo entre las mujeres, y la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo y adaptar el lugar de trabajo a fin de permitir la prolongación de la vida laboral.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.*

inquietud de los pensionistas han llevado a la adopción coyuntural de decisiones rupturistas con las reformas adoptadas en 2013 en un contexto diferente del Pacto de

Toledo y del diálogo social, el de la búsqueda de suficiente acuerdo parlamentario para la aprobación de los presupuestos generales para 2018.

Medidas introducidas en la Ley de Reformas urgentes del trabajo autónomo

De entre las medidas introducidas por la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, a la que ya se ha hecho referencia en esta Memoria[259], las mejoras en materia de Seguridad Social de los autónomos ocupan un lugar destacado.

En concreto, a fin de facilitar la pervivencia de la actividad emprendedora, la Ley 6/2017 aborda una serie de medidas orientadas a una adaptación más flexible de las obligaciones de los autónomos para con la Seguridad Social, en atención a algunas singularidades como el hecho de que sus ingresos no son fijos, sino inciertos y variables, al igual que su actividad. Así, a partir del 1 de enero de 2018 se admitirán hasta tres altas y tres bajas dentro de cada año natural. En el mismo sentido, si la base de cotización podía modificarse hasta ahora dos veces al año, podrá hacerse hasta cuatro veces al año.

Igualmente, a partir de 2018 se rebajan los recargos aplicables en el supuesto de retrasos en el pago de las cuotas de Seguridad Social, de modo que, siempre que se abonen en el primer mes, pasan del 20 al 10 por 100.

Se incorporan también algunas mejoras reseñables de la acción protectora, en especial por lo que hace al avance en la equiparación del RETA con el RG en la cobertura de las contingencias profesionales. Así, se introduce para el conjunto de los autónomos la consideración como accidentes de trabajo de los producidos en el desplazamiento al trabajo, en equiparación con el concepto de accidentes *in itinere* del Régimen General. Este último ya era aplicable a los trabajadores autónomos económicamente dependientes, para los que la cobertura de las contingencias profesionales es obligatoria, mientras que la opción de cobertura voluntaria de las contingencias profesionales se mantiene para el resto de autónomos.

Mejoras de la acción protectora

La Ley mejora también la cuantía de la pensión de jubilación contributiva compatible con el trabajo (50 por 100 como norma general) en el supuesto de que se trate de una actividad por cuenta propia y de tener contratado, al menos, a un trabajador por cuenta ajena, circunstancia que eleva dicha cuantía al 100 por 100.

De cara al futuro, se prevé que en el ámbito del diálogo social y de los acuerdos en el seno del Pacto de Toledo, se homogeneice a todas las actividades, por cuenta propia o ajena, el régimen aplicable de compatibilidad entre pensión de jubilación contributiva y trabajo.

Unido a lo anterior, se reducen los grados de discapacidad que deben padecer los hijos mayores de 30 años de los trabajadores autónomos para poder ser contratados

259. Véase capítulo II, apartado 1.3.2, *Novedades en las políticas activas,* especialmente por lo que hace a los nuevos incentivos al autoempleo y al trabajo por cuenta propia.

por sus progenitores como trabajadores por cuenta ajena, aunque convivan con ellos, considerando sus especiales dificultades de inserción laboral. Cabe recordar que, en este caso, el ámbito de la acción protectora dispensada a dichos familiares contratados excluye la cobertura por desempleo.

La norma contiene varias previsiones de estudio en el ámbito de la Subcomisión para el estudio de la reforma del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos constituida en el Congreso de los Diputados. Así, se procederá en este ámbito a la determinación de los diferentes elementos que condicionan el concepto de habitualidad a efectos de la incorporación al RETA; la determinación de los diferentes elementos que hagan posible la implantación de un sistema de cotización a tiempo parcial para los trabajadores autónomos o la determinación de los diferentes elementos que hagan posible el acceso a la jubilación parcial de los trabajadores del citado régimen.

Futuro del trabajo autónomo: aspectos a estudiar

En noviembre de 2017 el Congreso concedió a la Subcomisión una prórroga de ocho meses para la finalización de sus trabajos.

Ley de Presupuestos Generales para 2017: novedades en Seguridad Social

Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE) vienen contemplando habitualmente algunas medidas en el ámbito de la Seguridad Social que en ocasiones responden al propio desarrollo del Pacto de Toledo y, en otras, se adentran a regular contenidos más propios de este ámbito y del diálogo social.

La tardía aprobación de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales para 2017 trajo consigo nuevas novedades en materia de Seguridad Social, entre las que destacan:

- El incremento en el 3 por 100 de la base de cotización mínima de los trabajadores autónomos, con efectos a partir del 1 de julio de 2017.
- El aumento del límite de recursos establecido para tener derecho a la prestación no contributiva por hijo a cargo, incrementando tanto el límite general (11.605,7 euros) como el de familias numerosas (17.467,4 euros), aumentándose este último 2.829,2 euros por cada hijo a cargo a partir del cuarto (disposición adicional 38.ª).
- La modificación del artículo 170.2 de la Ley general de la Seguridad Social, relativo a las competencias sobre los procesos de incapacidad temporal. Se establece que, en el supuesto del agotamiento del plazo de 365 días, si el INSS emitiera el alta médica, el mismo día en que se dicte dicha resolución cesará la colaboración obligatoria de las empresas en el pago de la IT y se abonará directamente por el INSS o entidad colaboradora durante el periodo que transcurra entre la fecha de la citada resolución y su notificación al interesado.

Además, el retraso en la aprobación de los presupuestos trajo consigo la entrada en vigor de las previsiones de mejora del permiso de paternidad contempladas en la Ley 9/2009, que venían siendo objeto de diferimiento en sucesivas Leyes de PGE. De este modo, a partir de 2017 se extiende a cuatro semanas la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida.

Desde su reanudación en septiembre de 2016 con vista a una nueva revisión de las recomendaciones adoptadas en 2011, la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Pacto de Toledo ha celebrado 37 comparecencias de expertos, 25 sesiones públicas y más de treinta reuniones a puerta cerrada. A la fecha de cierre de esta Memoria, la negociación entre los grupos parlamentarios en el seno de dicha Comisión había mostrado cierto avance en torno a algunas recomendaciones. Sin embargo, el principal escollo para alcanzar un acuerdo parecía radicar en el sistema de revalorización de las pensiones y el mantenimiento de su poder adquisitivo, habiéndose planteado propuestas por parte de algunos grupos parlamentarios como la reconsideración del IPC u otras variables a tal fin.

Pacto de Toledo, ¿acuerdo en ciernes?

En tanto se aproximaban posturas sobre estas cuestiones en la Comisión del Pacto de Toledo, ya a la altura de abril de 2018 el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 incorpora nuevas medidas que guardan relación con los contenidos que están siendo abordados en dicha Comisión, como la mejora de las pensiones mínimas, las de viudedad más bajas o la mejora de la fiscalidad de las pensiones que no superen los 17.000 euros al año.

... y reversión coyuntural de las reformas de 2013 en los presupuestos de 2018

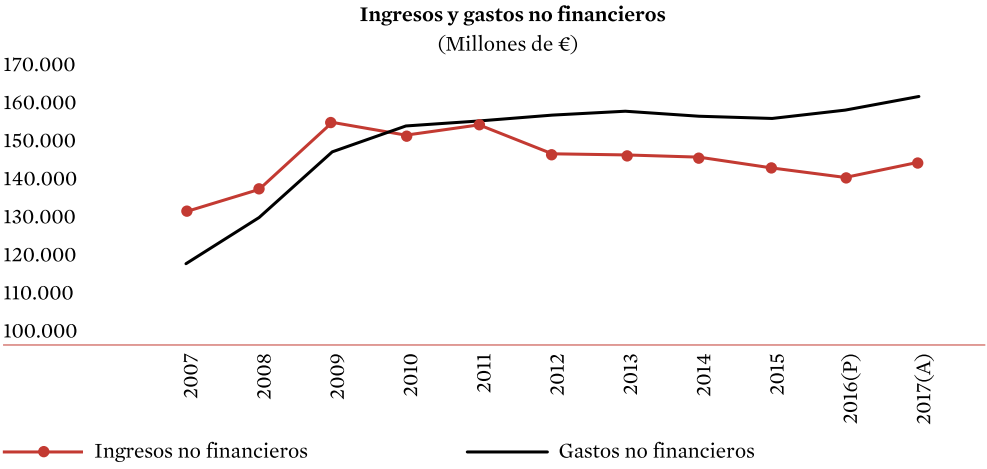
Unido a lo anterior, y más allá de los contenidos iniciales del Proyecto de PGE para 2018, en la fase de presentación de enmiendas al mismo se ha planteado, sobre la base de un acuerdo que contaría con mayoría parlamentaria, la introducción de medidas que supondrían la inaplicación de algunos aspectos de 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. Así, durante los ejercicios 2018 y 2019 no se aplicaría el factor de revalorización en la cuantía que correspondería (0,25 por 100), mientras que, en su lugar, se volvería durante ese tiempo a la consideración del IPC como variable de referencia. Asimismo, se ha propuesto el retraso hasta 2023 del comienzo de la aplicación del índice de sostenibilidad de las pensiones, previsto para 2019.

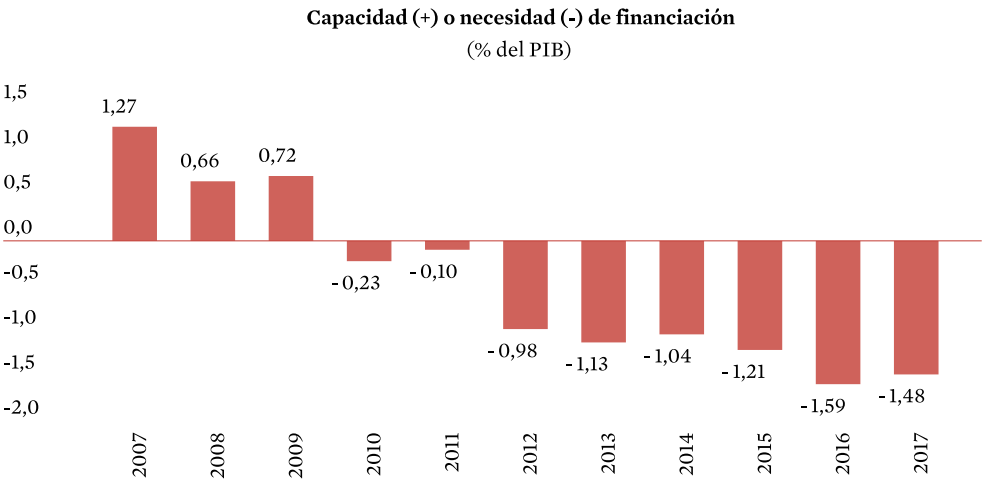
Habrá que ver cómo afecta a la dinámica del Pacto de Toledo y del diálogo social en protección social, sedes habituales del consenso en esta materia, este giro inesperado en política de pensiones en el contexto de un procedimiento ya de por sí algo anómalo, como la tramitación retardada de los presupuestos generales del Estado por segundo año consecutivo.

5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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)— registraron en 2017 un déficit del 1,48 por 100 del PIB en términos de Contabilidad Nacional[260], mejorando en 0,11 puntos porcentuales el nivel del año anterior.

GRÁFICO III-57. LAS CUENTAS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2017





(P) Previsión.
(A) Avance.
Fuente: Ministerio de Hacienda. *Intervención General de la Administración del Estado.*

260. 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.

El único agente que mantuvo las cuentas en negativo fue el sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras), con un nivel de déficit en 2017 del 1,68 por 100 del PIB que, no obstante, se sitúa por debajo del 1,79 por 100 registrado en 2016. El SEPE, por su parte, arrojó un superávit del 0,16 por 100 del PIB, resultado del menor nivel de gasto en prestaciones por desempleo (ante la reducción del número de beneficiarios[261]), y a pesar del consiguiente descenso de las transferencias procedentes del Estado. Finalmente, el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) mantuvo sus cuentas en equilibrio (el 0,03 por 100 del PIB), en el contexto de una nueva reducción del número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia.

Las previsiones apuntan a que el déficit de los Fondos de la Seguridad Social se mantendrá en los próximos años, como consecuencia de la adversa situación financiera que atraviesa el sistema de la Seguridad Social. De acuerdo con Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España (2018-2021), los Fondos de la Seguridad Social se mantendrán en déficit hasta el año 2021, mientras que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRef) considera que, con un horizonte temporal hasta el año 2022, sin medidas adicionales y pese a la mejora de la economía, el desequilibrio de la Seguridad Social se mantendrá en torno al 1,5 por 100 del PIB[262].

En este contexto, en septiembre de 2016 se constituyó la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, con el objetivo de analizar dicha situación y adoptar las reformas necesarias para asegurar su financiación y sostenibilidad. Sin embargo, aunque inicialmente se esperaba que se alcanzara un acuerdo a lo largo de 2017, a la finalización de esta Memoria aún no se habría producido.

La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2017

En términos de ejecución presupuestaria[263], el déficit del sistema de la Seguridad Social se incrementó un 1,2 por 100 en 2017, hasta alcanzar los 18.756,03 millones de euros (cuadro III-23). Sin embargo, en porcentaje del PIB, se mantuvo prácticamente constante, en el 1,61 por 100, frente al 1,66 por 100 de 2016, en base al aumento del PIB nominal y al hecho de que, por primera vez en diez años, el incremento de los ingresos no financieros del sistema superara el avance de los gastos.

261. Véase capítulo III, apartado 5.6 de esta Memoria, *Protección por desempleo.*
262. Comparecencia del presidente de la AIRef en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo del Congreso de los Diputados (8 de febrero de 2017).
263. 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-23. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2017

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 17/16 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**127.752,82**	**3,5**	**100,0**
Total operaciones corrientes	127.007,21	3,7	99,4
Cotizaciones sociales	109.037,94	5,2	85,4
De ocupados	102.890,22	5,8	80,5
Régimen general	83.650,31	6,0	65,5
R.E. Trabajadores autónomos	11.605,18	3,7	9,1
R.E. Agrario	1,34	6,3	0,0
R.E. Trabajadores del mar	360,32	5,0	0,3
R.E. Minería del carbón	124,16	–11,0	0,1
R.E. Empleados de hogar	0,23	15,0	0,0
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	7.148,68	6,8	5,6
De desempleados	6.018,02	–3,3	4,7
Cese de actividad de trabajadores autónomos	129,71	–3,3	0,1
Transferencias corrientes	16.273,20	1,3	12,7
Del Estado y organismos autónomos	12.902,70	–0,3	10,1
De la Seguridad Social	3.331,29	8,2	2,6
De comunidades autónomas	2,90	–47,3	0,0
De empresas privadas y otros	36,31	2,7	0,0
Otros ingresos corrientes	1.696,07	–38,1	1,3
Tasas y otros ingresos	959,99	–5,6	0,8
Ingresos patrimoniales	736,08	–57,3	0,6
Total ingresos de capital	745,61	–22,4	0,6
Total gastos no financieros	**146.508,85**	**3,2**	**100,0**
Total operaciones corrientes	145.683,30	3,4	99,4
Gastos de personal	2.231,82	–1,8	1,5
Gastos corrientes de bienes y servicios	1.346,25	2,3	0,9
Gastos financieros	8,24	–35,6	0,0
Transferencias corrientes	142.096,99	3,5	97,0
Transferencias contributivas	129.805,13	3,9	88,6
Pensiones	115.728,71	3,4	79,0
Incapacidad permanente	12.237,92	1,7	8,4
Jubilación	82.843,48	4,0	56,5
Viudedad	18.814,93	2,0	12,8
Orfandad	1.553,32	1,8	1,1
A favor de familiares	279,06	5,4	0,2
Subsidios y otras prestaciones	10.375,40	9,1	7,1
Incapacidad temporal	7.592,29	10,2	5,2
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.363,24	8,3	1,6
Otras prestaciones[1]	419,87	–4,0	0,3
Otras transferencias corrientes[2]	3.701,02	6,9	2,5

CUADRO III-23. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2017 *(continuación)*

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 17/16 (%)	Estructura (%)
Transferencias no contributivas	12.291,86	–0,6	8,4
Pensiones de invalidez	1.058,55	0,2	0,7
Pensiones de jubilación	1.236,20	1,3	0,8
Compl. a mínimos pensiones contributivas	6.991,69	–2,3	4,8
Prestaciones familiares	1.526,55	2,3	1,0
Otros subsidios y prestaciones(3)	87,71	0,1	0,1
Otras transferencias corrientes(4)	1.391,16	2,2	0,9
Total operaciones de capital	825,55	–23,0	0,6
Saldo no financiero (millones de euros)	**–18.756,03**	**1,2**	**—**
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–1,61**	**—**	**—**

(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 transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a comunidades autónomas, 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 comunidades autónomas y al exterior.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social, IGSS.

Ingresos no financieros

Los ingresos no financieros del sistema de la Seguridad Social se incrementaron un 3,5 por 100 en tasa interanual, frente al 3,2 por 100 de avance de los gastos, gracias al buen comportamiento de las cotizaciones sociales y, en menor medida, de las transferencias corrientes. Por el contrario, volvieron a caer los ingresos patrimoniales por el descenso de los 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, así como los ingresos de capital.

Las cotizaciones sociales representan el grueso de los ingresos del sistema, con un peso del 85,4 por 100 del total y una participación del 9,4 por 100 sobre el PIB. En 2017 alcanzaron los 109.036 millones de euros, de los cuales, un 88 por 100 se correspondieron con cotizaciones de ocupados en los diferentes regímenes de la Seguridad Social, un 7 por 100 con cotizaciones procedentes de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y un 6 por 100 con cotizaciones de desempleados y del cese de actividad de trabajadores autónomos.

Mejora la recaudación por cotizaciones sociales

A pesar de la paulatina recuperación del empleo y, en consecuencia, de la afiliación desde el año 2014, los ingresos por cotizaciones sociales habían venido registrando crecimientos muy moderados hasta 2017, debido a factores como las menores bases de cotización —en línea con la evolución de los salarios—, la elevada tasa de desempleo, la segmentación del mercado laboral (en términos de temporalidad y parcialidad) o el

importante crecimiento registrado en los últimos años por las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social. Ejemplo de ello es que en 2015, mientras que la afiliación en el Régimen General crecía un 4,4 por 100, la base media mensual de cotización cayó un 0,5 por 100, cuando los años previos a la crisis, ambas variables crecían a tasas similares, del entorno del 4 por 100.

En 2017, sin embargo, los ingresos por cotizaciones sociales se incrementan un 5,2 por 100, debido al avance en un 5,8 por 100 de las procedentes de los ocupados, que se vieron favorecidas por la mejora de la afiliación en alta laboral (como se verá más adelante), el aumento de los salarios nominales (con un incremento de la remuneración media por asalariado del 0,1 por 100, frente a la caída del 0,3 por 100 en 2016[264]), la subida de las bases de cotización (del 3 por 100 tanto la máxima como la mínima del Régimen Especial de Autónomos), y el efecto sobre la base mínima del Régimen General del incremento en un 8 por 100 del SMI. Por su parte, tanto las cotizaciones de desempleados como de cese de actividad de autónomos se redujeron un 3,3 por 100, en línea con la reducción del desempleo.

En cualquier caso, los ingresos por cotizaciones todavía se sitúan por debajo de los gastos en transferencias contributivas, manteniéndose el saldo contributivo en negativo.

La favorable evolución de la actividad económica y, en consecuencia, del empleo, permitió que la afiliación en alta laboral continuara recuperándose a lo largo de 2017.

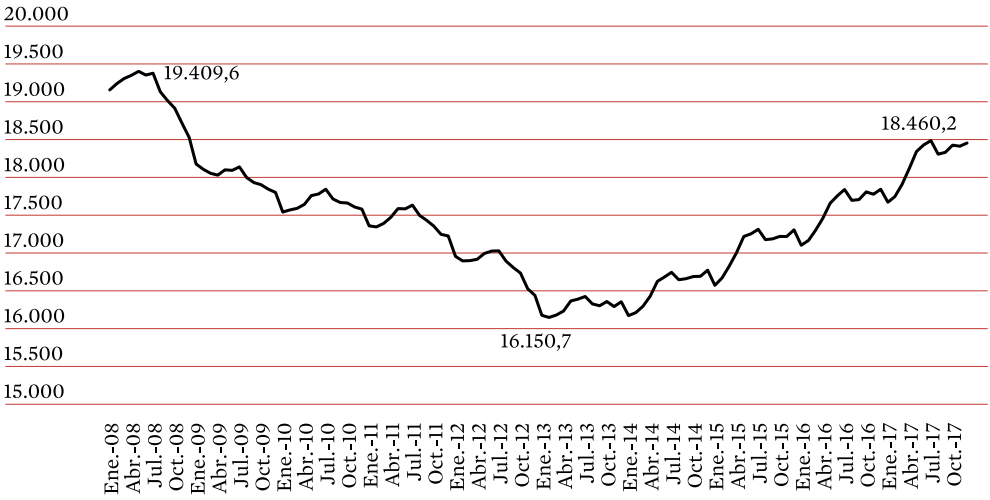
Nuevo aumento de la afiliación en alta a la Seguridad Social

En el mes de diciembre se registraron 18.460.201 afiliaciones en media mensual, lo que supuso una tasa de variación interanual del 3,4 por 100, equivalente a 611.146 afiliaciones más que las correspondientes al mismo mes del año anterior (gráfico III-58). Dicha magnitud de afiliaciones se sitúa en niveles próximos a los de finales de 2008, habiéndose recuperado más de 2,3 millones desde el mínimo alcanzado en febrero de 2013. En cualquier caso, se sitúa todavía cerca de un millón por debajo de las existentes en 2007, previamente al estallido de la crisis económica y financiera.

La mejora de la afiliación fue algo superior en el caso de los varones, con un avance interanual del 3,5 por 100, equivalente a 334.587 afiliaciones más, frente al 3,3 por 100 entre las mujeres (276.520) (cuadro III-24). Por grupos de edad, destaca el avance producido entre los trabajadores de 40 a 59 años, que con un peso superior al 50 por 100 de la afiliación en alta laboral, registran un incremento interanual de más de 400.000 afiliaciones, equivalentes a aproximadamente el 70 por 100 del aumento total producido en este periodo. También es significativo el avance que se produce entre los jóvenes de 16 a 29 años (18,1 por 100), así como entre los mayores de 65 años (12,6 por 100), aunque ambos grupos mantienen un reducido peso sobre la afiliación total.

264. Instituto Nacional de Estadística, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO III-58. AFILIACIÓN EN ALTA A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2008-2017
(En miles)



Nota: media mensual.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Afiliados ocupados a la Seguridad Social*, diciembre de 2017.

Por el contrario, el grupo de edad comprendido entre los 30 y los 39 años, que representa una cuarta parte de la afiliación total en alta, registra un descenso del 1 por 100, equivalente a 48.800 afiliaciones menos.

En este periodo, la afiliación de trabajadores extranjeros se incrementó un 7,4 por 100, lo que supuso un aumento de su participación sobre la afiliación total, hasta el 10 por 100, siendo mayoritarios los trabajadores procedentes de Rumania, Marruecos, China, Italia y Ecuador.

Todos los regímenes del sistema de la Seguridad Social, a excepción de la Minería del Carbón, registran avances en 2017. El Régimen General, que aglutina el 82,3 por 100 de las afiliaciones totales, muestra el mayor incremento, del 4,1 por 100, como consecuencia del buen comportamiento registrado por el sistema General, que contrasta con las caídas producidas en los sistemas especiales Agrario y de Empleados de Hogar. En el caso del Régimen de Autónomos, cuya afiliación representa el 17,4 por 100 del total, se produce un avance interanual de únicamente el 0,3 por 100, correspondiente en su totalidad al avance del sistema normal, en tanto que la afiliación cae entre los trabajadores agrarios por cuenta propia.

De acuerdo con el comportamiento sectorial mostrado por la economía española en 2017, las actividades que concentran un mejor comportamiento de la afiliación en alta laboral son la construcción, con un avance interanual del 7,4 por 100, seguida de los servicios y la industria, con el 3,5 y el 3,3 por 100, respectivamente.

CUADRO III-24. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2017

Afiliados en alta laboral	Número	Peso sobre el total (%)	Var. anual Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Total	**18.460.201**	**100,0**	**3,4**	**611.146**
Sexo				
Varones	9.906.152	53,7	3,5	334.587
Mujeres	8.554.010	46,3	3,3	276.520
Grupo de edad				
De 16 a 19 años	120.375	0,7	18,1	18.484
De 20 a 24 años	867.544	4,7	7,0	56.617
De 25 a 29 años	1.661.229	9,0	3,3	53.542
De 30 a 34 años	2.064.358	11,2	–1,0	–21.074
De 35 a 39 años	2.640.081	14,3	–1,0	–27.753
De 40 a 44 años	2.935.560	15,9	3,7	105.120
De 45 a 49 años	2.665.815	14,4	4,2	107.766
De 50 a 54 años	2.377.568	12,9	5,3	119.160
De 55 a 59 años	1.845.505	10,0	5,8	101.835
De 60 a 64 años	1.101.224	6,0	7,5	77.236
65 y más años	180.842	1,0	12,6	20.169
Regímenes				
Régimen General	15.191.483	82,3	4,1	599.575
General	13.969.395	75,7	4,6	619.304
Cuidadores no profesionales	8.526	0,0	–12,9	–1.259
Sistema Especial Agrario	801.899	4,3	–1,5	–12.073
Sistema Especial Hogar	420.189	2,3	–1,8	–7.656
R.E. Autónomos	3.204.678	17,4	0,3	10.468
Sistema Normal	3.016.080	16,3	0,4	12.299
Sistema Especial Trabajadadores Agrarios (SETA)	188.598	1,0	–1,0	–1.831
R.E. Trabajadores del mar	61.617	0,3	2,3	1.396
R.E. Minería del carbón	2.423	0,0	–10,8	–293
Actividad económica				
Agricultura, ganadería y pesca	1.163.148	6,3	–0,7	–7.978
Industria	2.216.388	12,0	3,3	70.225
Construcción	1.141.145	6,2	7,4	78.458
Servicios	13.939.519	75,5	3,5	470.441
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)[1]	**13.852.979**	**75,0**	**4,6**	**607.822**
Ingenieros y licenciados	1.463.924	7,9	6,4	88.080
Ingenieros técnicos. Peritos	1.127.225	6,1	5,2	55.909
Jefes administrativos	637.491	3,5	3,9	23.641
Ayudantes no titulados	547.833	3,0	4,1	21.384
Oficiales administrativos	1.843.171	10,0	2,9	52.563
Subalternos	678.797	3,7	3,8	24.916
Auxiliares administrativos	1.822.202	9,9	4,8	84.140
Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.377.519	12,9	5,5	124.666

CUADRO III-24. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2017
(continuación)

Afiliados en alta laboral	Número	Peso sobre el total(%)	Var. anual Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Oficiales de 3.ª y especialistas	1.479.664	8,0	5,2	72.621
Trabajadores > 18 años no cualificados	1.870.683	10,1	3,3	59.558
Trabajadores menores 18 años	4.220	0,0	8,5	331
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S. E. Hogar y Agrario)	**13.969.395**	**75,7**	**4,6**	**619.304**
Formación y prácticas	175.987	1,0	–13,5	–27.451
Indefinidos	8.559.593	46,4	3,9	319.979
Jornada completa	6.700.283	36,3	3,9	249.513
Jornada parcial	1.546.416	8,4	3,8	56.203
Fijos discontinuos	312.894	1,7	4,8	14.263
Temporales	4.204.565	22,8	8,3	323.946
Jornada completa	2.574.348	13,9	11,9	273.435
Jornada parcial	1.630.217	8,8	3,2	50.511
Otros(2)	1.029.249	5,6	0,3	2.829
Afiliados extranjeros	**1.837.901**	**10,0**	**7,4**	**126.043**
De la Unión Europea	765.346	4,1	7,0	49.919
De países no Unión Europea	1.072.554	5,8	7,6	76.123

(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.

No obstante, en términos absolutos, destacan los servicios, dado el elevado peso que representan en la economía española, habiéndose producido en este sector un aumento de la afiliación equivalente a 470.441 efectivos, con un especial dinamismo de los servicios de no mercado, como Administración pública, educación y sanidad, y de las actividades relacionadas con la construcción, el comercio y la hostelería.

Esto explica que los grupos de cotización que más crecen en este periodo sean el de oficiales de 1.ª y 2.ª, con cerca de 125.000 afiliaciones nuevas, seguido de ingenieros y licenciados (88.000) y auxiliares administrativos (84.000). Por otra parte, y relacionado también con el comportamiento sectorial descrito, se observa un incremento significativo de las afiliaciones correspondientes a contratos temporales, del 8,3 por 100, frente al avance del 3,9 por 100 de los indefinidos.

Bonificaciones y reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social

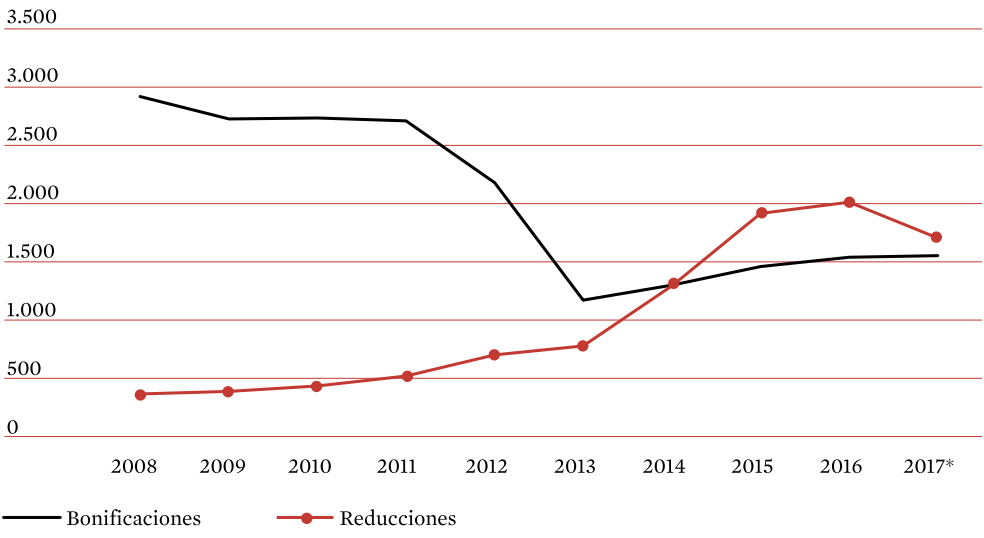
La evolución de la recaudación por cotizaciones sociales viene también determinada por el comportamiento de las bonificaciones y reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social, en el contexto de las políticas activas de empleo. En el caso de las bonificaciones aplicadas a los contratos, existe una compensación para el sistema, a través de la

correspondiente transferencia del SEPE, mientras que las reducciones son asumidas directamente por el sistema, lo que se traduce en menores ingresos.

Como consecuencia de las diferentes modificaciones normativas aprobadas en el contexto de la crisis para favorecer la contratación laboral, desde el año 2015 las reducciones superan a las bonificaciones, habiéndose producido entre los años 2008 y 2016 un incremento de las primeras del 450 por 100, frente a una reducción de las bonificaciones de cerca del 50 por 100. Sin embargo, en el año 2017 se produce un descenso en la cuantía de las reducciones de cuotas, del 15,3 por 100, hasta los 1.692,4 millones de euros (gráfico III-59), que podría estar relacionada en parte con el cambio producido en las ayudas vinculadas a la Garantía Juvenil, que habrían pasado a configurarse como bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE en lugar de reducciones[265]. En todo caso, quedaría pendiente dar pleno cumplimiento a la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Además, y al margen de los debates que se están desarrollando en la actualidad en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, la mejora de los ingresos requiere seguir incidiendo en la creación de empleo, ya que, si bien es cierto que la afiliación ha mejorado considerablemente en los últimos años, todavía no ha alcanzado los niveles

GRÁFICO III-59. BONIFICACIONES Y REDUCCIONES DE COTIZACIONES, 2008-2017
(Millones de euros)



* Previsión de liquidación.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

265. Véase capítulo II, apartado 1.3.2 de esta Memoria.

previos a la crisis. Asimismo, tal y como recomienda la Comisión Europea[266], sería necesario mejorar aquellas características del empleo que más repercuten en el nivel de ingresos del sistema, como son fundamentalmente la elevada incidencia de la contratación temporal y del empleo a tiempo parcial involuntario.

Gastos no financieros del sistema

Durante los últimos años los gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social han mostrado una evolución moderada, debido fundamentalmente a los primeros efectos de las reformas de 2011 y 2013[267]. En concreto, las modificaciones que introdujo la reforma de 2011[268] están afectando a las cuantías de las pensiones de entrada al sistema que, aunque siguen siendo más elevadas que las que causan baja, han comenzado a reducirse en 2017 y, en el caso de las de jubilación, desde 2016. A esta tendencia contribuirá previsiblemente la futura introducción del Factor de sostenibilidad. Por su parte, el Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) que entró en vigor en 2014 ha supuesto la contención del crecimiento del conjunto de pensiones en vigor.

En 2017 los gastos no financieros aumentaron un 3,2 por 100, hasta alcanzar 146.509 millones de euros, de los cuales, el 97 por 100 se correspondieron con transferencias corrientes, que engloban el conjunto de transferencias a familias por prestaciones económicas. Dentro de estas, la partida más importante es la de pensiones contributivas, que con un peso del 79 por 100 sobre el gasto total, registró un incremento del 3,4 por 100, en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas, de la pensión media y de la revalorización anual, que por cuarto año consecutivo fue del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones del sistema. Las pensiones más numerosas son las de jubilación, cuyo gasto se incrementó un 4 por 100, mientras que el correspondiente a las pensiones de viudedad lo hizo un 2 por 100 y un 1,7 por 100 las de incapacidad permanente.

En lo que respecta a los subsidios y otras prestaciones, el avance fue del 9,1 por 100, destacando la partida de incapacidad temporal, con un crecimiento del 10,2 por 100, y la de maternidad, paternidad y riesgos durante el embarazo y la lactancia, con un avance del 8,3 por 100, en ambos casos debido fundamentalmente al aumento del empleo.

Por su parte, el gasto en transferencias no contributivas, que supone el 8,4 por 100 del total, siguió reduciéndose en 2017, un 0,6 por 100, debido a la caída en un 2,3 por 100 del gasto en complementos a mínimos. Desde que entrara en vigor el índice de

266. Véase SWD (2018) 207 final. Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y apartado 5.1, *Tendencias en protección social en el marco europeo* del capítulo III de esta Memoria.
267. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y 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.
268. Véase capítulo III, apartado 5.4 de esta Memoria.

revalorización de las pensiones en 2014 esta partida no ha dejado de reducirse año tras año, debido a que la baja revalorización del conjunto de pensiones del sistema, incluidas las mínimas (del 0,25 por 100), implica que cada vez sea menor el número de altas que no alcanzan las cuantías mínimas y que, por tanto, requieran complementos a mínimos.

Tras los complementos a mínimos, el mayor volumen de gasto en prestaciones no contributivas se corresponde con las pensiones de jubilación e invalidez, las cuales muestran en 2017 avances del 4 y del 1,7 por 100, respectivamente. Por su parte, el gasto en prestaciones familiares muestra un incremento del 2,3 por 100, y un 0,1 por 100 el relativo a otros subsidios y prestaciones, donde se incluyen prestaciones de 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.

Finalmente, cabe destacar el descenso de los gastos de personal, del 1,8 por 100, a pesar de la subida en un 1 por 100 de la remuneración de los empleados públicos, así como un avance de los gastos corrientes de bienes y servicios del 2,3 por 100.

Los problemas de liquidez del sistema en determinados momentos del año para hacer frente al pago de las obligaciones relativas a las pensiones de carácter contributivo, llevaron a la Seguridad Social a hacer uso en 2017 de 17.292 millones de euros de recursos adicionales, de los cuales 10.192 millones se correspondieron con el préstamos otorgado por el Estado con cargo a los PGE y 7.100 millones de euros con el Fondo de Reserva. Además, las disposiciones netas del Fondo de Contingencias profesionales de la Seguridad Social ascendieron a 554,9 millones de euros.

Situación del Fondo de Reserva de la Seguridad Social

Desde que en 2012 se empezara a disponer del Fondo de Reserva, en el contexto de la crisis, este se ha reducido un 88 por 100, desde el máximo obtenido en el año 2011 de 66.815 millones de euros (el 6,2 por 100 del PIB) a los 8.095 millones de euros de 2017, equivalentes al 0,7 por 100 del PIB.

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, financiadas a través de cotizaciones sociales de trabajadores y empresas. El grueso de estas prestaciones son pensiones de jubilación, cuyo gasto anual viene determinado fundamentalmente por el comportamiento del colectivo de pensionistas, por la variación de la pensión media y por la revalorización general de las pensiones.

En la esfera no contributiva destacan las partidas de gasto correspondientes a los complementos a mínimos de pensiones contributivas, las pensiones no contributivas

de invalidez y jubilación y las prestaciones familiares. En este ámbito, la financiación se realiza mediante transferencias del Estado.

5.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2017

En el año 2017 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a un total de 8,6 millones de pensionistas, ascendiendo el número de pensiones a 9,5 millones. Esta diferencia responde al hecho de que cerca de un 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[269], o bien se trate de otras pensiones públicas ajenas al Sistema[270].

El 61,2 por 100 de las pensiones en vigor son de jubilación; el 24,8 por 100 de viudedad y el 10 por 100 de incapacidad permanente, representando las pensiones de orfandad y en favor de familiares únicamente el 3,6 y el 0,4 por 100, respectivamente (cuadro III-25).

Como consecuencia de los cambios acaecidos en la composición del empleo en las últimas décadas y debido, más recientemente, a diferentes modificaciones legales introducidas en los regímenes agrario y de empleados de hogar[271], en la actualidad, la gran mayoría de las pensiones, el 71,5 por 100, quedan encuadradas en el Régimen General de la Seguridad Social, y un 20,5 por 100 en el de Autónomos.

En términos de evolución, el número de pensiones ha venido incrementándose en los tres últimos años a un ritmo anual del 1,1 por 100, registrando el mayor incremento las pensiones de jubilación, con un avance del 1,6 por 100, que en cualquier caso se sitúa por debajo de la media de la última década.

Estructura de las pensiones por sexo y edad

La estructura de las pensiones por sexo y edad está estrechamente relacionada con la pirámide poblacional y, muy especialmente con el proceso de envejecimiento de la población española, así como con las diversas pautas de acceso a las prestaciones. En la actualidad, por cada 100 personas mayores de 65 años, hay 85 pensiones contributivas, especialmente de jubilación y viudedad. Un 6 por 100 de los menores de 14 años percibe una pensión de orfandad y un 6,3 por 100 de las personas comprendidas entre los 15 y los 64 años es beneficiario de una pensión, mayoritariamente de incapacidad permanente o de viudedad.

269. Titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con ajenas.
270. 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.
271. 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.

CUADRO III-25. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2017

(En pensiones, euros y porcentaje)

	Total			Mujeres				Varones			
Número de pensiones en vigor	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	% sobre ambos sexos	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	% sobre ambos sexos	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clases											
Incapacidad permanente	947.130	10,0	0,9	336.529	35,5	6,9	1,9	610.591	64,5	13,2	0,4
Jubilación	5.826.122	61,2	1,6	2.183.808	37,5	44,6	2,7	3.642.247	62,5	78,8	1,0
Viudedad	2.360.395	24,8	0,1	2.180.382	92,4	44,6	–0,1	179.985	7,6	3,9	1,6
Orfandad	340.427	3,6	0,0	162.139	47,6	3,3	–0,2	178.234	52,4	3,9	0,2
Favor familiar	40.727	0,4	2,6	29.026	71,3	0,6	0,7	11.701	28,7	0,3	7,5
Regímenes											
General	6.799.072	71,5	1,8	3.375.972	49,7	69,0	2,4	3.423.008	50,3	74,0	1,1
Autónomos	1.947.950	20,5	0,5	1.042.564	53,5	21,3	–0,1	905.339	46,5	19,6	1,1
Trabajadores del mar	127.875	1,3	–0,9	53.823	42,1	1,1	–0,4	74.050	57,9	1,6	–1,2
Minería del carbón	65.576	0,7	–0,8	24.570	37,5	0,5	–1,1	41.003	62,5	0,9	–0,6
Accidentes de trabajo	205.761	2,2	–0,3	80.198	39,0	1,6	–0,5	125.556	61,0	2,7	–0,2
Enfermedades profesionales	37.209	0,4	–2,1	17.887	48,1	0,4	–2,4	19.322	51,9	0,4	–1,9
SOVI	331.358	3,5	–5,0	296.870	89,6	6,1	–4,6	34.480	10,4	0,7	–8,6
Total	**9.514.801**	**100,0**	**1,1**	**4.891.885**	**51,4**	**100,0**	**1,3**	**4.622.758**	**48,6**	**100,0**	**0,9**

CUADRO III-25. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, POR SEXO, EN 2017 *(continuación)*

(En pensiones, euros y porcentaje)

	Total			Mujeres				Varones			
Pensión media	**Euros/mes**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros/mes**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros/mes**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**
Clases											
Incapacidad permanente	936,00	101,7	0,7	827,52	88,4	115,7	1,4	995,80	106,4	87,5	0,4
Jubilación	1.063,50	115,5	2,0	781,10	73,4	109,2	3,2	1.232,83	115,9	108,4	1,8
Viudedad	646,40	70,2	1,3	659,66	102,1	92,2	1,4	485,71	75,1	42,7	0,8
Orfandad	379,43	41,2	1,3	379,23	99,9	53,0	1,2	379,63	100,1	33,4	1,4
Favor familiar	535,27	58,1	1,8	548,09	102,4	76,6	1,7	503,47	94,1	44,3	2,7
Regímenes											
General	1.017,33	110,5	1,8	795,32	78,2	111,2	2,3	1.236,29	121,5	108,7	1,6
Autónomos	638,82	69,4	1,5	541,64	84,8	75,7	1,4	750,74	117,5	66,0	1,4
Trabajadores del mar	956,38	103,9	1,2	635,14	66,4	88,8	1,3	1.189,87	124,4	104,6	1,4
Minería del carbón	1.595,87	173,4	2,0	878,20	55,0	122,7	2,2	2.025,98	127,0	178,1	1,8
Accidentes de trabajo	973,80	105,8	1,6	807,91	83,0	112,9	1,6	1.079,78	110,9	94,9	1,5
Enfermedades profesionales	1.195,34	129,8	0,9	943,15	78,9	131,8	2,0	1.428,80	119,5	125,6	0,2
SOVI	381,08	41,4	–0,1	380,19	99,8	53,1	–0,2	388,81	102,0	34,2	0,3
Total	**920,60**	**100,0**	**1,9**	**715,46**	**77,7**	**100,0**	**2,4**	**1.137,69**	**123,6**	**100,0**	**1,6**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

El 51,4 por 100 de las pensiones contributivas en vigor tiene como beneficiaria a una mujer, si bien las mujeres representan el 48,2 por 100 del total de colectivo de pensionistas. La práctica totalidad de las pensiones de titularidad femenina se corresponde con jubilación y viudedad, mientras que entre los varones son mayoría las pensiones de jubilación, seguidas de las de incapacidad permanente.

La pensión media del Sistema se situó en 2017 en 920,6 euros mensuales, con diferencias significativas entre clases de pensión y régimen de afiliación. La cuantía más elevada es la de la pensión de jubilación, con 1.063,5 euros mensuales, seguida de la incapacidad permanente, con 936 euros. A las de viudedad, por su parte, le corresponde una pensión media de 646,4 euros, mientras que las de orfandad y la pensión en favor de familiares, muestran unas cuantías medias de 376,4 y 528,6 euros mensuales, respectivamente.

La pensión media del sistema

Por regímenes, la pensión media más elevada la registra el Régimen Especial de Minería del Carbón, con 1.595,9 euros. Le sigue la correspondiente a enfermedades profesionales, con 1.195,3 euros y la del Régimen General, con 1.017,3 euros. El RETA, por su parte, registra una cuantía media de 638,8 euros mensuales, la menor del sistema, tras el SOVI.

La cuantía mínima de pensión, fijada anualmente por los PGE, para las pensiones de jubilación se situaba en 2017 en 11.016,6 euros anuales (786,9 euros mensuales) para aquellos titulares de 65 o más años de edad con cónyuge a cargo, 8.927,8 (637,7 euros mensuales) para unidades económicas unipersonales y 8.471,40 (605,1 euros mensuales) para mayores con cónyuge no a cargo. Por su parte, la pensión máxima alcanzó los 36.031,8 euros anuales o 2.573,7 euros en términos mensuales.

El 51 por 100 de las pensiones en vigor muestran unas cuantías inferiores a los 700 euros mensuales, es decir, no llegan a alcanzar el salario mínimo interprofesional, porcentaje que asciende hasta el 85 por 100 en el caso de pensiones percibidas por mujeres, frente al 54,6 por 100 de las correspondientes a varones. Entre las pensiones que superan los 1.000 euros, que representan el 31 por 100 del total, el porcentaje correspondiente a pensiones de titularidad masculina es del 29,4 por 100, mientras que únicamente el 6,7 por 100 de las pensiones percibidas por mujeres superan dicha cuantía.

De hecho, la pensión media de las mujeres se situaba en 2017 en 715,5 euros mensuales, frente a una media de 1.137,7 euros entre los varones, siendo especialmente elevadas las diferencias observadas en las pensiones de jubilación, como se verá más adelante. En cambio, en las pensiones más bajas, como las de viudedad, orfandad y en favor de familiares, la cantidad percibida por las mujeres es superior a la de los varones. Se mantienen, por tanto, importantes diferencias por sexo en la cuantía de las pensiones que responden en gran medida a la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y a rasgos diferenciales en los empleos que ocupan. Además, las

mujeres se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de perceptores de complementos a mínimos y perciben, en mayor medida que los hombres, pensiones asistenciales y de carácter no contributivo.

En este contexto, el nuevo complemento por maternidad en pensiones contributivas[272] que entró en vigor en 2016 podría tener un impacto positivo sobre la pensión media de las nuevas altas de las mujeres, que previsiblemente contribuirá a reducir las diferencias por sexo. En 2017 el 60 por 100 de las altas de pensiones reconocidas a mujeres tenían complemento por maternidad, situándose el número total de pensiones con dicho complemento en 253.000, de las cuales un 40 por 100 son de jubilación, un 9 por 100 de incapacidad permanente y un 51 por 100 de viudedad.

Cabe recordar que en el ámbito de las instituciones europeas se están abriendo paso propuestas en torno a la brecha de género en las pensiones[273]. En este sentido, el Parlamento Europeo aprobó en 2017 una resolución sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones[274]. Entre otras recomendaciones, insta a los Estados miembros y a la Comisión a que sigan estudiando esta cuestión con miras a diseñar indicadores formales y fiables de dicha brecha, detectar los diferentes factores subyacentes a la misma, hacer un seguimiento de su evolución y establecer objetivos de reducción claramente definidos.

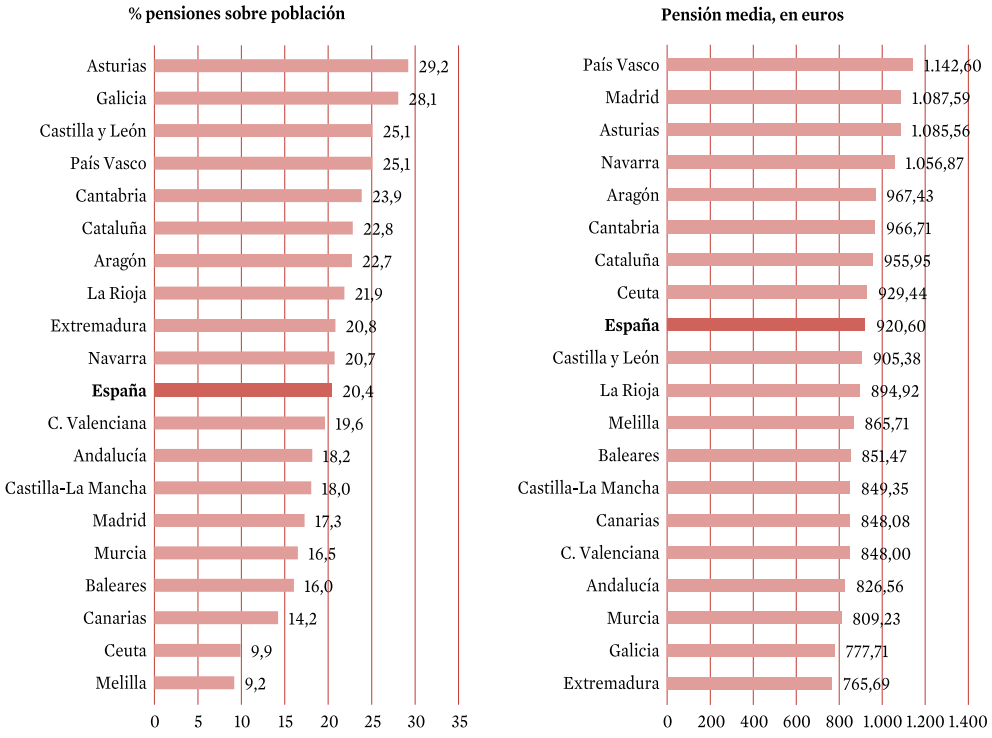
En lo que respecta a la evolución anual de la pensión media, cabe señalar que en los últimos años se ha producido una significativa desaceleración, pasando de una tasa de variación media anual del entorno del 5 por 100 durante la primera década de los años 2000, hasta variaciones inferiores al 2 por 100 en los últimos cuatro años. Dicha ralentización viene explicada en gran medida por el cambio en el sistema de revalorización de las pensiones, tras la entrada en vigor en el año 2014 de 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 se ha traducido desde entonces en incrementos interanuales de la cuantía del conjunto de las pensiones del sistema del 0,25 por 100.

Diferencias por comunidades autónomas

La distribución de las pensiones contributivas en vigor por comunidades autónomas viene determinada fundamentalmente por factores demográficos como el tamaño poblacional y la estructura por edades, así como por la especialización productiva regional y la participación laboral existente en cada territorio.

272. El complemento por maternidad consiste en la aplicación a la cuantía inicial de la pensión de las mujeres de un porcentaje determinado en función del número de hijos: el 5 por 100 para mujeres con dos hijos, 10 por 100 para tres hijos y 15 por 100 para cuatro o más.
273. De acuerdo con datos de Eurostat, en 2015 la brecha de género en pensiones en España se situaba en el 32,47 por 100 para las personas mayores de 65 años, situándose la media de la UE-28 en el 36,32 por 100.
274. Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de junio de 2017, sobre la necesidad de una estrategia de la Unión para eliminar y prevenir la brecha de género en materia de pensiones (2016/2061/ [INI]).

GRÁFICO III-60. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

Debido a su mayor población, las regiones que registran un mayor número de pensiones son Cataluña, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana, donde se concentran el 56 por 100 de las pensiones totales. Sin embargo, teniendo en cuenta el tamaño de cada territorio, destacan Asturias, Galicia, Castilla y León y el País Vasco, por su mayor índice de envejecimiento (gráfico III-60).

En lo que se refiere a la cuantía de las pensiones, los niveles más altos los registran el País Vasco, Madrid, Asturias y Navarra, con una pensión media superior a los 1.000 euros mensuales, mientras que en el extremo opuesto se sitúan Extremadura y Galicia con menos de 800 euros. Estas diferencias responden en gran medida a las diferentes estructuras productivas regionales que, en última instancia, determinan los niveles salariales y el nivel de empleo de cada territorio.

Las pensiones de jubilación

La obtención de una pensión contributiva de jubilación requiere, como regla general, haber alcanzado la edad legal de jubilación y 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.

Efectos de las reformas de 2011 y 2013

En 2017 han podido apreciarse los efectos de las últimas reformas adoptadas en el sistema de la Seguridad Social, a través de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y de 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.

Cabe recordar que la Ley 27/2011 introdujo importantes modificaciones en la configuración de la pensión de jubilación, sus requisitos y modalidades de acceso, así como en la determinación de su cuantía, con el objetivo de reducir el gasto del sistema y hacer frente a su sostenibilidad. Así, se modificó la edad de acceso a la jubilación (que aumenta desde los 65 hasta los 67 años), el periodo considerado para determinar la base reguladora (de 15 a 25 años) y el número de años cotizados necesarios para alcanzar el 100 por 100 de la misma (de 35 a 37 años). Se introdujeron también cambios en el acceso a las modalidades de jubilación parcial y anticipada y en la compatibilidad entre pensión y trabajo. Además, 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, se modificó el sistema de revalorización de las pensiones y se estableció un factor de sostenibilidad ligado a la esperanza de vida. La mayor parte de estas modificaciones se están realizando de forma progresiva y gradual hasta su completa implantación en el año 2027, salvo el nuevo sistema de revalorización que entró en vigor en 2014 y el factor de sostenibilidad, que estaba previsto para el año 2019, aunque finalmente entrará en vigor en 2023.

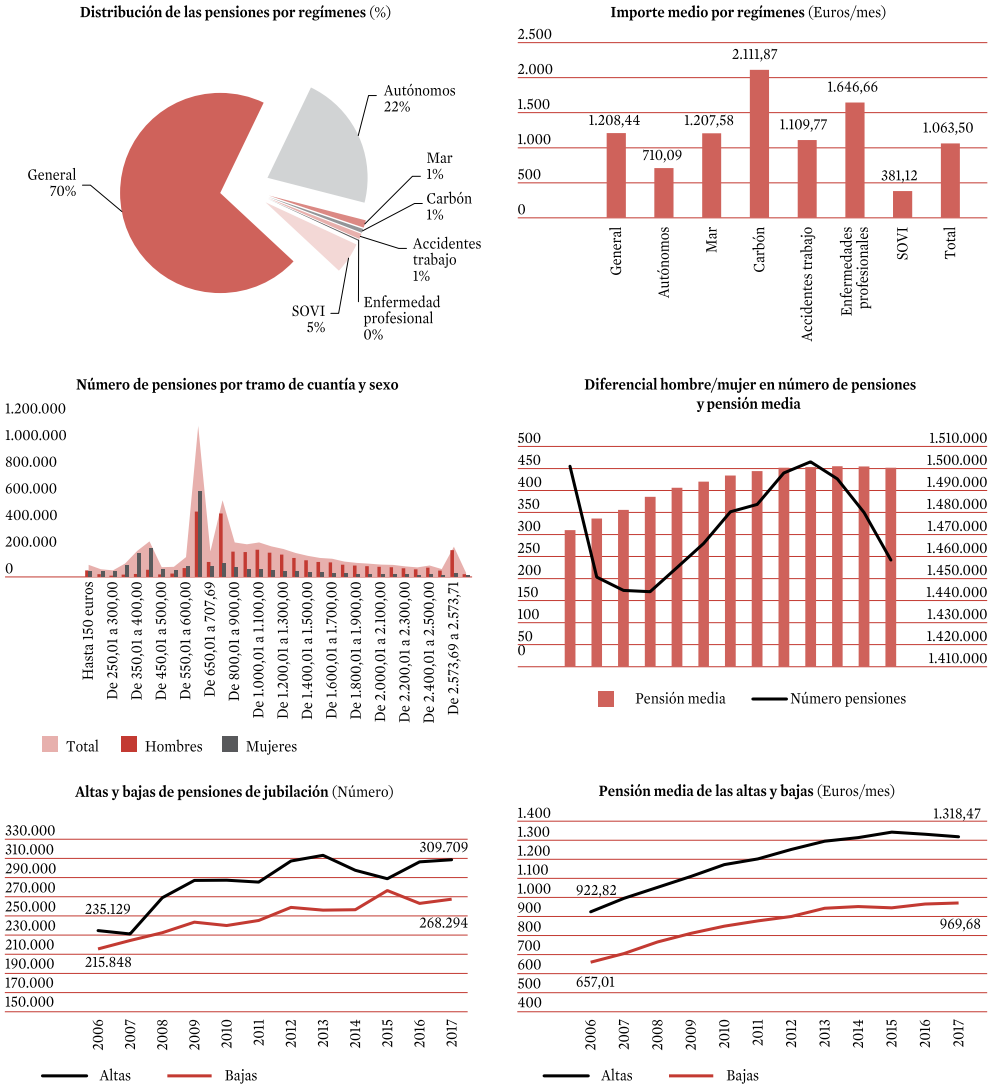
Sin embargo, sus efectos ya se están haciendo patentes en las altas de jubilación, con una desaceleración del número de nuevas altas de pensiones y una caída de la cuantía inicial en los dos últimos años, como se verá a continuación.

En 2017 la edad de acceso a la jubilación se situaba en 65 años y cinco meses, o 65 años con 36 años y tres meses de cotización; la base reguladora se calculaba con 20 años y el periodo necesario para alcanzar el 100 por 100 de la base reguladora era de 35 años y 6 meses.

Tal y como ya se ha señalado, las pensiones de jubilación constituyen el grueso del sistema contributivo de la Seguridad Social, representando en 2017 el 61,2 por 100 del total, con más de 5,8 millones de pensiones en vigor y una pensión media que alcanza los 1.063,5 euros mensuales. Estas prestaciones muestran, además, tasas de crecimiento generalmente superiores al resto de las prestaciones del sistema, en consonancia con el proceso de envejecimiento de la población española y de la paulatina incorporación de la mujer al mercado laboral.

El 70 por 100 proceden del Régimen General, donde la pensión media alcanza los 1.208,4 euros mensuales, mientras que un 22 por 100 se corresponden con el Régimen de Autónomos, con 710,1 euros al mes, siendo prácticamente testimonial la presencia del resto de regímenes especiales.

GRÁFICO III-61. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

Moderación de las altas de jubilación y nueva caída de la pensión media inicial

En los años más recientes, las altas de jubilación han mostrado una evolución dispar, como puede observarse en el gráfico III-61, relacionado tanto con factores demográficos, como con los cambios normativos señalados anteriormente que, dada su aplicación transitoria, estarían afectando a las decisiones de los individuos, ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión. De hecho, las altas de jubilación muestran

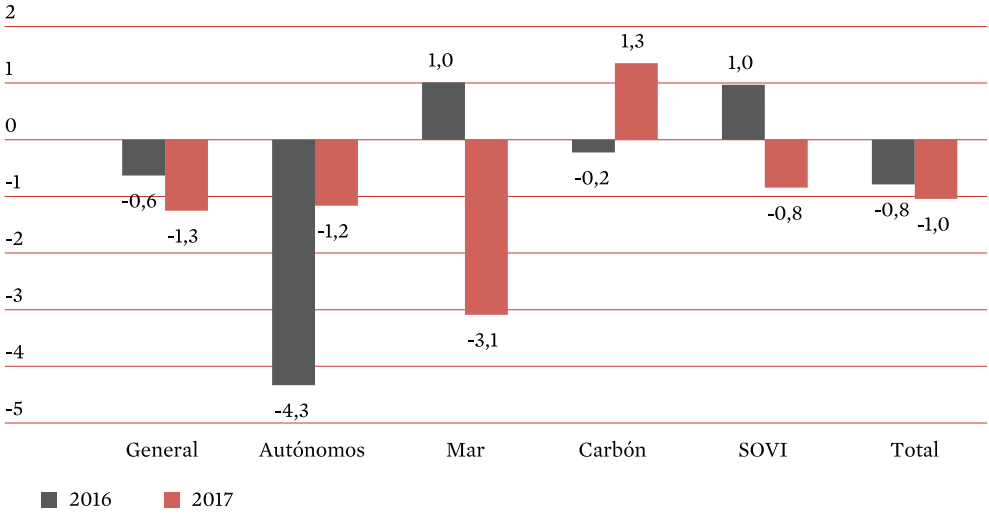
caídas significativas en los años 2014 y 2015, registrando en 2017 un avance de únicamente el 0,7 por 100. Este último año las bajas crecieron el del 1,7 por 100, lo que dio lugar a una reducción del diferencial entre altas y bajas, que habría contribuido a contener el gasto en pensiones.

Se observa, asimismo, una desaceleración de la cuantía de la pensión inicial, con descensos en los dos últimos años en prácticamente todos los regímenes de la Seguridad Social (gráfico III-62). En 2017 cae un 1 por 100, frente a un incremento de la pensión media de las bajas del 0,7 por 100, reduciéndose, en consecuencia, el diferencial entre ambas.

De esta forma, parece truncarse la tendencia de años anteriores en la que, como consecuencia de los cambios producidos en la estructura productiva de la economía española y en el mercado laboral, las variaciones de las bases reguladoras correspondientes a las nuevas pensiones venían siendo superiores a las de las bajas, afectadas, hasta la entrada en vigor del índice de revalorización de las pensiones, por las variaciones conjuntas del IPC y de las sucesivas mejoras llevadas a cabo.

Además de los efectos derivados de las modificaciones introducidas por la Ley 27/2011 y la Ley 23/2013, la cuantía de las altas de pensiones se podría estar viendo ya afectada por las consecuencias de la última crisis económica en el mercado laboral, en términos de destrucción de empleo, moderación salarial y aumento de la jornada a tiempo parcial. Así, los nuevos jubilados que durante la crisis perdieron el empleo en los últimos años de su vida laboral, habrían visto reducida su pensión inicial, mientras que la población activa especialmente afectada por la crisis, previsiblemente acusará

GRÁFICO III-62. PENSIÓN MEDIA DE LAS ALTAS DE JUBILACIÓN POR REGÍMENES, 2016 Y 2017
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones*.

en su pensión futura la minoración de sus bases de cotización y el deterioro de sus trayectorias laborales[275].

Finalmente, cabe recordar que la introducción del factor de sostenibilidad en 2019 va a suponer un recorte en la pensión inicial de los jubilados, todavía por determinar, lo que habría podido suponer el adelanto en las decisiones de jubilación de parte de la población que cumpliera ya los requisitos necesarios para acceder a la misma.

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. Así, en términos generales las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios, 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[276].

Elevadas diferencias por sexo, aunque en descenso

En 2017 las pensiones de jubilación de titularidad femenina ascendían a 2,2 millones frente a 3,6 millones entre los varones (cuadro III-25). Sin embargo, mientras que las pensiones de estos últimos han venido registrando en la última década un crecimiento medio anual del 1,5 por 100 (el 1 por 100 en los tres últimos años), el correspondiente a las mujeres está siendo superior, del 2,5 por 100, con una evolución ascendente que refleja la paulatina incorporación de la mujer al mercado laboral.

En lo que respecta a la cuantía de la pensión, en el año 2017 la pensión percibida por las jubiladas era de 781,1 euros mensuales, mientras que la pensión media de los varones ascendía a 1.232,8 euros. Es decir, los varones perciben de media 451,7 euros más al mes que las jubiladas. Sin embargo, en este caso también se ha ido reduciendo el diferencial como reflejo de los cambios en la participación laboral de las mujeres que entran a la jubilación. De hecho, si en lugar de las pensiones en vigor se consideran las altas de pensiones, la diferencia se reduce a 319,4 euros (1.444,7 euros los varones frente a 1.125,3 euros las mujeres).

En 2017 el 67,4 por 100 de las altas de pensiones de jubilación alcanzó 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 (cuadro III-26). Dicho porcentaje se sitúa por debajo del 70,8 por 100 del año 2016, truncando la tendencia ascendente de los años anteriores. Al mismo tiempo se estaría produciendo un incremento de las altas de jubilación de aquellas personas que únicamente han cotizado el mínimo exigido

Se reduce el porcentaje de altas de pensiones de jubilación con acceso al 100 por 100 de la base reguladora

275. Véase Memoria CES 2016.
276. Tercer Informe CES 1/2011, *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*.

CUADRO III-26. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR REGÍMENES Y AÑOS COTIZADOS
(Porcentaje sobre el total)

		Regímenes			
Años cotizados	**Total**	**General**	**Autónomos**	**Mar**	**Carbón**
Altas de pensiones de jubilación (2017)					
≤ 15	5,32	5,75	3,34	5,51	8,84
16-20	6,10	5,43	9,26	3,60	0,00
21-25	5,60	5,10	7,89	5,76	0,43
26-30	7,23	6,86	9,06	6,76	0,43
31-34	8,38	8,26	9,13	7,01	1,10
≥ 35	67,37	68,60	61,31	71,37	89,21
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Pensiones de jubilación en vigor (marzo 2018)					
≤ 15	4,02	2,97	7,71	2,51	0,92
16-20	8,32	6,67	14,38	3,69	0,18
21-25	7,59	6,52	11,55	4,55	0,51
26-30	8,60	7,68	11,91	8,68	1,22
31-34	8,74	8,31	10,11	13,84	2,11
≥ 35	62,73	67,85	44,34	66,74	95,06
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

de 15 años, cuyo porcentaje aumenta desde el 1,3 por 100 en 2016 al 5,3 por 100 en 2017. Este comportamiento se observa principalmente en el Régimen General, donde el porcentaje de altas con 35 o más años cotizados se reduce cuatro puntos porcentuales en un año, hasta situarse en el 68,6 por 100 de las altas totales. En el caso del RETA, se mantienen en el entorno del 61 por 100, aumentando en ambos regímenes la proporción de pensiones con solo 15 años cotizados.

En lo que respecta a las pensiones de jubilación en vigor, en el año 2017 el 62,7 por 100 procedía de una carrera de cotización de 35 o más años, prácticamente el mismo porcentaje que el año anterior, situándose el porcentaje de pensiones con 15 años de cotización en el 4 por 100.

La edad real de jubilación en el conjunto del sistema se sitúa en el entorno de los 64 años, estando determinada en función de los trabajadores que se jubilan a la edad legal vigente en cada momento (65 años y cinco meses, o 65 años con 36 años y tres meses de cotización en 2017), los que retrasan su jubilación y aquellos que se jubilan anticipadamente.

La edad de entrada a la jubilación todavía no alcanza los 65 años

En 2017 la jubilación ordinaria se incrementó por segundo año consecutivo, un 3,3 por 100, llegando a representar el 52,2 por 100 de las altas totales de jubilación.

CUADRO III-27. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2014-2017

	2014		2015		2016		2017		
Modalidad	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Var. 17/16**
Jubilación anticipada	**122.772**	**41,3**	**127.038**	**44,0**	**136.941**	**44,6**	**134.329**	**43,5**	**–1,9**
Con coeficiente reductor	88.172	29,7	90.526	31,3	95.567	31,1	90.874	29,4	–4,9
Voluntaria	28.649	9,6	34.808	12,0	41.813	13,6	42.714	13,8	2,2
No voluntaria	59.523	20,0	55.718	19,3	53.754	17,5	48.160	15,6	–10,4
Sin coeficiente reductor	7.399	2,5	7.032	2,4	7.755	2,5	7.498	2,4	–3,3
Parcial	23.804	8,0	25.354	8,8	28.987	9,4	30.521	9,9	5,3
Especial a los 64 años	3.397	1,1	4.126	1,4	4.632	1,5	5.436	1,8	17,4
Jubilación no anticipada	**174.559**	**58,7**	**161.853**	**56,0**	**169.949**	**55,4**	**174.828**	**56,5**	**2,9**
Parcial	138	0,0	123	0,0	99	0,0	110	0,04	11,1
Demorada	14.877	5,0	13.561	4,7	13.522	4,4	13.218	4,3	–2,2
Ordinaria	159.544	53,7	148.169	51,3	156.328	50,9	161.500	52,2	3,3
Total	**297.331**	**100,0**	**288.891**	**100,0**	**306.890**	**100,0**	**309.157**	**100,0**	**0,7**

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Aumenta también la jubilación parcial (un 5,3 por 100 la anticipada y un 11 por 100 la no anticipada) y la anticipada voluntaria con coeficiente reductor (un 2,2 por 100).

Sin embargo, la jubilación anticipada se reduce en su conjunto por primera vez en los últimos años, tras varios años de continuo aumento como consecuencia del impacto de los cambios normativos y su aplicación transitoria sobre las decisiones de jubilación de los individuos, ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión. Por su parte, la pensión demorada mantiene la tendencia descendente de los últimos años, mostrando una caída del 2,2 por 100.

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 su mayor longevidad.

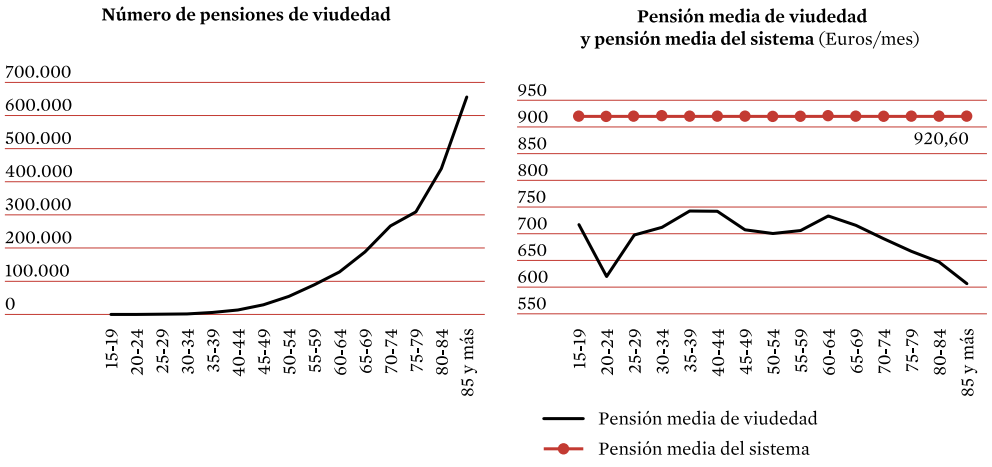
En 2017 el número de pensiones de viudedad ascendía a 2,36 millones, de las cuales el 92,4 por 100 tenían como titular a una mujer (cuadro III-25) y la cuantía media era de 646,6 euros mensuales (659,6 euros las mujeres frente a 485,7 euros los varones). A diferencia de lo que ocurre en las otras prestaciones del sistema, en el caso de las pensiones de viudedad la cuantía media de las mujeres es superior a la que obtienen los hombres. Ello responde a que el cálculo de esta prestación considera la base reguladora de la persona fallecida, siendo las bases reguladoras de los hombres, en media, superiores a las de las mujeres.

Siendo la pensión de viudedad compatible con cualquier renta del trabajo y/o con una pensión de jubilación o incapacidad permanente, cabe señalar que en 2017 el 8,5 por 100 de aquellas de titularidad femenina concurría con otras pensiones, ya fueran del sistema o ajenas al mismo[277]. Este bajo porcentaje se explica en buena medida por el hecho de que la mayor parte de las pensiones de viudedad se concentran en mujeres de 65 años y, muy especialmente, mayores de 75 años (gráfico III-63), las cuales, mayoritariamente, no se incorporaron en su día al mercado laboral o, si lo hicieron, no reunieron las condiciones necesarias para acceder, en el ámbito contributivo del sistema de la Seguridad Social, a una pensión sustitutiva de rentas del trabajo, como la jubilación o la incapacidad permanente.

Por otra parte, cabe señalar que existe una correlación negativa entre edad e importe de la pensión, de forma que, a medida que aumenta la edad de las perceptoras, la cuantía percibida tiende a ser cada vez menor, 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.

Existe, en consecuencia, un número importante de viudas de edad avanzada que en muchos casos no disponen de otras rentas o ingresos adicionales y que se enfrentan a

GRÁFICO III-63. PENSIONES DE VIUDEDAD DE TITULARIDAD FEMENINA, POR EDAD



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones*.

277. Según datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a 31 de diciembre de 2017 un total de 185.283 pensiones de viudedad de titularidad femenina se correspondían con personas con más de una pensión. De ellas, 134.157 eran pluripensionistas del sistema (titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con ajenas), mientras que 51.126 eran 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.

cuantías muy bajas. De hecho, una tercera parte de las pensiones de viudedad de titularidad femenina (el 33,2 por 100) percibe complemento a mínimos por no alcanzar la pensión mínima del sistema; complemento que, cabe recordar, es incompatible con la percepción de cualquier otro ingreso[278]. Estas mujeres, fundamentalmente mayores de 85 años, percibían en 2017 una pensión media de 615,25 euros mensuales, frente a los 920,60 euros que suponía la pensión media del sistema.

Por tanto, si bien es cierto que en la actualidad coexisten situaciones y generaciones de mujeres pertenecientes a distintos modelos de participación laboral y organización familiar, sigue habiendo un número importante de viudas de avanzada edad cuyos ingresos proceden fundamentalmente de la pensión de viudedad, en cuyo caso estas prestaciones cumplen un importante papel en la atenuación de riesgo de pobreza.

En este sentido han ido dirigidas las reformas introducidas en esta prestación, con el objetivo de diversificar los tratamientos y otorgar en cada caso la renta necesaria para afrontar esta contingencia. Actualmente se encuentra en tramitación la reforma de la pensión de viudedad a favor de pensionistas con 65 o más años que no perciban otra pensión pública, tal y como establece la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, que prevé el incremento del porcentaje de la base reguladora utilizada para el cálculo de la pensión de viudedad, desde el 52 por 100 actual, al 60 por 100.

Pensiones de incapacidad permanente

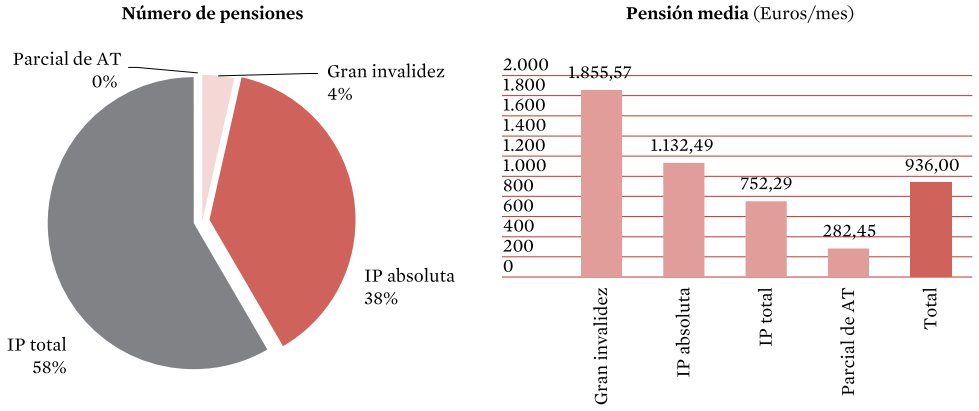
Las pensiones de incapacidad permanente tienen por objeto cubrir la pérdida de rentas salariales o profesionales que sufre una persona cuando, estando afectada por un proceso patológico o traumático derivado de una enfermedad o accidente, ve reducida o anulada su capacidad laboral de forma presumiblemente definitiva.

En 2017 había un total de 947.130 pensiones de incapacidad permanente (cuadro III-25). La mayoría de los beneficiarios son hombres (el 64,5 por 100), y el 85 por 100 se corresponde con personas de edades comprendidas entre los 45 y los 64 años. La pensión media se sitúa en 936,0 euros mensuales: 995,8 euros cuando el perceptor es varón y 827,5 euros cuando es mujer. Se aprecian, por tanto, diferencias por sexo, tanto en el número de pensiones como en la cuantía, que pueden responder a distintos factores, entre otros a la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y al hecho de que los varones ocupan con mayor frecuencia que las mujeres 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

278. La incompatibilidad se produce con 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.

GRÁFICO III-64. PENSIONES DE INCAPACIDAD PERMANENTE, POR GRADO, EN 2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones*.

para la profesión habitual, IP absoluta para todo trabajo y gran invalidez[279]. En 2017, 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 752,3 euros mensuales (gráfico III-64); un 38 por 100 con IP absoluta para todo trabajo (1.132,5 euros) y un 4 por gran invalidez (1.855,6 euros). Finalmente, las tres únicas pensiones de incapacidad parcial derivada de accidente de trabajo perciben una cuantía media mensual de 282,4 euros.

Importe de la nómina de las pensiones en vigor

El gasto en pensiones contributivas viene determinado por el importe de la nómina mensual, que es el resultado de la suma de los importes correspondientes a la pensión inicial, la revalorización de las pensiones en vigor y los complementos para la garantía de mínimos. En diciembre de 2017 la nómina de las pensiones ascendió a 8.881 millones de euros, de los cuales, el 75,3 por 100 se correspondió con la pensión inicial, el 18,5 por 100 con las revalorizaciones, el 5,6 por 100 con los complementos para garantía de mínimos y el 0,6 por 100 con otros complementos (cuadro III-28).

Las pensiones de jubilación representan el 71 por 100 del importe total, seguidas de las de viudedad, con una participación del 17,3 por 100, y las de incapacidad permanente, con el 10 por 100, representando el importe conjunto de las pensiones en favor de familiares y las de orfandad únicamente el 1,7 por 100 del total. En todas las

279. 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-28. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS Y CLASES, 2017

Conceptos	Euros	Estructura (%)	Var. 17/16 (%)
Total			
Pensión inicial	6.689.750.285,89	75,3	5,2
Revalorizaciones	1.644.345.140,64	18,5	–4,2
Compl. mínimos	495.847.734,13	5,6	–2,3
Otros complementos	51.084.524,22	0,6	30,2
Total	**8.881.027.684,88**	**100,0**	**3,0**
Jubilación			
Pensión inicial	5.037.089.561,08	79,9	5,8
Revalorizaciones	958.739.415,86	15,2	–5,0
Compl. mínimos	277.328.061,39	4,4	–2,3
Otros complementos	28.794.710,75	0,5	17,1
Total	**6.301.951.749,08**	**100,0**	**3,7**
Viudedad			
Pensión inicial	806.850.434,68	52,5	4,2
Revalorizaciones	538.493.738,50	35,1	–2,3
Compl. mínimos	180.184.321,50	11,7	–2,5
Otros complementos	10.110.992,47	0,7	92,3
Total	**1.535.639.487,15**	**100,0**	**1,3**
Incapacidad permanente			
Pensión inicial	767.788.442,37	86,1	2,4
Revalorizaciones	96.969.302,39	10,9	–8,1
Compl. mínimos	17.377.753,17	1,9	–1,1
Otros complementos	9.896.611,15	1,1	40,3
Total	**892.032.109,08**	**100,0**	**1,4**
Orfandad			
Pensión inicial	69.892.228,52	54,1	2,5
Revalorizaciones	38.243.602,46	29,6	–0,4
Compl. mínimos	18.796.632,20	14,5	–0,7
Otros complementos	2.266.065,31	1,8	–2,1
Total	**129.198.528,49**	**100,0**	**1,1**
Favor familiar			
Pensión inicial	8.129.619,24	36,6	7,4
Revalorizaciones	11.899.081,43	53,6	3,3
Compl. mínimos	2.160.965,87	9,7	–1,1
Otros complementos	16.144,54	0,1	–8,3
Total	**22.205.811,08**	**100,0**	**4,3**

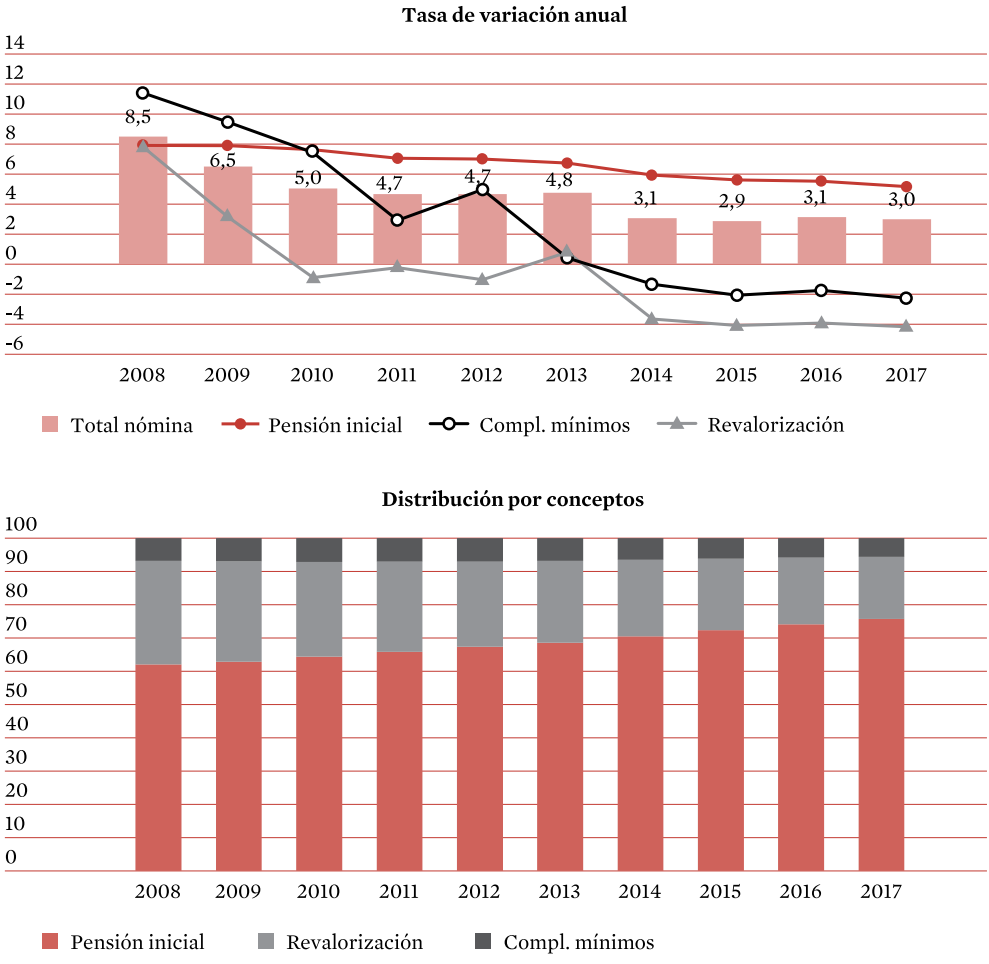
Nota: nómina del mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

clases de pensiones, excepto en las pensiones a favor de familiares, 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 y en las de jubilación,

mientras que en las pensiones de viudedad, el importe de la pensión inicial se aproxima más al de las revalorizaciones.

Las diferentes reformas introducidas en el sistema en los últimos años en el contexto de la crisis económica han tenido un claro efecto en la desaceleración del importe de la nómina de las pensiones, que ha pasado de registrar una tasa de variación del 8,5 por 100 en el año 2008, a un incremento promedio del 3 por 100 en los últimos cuatro años (gráfico III-65). Dicha contención del gasto se produce, además, en todos sus determinantes, con una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la pensión inicial y con caídas anuales tanto del importe correspondiente a las revalorizaciones (desde el año 2010) como de los complementos a mínimos (desde 2014).

GRÁFICO III-65. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR COMPONENTES, 2008-2017
(En porcentaje)



Nota: nóminas correspondientes al mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

En consecuencia, aumenta la participación del importe de la pensión inicial sobre el total, mientras que pierden peso las revalorizaciones y, en menor medida, los complementos a mínimos.

A continuación se analizan con mayor detalle los diferentes elementos que configuran la nómina de las pensiones en vigor y su evolución reciente.

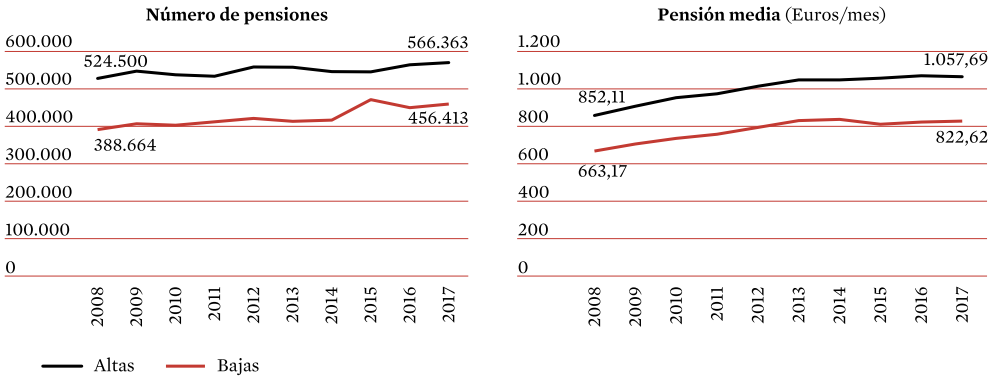
Tal y como se acaba de señalar, la pensión inicial de los nuevos pensionistas supone la mayor partida de gasto del importe de las pensiones, con un nivel que en diciembre de 2017 alcanzaba los 6.690 millones de euros. La evolución de dicho importe viene determinada por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual de este colectivo, con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas.

La pensión inicial

Durante la etapa expansiva que precedió a la última crisis económica, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas venía incrementándose año tras año, como consecuencia de los cambios en la estructura productiva de la economía española y, en consecuencia, en el mercado laboral, que habían venido propiciando que las bases reguladoras que daban lugar a las nuevas pensiones recogieran variaciones salariales superiores a las variaciones conjuntas del IPC y de las mejoras de pensiones que afectaban a las bajas de pensiones. Sin embargo, las últimas reformas en el sistema de pensiones y los efectos de la crisis sobre el mercado laboral han truncado esta tendencia, produciéndose en los últimos años una progresiva desaceleración de la pensión inicial, desde tasas de variación del 8 por 100 en los años 2008 y 2009, a un incremento del 5,2 por 100 en 2017 (gráfico III-65).

En este último ejercicio, el número de altas de pensiones aumentó un 1 por 100, frente al 2,1 por 100 que crecieron las bajas, mientras que, en lo que respecta a su cuantía, la correspondiente a las altas cayó un 0,4 por 100, frente a un aumento de la cuantía de las bajas del 0,7 por 100 (gráfico III-66).

GRÁFICO III-66. ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES DEL SISTEMA, 2008-2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones.*

La revalorización de las pensiones

Tradicionalmente, la revalorización constituía el elemento de la nómina de las pensiones 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 y posteriormente se actualizaban en función de su desviación respecto del IPC real correspondiente al mes de noviembre.

A partir de 2011 se empezaron a introducir una serie de modificaciones dirigidas a reducir esta partida de gasto, en el contexto de la crisis, como 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 contributivas), o la no actualización de las mismas. Posteriormente, con la aprobación de 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 se estableció un nuevo método de 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 su entrada en vigor el 1 de enero de 2014 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 consecuencia, las revalorizaciones acumuladas han ido perdiendo peso dentro del importe total de la nómina de pensiones, desde el 31 por 100 que representaban en 2008, al 18,5 por 100 en 2017 (gráfico III-65). De hecho, tal y como se señaló anteriormente, esta partida viene cayendo desde el año 2014, registrando en 2017 un descenso interanual del 4,2 por 100, hasta situarse en 1.644 millones de euros.

La aplicación del Índice de Revalorización de las Pensiones (IRP) no habría producido hasta el momento pérdida de capacidad adquisitiva para los pensionistas, en tanto que la inflación se habría mantenido contenida en los últimos años. Sin embargo, las previsiones apuntan hacia un mayor nivel de precios en el contexto de la recuperación económica, al tiempo que el desequilibrio en las cuentas de la Seguridad Social conllevaría la aplicación de la revalorización mínima del 0,25 por 100 en los próximos años. De este modo, de continuar aplicándose el IRP, de acuerdo con las previsiones de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal[280], se podría producir a partir de 2018 una pérdida de poder adquisitivo hasta alcanzar aproximadamente un 11 por 100 en 2023.

Los complementos a mínimos de pensión

Las pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite mínimo fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tienen reconocido un

280. Comparecencia del presidente de la AIReF en el Consejo Económico y Social, 6 de febrero de 2018.

complemento hasta dicho importe mínimo, con el fin de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas. Este complemento no es consolidable y 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. Se trata, por tanto, de un instrumento de naturaleza asistencial, dirigido especialmente a la población de mayor edad[281], lo que 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 varía 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. En 2017 se situaba para las pensiones de jubilación en 11.016,6 euros anuales (786,9 euros mensuales) para personas de 65 o más años de edad con cónyuge a cargo, en 8.927,8 (637,7 euros mensuales) para unidades económicas unipersonales y en 8.471,40 (605,1 euros mensuales) para mayores con cónyuge no a cargo.

En el último lustro el número de pensiones con complemento a mínimo se ha ido reduciendo paulatinamente en proporción al conjunto de pensiones del sistema, rompiendo la tendencia de los años anteriores en los que, la mayor revalorización de las pensiones mínimas respecto al conjunto de pensiones del sistema daba lugar a un aumento progresivo de la proporción de altas que requerían complemento a mínimo. Sin embargo, el bajo nivel de revalorización de los últimos años, del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones del sistema, incluidas las mínimas, está suponiendo que cada vez sea menor el número de altas de pensiones que no alcanzan las cuantías mínimas y que, en consecuencia, requieran complementos a mínimos (gráfico III-67).

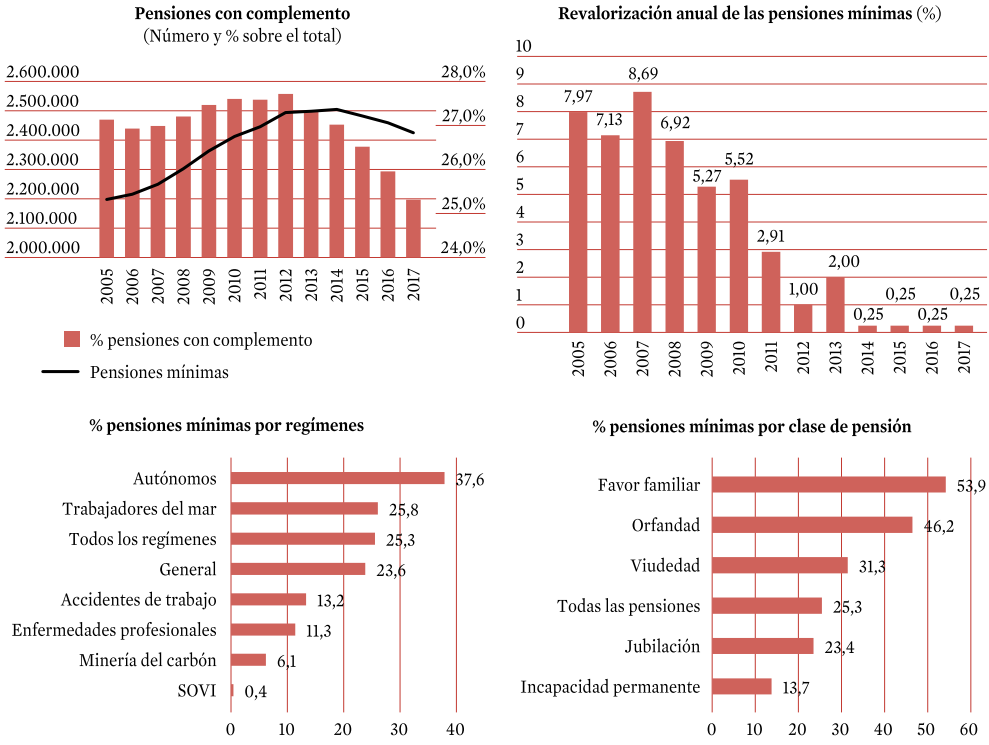
En 2017 algo más de 2,4 millones de pensiones percibían complemento a mínimos, lo que supone el 25,3 por 100 del total de pensiones en vigor, frente al 26 por 100 del año anterior.

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. Lo mismo ocurre con las pensiones del régimen de autónomos, donde un 38 por 100 tiene complementos a mínimos, en la medida en que una parte importante de los trabajadores cotizan por la base mínima y tienen menos años cotizados.

La mayor representatividad de las mujeres entre las clases de pensiones señaladas explicaría su mayor presencia entre los titulares de pensiones con complemento a mínimos. Así, el 65 por 100 del total de pensiones con complemento a mínimos tienen como titular a una mujer, y una de cada tres pensiones de titularidad femenina percibe complemento a mínimo (el 32 por 100), frente al 18,5 por 100 de pensiones de titularidad masculina.

281. Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza*.

GRÁFICO III-67. PENSIONES CONTRIBUTIVAS CON COMPLEMENTO A MÍNIMOS, 2005-2017



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *eSTADISS: Estadísticas de pensiones*.

5.4.2. Otras prestaciones del sistema

Junto a las pensiones que se acaban de analizar, dentro de la esfera contributiva del sistema de la Seguridad Social se encuentran las prestaciones de incapacidad temporal y aquellas relacionadas con el nacimiento y el cuidado de menores. Por su parte, en la esfera no contributiva, 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 económicas para personas con discapacidad y las prestaciones familiares.

Incapacidad temporal

La prestación por incapacidad temporal es un subsidio que cubre la pérdida de rentas del trabajador mientras se encuentra imposibilitado temporalmente para trabajar por enfermedad común o accidente no laboral, enfermedad profesional o accidente de trabajo y recibe asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

Tras el descenso mostrado entre los años 2009 y 2013, a partir de 2014 se observa un cambio de tendencia, en línea con el inicio de la recuperación económica y, con

ella, del aumento de la afiliación y de las tasas de incidencia de las bajas laborales por incapacidad temporal.

En 2017 el gasto en incapacidad temporal se situó en 7.600 millones de euros, tras incrementarse un 10,2 por 100 respecto al año anterior. Se iniciaron 438.862 procesos de incapacidad, un 7,8 por 100 más que en 2016, registrando el mayor avance los relativos a contingencias comunes de trabajadores por cuenta ajena (el 8,9 por 100) y, en menor medida, los de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (4,4 por 100), mientras que los de contingencias comunes de autónomos se incrementaron un 1,8 por 100 (cuadro III-29). Además, el número de procesos en vigor al final del ejercicio aumentó un 8,7 por 100.

El número de trabajadores protegidos se incrementó un 3,7 por 100 en contingencias comunes por cuenta ajena, hasta situarse en 15,8 millones de trabajadores, manteniéndose prácticamente constantes los autónomos, en 3,2 millones. Por su parte, los cubiertos por contingencias profesionales ascienden a 15,5 millones, tras haberse incrementado un 4,4 por 100 respecto al año anterior. La prevalencia por cada 1.000 trabajadores protegidos aumentó únicamente en contingencias comunes, desde 29,1 a 31,1 trabajadores.

Finalmente, cabe señalar que el 73 por 100 de los trabajadores cubiertos por contingencias comunes lo están a través de una mutua colaboradora de la Seguridad Social: el 70,5 por 100 de los trabajadores por cuenta ajena y el 87 por 100 de los autónomos. En el caso de la incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, la cobertura de las mutuas asciende al 95 por 100 de los trabajadores.

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

CUADRO III-29. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y TRABAJADORES PROTEGIDOS, 2017

Conceptos		Contingencias comunes (excepto autónomos)	Contingencias comunes autónomos	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
Número medio mensual de procesos iniciados en el periodo	2017	355.784	29.673	53.405
	Var. 17/16 (%)	8,9	1,8	4,4
Número de procesos en vigor al final del periodo considerado	2017	491.360	94.779	59.891
	Var. 17/16 (%)	10,6	1,9	4,4
Trabajadores protegidos al final del periodo considerado	2017	15.799.992	3.178.711	15.470.799
	Var. 17/16 (%)	3,7	0,5	3,8
Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos	2017	31,1	29,8	3,9
	Var. 17/16 (p.p)	2,0	0,4	0,0

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

y la lactancia natural y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

El gasto destinado a prestaciones por maternidad y paternidad ascendió a 1.919 millones de euros en 2017, de los cuales, cerca del 80 por 100 se correspondió con maternidad. El número de prestaciones económicas por maternidad gestionadas por el INSS fue de 268.328, un 3,7 por 100 menos que el año anterior, la mayoría de las cuales, 263.398, se correspondieron con permisos disfrutados por la madre y 4.930 a permisos compartidos con el padre (cuadro III-30).

Por su parte, el gasto en prestaciones por paternidad se incrementó un 93,8 por 100, como consecuencia de la entrada en vigor el 1 de enero de 2017 de la ampliación del permiso a 4 semanas. Además, se produjo un aumento del número de procesos del 8,2 por 100, hasta alcanzar los 264.632.

En el caso de las prestaciones por riesgo durante el embarazo, el número de procesos iniciados aumentó un 1 por 100, hasta los 6.856,2, mientras que el de aquellos que seguían en vigor al final del periodo lo hizo un 0,8 por 100. Por su parte, los procesos iniciados en 2017 por riesgo durante la lactancia natural se incrementan un 2,7 por 100, reduciéndose un 3 por 100 los vigentes al final del periodo.

Finalmente, en 2017 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave a 2.642 trabajadores progenitores, adoptantes o acogedores, un 23 por 100 más que el año anterior, situándose el número de procesos vigentes al final del periodo en 4.263.

CUADRO III-30. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA, 2017

Conceptos	2017	Var. 17/16 (%)
Prestación de maternidad (INSS)		
Número de procesos	268.328	–3,7
Percibidos por la madre	263.398	–3,5
Percibidos por el padre	4.930	–13,3
Prestación de paternidad (INSS)		
Número de procesos	264.632	8,2
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)		
Número medio mensual de procesos iniciados	6.856,2	1,0
Número de procesos en vigor al final del periodo	21.271,0	0,8
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)		
Número medio mensual de procesos iniciados	69,2	2,7
Número de procesos en vigor al final del periodo	422,0	–3,0
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (agregado del sistema)		
Número de procesos iniciados en el periodo	2.642	22,9
Número de procesos en vigor al final del periodo	4.263	29,3

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Prestaciones no contributivas

Las prestaciones no contributivas van dirigidas a aquellas personas que carecen de recursos económicos y no han podido acceder a la esfera contributiva del sistema de la Seguridad Social. Se trata de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, las pensiones asistenciales y las prestaciones económicas para personas con discapacidad.

En términos generales, todas ellas han venido registrando a lo largo de los años una tendencia descendente en el número de beneficiarios, especialmente acusada en las pensiones asistenciales y en las 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 PNC, desde el año 2014 cambia la tendencia y se aprecia un incremento del número de beneficiarios 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. En 2017 el número de beneficiarios se incrementó un 0,2 por 100, hasta los 455.306, de los cuales el 56,3 por 100 se corresponde con una pensión de jubilación y el 43,7 por 100 restante, con invalidez (cuadro III-31).

La cuantía media de las PNC se situaba en 2017 en 375,05 euros mensuales, siendo algo superior en el caso de las pensiones de invalidez (397,64 euros mensuales), en tanto que alrededor del 16 por 100 tiene reconocido un complemento del 50 por 100

CUADRO III-31. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 2017
(Número y porcentaje)

	Beneficiarios		Cuantía (euros/mes)	
Conceptos	**2017**	**Var. (%)**	**2017**	**Var. (%)**
Pensiones no contributivas				
Total	**455.306**	**0,2**	**375,05**	**0,4**
Jubilación	256.187	0,6	357,50	0,4
Invalidez	199.120	–0,3	397,64	0,5
Pensiones asistenciales*				
Total beneficiarios	**3.922**	**–11,8**	**—**	**—**
Enfermedad	3.792	–11,2	—	—
Vejez	130	–26,1	—	—
Prestaciones económicas para personas con discapacidad*				
Total beneficiarios	**15.696**	**–11,6**	**—**	**—**
Subsidio de garantía ingresos mínimos	7.068	–13,8	146,86	0,0
Subsidio por ayuda de tercera persona	726	–14,1	58,45	0,0
Subsidio de movilidad y transporte	1.121	–8,0	63,30	0,3

* No incluye datos del País Vasco.
Fuente: IMSERSO y Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Boletín de estadísticas laborales.

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. Por otra parte, alrededor del 6 por 100 de los beneficiarios de PNC 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.

Respecto a las pensiones asistenciales de enfermedad y vejez, cabe señalar que estas 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, lo que explica que en la actualidad el número de beneficiarios ascienda únicamente a 3.922 personas, habiéndose reducido un 12 por 100 en 2017.

La acción protectora de las prestaciones económicas para personas con discapacidad comprende una serie de subsidios que anteriormente formaban parte de las prestaciones sociales y económicas de la Ley 13/1982 de Integración social de las personas con discapacidad (LISMI), 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.

En 2017 7.068 personas percibían un subsidio de garantía de ingresos mínimos de 146,86 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 726 beneficiarios del subsidio por ayuda de tercera persona, consistente en una prestación de 58,45 euros mensuales y 1.121 personas percibían un subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, de 63,30 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.

La asignación económica por hijo o menor a cargo tiene un componente asistencial y constituye un mecanismo de lucha contra la pobreza, al ir dirigida a familias con escasos recursos, por lo que su percepción requiere prueba de renta. En 2017 la cuantía de esta prestación ascendía a 291 euros al año para hijos menores de 18 años sin discapacidad; cantidad que se mantiene constante desde el año 2000 (cuadro III-32).

CUADRO III-32. PRESTACIONES FAMILIARES EN 2017
(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	4.426,80
Discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	6.640,80
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	2.830,80
3 hijos	5.661,60
4 hijos y más	8.492,40

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales.*

En el caso de hijos con discapacidad, la cantidad es mayor y va desde 1.000 euros anuales para menores de 18 años con una discapacidad de grado igual o superior al 33 por 100, hasta 6.640,8 euros para hijos mayores de 18 años con discapacidad del 75 por 100 o más. En el caso de las 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. Para familias numerosas, monoparentales y en caso de madre discapacitada, la prestación se sitúa en 1.000 euros anuales y entre 2.830,8 y 8.492,4 para el caso de parto o adopción múltiples, en función del número de hijos.

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el marco del debate abierto sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas, 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 su reciente Informe sobre la adecuación de las pensiones, la Comisión Europea profundiza en esta idea y analiza el distinto grado de extensión de la previsión social complementaria en los países de la Unión Europea[282]. Si bien en algunos Estados miembros se espera que las crecientes pensiones de jubilación contribuyan en mayor medida a los ingresos durante la vejez, en muchos otros, incluidos los que afrontan

282. Véase Comisión Europea, *Pension adequacy Report 2018: Current and future income adequacy in old age in the EU* (vol. 1).

algunos de los mayores problemas de adecuación de las pensiones, se observa que la cobertura de cualquier tipo de pensión complementaria sigue siendo muy baja. Igualmente, se pone de relieve cómo según el contexto de cada Estado miembro, la obligatoriedad, la inscripción automática, la negociación colectiva y los incentivos fiscales y financieros pueden constituir vías para desarrollar las pensiones complementarias y aumentar su cobertura.

Según dicho informe de la Comisión Europea, el desarrollo de la previsión social complementaria en Europa muestra un claro patrón regional. Así, la alta o media cobertura de las pensiones complementarias se encuentra principalmente en los Estados miembros del norte y el oeste, en donde los interlocutores sociales juegan un papel fundamental en las políticas de pensiones y en los que existen mercados financieros desarrollados; mientras que la cobertura de este tipo de pensiones sigue siendo baja o inexistente en el sur y este de la Unión Europea, lo que apunta a la existencia en dichas zonas geográficas de factores sociales e institucionales subyacentes, como la preferencia de los ciudadanos por invertir en instrumentos o activos no financieros o la insuficiente capacidad de actuación de los interlocutores sociales. En líneas generales, la cobertura de las pensiones complementarias sigue siendo insignificante en aproximadamente la mitad de los Estados miembros (cuadro III-33).

El desarrollo de la PSC en Europa muestra un claro patrón regional

Según la Comisión Europea, los niveles más altos de cobertura de los planes de empleo se encuentran en los países del norte de Europa, donde dichos planes cumplen la función clave de reemplazo de ingresos en la vejez y su suscripción tiene carácter prácticamente obligatorio (Países Bajos, Suecia, Dinamarca). Algunos sistemas de pensiones, donde los planes de empleo desempeñan un papel más complementario a las pensiones públicas y se han desarrollado en gran medida de forma descentralizada, también han alcanzado una cobertura notablemente amplia (Bélgica, Alemania).

Por el contrario, los niveles más bajos de cobertura de las pensiones de empleo se observan en Bulgaria, Letonia, Croacia y Grecia. España se sitúa entre los países con baja cobertura de los planes de pensiones de empleo, ligeramente por encima de este último grupo de países. La mayoría de estos planes están vinculados a grandes empresas (especialmente en los sectores financiero y de servicios, así como en multinacionales), mientras que las pequeñas y medianas empresas habitualmente no han desarrollado este tipo de planes.

Según la Comisión Europea, la previsión social complementaria está más extendida en países donde el Estado, además de los incentivos fiscales, proporciona copagos directos destinados a hacer que el ahorro personal (complementario a las pensiones públicas) sea atractivo también para las personas con rentas medias y bajas (República Checa, Alemania), reconociendo así su potencial papel en la provisión de ingresos para la vejez.

CUADRO III-33. COBERTURA DE LAS PENSIONES COMPLEMENTARIAS POR TIPO, 2016
(Porcentaje de la población de 15 a 64 años)

Países	Planes de pensiones de empleo	Planes de pensiones individuales
Alemania	57	33,8
Austria	15	23,8
Bélgica	59,6	38
Bulgaria	0,2	12,9
Chipre	39,1	no disponible
Croacia	1,1	9,3
Dinamarca	63,4	18
España	3,3	15,7
Eslovaquia	no aplicable	26,3
Eslovenia	36,5	1,4
Estonia	no aplicable	12,3
Finlandia	6,6	19
Francia	24,5	5,7
Gran Bretaña	43 (total)	
Grecia	1,3	no disponible
Hungría	no disponible	18,4
Irlanda	35	12
Italia	9,2	11,5
Letonia	1	17,1
Lituania	no disponible	2,8
Luxemburgo	5,1	no disponible
Malta	no disponible	no disponible
Países Bajos	88	28,3
Polonia	1,6	10
Portugal	3,7	4,5
República Checa	no aplicable	52,6
Rumanía	no aplicable	3,3
Suecia	70	24

Fuente: Comisión Europea, «Pension adequacy Report 2018» (Volume 1).

Eslovenia, Lituania y Rumanía, son, por su parte, los Estados miembros con las tasas más bajas de cobertura de los planes de pensiones individuales. España, en este terreno, se encuentra mejor posicionada que en el caso de los planes de empleo.

Puesta en marcha de un nuevo producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP)

En el terreno de la normativa comunitaria con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria, cabe destacar que durante 2017 se avanzó en una iniciativa de relevancia: un nuevo producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP) destinado a ayudar a los consumidores a ahorrar para la jubilación (recuadro III-9). Se trataba de una propuesta

RECUADRO III-9. PRINCIPALES VENTAJAS DEL PEPP

El PEPP permitirá que los consumidores puedan, de manera voluntaria, complementar sus ahorros de jubilación y gozar de sólidos niveles de protección como consumidores:

- Quienes ahorren a través de PEPP tendrán más capacidad de elección, ya que habrá un amplio elenco de proveedores de PEPP, y sacarán provecho de la mayor competencia.
- Los consumidores saldrán favorecidos por las estrictas obligaciones de información que pesarán sobre los proveedores y por las normas de distribución; ambas estarán disponibles en línea. Los proveedores tendrán que estar autorizados por la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación para ofrecer PEPP.
- Los PEPP otorgarán a los ahorradores un elevado nivel de protección como consumidores, gracias a una opción sencilla de inversión por defecto.
- Los ahorradores tendrán derecho a cambiar de proveedor una vez cada cinco años, sea a escala nacional o transfronteriza, debiendo pagar una cuantía cuyo máximo estará regulado.
- Los PEPP se podrán transferir de un Estado miembro a otro, es decir, los ahorradores podrán seguir contribuyendo a sus PEPP cuando se trasladen a otro Estado miembro.

El marco regulador que la Comisión Europea ha propuesto otorgará a un amplio elenco de proveedores la oportunidad de participar en el mercado de pensiones individuales:

- Los proveedores podrán desarrollar PEPP en varios Estados miembros, agrupar activos más eficazmente y lograr economías de escala.
- Los proveedores de PEPP podrán ofertar sus productos a los consumidores de toda la Unión Europea a través de canales de distribución electrónica.
- Los proveedores de PEPP y los ahorradores gozarán de distintas opciones de rescate al final dela vida útil del producto.
- Los proveedores de PEPP dispondrán de un pasaporte comunitario para facilitar la distribución transfronteriza.

Fuente: Comisión Europea.

de Reglamento de la Comisión Europea sobre los PEPP[283] a la que se acompañaba una Recomendación también de la Comisión Europea sobre el tratamiento fiscal de los productos de pensiones individuales, especialmente los PEPP[284]. Dicha propuesta Reglamento se basó en las contribuciones recabadas por la consulta pública de la Comisión Europea sobre las pensiones individuales en octubre de 2016[285].

283. COM (2017) 343 final.
284. C (2017) 4393 final.
285. De dicha consulta pública se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria (véase, Memoria CES 2016, capítulo III, apartado 5.5).

Cierto estancamiento de la previsión social complementaria en España en los últimos años

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años (al igual que en gran parte de la Unión Europea, como se ha puesto de relieve anteriormente). 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 al todavía elevado nivel de desempleo entre la población en edades intermedias (especialmente los más jóvenes), precisamente el segmento para el que, potencialmente, más interés reviste invertir en complementar su futura pensión pública a través de estos sistemas. Además, otros factores pueden estar influyendo en relegar o incluso descartar la opción de suscribir productos de previsión social complementaria tales como la necesidad de priorizar otras necesidades de inversión no cubiertas, como puede ser la de la vivienda, las todavía elevadas comisiones ligadas a estos productos financieros[286], el escaso ahorro de las familias o el proceso de moderación salarial de los últimos años.

Por otro lado, el impulso a estos instrumentos 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 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 previsión social complementaria y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva.

En su análisis, la Comisión Europea[287] sigue apuntando a la necesidad de fortalecimiento de la previsión social complementaria en España ante las perspectivas de disminución de la tasa de reemplazo de las pensiones públicas, sobre todo en los trabajadores de mayores ingresos.

Continúa el descenso de planes y partícipes, mientras siguen aumentando las aportaciones y la cuenta de posición

Según los datos provisionales[288], el número de planes de pensiones inscritos en 2017 se habría situado en 2.661, lo que habría supuesto una caída de este del 4,96 por 100 respecto a 2016. Cabe apuntar que el número de planes registrados viene descendiendo desde 2013 (cuadro III-34).

286. Según la OCDE, las comisiones o cuotas de servicio o gestión que vienen aplicando en España durante los últimos años las entidades gestoras de planes y fondos de pensiones están entre las más altas de Europa (véase, OCDE, *Pensions at a Glance 2017*).

287. Véase Comisión Europea, *Pension adequacy Report 2018: Current and future income adequacy in old age in the EU* (vol. 2, Country profiles).

288. Datos provisionales de 2017. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones,* cuarto trimestre de 2017.

CUADRO III-34. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2017

(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**
Planes de empleo										
Número de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.397	1.361	1.349	1.342	—
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	2.024.281
Planes asociados										
Número de planes inscritos	240	241	233	223	211	199	191	184	179	—
Partícipes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	64.927	—
Planes individuales										
Número de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.272	1.279	—
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	7.758.834	—
Total										
Número de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2805	2.800	2.661
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	9.618.699
Cuenta de posición*	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.466	110.033

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

** Datos provisionales de 2017. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones*, cuarto trimestre de 2017.

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de Previsión Social Complementaria 2008-2016*.

En cuanto al número de cuentas de partícipes, ha proseguido la evolución decreciente registrada desde 2011. En el cuarto trimestre de 2017 se observó que dicho número se incrementó respecto al trimestre anterior, si bien no lo suficiente para recuperar la caída experimentada en los trimestres anteriores, situándose el mismo en 9,6 millones de cuentas, que suponía un descenso del 2,19 por 100 respecto al inicio del año.

El valor de la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones, que viene aumentando desde 2012, creció en 2017 un 3,35 por 100 respecto al de 2016, situándose en 110.033 millones de euros, la mayor cifra en todo el periodo considerado.

En cuanto a las aportaciones realizadas a planes de pensiones, en el cuarto trimestre de 2017 crecieron un 5,12 por 100 respecto a las aportaciones realizadas en el mismo trimestre del año anterior, alcanzándose la cifra de 4.832 millones de euros de aportaciones en el año 2017, lo que suponía un aumento del 6,67 por 100 respecto al importe de 2016.

En relación al número de cuentas de partícipes en el ámbito de los planes de pensiones de empleo, frente a la evolución negativa de esta variable experimentada desde 2012, en el tercer trimestre del 2017 esta tuvo un crecimiento que continuó durante el cuarto trimestre, incrementándose un 0,38 por 100 respecto al trimestre anterior, alcanzando así la cifra de 2.024.281 de cuentas.

En cuanto a las aportaciones a los planes de pensiones de empleo, en el último trimestre de 2017 se incrementaron un 17 por 100 respecto al mismo trimestre del año anterior. En términos anuales, el importe total aportado durante 2017 fue un 8,26 por 100 superior al de 2016, alcanzando los 1.206 millones de euros.

Respecto a la evolución del número de cuentas de partícipes en el ámbito de los planes de pensiones del sistema individual y asociado, en el último trimestre de 2017 se apreció un ligero crecimiento del número de cuentas del 0,7 por 100, que permitió recuperar parte de la caída producida durante el año si bien el número total de cuentas al cierre del 2017, 7,59 millones, fue un 2,55 por 100 inferior al del inicio del año.

En relación a las aportaciones a los planes de pensiones individuales y asociados durante el cuarto trimestre de 2017, se observó un incremento del 2,84 por 100 respecto a las realizadas en el mismo trimestre de 2016. En términos anuales, las aportaciones acumuladas en 2017 alcanzaron la cifra de 3.626 millones de euros, que suponía un crecimiento del 6,15 por 100 respecto al año anterior.

En lo que se refiere a la distribución, durante 2017[289], del número de partícipes por tramos de aportaciones, como en el ejercicio anterior, se mantuvo la elevada concentración de los partícipes en los tramos inferiores de la distribución: el 86,14 por 100 realizó aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 73,34 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 5,33 por 100 superó la cantidad de 3.000 euros anuales, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de

289. Datos provisionales de 2017. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus ingresos a los sistemas de previsión social complementaria, que es muy diferente en función de la edad y del nivel de rentas. A largo plazo, el mantenimiento de esta pauta de baja cuantía de las aportaciones implica una reducida capacidad de complementariedad de las pensiones públicas a través de la previsión social complementaria para la mayoría de los partícipes, lo que contrasta mucho con lo que se viene predicando, a este respecto, desde instancias comunitarias[290].

En España, por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por sexo y tramo de edad durante 2017[291], cabe señalar que este fue similar al del ejercicio anterior, con un predominio de hombres a partir de los 51 años. Así, se pudo observar, en línea con lo apuntado anteriormente, que en 2017 un 57,46 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,36 por 100 en 2016), siendo el tramo de edad que concentró un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9,72 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 56 y 60 años (9,47 por 100). Por su parte, el 42,54 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,64 por 100 en 2016), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 7,41 por 100 y un 7,29 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social[292], cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2017 por estas alcanzó la cifra de 1.602 millones de euros, lo que supuso un pequeño aumento respecto al dato relativo al ejercicio anterior (1.531 millones de euros), concretamente de un 4,64 por 100[293]. Así, continuó la tendencia de crecimiento que dicha cifra ha venido experimentando desde el año 2009. Además, en este ámbito es necesario señalar que en 2017 las cuotas del ramo de vida experimentaron un incremento de primas del 5,37 por 100, mientras que las del ramo de no vida aumentaron sus primas en un 2,24 por 100.

Desde el comienzo de la crisis se venía observando un importante incremento del ejercicio de los supuestos especiales de liquidez que permite la legislación para rescatar anticipadamente las aportaciones realizadas a planes de pensiones, como consecuencia fundamentalmente del aumento de la tasa de desempleo. Cabe recordar que en dicho aumento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones influyó, en gran medida, la aprobación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, por el que se modifica el Reglamento de planes

Siguen descendiendo los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración

290. A este respecto, véanse anteriores ediciones de esta Memoria.
291. Datos provisionales de 2017. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
292. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
293. Los datos correspondientes al año 2017 son provisionales. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que procedía a eliminar el periodo de un año en situación de desempleo como requisito exigible e indispensable para poder acceder al ahorro acumulado en el plan de pensiones en el supuesto especial de desempleo de larga duración. Durante la crisis, el incremento de los rescates anticipados de las aportaciones realizadas a planes de pensiones se ha puesto de manifiesto tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas.

Sin embargo, en 2014, coincidiendo con el comienzo de la recuperación de la economía española, se inició una tendencia descendente tanto en el importe o volumen de las aportaciones recuperadas como en el número de beneficiarios de estas que continuó en 2017. Así, durante el año 2017, según los datos provisionales[294], 40.033 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un descenso del 18,4 por 100 respecto al ejercicio 2016. Este cobro en el caso de desempleo de larga duración supuso en el 2017 un total de 303,2 millones de euros para el conjunto de estos partícipes, descendiendo así un 17,9 por 100 respecto al ejercicio anterior (gráfico III-68).

Cabe señalar que desde 2009, año en que fue aprobado el citado del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, un total de 613.260 partícipes/beneficiarios han solicitado el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración.

Reducción de las comisiones (medias) de gestión de los fondos de pensiones

En tanto continúan los trabajos para la renovación del Pacto de Toledo que deberán abordar, entre sus recomendaciones, la relativa a la previsión social complementaria, ya entrado el año 2018 se han producido algunas iniciativas normativas que afectan a este ámbito en concreto.

Así, el Gobierno aprobó una modificación del Reglamento de planes y fondos de pensiones, que se encontraba abierta a consulta pública desde el mes de noviembre, cuyo objetivo era reducir las comisiones (medias) de gestión de los fondos de pensiones[295] del 1,5 por 100 al 1,25 por 100, estableciendo para ello una escala de minoración de tres tramos en función de la política de inversión del fondo.

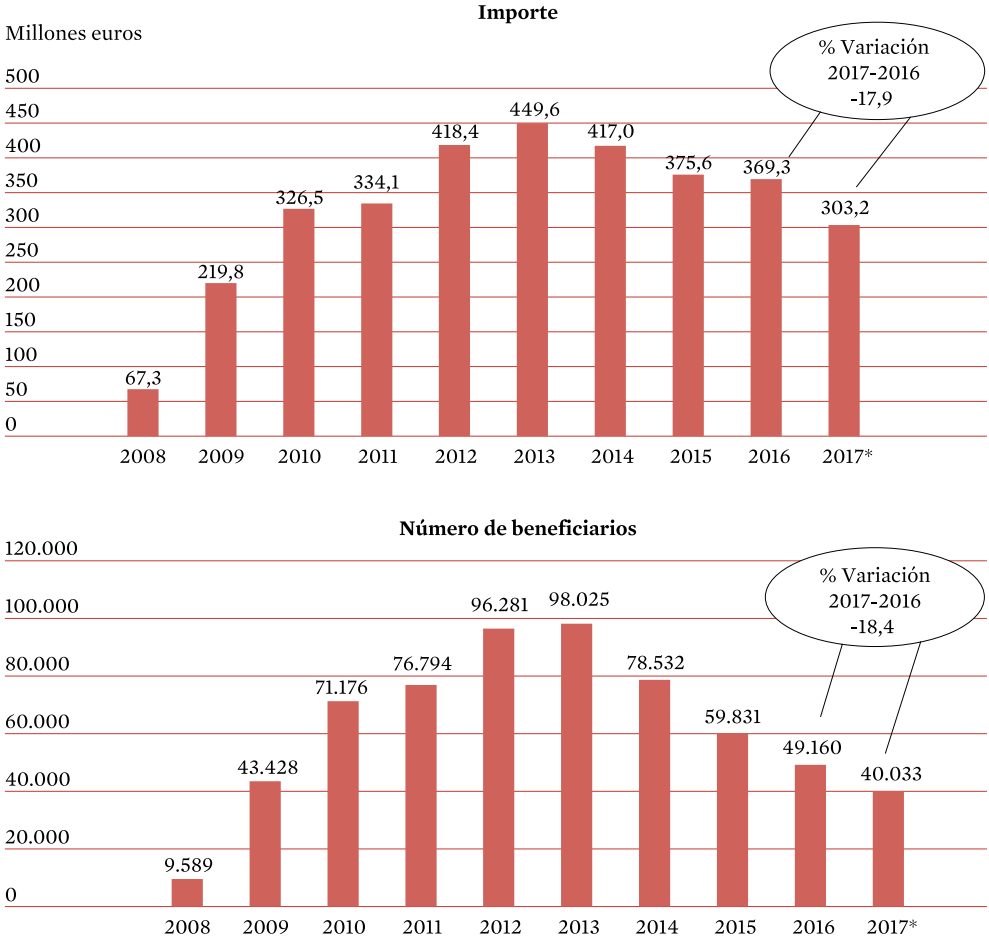
Esta medida daba continuidad al proceso de reducción de las comisiones de gestión de los fondos de pensiones iniciado estrictamente en 2014 con la aprobación del Real Decreto 681/2014, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas

294. Datos provisionales de 2017 obtenidos de la documentación estadística trimestral. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

295. Real Decreto 62/2018, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, y el Reglamento de planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

GRÁFICO III-68. RESCATES DE PLANES DE PENSIONES EN EL SUPUESTO DE DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN

(En aplicación del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio)



* Los datos correspondientes al año 2017 son provisionales.
Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO), Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2017.

con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre, el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Real Decreto 764/2010, de 11 de junio, por el que se desarrolla la Ley 26/2006, de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados en materia de información estadístico-contable y del negocio, y de competencia profesional[296]. Dicho Real Decreto rebajó la comisión media de gestión del 2 por 100 al 1,5 por 100.

296. Cabe recordar que en julio de 2011 los diferentes grupos parlamentarios con representación en el Senado alcanzaron un acuerdo para sacar adelante (por unanimidad), en la Comisión de Economía de

Además, con el ánimo de fomentar la suscripción de productos de previsión social complementaria el Real Decreto 62/2018 contempla la posibilidad de rescatar los planes de pensiones (las aportaciones) con más de diez años de antigüedad a partir de diciembre de 2015.

Por otro lado, cabe recordar que, un año más, durante 2017 las aportaciones a los planes de pensiones de los empleados públicos continuaron en suspenso, tal y como se estableció en Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017.

En suma, el desarrollo de la previsión social complementaria en España está pendiente de las decisiones que se adopten en el contexto de la revisión de las recomendaciones del Pacto de Toledo sobre la que, como ya se ha anticipado, continúan los trabajos de la correspondiente Comisión del Congreso. En concreto, la décimosexta recomendación de dicho Pacto, en su versión revisada de 2011, se dirigía al refuerzo de la previsión social complementaria en nuestro país, en especial por lo que se refiere a su instrumentación a través de la negociación colectiva. Las organizaciones firmantes del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2015, 2016 y 2017 también consideraban conveniente este impulso en el marco de la autonomía colectiva.

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

Siguen mejorando las principales magnitudes registradas en el SEPE

Las principales magnitudes del sistema de protección por desempleo continuaban mejorando en 2017, en consonancia con la senda de recuperación económica y del empleo iniciada en 2014 (cuadro III-35). Así, el paro registrado siguió descendiendo hasta alcanzar la cifra de 3,4 millones en el mes de diciembre, lo que suponía una caída de 7,8 por 100 en términos interanuales, pero de casi el 27,4 por 100 respecto a 2013, año en el que se alcanzó la cifra de paro registrado más elevada en el último periodo de crisis económica, superior a 4,5 millones. También se registró un descenso del número de solicitudes de alta (–6,3 por 100 respecto a 2016) alcanzando un total de algo más de siete millones. Un gran porcentaje de las solicitudes recibidas (el 86,3 por 100), además, dio lugar a la correspondiente prestación.

Del total de altas registradas, el 62,1 por 100 fueron de carácter contributivo y el 37,9 por 100 asistencial, niveles muy parecidos a los del año anterior. Las altas iniciales de carácter contributivo registraron un repunte (de 3 puntos porcentuales respecto al año anterior) y un descenso en el mismo sentido de las reanudaciones (3 puntos

la Cámara Alta, una moción por la que principalmente se instaba al Gobierno a introducir un límite a las comisiones que las entidades bancarias aplican a los planes de pensiones, profundizar en el control de las obligaciones de información a los partícipes, la reducción y agilización de los trámites administrativos necesarios para la formalización de los planes de pensiones, fomentar la autorregulación del sector y reforzar la transparencia en las campañas de regalos e incentivos a los partícipes.

CUADRO III-35. MAGNITUDES BÁSICAS REGISTRADAS EN EL SEPE

Principales magnitudes	2016	2017	Variación interanual (núm.)	Variación interanual (%)
Paro registrado (datos a diciembre)	**3.702.974**	**3.412.781**	**–290.193**	**–7,8**
Total solicitudes	**7.636.832**	**7.156.276**	**–480.556**	**–6,3**
Total altas (acumuladas) (contributivas y asistenciales)	6.483.270	6.181.393	–301.877	–4,66
Altas contributivas	4.051.513	3.835.813	–215.700	–5,32
Iniciales	1.383.771	1.424.863	41.092	2,97
Reanudaciones	2.667.742	2.410.950	–256.792	–9,63
Altas asistenciales	2.431.757	2.345.580	–86.177	–3,54
Iniciales	815.769	780.007	–35.762	–4,38
Reanudaciones	1.615.988	1.565.573	–50.415	–3,12
Total beneficiarios	**2.010.245**	**1.862.400**	**–147.845**	**–7,35**
Contributivo	763.697	726.575	–37.122	–4,86
Asistencial	997.192	902.193	–94.999	–9,53
RAI	225.879	199.614	–26.265	–11,63
Tasa de cobertura	**55,1**	**56,2**		**1,1**
Cuantía media prestación contributiva	**800 euros**	**804 euros**	**4 euros**	**0,5**
Gasto en prestaciones	**18.638.124 euros**	**17.474.489 euros**	**–1.163.635 euros**	**–6,2**
Contributivas	11.703.948 euros	11.111.344 euros	–592.604 euros	–5,1
Asistenciales	5.635.812 euros	5.164.442 euros	–471.370 euros	–8,4
RAI	1.174.817 euros	1.027.155 euros	–147.662 euros	–12,6
Programa Activación Empleo	123.547 euros	171.548 euros	48.000 euros	28,0

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo* y SEPE.

porcentuales), mientras que las altas del nivel asistencial apenas registraron cambios. A pesar de dicho aumento de las altas iniciales, lo cierto es que su peso sobre el total de altas registradas sigue estando muy por debajo de las reanudaciones, tanto en las contributivas (37 por 100 frente 62 por 100) como en las asistenciales (33 por 100 frente a 67 por 100), lo que denotaría la dificultad aún existente de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y continua (cuadro III-35).

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 (67 por 100 del total de altas de este tipo de prestación), lo que supuso un aumento de 5 puntos porcentuales respecto a 2016. En el caso de las altas de tipo asistencial, las causas principales obedecían, principalmente (con un 40 por 100) a no haber cotizado lo suficiente para acceder a una prestación contributiva, seguido (con un 36,3 por 100) por el agotamiento de la prestación contributiva. 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-36).

CUADRO III-36. ALTAS EN LA PRESTACIÓN EN 2017, SEGÚN TIPO, POR CAUSA

Causa	Total 2016 Número	Total 2016 (%) Total altas	Total 2017 Número	Total 2017 (%) Total altas	Altas iniciales 2016 Número	Altas iniciales 2016 (%) Total altas iniciales	Altas iniciales 2017 Número	Altas iniciales 2017 (%) Total altas iniciales	Reanudaciones 2016 Número	Reanudaciones 2016 (%) Total reanudaciones	Reanudaciones 2017 Número	Reanudaciones 2017 (%) Total reanudaciones
Altas de beneficiarios de nivel contributivo												
Total	**4.051.513**	**100,0**	**3.835.813**	**100,0**	**1.383.771**	**34,2**	**1.424.863**	**100,0**	**2.667.742**	**65,8**	**2.410.950**	**100,0**
Por despidos individuales	434.465	10,7	439.698	11,5	372.166	9,2	377.953	26,5	62.299	1,5	61.745	2,6
Por despidos colectivos[2]	26.001	0,6	21.728	0,6	23.745	0,6	19.261	1,4	2.256	0,1	2.467	0,1
Por suspensión de la relación laboral	539.735	13,3	312.789	8,2	19.570	0,5	11.470	0,8	520.165	12,8	301.319	12,5
Por desempleo parcial	89.927	2,2	52.901	1,4	5.348	0,1	6.509	0,5	84.579	2,1	46.392	1,9
Por finalización periodo de prueba	71.485	1,8	84.322	2,2	25.080	0,6	31.697	2,2	46.405	1,1	52.625	2,2
Por finalización de la relación de carácter temporal	2.546.007	62,8	2.570.705	67,0	919.096	22,7	959.559	67,3	1.626.911	40,2	1.611.146	66,8
Por resolución voluntaria de la relación laboral	9.558	0,2	9.810	0,3	8.751	0,2	8.993	0,6	807	0,0	817	0,0
Por otras causas del derecho	334.335	8,3	47.663	1,2	10.015	0,2	9.421	0,7	324.320	8,0	38.242	1,6
Altas de beneficiarios de nivel asistencial												
Total	**2.431.757**	**100,0**	**2.345.580**	**100,0**	**815.769**	**33,5**	**780.007**	**100,0**	**1.615.988**	**66,5**	**1.565.573**	**100,0**
Agotamiento de la prestación contributiva	972.361	40,0	852.257	36,3	275.341	11,3	241.677	31,0	697.020	28,7	610.580	39,0
Mayores de 55 años	240.320	9,9	246.653	10,5	59.881	2,5	57.537	7,4	180.439	7,4	189.116	12,1
Periodo cotizado insuficiente para acceder a la prestación contributiva	945.234	38,9	955.422	40,7	344.277	14,2	336.640	43,2	600.957	24,7	618.782	39,5
Emigrantes retornados	13.956	0,6	18.657	0,8	5.415	0,2	6.537	0,8	8.541	0,4	12.120	0,8
Liberados de prisión	37.293	1,5	36.273	1,5	11.700	0,5	10.744	1,4	25.593	1,1	25.529	1,6
Renta agraria	220.204	9,1	233.768	10,0	118.347	4,9	125.965	16,1	101.857	4,2	107.803	6,9
Otros colectivos	2.389	0,1	2.550	0,1	808	0,0	907	0,1	1.581	0,1	1.643	0,1

Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

Las altas acogidas a las prestaciones asistenciales para los desempleados mayores de 55 años fueron 246.653 en 2017, lo que supuso un ligero aumento (6.600) respecto al año anterior hasta alcanzar un peso relativo sobre el total de altas del 10,5 por 100 (4 puntos porcentuales superior a 2016). Con todo, el aumento total de las altas se centró en las reanudaciones (4,8 por 100), mientras que las altas iniciales descendieron (–3,9 por 100), lo que pone de manifiesto las mayores dificultades de empleabilidad de este colectivo.

Respecto a las bajas, el sistema de protección por desempleo registró un total de 5,7 millones en 2017, medio millón más que el año anterior, de las cuales, el 60 por 100, fueron de tipo contributivo (cuadro III-37). 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 (8 puntos porcentuales más que en 2016), que llegaron a representar el 68,9 por 100 sobre el total de bajas, y hasta el 71,4 por 100 entre las de tipo contributivo. Las bajas producidas por el agotamiento de la prestación representaron el 27,9 por 100 del total de las bajas, lo que supuso un descenso de 8 puntos porcentuales respecto al año anterior debido tanto a la caída entre las de tipo contributivo (–1,3 puntos porcentuales), pero sobre todo entre las de tipo asistencial (–6,4 puntos porcentuales), lo que vendría a reflejar la mejora respecto a años anteriores de la colocación de los beneficiarios de prestación del sistema, y en especial, de los de tipo asistencial.

CUADRO III-37. BAJAS EN LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y ASISTENCIAL, POR CAUSA

	2016		2017	
Causa	Total	(%) Respecto total	Total	(%) Respecto total
Baja total				
Total	**6.361.707**	**100**	**5.725.924**	**100**
Agotamiento	2.281.219	35,9	1.595.118	27,9
Colocaciones	3.897.750	61,3	3.946.199	68,9
Emigración	115.549	1,8	117.457	2,1
Jubilación e invalidez	67.189	1,1	67.150	1,2
Baja contributiva				
Total	**3.369.568**	**100**	**3.412.844**	**100**
Agotamiento	911.905	27,1	884.577	25,9
Colocaciones	2.366.317	70,2	2.435.287	71,4
Emigración	74.665	2,2	78.572	2,3
Jubilación e invalidez	16.681	0,5	14.408	0,4
Baja asistencial				
Total	**2.324.650**	**100**	**1.840.101**	**100**
Agotamiento	717.958	30,9	450.384	24,5
Colocaciones	1.515.534	65,2	1.306.304	71,0
Emigración	40.684	1,8	32.925	1,8
Jubilación e invalidez	50.474	2,2	50.488	2,7

Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

Descenso del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo

Como cómputo total de años, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en 2017 registró también un nuevo descenso (del 7 por 100) respecto al año anterior, hasta alcanzar la cifra de 1,8 millones. Esto es, en 2017 había como cómputo anual 150.000 beneficiarios menos que en 2016 y 1,2 millones respecto a 2010, año en el que se alcanzó la cifra más elevada de beneficiarios de prestaciones en el último periodo de crisis (lo que suponía un descenso del 40 por 100 en los últimos siete años). El descenso de los beneficiarios de prestaciones en 2017 recayó principalmente entre los perceptores de prestaciones asistenciales (9,5 por 100 menos respecto a 2016) hasta alcanzar la cifra de 900.000, y fue algo menor entre los de prestaciones contributivas (4,8 por 100) que alcanzaron un volumen medio de 726.000 (gráfico III-72).

Con todo, si bien 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) o, habiéndolos reunido y disfrutado de alguno de ellos, se agote el periodo de disfrute de los mismos.

Prestaciones a parados de larga duración: aumentan beneficiarios del PAE, descenso del Prepara

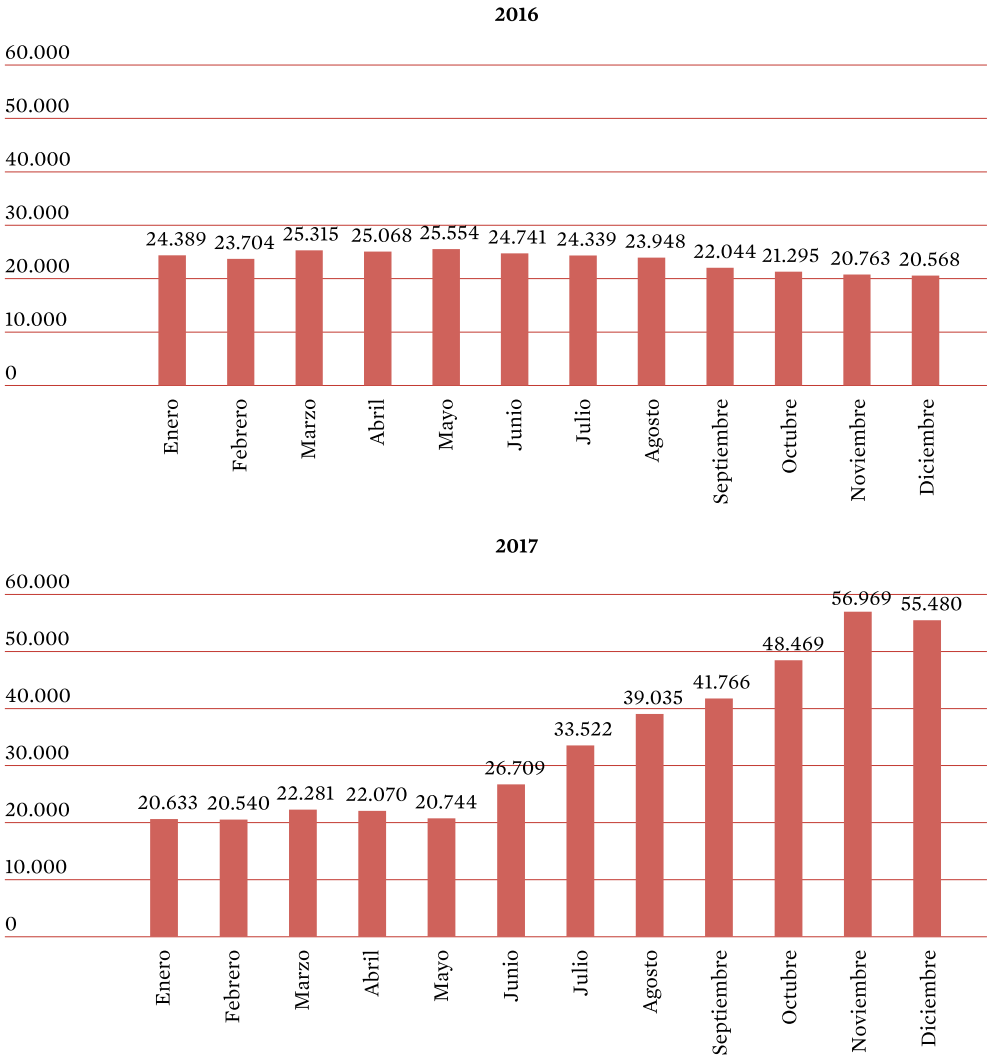
Los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI) alcanzaron la cifra de 199.614 en 2017, representando el 11 por 100 sobre el total de beneficiarios. En relación al año anterior este dato supuso un descenso de 26.000 beneficiarios, que en términos porcentuales suponía una caída del 11 por 100, mayor que la registrada por los beneficiarios de prestaciones contributivas y asistenciales (5 por 100 y 10 por 100, respectivamente).

Aun así, hay que apreciar el aumento en 2017 de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo (PAE), con un promedio mensual de beneficiarios de 34.018 (frente a 23.400 en 2016) (gráfico III-69).

Cabe recordar que se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal (fruto del diálogo social entre los interlocutores sociales más representativos y el Gobierno), dirigido a personas desempleadas de larga duración, con responsabilidades familiares y que hayan agotado cualquier otra prestación desde hace al menos seis meses, con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo al tiempo que ofrecer una ayuda económica[297].

297. 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.

GRÁFICO III-69. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO, 2016 Y 2017



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

La aplicación de este programa, y como se señaló en la pasada edición de la Memoria, no estaba teniendo los resultados esperados, lo que motivó que en 2017, fruto del diálogo social, se aprobara 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 incluyó una serie de modificaciones dirigidas a ampliar el acceso al mismo[298]. Parece, pues, que la prórroga, junto

298. Para más detalles sobre las novedades que introdujo la nueva regulación del programa de activación de empleo, véase Memoria CES 2016 (capítulo II, apartado 1.3.1).

con los cambios introducidos, está contribuyendo a la aplicación de este programa y a que se beneficien de él un mayor número de personas desempleadas de larga duración y con mayores problemas de empleabilidad.

Los beneficiarios del programa Prepara en 2017, sin embargo, registraron un descenso del 30 por 100 respecto al año anterior, alcanzado un total de 37.989. Se sigue así la senda descendente iniciada en 2012 debido, en buena medida, a la restricción en las condiciones de acceso al programa[299].

La prestación por cese de actividad: subsiste el problema de acreditación del cese

En el ámbito de los mecanismos de protección ante la pérdida de trabajo hay que tomar en consideración también la prestación dirigida específicamente a los trabajadores autónomos, conocida como la prestación por cese de actividad. Los datos referidos a las solicitudes para 2017 apenas muestran variación respecto al año anterior: se presentaron 4.705 solicitudes, de las cuales el 43 por 100 se resolvieron favorablemente en primera instancia (gráfico III-55).

Conviene señalar que la regulación inicial de esta prestación[300] ha sido modificada de manera importante en los últimos años[301] con el fin de facilitar el acceso a la misma, dadas las estrictas condiciones de acceso y la dificultad de acreditar correctamente las causas del cese de actividad[302], lo que había dado lugar a que el porcentaje de reconocimientos respecto de las solicitudes presentadas fuera muy reducido. A tenor de los cambios normativos más recientes las resoluciones favorables en primera instancia han ido en aumento (pasando del 27,8 por 100 en 2013 al 43 por 100 en 2017), si bien el porcentaje de desestimaciones sigue siendo elevado, la mayoría de ellas (84 por 100), por falta de acreditación adecuada de cese de actividad.

Persiste la asistencialización del sistema de protección por desempleo

Uno de los problemas del sistema de protección por desempleo sigue siendo su elevado nivel de asistencialización, lo que sería reflejo de un mercado de trabajo que mantiene aún un nivel elevado de desempleo y una prolongada duración del mismo. No en vano, en 2017 el peso

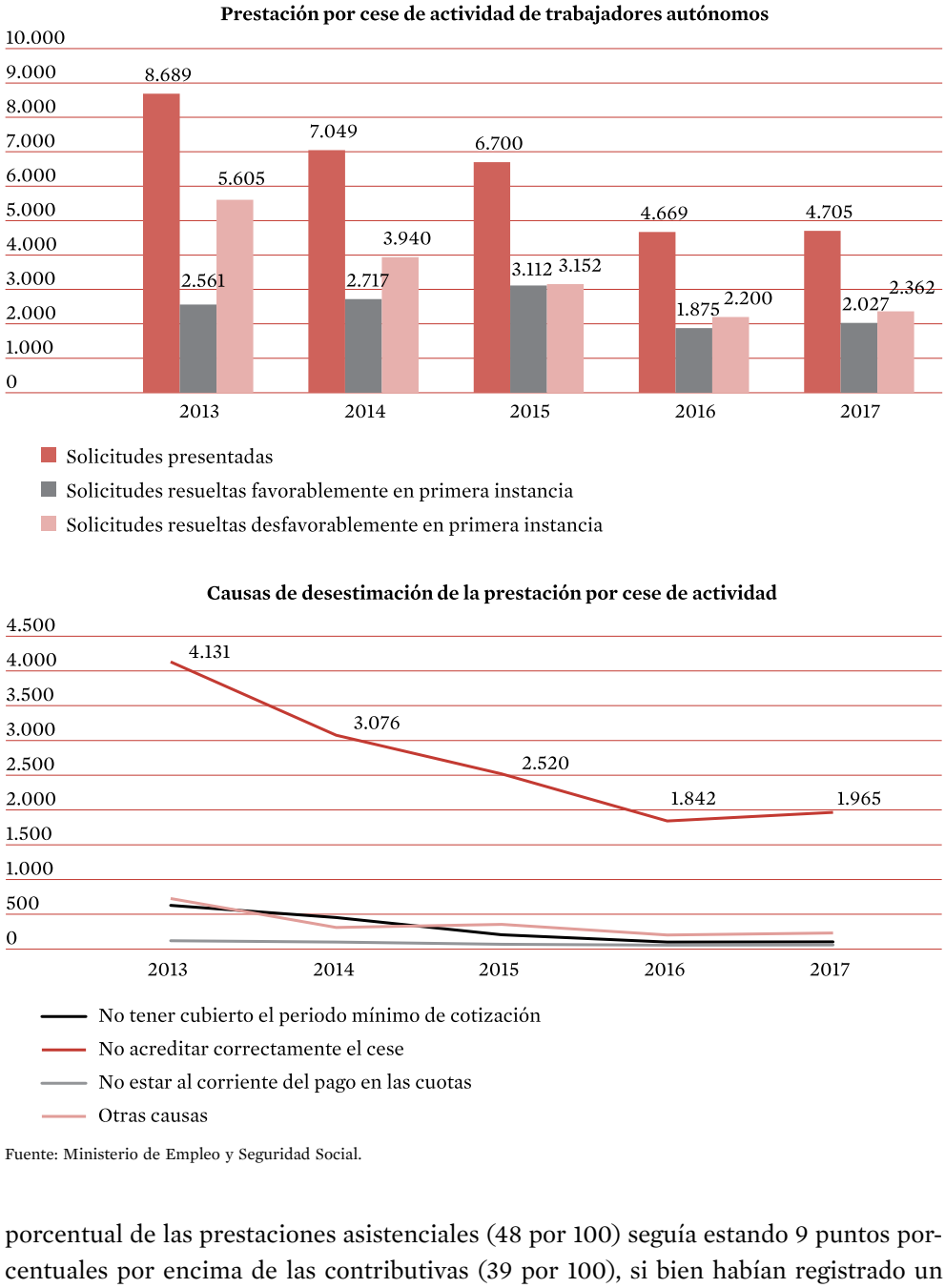
299. El Real Decreto-ley 23/2012 hizo más restrictivas las condiciones de acceso al programa al exigir que el umbral de renta no superase el 75 por 100 del salario mínimo interprofesional —si bien ello debe cumplirse también como media de las rentas existentes dentro de la unidad familiar—, no haber cobrado ninguna ayuda asistencial de carácter similar y no haberse acogido previamente al programa Prepara. Para más detalle, véase capítulo II, apartado 1.3.1.

300. Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

301. 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.

302. Sobre este aspecto se pronunció el CES en el Dictamen 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.

GRÁFICO III-70. PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD: SOLICITUDES Y CAUSAS DE DESESTIMACIÓN



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

porcentual de las prestaciones asistenciales (48 por 100) seguía estando 9 puntos porcentuales por encima de las contributivas (39 por 100), si bien habían registrado un ligero descenso en términos porcentuales respecto al año anterior, en el que se situaban casi en el 50 por 100 y 12 puntos porcentuales por encima de las contributivas (gráfico III-71).

A este respecto, hay que tener en cuenta que una elevada asistencialización del sistema de protección social tiene 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. 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[303], por lo que disminuyen sustancialmente las expectativas de derecho de las personas en esta situación respecto a futuras prestaciones contributivas en el futuro.

Aumento de la cobertura de desempleo

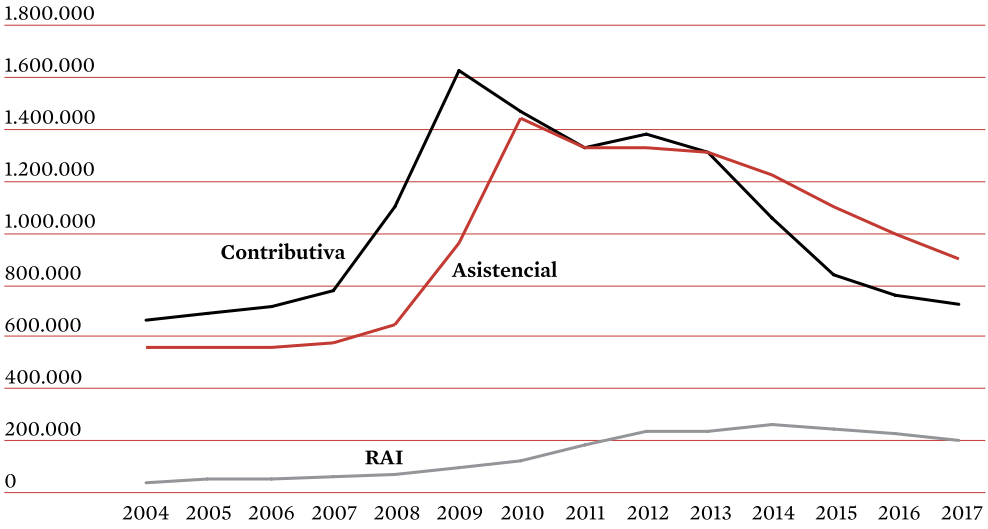
La tasa de cobertura, que refleja el porcentaje de población desempleada que recibe protección (beneficiarios de prestaciones) sobre el total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado)[304] aumentó 1,1 puntos porcentuales respecto a 2016, hasta el 56,2[305].

No cabe duda de que la tasa de cobertura sigue baja, pues deja fuera del sistema de protección a un 43,8 por 100 de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación. Además, la cobertura sigue aún muy alejada de los niveles de protección de periodos anteriores, como el año 2010, en los que la protección alcanzaba a cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años. Con todo, hay que destacar como positivo el cambio de tendencia que este dato parece reflejar. No en vano, por primera vez en los últimos años se produce un aumento de la tasa de cobertura, frente a un descenso continuado desde 2010, que llegó a ser de hasta 7,8 puntos porcentuales en 2011.

Conviene tener en cuenta, no obstante, que la tasa de cobertura total encierra diferencias por género notables (de casi 10 puntos porcentuales). Así, la tasa de cobertura de los hombres se situaba en 2017 en el 61,6 por 100 frente al 51,7 por 100 de las mujeres (gráfico III-72). Este dato vendría a reflejar las diferentes situaciones en el mercado de trabajo de hombres y mujeres, como viene señalando el CES en sus Memorias anuales, así como en sus informes específicos sobre esta cuestión, siendo el más reciente el Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en*

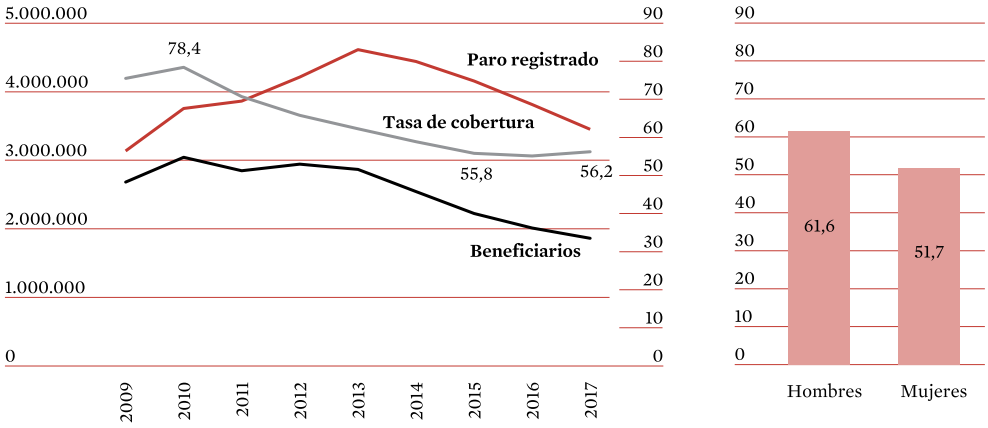
303. En el caso del subsidio para mayores de 55 años es el SEPE el que se encarga de la cotización, si bien por la base mínima y, además, ahora por el 100 por 100, cuando anteriormente era por el 125 por 100.
304. El paro registrado se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el 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, y 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.
305. La tasa de cobertura mejoró en 2017 porque el descenso del número de beneficiarios registrado respecto a 2016 (7,35 por 100) fue menor en términos porcentuales que el producido en el paro registrado en el mismo periodo (9,5 por 100).

GRÁFICO III-71. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2004-2017



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo* y SEPE.

GRÁFICO III-72. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COBERTURA, PARO REGISTRADO Y BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, 2004-2017
(En número y porcentaje)



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

España. Y es que las mujeres se ven afectadas por una mayor frecuencia de contratos temporales de corta duración, es decir, mayor rotación, además de periodos de desempleo más largos, junto a una incidencia mucho más elevada del empleo a tiempo parcial. Además, a día de hoy, sigue siendo más frecuente entre las mujeres que entre los hombres el abandono del mercado laboral por motivos familiares, al igual que

siguen siendo las mujeres las que mayoritariamente se acogen a los permisos, excedencias y reducciones de jornada laboral relacionadas con los cuidados. Todo este conjunto de factores afecta a su acceso a la prestación por desempleo y a la cuantía media de sus prestaciones.

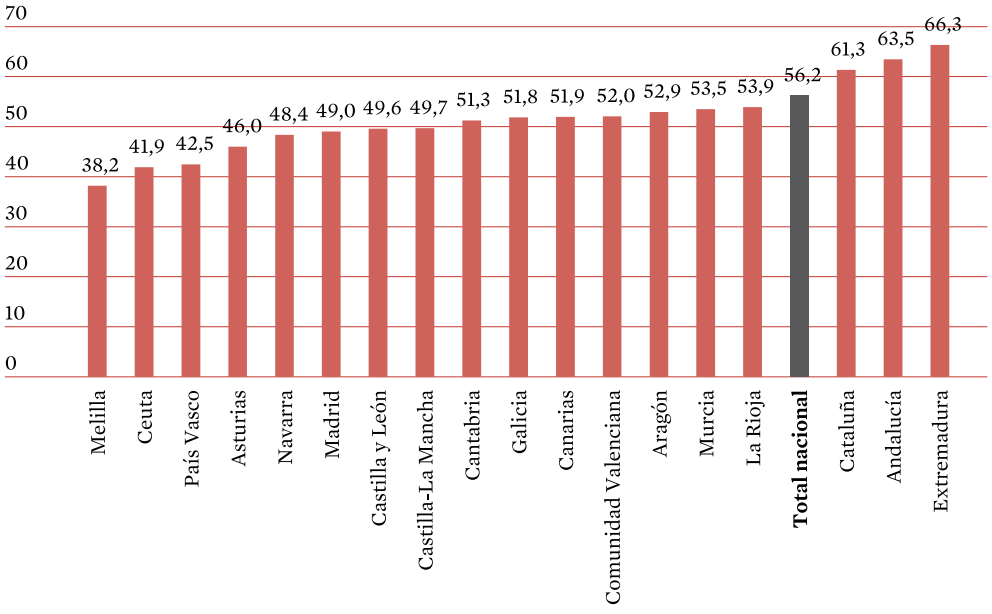
Se ha de tener en cuenta también que la tasa de cobertura muestra diferencias territoriales importantes, a pesar de que los requisitos para acceder a la protección por desempleo son comunes en todas las comunidades autónomas. Estas diferencias pueden obedecer a factores diversos, entre los que estarían los de tipo productivo, laboral, o a las características individuales y familiares de los demandantes de empleo, entre otras (gráfico III-73).

El dato referido a la cuantía media de las prestaciones contributivas, que vendría a ser un indicador de la suficiencia de la protección del sistema, muestra nuevamente en 2017 un incremento. Así, la cuantía media en ese año era de 804 euros, frente a los 800 euros en 2016. Se trata de un aumento menor (0,5 por 100), pero destacable nuevamente por romper con la senda de descenso que venía produciéndose desde 2012 (la cuantía media era de 859 euros) y que hasta 2016 supuso un 7 por 100 (gráfico III-74).

Aumento de la cuantía media de la prestación contributiva

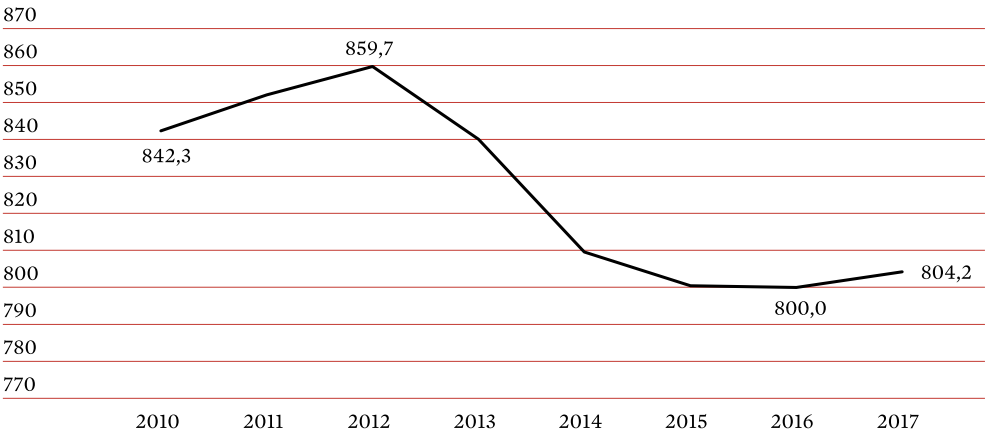
En el ámbito de las prestaciones contributivas, hay que tener en cuenta, asimismo, el aumento del importe medio de las prestaciones capitalizadas en 2017, situándose

GRÁFICO III-73. TASA DE COBERTURA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

GRÁFICO III-74. CUANTÍA MEDIA DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA



Fuente: SEPE, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

en 5.853 euros (11 por 100 más que en 2016), en consonancia con el aumento del número medio de días cotizados. 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.

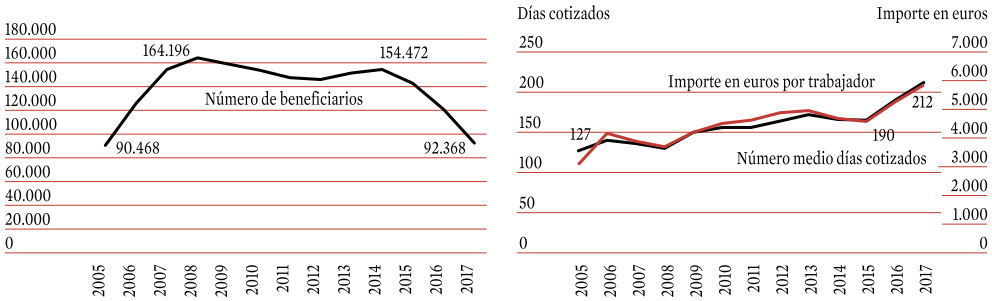
Esta modalidad de prestación, sin embargo, y a pesar de las modificaciones normativas que se adoptaron en septiembre de 2015 que ampliaban el colectivo de beneficiarios, eliminando la barrera de edad existente hasta entonces, viene registrando un descenso continuado. Entre 2015 y 2017 el número de beneficiarios de este tipo de prestación ha descendido un 35 por 100.

Con carácter específico para el año 2017, el número de personas que, ante la ausencia o pérdida de empleo, optaron por la capitalización por desempleo descendió un año más (un 24 por 100 respecto al año anterior), hasta alcanzar un total anual de 92.368, la mayoría de los cuales (91 por 100) se acogió a la capitalización de la prestación para convertirse en autónomos (gráfico III-75).

La evolución descendente del número de beneficiarios, junto con el elevado peso de las prestaciones asistenciales, han dado lugar a una disminución del gasto total en prestaciones por desempleo del 54 por 100 en el periodo comprendido entre 2010 y 2017 (gráfico III-76). Este descenso del gasto proviene, fundamentalmente, de las prestaciones de nivel contributivo (52 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 (38 por 100).

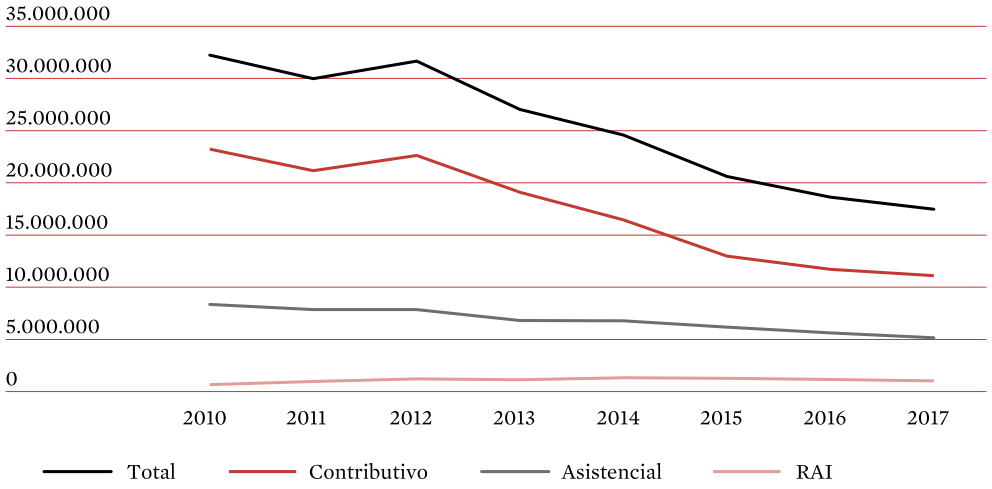
Descenso del gasto en prestaciones

GRÁFICO III-75. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA CAPITALIZACIÓN POR DESEMPLEO



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

GRÁFICO III-76. GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* y SEPE.

Características de los beneficiarios de prestaciones

Atendiendo a las características de los beneficiarios de prestaciones, se observa que la prestación contributiva es percibida en mayor medida (en torno al 70 por 100 de los beneficiarios de este tipo de prestación) por los desempleados con edades comprendidas entre los 35 y 55 años (cuadro III-38 y gráfico III-77). 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

CUADRO III-38. BENEFICIARIOS, SEGÚN CLASE DE PRESTACIÓN, POR SEXO Y EDAD

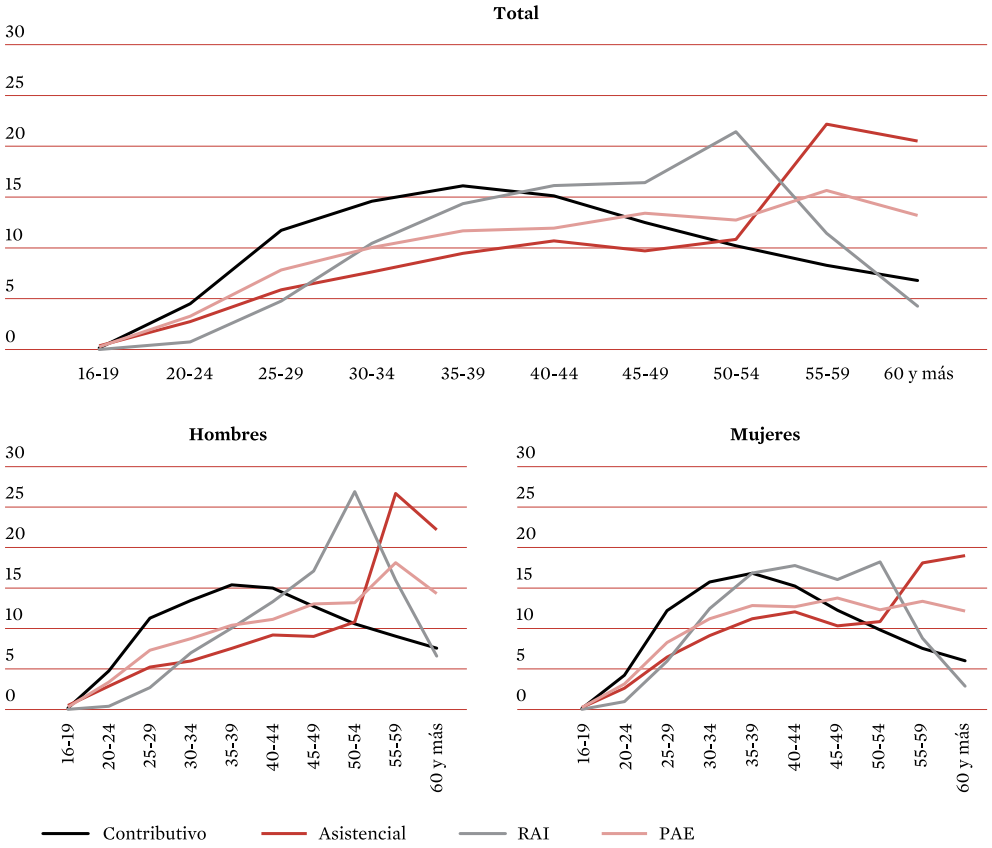
	Total		Nivel contributivo		Nivel asistencial		Renta activa de inserción		Programa de activación para el empleo	
Sexo y edad	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Total	**1.894.209**	**100**	**768.928**	**100**	**886.982**	**100**	**182.819**	**100**	**55.480**	**100**
16 a 19	5.078	0,3	1.095	0,1	3.171	0,4	806	0,0	6	0,3
20 a 24	61.914	3,3	34.620	4,5	24.347	2,7	2.529	0,8	418	3,3
25 a 29	148.227	7,8	90.236	11,7	52.218	5,9	3.127	4,8	2.646	7,8
30 a 34	190.083	10,0	112.262	14,6	67.726	7,6	4.299	10,4	5.796	10,0
35 a 39	221.010	11,7	123.849	16,1	83.906	9,5	5.293	14,4	7.962	11,7
40 a 44	226.177	11,9	116.320	15,1	94.902	10,7	6.010	16,1	8.945	11,9
45 a 49	254.165	13,4	96.124	12,5	86.105	9,7	62.824	16,4	9.112	13,4
50 a 54	241.243	12,7	78.439	10,2	96.041	10,8	54.875	21,4	11.888	12,7
55 a 59	296.424	15,6	63.768	8,3	196.613	22,2	29.697	11,4	6.346	15,6
60 y más	249.888	13,2	52.215	6,8	181.953	20,5	13.359	4,3	2.361	13,2
Hombres	**907.262**	**100,0**	**385.360**	**100,0**	**420.932**	**100,0**	**80.543**	**100,0**	**20.427**	**100,0**
16 a 19	2.741	0,3	643	0,2	2.060	0,5	36	0,0	2	0,3
20 a 24	30.696	3,4	18.380	4,8	12.100	2,9	137	0,4	79	3,4
25 a 29	66.505	7,3	43.435	11,3	22.087	5,2	431	2,7	552	7,3
30 a 34	79.471	8,8	51.916	13,5	25.217	6,0	909	7,0	1.429	8,8
35 a 39	94.420	10,4	59.292	15,4	31.742	7,5	1.334	10,0	2.052	10,4
40 a 44	101.059	11,1	57.814	15,0	38.690	9,2	1.838	13,3	2.717	11,1
45 a 49	118.295	13,0	49.079	12,7	37.934	9,0	27.790	17,1	3.492	13,0
50 a 54	119.694	13,2	40.748	10,6	45.463	10,8	27.988	26,9	5.495	13,2
55 a 59	164.530	18,1	34.863	9,0	112.284	26,7	14.122	16,0	3.261	18,1
60 y más	129.851	14,3	29.190	7,6	93.355	22,2	5.958	6,6	1.348	14,3
Mujeres	**986.947**	**100,0**	**383.568**	**100,0**	**466.050**	**100,0**	**102.276**	**100,0**	**35.053**	**100,0**
16 a 19	2.337	0,2	452	0,1	1.111	0,2	770	0,0	4	0,2
20 a 24	31.218	3,2	16.240	4,2	12.247	2,6	2.392	1,0	339	3,2
25 a 29	81.722	8,3	46.801	12,2	30.131	6,5	2.696	6,0	2.094	8,3
30 a 34	110.612	11,2	60.346	15,7	42.509	9,1	3.390	12,5	4.367	11,2
35 a 39	126.590	12,8	64.557	16,8	52.164	11,2	3.959	16,9	5.910	12,8
40 a 44	125.118	12,7	58.506	15,3	56.212	12,1	4.172	17,8	6.228	12,7
45 a 49	135.870	13,8	47.045	12,3	48.171	10,3	35.034	16,0	5.620	13,8
50 a 54	121.549	12,3	37.691	9,8	50.578	10,9	26.887	18,2	6.393	12,3
55 a 59	131.894	13,4	28.905	7,5	84.329	18,1	15.575	8,8	3.085	13,4
60 y más	120.037	12,2	23.025	6,0	88.598	19,0	7.401	2,9	1.013	12,2

Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo*, y SEPE.

participación más bajos, habiéndose reducido de manera importante en el contexto de la crisis económica[306].

306. 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.*

GRÁFICO III-77. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN, SEXO Y EDAD



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo,* y SEPE.

Las prestaciones asistenciales muestran, en cambio, un peso mayor entre los desempleados de edades más avanzadas. Así, su mayor peso porcentual (43 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 y la renta activa de inserción es superior entre los hombres que entre las mujeres (cuadro III-38 y gráfico III-77).

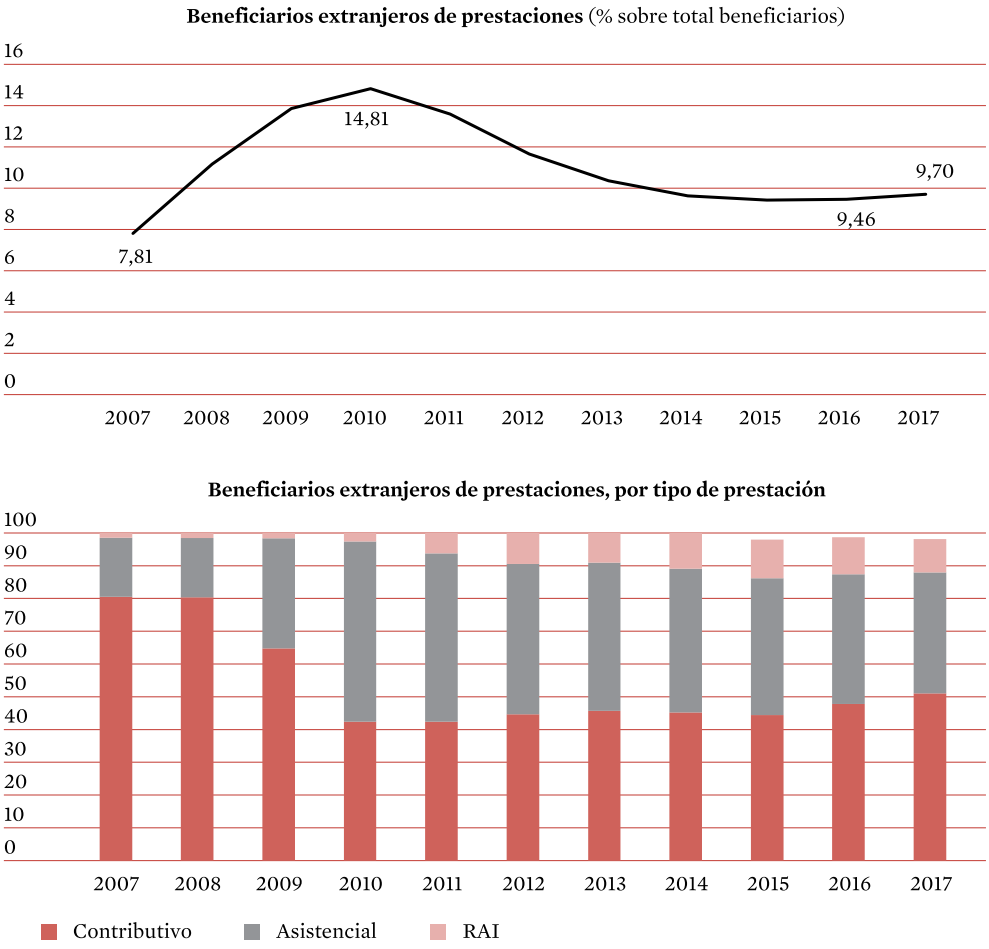
Un aspecto interesante a destacar respecto al año anterior es el aumento de los beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo (PAE) entre la población mayor de 50 años. Así, en 2016 el peso fundamental de los beneficiarios de este tipo de prestación recaía principalmente en la población joven y joven adulta (62 por 100 entre los 25 y los 44 años años), siendo su peso menor entre la población de mayor edad (30 por 100). En 2017, sin embargo, si bien el porcentaje principal de beneficiarios del programa de activación de empleo sigue recayendo entre el primer grupo de

edad (55 por 100), su peso entre la población mayor de 50 años ha alcanzado el 42 por 100, esto es, un aumento de 12 puntos porcentuales, lo que probablemente responda a las últimas modificaciones del programa de activación de empleo dirigidas a facilitar el acceso a este tipo de prestación de los parados de larga duración, que como se ha expuesto en el capítulo II de la presente Memoria, se sitúan en porcentajes elevados entre la población mayor de 50 años.

Evolución de los beneficiarios extranjeros

Los trabajadores extranjeros, uno de los colectivos que con mayor intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis, registraron una reducción notable (superior a 5 puntos porcentuales) como beneficiarios de prestaciones

GRÁFICO III-78. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EXTRANJEROS DE PRESTACIONES Y DISTRIBUCIÓN POR TIPO DE PRESTACIÓN, 2007-2017



Fuente: MEYSS, *Estadísticas de prestaciones por desempleo.*

por desempleo durante los años más intensos de la crisis económica. En 2017 registraron un ligero repunte, hasta alcanzar el 9,7 por 100 sobre el total de beneficiarios del sistema de protección de desempleo. En términos absolutos, sin embargo, el número los beneficiarios extranjeros de prestaciones por desempleo descendió en casi 10.000 respecto a 2016, hasta alcanzar la cifra de 180.674, de entre los cuales 92.139 (51 por 100) fueron perceptores del nivel contributivo, 66.833 (37 por 199) de nivel asistencial y 18.350 beneficiarios de la RAI (10,2 por 100).

Cabe destacar, asimismo, un aumento (de 3,2 puntos porcentuales) de los beneficiarios extranjeros en el nivel contributivo y un descenso (2,6 puntos porcentuales) del peso de los mismos en el nivel asistencial. De manera que en este grupo poblacional el nivel contributivo supera al asistencial (4 puntos porcentuales), mientras que en nivel nacional la protección asistencial supera (en 9 puntos porcentuales) el de tipo contributivo.

Desafíos pendientes del sistema de protección por desempleo

En 2017 los principales indicadores del sistema de protección por desempleo reflejaban de manera más patente la senda de recuperación económica y del empleo: descendió el paro registrado, como también del número de solicitudes de alta de prestación, a la par que aumentó del porcentaje de bajas del sistema que tenían como causa la colocación y se redujeron las bajas producidas por el agotamiento de la prestación. Como resultado, descendió el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y se produjo un cambio de tendencia en la cobertura de desempleo que por primera vez en los últimos siete años y, aunque de forma tímida, aumentó.

Ahora bien, el sistema de protección por desempleo también reflejaba el predominio de la temporalidad y la alta rotación en el mercado de trabajo, así como la dificultad existente para generar empleos de mayor estabilidad, como pone de manifiesto que el 67 por 100 de las altas de prestación de tipo contributivo fueran por la finalización de un empleo temporal, o que el 40 por 100 de las altas de tipo asistencial obedecieran a no haber cotizado lo suficiente para acceder a una prestación contributiva. Todo ello está derivando en un peso aún fuerte de la asistencialización del sistema con efectos en su potencial protector, dada la menor cuantía de las prestaciones (inferior al umbral de pobreza), así como su más corta duración, además de no cotizar en la Seguridad Social (salvo para los mayores de 55 años). Este hecho explicaría, al menos en parte, que la mitad de la población desempleada se encuentre en riesgo de pobreza y exclusión, según los datos más recientes de la Encuesta de Condiciones de Vida.

Además, y a pesar de la mejora del empleo, el sistema sigue teniendo que hacer frente a los problemas de desempleo, y en especial de larga duración, que afectan a determinados colectivos, como los jóvenes y la población mayor de mayor edad. No en vano, y como se ha expuesto en el capítulo II de la presente Memoria, las mejoras

registradas en términos de empleo y paro de estos grupos poblacionales en el contexto de la recuperación no atenúan suficientemente su situación laboral: uno de cada cuatro jóvenes desempleados (menores de 25 años) llevaba en 2017 un año o más en búsqueda de empleo y uno de cada diez llevaba dos años o más; el desempleo de larga y muy larga duración alcanzaba ese año porcentajes elevados entre la población desempleada mayor de 50 años (62,3 por 100 y 43,1 por 100, respectivamente).

A este respecto, el PAE, a tenor de sus últimas reformas normativas, parece haber logrado mejorar el acceso al mismo, si bien el Programa Prepara sigue sin dar los resultados esperados. A lo largo de 2017 tuvieron lugar algunos hechos que generaron cierta incertidumbre sobre la continuidad de estos programas[307], si bien fueron resueltos en el marco del diálogo social y el acuerdo con las comunidades autónomas. El Gobierno se comprometió a revisar antes del 30 de abril de 2018 estos instrumentos para mejorar la protección de los desempleados de larga duración, adecuarlos al marco competencial vigente y posibilitar la complementariedad entre los mismos (RAI, Prepara y PAE). No obstante, a cierre de esta Memoria no ha habido novedades al respecto.

El sistema de protección por desempleo, pues, admite un amplio margen de mejora, 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, y como viene señalando la Comisión Europa[308], sigue estando pendiente potenciar una mayor 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, sigue pendiente la aprobación de la tarjeta social que, en el marco del diálogo social con los interlocutores sociales, se acordó a fin de reforzar la coordinación entre los programas de las distintas Administraciones públicas.

5.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Junto con el trabajo, la sanidad es el área de mayor interés para los ciudadanos[309], que además valoran de manera muy positiva, aunque con matices, el funcionamiento del

307. Las sentencias del Tribunal Constitucional sobre las competencias de gestión en las ayudas del Prepara y del PAE señalaron que dicha gestión (realizada en su totalidad por el SEPE) contraviene el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo. Por otro lado, no fue posible la prórroga automática del Programa Prepara en agosto de 2017, dado que la tasa de paro correspondiente al segundo trimestre de ese año se situó por debajo del 18 por 100, límite que establecido para ello en Real Decreto-ley 1/2016. Esta suspensión temporal del Programa se resolvió en el mes de octubre, fruto del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales, reactivándolo hasta el 30 de abril de 2018. Para más detalle, véase capítulo II de la presente edición de la Memoria (apartado 1.3.2).
308. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017 y 2018*.
309. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro sanitario 2017*.

Sistema Nacional de Salud (SNS). La salud y la atención sanitaria son asuntos muy importantes en la sociedad contemporánea y esa importancia se refleja en la dedicación de una cantidad significativa de recursos públicos. Por eso los periodos de crisis, con la consiguiente contención del gasto, generan malestar y preocupación ciudadana, pero también animan el debate sobre la eficiencia y la idoneidad del funcionamiento del sistema. Los últimos datos sobre el gasto sanitario público en España muestran un aumento que parece romper con la línea de descenso de los años de crisis. Sin embargo, algunos efectos de aquella continúan siendo visibles en el crecimiento del volumen de las listas de espera, en la obsolescencia de los equipos tecnológicos o en las desigualdades sociales en una materia tan sensible como es la salud. A ello se suman otros retos de carácter más estructural, apreciables en la evolución de los indicadores de salud y calidad de la asistencia sanitaria, como el envejecimiento de la población y la necesidad de cambio a un paradigma sanitario más preventivo y de cuidados a la cronicidad. O el continuo incremento de las demandas sociales sobre el sistema sanitario, basadas en el legítimo derecho a la mejor protección de su salud. A lo que se une la constante aparición de nuevas tecnologías terapéuticas y de diagnóstico, además de las nuevas líneas asistenciales abiertas por la aplicación de las tecnologías de la información. Conciliar la actualización del sistema en función de la aparición de fármacos y tecnologías innovadores, que a veces conlleva costes muy elevados, con la limitación de los recursos, dependiente de la evolución del PIB, supone un desafío en la consecución del equilibrio entre los principios de equidad y calidad.

5.7.1. Salud y atención sanitaria

Como indicador básico del estado de salud de la población, la esperanza de vida condensa información acerca del estatus socioeconómico, los hábitos de vida predominantes y la eficacia de los sistemas sanitarios, siendo su principal ventaja el hecho de facilitar la comparabilidad de distintos contextos espaciales y temporales.

De acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Inclusión[310], la esperanza de vida al nacer en España en 2015 (último dato disponible) era 82,8 años, con una marcada trayectoria ascendente a lo largo de las últimas décadas, que entre 2005 y 2015 se ha manifestado en un incremento de 2,6 años como término medio.

Así pues, en España la esperanza de vida al nacer en 2015 era 80,0 años en hombres y 85,6 años en mujeres, distancia que se percibe a los largo todo el ciclo vital: a los 65 años ascendía a 18,9 años en hombres y 22,9 años en mujeres. Debe recalcarse, no obstante, que en los últimos años el indicador ha experimentado una evolución más positiva en la población masculina, lo que está favoreciendo una cierta convergencia.

310. MSSSI, *Indicadores de salud 2017, 2018.*

La perspectiva territorial muestra una significativa diferencia entre las comunidades más longevas y las que exhiben una menor esperanza de vida. Madrid, con 84,4; Navarra, con 84,0 años; Castilla y León, con 83,8, y La Rioja, con 83,6, muestran los valores medios del indicador más elevados, en tanto que las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (80,5) y las comunidades autónomas de Andalucía (81,5) y Extremadura (82,2) presentan valores por debajo de la media nacional. No obstante, ninguna comunidad se mantuvo ajena al incremento generalizado de la esperanza media de vida, siendo llamativos algunos incrementos, como el de Canarias (3,1 años) o Cataluña (2,9 años).

El aumento de la esperanza de vida suele venir acompañado de un incremento de las patologías crónicas, que implican una pérdida de calidad de vida a medida que aumenta la edad. Por este motivo, las tasas de mortalidad sobre las que construye la esperanza de vida pierde fortaleza como indicador de salud de la población revelando el interés sobre otros indicadores más sensibles a la calidad de vida, como son las limitaciones de la actividad y los años de vida en buena salud.

En 2015 la esperanza de vida saludable en España se situaba cerca de los 67 años, lo que supuso un notable incremento con respecto a 2007 (63 años). Es destacable,

CUADRO III-39. ESPERANZA DE VIDA Y LIMITACIONES DE LA ACTIVIDAD, 2007-2015
(Porcentajes)

	Esperanza de vida		Años de vida saludable		Limitación de la actividad	
Comunidades autónomas	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**	**2007**	**2015**
Total	81	82,8	63	66,7	18,1	16,1
Andalucía	79,8	81,5	63,1	65,4	16,7	16,2
Aragón	81,6	83	67,1	72,5	14,4	10,5
Asturias	80,5	82,3	58,8	63,6	21,7	18,7
Baleares	81,5	82,6	61,2	65,9	20,2	16,8
Canarias	80	82,3	63,6	58,2	16,3	24,1
Cantabria	81,2	82,9	67,8	72,1	13,4	10,8
Castilla-La Mancha	81,6	83,1	67,1	69,6	14,4	13,5
Castilla y León	82,2	83,8	68,7	69,9	13,4	13,9
Cataluña	81,5	83,4	60,8	66,7	20,8	16,7
Comunidad Valenciana	80,7	82,5	59,5	66,6	21,2	15,9
Extremadura	80,6	82,2	63,8	67,6	16,8	14,6
Galicia	81,1	82,9	59,2	64,6	21,9	18,3
Madrid	82,4	84,4	67,2	68,3	15,2	16,2
Murcia	80,5	82,4	60	65,6	20,5	16,8
Navarra	82,5	84	62,8	70,6	19,7	13,3
País Vasco	81,6	83,4	63,3	68,4	18,3	15
La Rioja	81,8	83,6	58,7	67,3	23,1	16,4
Ceuta y Melilla	78,6	80,5	52,8	62,4	25,8	18,1

Fuente: MSSSI, *Indicadores de salud 2017.*

además, la diferencia entre los dos sexos, con una ventaja superior a un año de los hombres con respecto a las mujeres. Esta se ha visto acrecentada en los últimos años, ya que el indicador masculino ha avanzado en 4,5 años en ese periodo, en tanto que el valor arrojado por la población femenina lo ha hecho en 3 años.

Como ocurre con la esperanza de vida, el indicador de esperanza de vida saludable arroja diferencias territoriales que, no obstante, se han ido reduciendo en los últimos años, dando lugar a unos valores en algunos casos muy llamativos. Así, destaca la ganancia de casi diez años de vida saludable en Ceuta y Melilla, Rioja y Navarra, que entre las dos oleadas de la encuesta han reducido de manera sensible su distancia con respecto a la media nacional. En el otro extremo, Canarias ha sufrido, según los datos del Ministerio, un retroceso de cinco años de esperanza de vida saludable. El conjunto ofrece un panorama de notable variabilidad interregional.

Los datos anteriores dibujan un panorama muy favorable de la salud en España, con una continua prolongación de la vida y una ganancia notable de calidad de vida en los últimos años. Esta evolución responde indudablemente a la calidad de la atención sanitaria, pero también a la mejora de los hábitos de vida de la población, cada vez más consciente de su propia responsabilidad en el mantenimiento de un buen estado de salud. Existe, sin embargo, una batería de hábitos no saludables que actúan como factores de riesgo para la salud, siendo responsables directos de la mayor parte de las muertes evitables.

Persistencia de algunos hábitos de riesgo para la salud

El consumo de tabaco, a pesar del descenso de las últimas décadas, sigue siendo la principal responsable de la mortalidad evitable en España. Se trata de un hábito que mantiene la cuarta parte de la población mayor de 16 años, siendo más habitual en los hombres que en las mujeres, y habiendo descendido en ambos desde 2006.

Otro hábito muy importante desde el punto de vista del mantenimiento de un buen estado de salud es la actividad física, cuya práctica viene demostrando, como reflejan numerosos análisis epidemiológicos, una notable limitación del riesgo cardiovascular, diabético, tumoral, etc. Así pues, la inactividad física constituye un riesgo para la salud. De acuerdo con los datos, una parte importante de la población, cerca del 37 por 100, reconoce no realizar ninguna actividad física durante su tiempo libre, siendo mucho más frecuente entre las mujeres (42 por 100) que entre los hombres, lo cual puede tener relación con la menor disponibilidad de tiempo de libre disposición, como ponen de relieve las encuestas de usos del tiempo[311].

A pesar de la dificultad que reviste el estudio poblacional del consumo de determinados alimentos y su proporción, las encuestas de salud ofrecen información acerca de la frecuencia del consumo de los distintos grupos de alimentos, destacando la

311. INE, *Encuesta de usos del tiempo.*

CUADRO III-40. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS HÁBITOS NO SALUDABLES
(Porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
Hábitos	**2006**	**2014**	**2006**	**2014**
Fumadores	35,3	30,4	23,9	20,5
Inactividad física	36,4	31,0	42,4	41,9
Obesidad	15,5	17,1	15,1	16,7
Consumo insuficiente de frutas y verduras	29,1	32,7	19,3	22,8

Fuente: MSSSI, *Indicadores de salud 2017.*

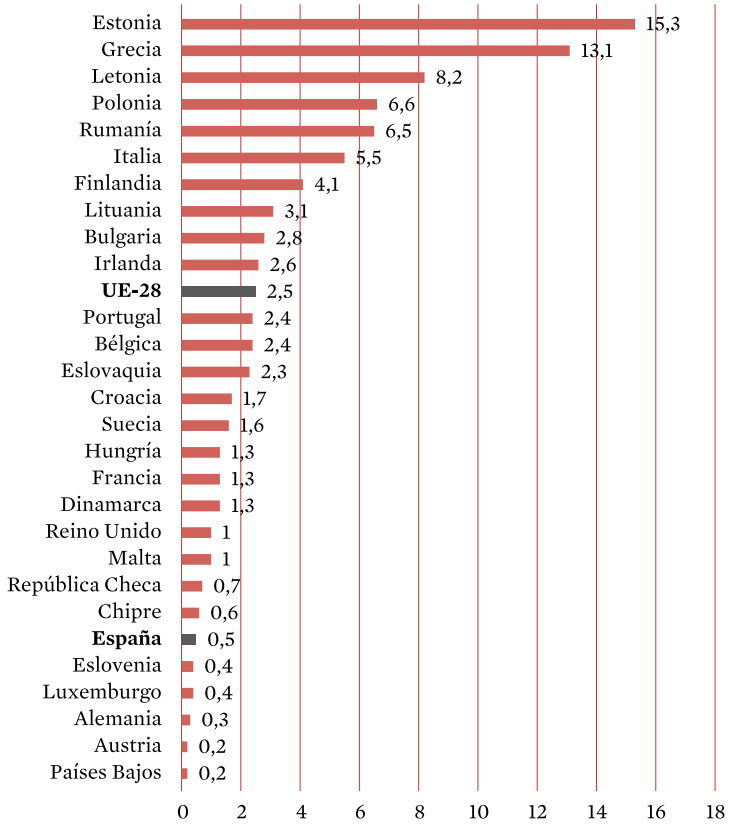
importancia de las frutas y verduras, en tanto que reductores del riesgo de morbimortalidad más frecuente. En este sentido, el consumo insuficiente de estos alimentos constituye un hábito de riesgo. El valor medio arrojado por la última encuesta alcanza el 27,6 por 100 de la población adulta, siendo en este caso mucho menos habitual entre las mujeres (22,8 por 100) que entre los hombres (32,7 por 100).

En lo concerniente a la distribución territorial de estos hábitos, el hábito tabáquico se encuentra más extendido en las comunidades autónomas de Extremadura (28,6 por 100), Murcia (28,4 por 100) y Andalucía (27,4 por 100), que superan ligeramente el valor medio nacional. Por su parte, la inactividad física durante el tiempo libre exhibe una notable variabilidad territorial, con algunas comunidades arrojando valores muy superiores a la media, como Castilla-La Mancha, Murcia o Cantabria. El consumo insuficiente de frutas y verduras también muestra una gran dispersión, con algunas comunidades con un alto porcentaje de población que no incluye en su dieta la cantidad suficiente de estos alimentos.

Uno de los indicadores más expresivos de la calidad y la equidad en la atención sanitaria es la inaccesibilidad, medida a través de la necesidad de atención no satisfecha, a los servicios ofrecidos por el sistema, siendo además una de las principales demandas de los ciudadanos, en coherencia con las características de un derecho prácticamente universal. En España (0,5 por 100) este indicador muestra valores inferiores a la media de la Unión Europea (2,5 por 100), no obstante lo cual, refleja diferencias entre las personas con distintos niveles de renta. La más significativa es la atención a la salud bucodental, que, a pesar de su importancia para el mantenimiento de un buen estado de salud general, está recogida en la Cartera de Servicios del SNS de una forma muy limitada. La mayor parte de los tratamientos se realiza en el circuito privado, y por ello muestra diferencias muy importantes en acceso a la atención en función de los ingresos de los hogares. Tal como muestran los datos de Eurostat, en España se supera la media europea del indicador de falta de atención a la salud bucodental por ingresos insuficientes.

Una elevada accesibilidad a los servicios sanitarios

GRÁFICO III-79. INACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS DE ATENCIÓN SANITARIA EN LA UE
(Porcentajes)



Fuente: Eurostat, 2018.

Además, un 5 por 100 de la población (de acuerdo con los datos del barómetro sanitario 2017) no puede seguir el tratamiento farmacológico prescrito por algún médico del SNS por falta de recursos económicos, lo que añade un matiz importante al seguimiento de la inaccesibilidad a la atención sanitaria.

5.7.2. Calidad y sostenibilidad

Desde el punto de vista de la calidad, uno de los retos más acuciantes a los que el sistema debe hacer frente es la gestión de los recursos humanos, ya que a la postre, son los profesionales quienes, a través de unos mecanismos de gestión apropiados, proporcionan atención a los ciudadanos. Además, es esperable que la aplicación de unos cambios bien orientados en la gestión revierta positivamente en la eficiencia del conjunto del sistema, aumento de la satisfacción de los usuarios. Entre las cuestiones que deben abordarse cabe destacar la desigual distribución del personal al servicio del SNS, constatándose la deficiente cobertura en algunos casos, por un lado, y por otro,

las altas tasas de temporalidad en el sector sanitario (en torno al 30 por 100), que pueden llegar a restar eficiencia. En este sentido, la elaboración de un documento de consenso en el seno de la Comisión de Recursos Humanos del SNS, cuyo contenido debe conocerse en los próximos meses, tiene como objetivo la reducción de esa tasa hasta alcanzar valores más próximos al 10 por 100 en el plazo de tres años.

Por otra parte, en lo que concierne a la cobertura de personal, puede destacarse la creación del grupo de trabajo para detectar las necesidades de personal y la adopción de medidas concretas para paliar la desigual distribución de facultativos en determinadas especialidades y en determinados territorios.

Retos y avances en la digitalización sanitaria

Los sistemas sanitarios se enfrentan hoy a nuevos retos como la cronicidad de las enfermedades o su propia sostenibilidad. Para enfrentarse a ellos, parece imprescindible incorporar nuevos elementos entre los que la llamada Salud Digital debe jugar un papel decisivo, mejorando la eficiencia de los procesos, la calidad asistencial y la satisfacción de ciudadanos y profesionales[312].

Entre las áreas prioritarias que el Plan de Calidad del SNS[313] contemplaba figuran las Tecnologías de la comunicación y la información. Dicha área incorporaba entre sus objetivos la interoperabilidad plena de las tarjetas sanitarias, de las recetas electrónicas, así como de las historias clínicas digitales. Esta es, sin duda, una cuestión muy importante, puesto que la interoperabilidad puede coadyuvar al refuerzo de la coordinación entre los distintos niveles en el proceso asistencial. Sin embargo, la transición hacia un sistema plenamente digital debe superar la mera digitalización de los procesos de organización, llegando a ofrecer servicios digitales a los propios pacientes.

En este sentido, no puede perderse de vista la realidad demográfica en España y sus consecuencias sobre el cambio en los perfiles de morbilidad de la población a la que el SNS debe dar atención. Casi 2,5 millones de personas tienen más de 80 años de edad, siendo creciente el segmento de los que superan los 90 años. La mayor frecuencia de patologías crónicas en esas edades desborda los objetivos con los que fue diseñado en origen el sistema sanitario público. A ello se añade el cambio en el papel de los propios pacientes en la gestión de su salud, así como la creciente relevancia de las redes sociales digitales.

La convergencia de estas circunstancias hace pensar que una reorientación decidida hacia la digitalización del SNS reportaría beneficios desde todos los ángulos. Así, a modo de ejemplo, cabe recordar que la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación a los sistemas sanitarios tiene la potencialidad de reducir los reingresos hospitalarios, en un contexto de pacientes activos en el cuidado de su salud, lo que redunda en la reducción del coste de la asistencia.

312. Véase Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.
313. La última actualización corresponde a 2010.

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. La producción de conocimiento acumulado a partir del análisis de los datos de atención sanitaria (garantizando siempre los derechos de los ciudadanos) puede mejorar sensiblemente el proceso de toma de decisiones encaminadas a avanzar en la eficiencia del sistema, a través, entre otras, de una asignación de recursos más óptima y de unas medidas de prevención más eficaces.

CUADRO III-41. DISPONIBILIDAD DE HISTORIA CLÍNICA DIGITAL, 2016

Historia clínica digital del SNS	Ciudadanos con algún informe clínico interoperable en el SNS	36.180.108
	Cobertura (%) en relación con la población que dispone de tarjeta sanitaria individual	77,79
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	63,12

Fuente: MSSSI, *Proyecto HCDSNS. Historia clínica digital del Sistema Nacional de Salud, 2017.*

CUADRO III-42. IMPLANTACIÓN DE LA RECETA MÉDICA ELECTRÓNICA, 2017
(Porcentajes)

Comunidades autónomas	Centro de salud	Consultorio	Hospitales	Oficinas de farmacia	Receta electrónica
Comunidad Valenciana	100	100	100	100	98,99
Galicia	100	100	100	100	98,84
Andalucía	100	100	100	100	98,31
Cataluña	100	100	100	100	97,97
Canarias	100	100	100	100	97,70
Navarra	100	100	100	100	97,58
Baleares	100	100	100	100	97,00
Extremadura	100	100	100	100	96,42
La Rioja	100	100	100	100	94,37
País Vasco	100	100	100	100	93,31
Castilla-La Mancha	100	100	100	100	92,95
Aragón	100	100	0	100	91,00
INGESA	100	100	50	100	89,95
Cantabria	100	100	100	100	88,64
Asturias	100	100	0	100	78,19
Madrid	100	100	0	100	69,79
Castilla y León	100	100	7	100	60,79
Murcia	100	100	100	100	57,72
SNS	**100**	**100**	**76,19**	**100**	**90,13**

Fuente: MSSSI, 2017.

Entretanto, los avances en materia de sanidad electrónica tal como se considera en el Plan de Calidad, se concretan en la interoperabilidad mediante dos elementos cruciales, la historia clínica digital y la receta electrónica. De acuerdo con los últimos datos publicados por el Ministerio, 36 millones de ciudadanos cuentan ya con historia clínica digital, lo que supone un 78 por 100 de la población con tarjeta sanitaria. Por otra parte, la historia clínica resumida, que contiene los principales datos clínicos de los pacientes y cuya disponibilidad debe tener un impacto positivo en la continuidad y la seguridad de la asistencia sanitaria, es efectiva en quince servicios de salud, alcanzando una cobertura del 63 por 100 de la población con tarjeta sanitaria.

Desde el punto de vista de los servicios del SNS, el avance experimentado en 2017 se salda con el 100 por 100 de los centros de salud con el sistema de receta médica electrónica implantada, al igual que las oficinas de farmacia y los consultorios. En cambio, en lo concerniente al número de recetas electrónicas emitidas, los datos muestran una notable variabilidad en las distintas comunidades autónomas. Si la prescripción electrónica alcanza una proporción media del 90 por 100, en algunos servicios de salud se supera, como los de Valencia, Galicia y Andalucía, hasta alcanzar la práctica totalidad de las prescripciones. Pero en otras comunidades la proporción ronda el 60 por 100.

Atención primaria

De acuerdo con la información del Ministerio, en 2016 trabajaban en el nivel de atención primaria 85.532 profesionales de la salud, entre los que 29.462 eran enfermeras, 28.506 médicos de familia, 6.426 médicos de pediatría y 21.138 trabajadores no sanitarios. Ello supone un mantenimiento casi exacto de las cifras del año anterior de todas las categorías, si bien el sector de los trabajadores no sanitarios experimentó un ligero incremento de sus efectivos. En todo caso, continúa sin recuperarse la situación previa a la caída de la inversión pública en este nivel asistencial. En lo que concierne a la población asignada a cada categoría profesional, es también casi invariable el reparto de la población. A este respecto, cabe llamar la atención sobre una realidad que viene siendo denunciada desde las instancias de representación de los distintos colectivos de profesionales sanitarios: la ratio de población por profesional, que en el caso de médicos y personal de enfermería alcanzan las cifras de 1.381 y 1.560, respectivamente. Pero esas proporciones medias ocultan un volumen importante de profesionales cuyos cupos rebasan con creces el número máximo de pacientes recomendado por la OMS para garantizar los estándares de calidad en la atención sanitaria. Al mismo tiempo, se supera el número de consultas diarias recomendado, lo que reduce la disponibilidad de tiempo para cada consulta y redunda negativamente sobre la calidad de la asistencia recibida por los pacientes.

En este sentido no es ocioso recordar que el gasto sanitario público en este nivel de atención se encuentra instalado en el 14 por 100 del gasto total, habiendo aumentado

CUADRO III-43. ACTIVIDAD DE LA ATENCIÓN PRIMARIA

	Medicina		Enfermería	
Año	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
2016	239.249.720	5,20	132.369.840	2,88

Fuente: MSSSI, 2018.

levemente en el último ejercicio, y en todo caso por debajo de lo incrementos de otras partidas, como la atención hospitalaria. Si se tiene en cuenta el importante papel desempeñado por la atención sanitaria primaria, cuya acción es capaz de reducir los ingresos hospitalarios y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, reduciendo el coste de la atención, incrementos de la inversión en personal en este nivel asistencial puede reportar beneficios en términos de eficiencia en el conjunto del sistema.

Atención especializada

El nivel de atención especializada del SNS muestra una notable vitalidad si se atiende a la evolución del número de consultas (más de 2.000 por cada 1.000 habitantes en 2016), con una clara tendencia de aumento, en vista del progresivo envejecimiento de la población en España y de la mayor frecuentación de las personas de más edad, lo que, por otro lado, puede estar traduciéndose en un aumento de la saturación de los servicios y de la consecuente lista de espera.

El número de camas instaladas en España ha seguido descendiendo en 2016 (último año sobre el que el Ministerio ofrece datos actualizados), de modo que entre 2010 y 2016 la pérdida, que alcanzó casi las 3.500, arrojó un saldo de 2,31 por 100 menos en ese periodo. Por su parte, el número de camas en funcionamiento siguió la misma tendencia, con una disminución de estos equipamientos de más de 6.000 unidades, lo que supuso cerca de un 5 por 100 menos. Por contra, el número de puestos en hospital de día, salud mental, geriatría y cirugía mayor ha continuado aumentando (20 por 100), dando cuenta de la tendencia a la ambulatorización de un buen número de procedimientos, tanto diagnósticos como quirúrgicos, lo que sin duda revierte en ahorros para el sistema.

CUADRO III-44. ACTIVIDAD Y RECURSOS EN ATENCIÓN ESPECIALIZADA DEL SNS, 2010-2016

Conceptos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recursos							
Camas instaladas	156.837	156.865	155.886	153.931	154.333	153.881	153.374
Camas en funcionamiento	144.201	141.667	139.190	137.373	137.877	138.368	137.867
Total puestos hospital de día	15.931	17.031	18.205	18.603	19.104	19.982	20.592
Camas instaladas por 1.000 hab.	3,4	3,4	3,38	3,3	3,32	3,31	3,3
Camas en funcionamiento por 1.000 hab.	3,13	3,07	3,02	2,95	2,97	2,98	2,97
Puestos hospital de día por 100.000 hab.	34,58	36,92	39,44	39,93	41,13	43,04	44,33
Tecnología							
Equipos de angiógrafo digital (por millón hab.)	4,99	5,22	5,44	5,26	5,27	5,41	5,47
Equipos de gammacámara (por millón hab.)	3,93	3,84	3,73	3,54	3,68	3,49	3,47
Equipos de RNM (por millón hab.)	10,37	11,38	11,7	11,8	12,42	12,86	13,2
Equipos de TAC (por millón hab.)	14,8	15,59	15,9	15,84	16,12	16,61	16,99
Equipos de hemodiálisis (por millón hab.)	90,29	92,1	95,96	97,81	101,41	103,94	106,69
Equipos de litotricia renal (por millón hab.)	1,78	1,82	1,82	1,8	1,92	1,9	1,89
Salas de hemodinámica en funcionamiento (por millón hab.)	4,95	5,12	5,61	5,39	5,42	5,47	5,64
Actividad							
Frecuentación: núm. consultas por 1.000 hab.	1.842,59	1.887,15	1.905,79	1.964,05	2.031,06	2.086,29	2.123,34
Frecuentación: total intervenciones por 1.000 hab.	100,21	101,99	102,36	104,89	107,58	108,82	111,1

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información de Atención Especializada, 2018.*

Al mismo tiempo, el número de equipos tecnológicos ha experimentado un ligero aumento en los años de referencia, lo que se ha manifestado de modo más evidente en el circuito privado que en el SNS. Así, entre otros, los equipos de angiografía digital, resonancia magnética o hemodiálisis han aumentado su presencia en los centros especializados a lo largo de los últimos seis años. Pero, a pesar de estos incrementos, el SNS viene arrastrando un problema de obsolescencia y antigüedad de los equipos de diagnóstico y tratamiento que deriva del estancamiento de las inversiones en infraestructuras tecnológicas, de forma que en algunas comunidades autónomas la proporción de instalaciones con más de diez años de antigüedad supera el 50 por 100, lo que rompe con las recomendaciones sobre la seguridad y la efectividad de los aparatos (en ocasiones puede llegar a quedar en suspenso la seguridad de los pacientes, como ocurre en el caso de los aparatos que funcionan con la emisión de radiaciones).

Uno de los indicadores más preocupantes sobre la evolución del sistema sanitario, tanto para los ciudadanos como para los profesionales del SNS, es el referido a las listas de espera para recibir atención quirúrgica o para las consultas con el médico especialista, por sus posibles consecuencias sobre la calidad de vida relacionada con la atención sanitaria.

Las listas de espera vuelven a incrementarse

CUADRO III-45. EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Pacientes en espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes por 1.000 hab.	9,11	9,83	11,71	11,82	12,34	11,4	12,21	12,68	13,43
Pacientes en espera para consultas especializadas por 1.000 hab.	40,24	33	36,1	35,94	39,03	39,43	43,35	40,91	43,86
Tiempos de espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes	69,73	65	73	76	98	87	89	83	104
Tiempos de espera para consultas especializadas	58,99	53,18	57,72	53	67	65	58	52	58

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información sobre listas de espera, 2018.*

En 2017 se registró una importante saturación de los servicios de consulta especializada y de la atención quirúrgica, situación que redunda negativamente en la calidad de la atención, pudiendo llevar al retraso en el diagnóstico de patologías cuyo éxito en el tratamiento depende fuertemente del diagnóstico precoz y la atención temprana.

A lo largo del año 2017 aumentó otra vez 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 13,4. Además, el tiempo de espera para las intervención quirúrgicas es, como término medio, de 104 días, veinte días más que en 2016, habiéndose alcanzado una cifra récord desde el inicio de la serie. Por su parte, el número de pacientes en espera para ser recibidos en consulta por el médico especialista asciende a 43,8 por cada 1.000 habitantes, siendo el tiempo de espera cercano a dos meses (58 días como término medio).

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. 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 Sistema Nacional de Salud. 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.

El cambio climático como amenaza para la salud pública

Una cuestión de gran relevancia desde el punto de vista de la salud pública y la prevención es el cambio climático por cuanto que la salud humana y el bienestar están íntimamente vinculados a la calidad ambiental. En los últimos años la cuestión del cambio climático como determinante inequívoco de los

factores ambientales y, por lo tanto, de la salud humana, ha cobrado interés por parte de la comunidad científica y de las administraciones públicas.

En efecto, los elementos que determinan la salud de las poblaciones son múltiples y su interacción es compleja. Por ello es importante avanzar en su conocimiento de cara a la previsión eficaz de los aspectos más sensibles de la salud pública. En este contexto, el Observatorio de Salud y Cambio Climático, adscrito a la Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación viene realizando sus análisis de la situación en España de acuerdo con los criterios de la OMS[314].

El estudio de los impactos del cambio climático en la salud de la población en España debe permitir el diseño de medidas de adaptación en las políticas de planificación y gestión sanitarias, así como aplicar estrategias de protección y prevención. En esta línea, en 2017 vio la luz el estudio sobre Indicadores de Salud y Cambio Climático, que en el contexto del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, propone un sistema de indicadores para lograr ese fin (recuadro III-10).

En 2017 se aprobó una nueva norma que modifica la ley 28/2005 de medidas frente al tabaquismo[315] para introducir nuevas prohibiciones y limitaciones a la venta y suministro de productos del tabaco y los productos relacionados con el tabaco, así como la regulación del régimen de publicidad, promoción y patrocinio de los dispositivos susceptibles de liberación de nicotina y envases de recarga. Con ese fin, se ha modificado parcialmente varios preceptos de la Ley 28/2005.

Nueva regulación sobre el consumo de tabaco

La entrada en vigor de dicha Ley, que regulaba el consumo de tabaco, prohibiéndolo expresamente en los centros de trabajo, establecimientos de hostelería, estaciones, puertos y medios de transporte y centros de formación, entre otros, supuso un hito en la política de salud pública en España, contribuyendo con la limitación de los contextos de consumo y restringiendo la publicidad y venta, a la desnormalización de un hábito muy arraigado en la sociedad española (relacionado con un buen número de patologías graves y causante de miles de muertes prematuras cada año). Sin embargo, doce años después de la aprobación de la ley y diez desde su modificación más sustantiva, y a pesar de sus efectos positivos (incluyendo la reducción del número de fumadores y de la tasa de mortalidad asociada a la inhalación de humo, tanto pasiva como directa), se hacía necesario adaptar la norma a la nueva realidad. Así, en estos años han surgido nuevos dispositivos y formas de consumo de tabaco cuya inocuidad ha sido puesta en tela de juicio. Al mismo tiempo han proliferado canales de venta y distribución telemáticos, con una actividad comercial que reviste una mayor dificultad para el control y la supervisión que los canales tradicionales. Esta situación hacía necesaria una actualización de la normativa vigente teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de la población más joven.

314. *Impactos del cambio climático en la salud, 2018.*
315. Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco,

RECUADRO III-10. INDICADORES DEL IMPACTO SOBRE LA SALUD DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Indicadores básicos

- Ingresos hospitalarios por efecto del calor.
- Tasa de mortalidad por exposición a calor natural excesivo.
- Exceso de mortalidad general observada sobre la esperada.
- Tasa de mortalidad por exposición a frío natural excesivo.
- Municipios en los que se detecta presencia o establecimiento del mosquito *Aedes albopictus*.
- Episodios por superación de microcistinas y/o cianobacterias en agua de consumo y en aguas de baño.
- Concentración atmosférica de polen potencialmente alergénico.
- Concentración atmosférica de esporas de hongos alergénicas.

Indicadores complementarios

- Casos autóctonos de paludismo.
- Casos autóctonos de virus del Nilo Occidental.
- Focos de fiebre del Nilo Occidental en équidos.
- Casos de enfermedad de Lyme.
- Casos de fiebre exantémica mediterránea.
- Casos autóctonos de Dengue.
- Casos autóctonos de enfermedad por virus Chikungunya.
- Brotes anuales por enfermedad de transmisión hídrica y coincidentes con la ocurrencia inundaciones y sequía.
- Ingresos hospitalarios urgentes por asma alérgica.
- Ingresos hospitalarios por enfermedad pulmonar obstructiva crónica.

Fuente: MSSSI, *Estudio sobre Indicadores de Salud y Cambio Climático*, Dirección General de Salud Pública, 2017.

La norma, que transpone de forma parcial la Directiva[316] de fabricación y venta de productos del tabaco aprobada en 2014, se inspira en la necesidad de avanzar en la protección a la población del humo ambiental del tabaco, con especial interés en la protección de la población menor de edad, así como la prevención del inicio del consumo de tabaco. Cabe señalar que el CES contribuyó con su Dictamen 1/2017[317] al desarrollo del proceso previo a la aprobación de la norma.

316. 2014/40/UE, de 3 de abril de 2014, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y de los productos relacionados

317. Dictamen CES 1/2017, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de Medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

RECUADRO III-11. PRINCIPALES MEDIDAS EN LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 28/2005 DE MEDIDAS FRENTE AL TABAQUISMO

Lugares libres de la contaminación del humo del tabaco

Todos los bares, restaurantes y otros centros de hostelería, centros de ocio o esparcimiento, salas de fiesta y establecimientos de juego, estaciones de autobuses, estaciones ferroviarias y marítimas, puertos, aeropuertos, salas de teatro, cine y otros espectáculos públicos, recintos de parques infantiles y áreas o zonas de juego para la infancia, incluido los que estén al aire libre y todos los demás espacios cerrados de uso público o colectivo.

Se establece la posibilidad de habilitar zonas de fumadores cumpliendo especificaciones concretas y solo para uso de clientes, internos y residentes

En hoteles, establecimientos penitenciarios, centros psiquiátricos y residencias de mayores.

Se prohíbe la aparición de personas fumando

En programas de televisión, incluidos los invitados, así como en los servicios de la sociedad de la información, y mostrar o mencionar marcas, logotipos o nombres comerciales.

Se autoriza la colocación de máquinas expendedoras de productos del tabaco

Se autoriza la ubicación de máquinas expendedoras de productos del tabaco en tiendas de conveniencia situadas en estaciones de servicio, así como la venta manual de cigarros y cigarritos en locales con autorización.

Se establecen medidas relacionadas con

Desigualdades, planes de prevención, en especial a menores, junto con programas y tratamientos de deshabituación.

Informe de evaluación del impacto en salud

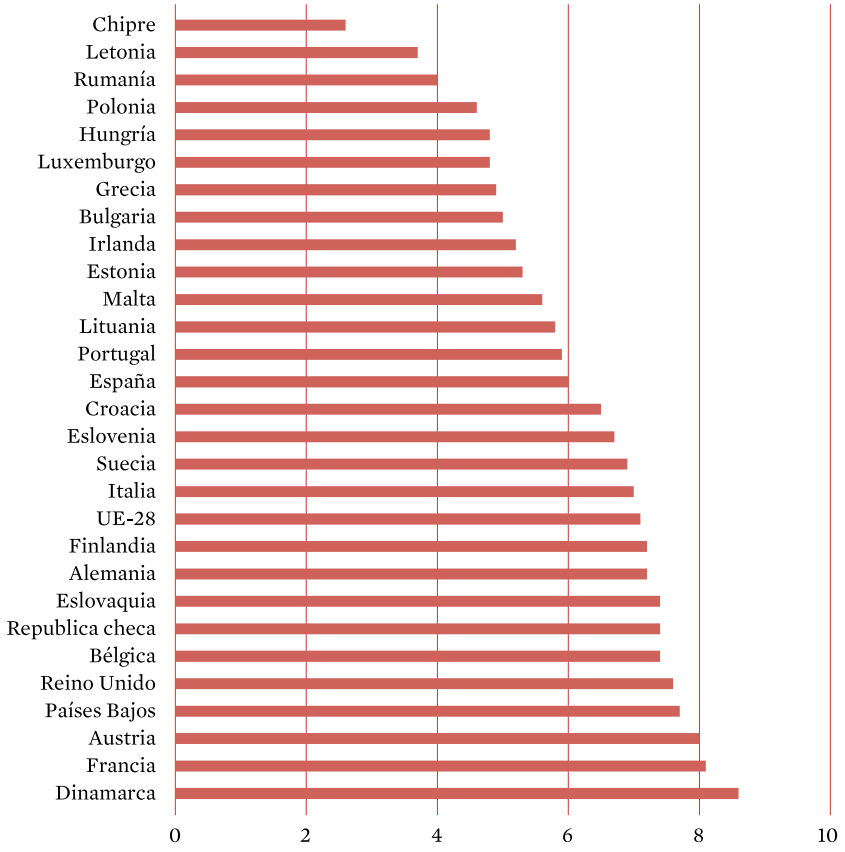
El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad remitirá a las Cortes Generales, con carácter bienal y durante los cuatro años siguientes a la entrada en vigor de la Ley, un informe de evaluación del impacto de esta modificación sobre la salud pública.

Fuente: MSSSI, 2018.

5.7.3. Gasto y financiación del sistema

En la Unión Europea (UE-28), el gasto sanitario público supuso en 2015, como término medio, un 7,2 por 100 del PIB, siendo aún más alto en varios Estados miembros, como Dinamarca, Alemania, Francia o Austria. En cambio, otros países, como Polonia,

GRÁFICO III-80. GASTO SANITARIO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2015
(Proporción sobre el PIB)



Fuente: Eurostat.

Bulgaria o Hungría exhibieron un menor esfuerzo en este ámbito de la protección social, no llegando a alcanzar el 5 por 100 como proporción del PIB. España, por su parte, alcanzó una proporción del 6,2 por 100, situándose por debajo de la media europea y quedando lejos de países como Francia, Austria o Dinamarca.

Desde esta perspectiva, el año 2009 supuso un punto de inflexión en el decenio al acumular el mayor porcentaje de recursos públicos sobre el PIB, tanto en el conjunto de la Unión Europea como en España. Con un 7,3 por 100, la media europea alcanzó el valor más alto del periodo en aquel año y lo mismo ocurrió en España, donde el 6,8 por 100 constituyó la cifra más elevada también en 2009. A partir de entonces la proporción ha sido decreciente tanto en el conjunto de la Unión Europea como en España, si bien más acusada en esta última, donde la pérdida ha sido de ocho décimas en siete años. Y ello en un contexto de descenso del PIB[318], que solo comenzó a remontar

318. Véase epígrafe 3.1, *Situación económica y perspectivas,* del capítulo I de esta Memoria.

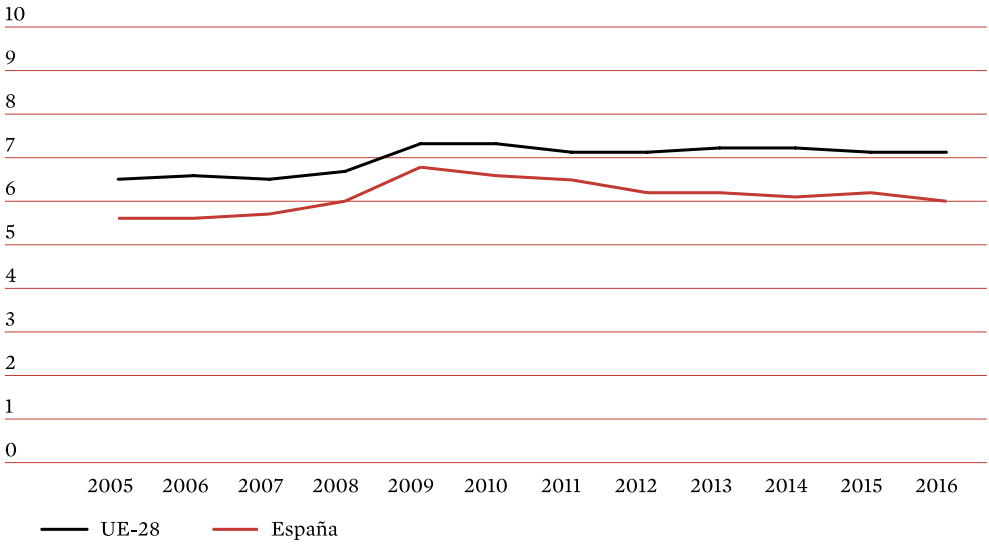
a partir de 2012, en la Unión Europea como en España, donde la caída fue más acusada. A partir de ese año, el crecimiento del PIB se ha traducido en aumentos anuales del gasto sanitario público, que en el caso de España no ha llegado a suponer una recuperación del ritmo de crecimiento anterior a la crisis en términos de PIB.

No obstante, teniendo en cuenta otras unidades de medida del gasto, como las unidades de poder adquisitivo (pps) por habitante, la evolución ha sido ascendente, hasta situarse en niveles anteriores a la crisis[319], encontrándose España en 2015 en niveles intermedios de gasto por habitante en pps en la UE-28 y entre las últimas posiciones de la antigua UE-15.

Peso del gasto privado en atención sanitaria

En la mayor parte de los países de la Unión Europea los recursos públicos son fundamentales en la financiación de los servicios de atención a la salud, alcanzando al menos un 70 por 100 del gasto sanitario total en tres cuartas partes de la Unión Europea. Sin embargo, en algunos países como Grecia o Bulgaria el peso del sector privado es superior, quedando la participación pública reducida a poco más del 50 por 100. En otros, en cambio, dicha participación pública alcanza proporciones considerablemente altas. Cabe citar entre ellos a Alemania (85 por 100), Dinamarca (84 por 100) o Suecia (84 por 100). España (71 por 100), por su parte, se encuentra en una posición intermedia, con una mayor proporción de recursos públicos

GRÁFICO III-81. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA Y EN LA UE-28
(Proporción sobre el PIB)



Fuente: Eurostat.

319. Véase epígrafe 5.1 de este capítulo.

y, sin embargo, con una participación privada, medida como el gasto de los hogares en servicios de salud, no desdeñable.

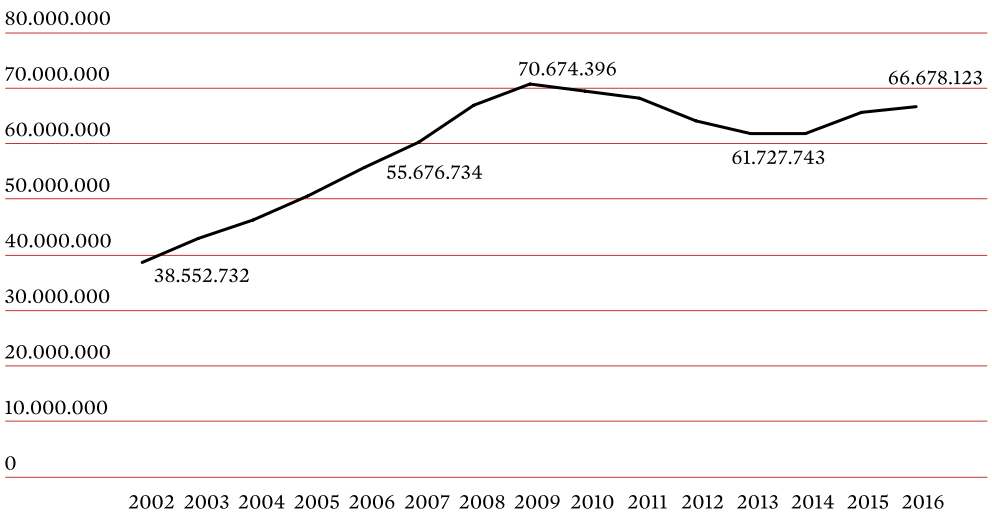
Tomando como referencia el conjunto del gasto público en cada país, España dedicó un 14,2 por 100 sobre su gasto total, una proporción también inferior a la publicada por Eurostat como término medio para la UE-28 en 2016.

El gasto sanitario público alcanzó en 2016, de acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad[320] una cantidad total de 66.678.1 millones de euros, lo que supuso un incremento del 4,2 por 100 con respecto al ejercicio anterior. Este aumento, unido al registrado en 2014 rompe la línea de descenso de los años de la crisis, en los que se interrumpió la tendencia de crecimiento consolidada en décadas anteriores. Así pues, 2016 ha sido el tercer año consecutivo de aumento de los recursos públicos destinados a esta parcela de la protección social, coincidiendo con el repunte del PIB y superando claramente la tasa de crecimiento de este. No obstante, este nuevo incremento del gasto no ha logrado recuperar el registrado en 2009, que supuso el máximo histórico.

Incremento del gasto sanitario público en España

Considerando la clasificación funcional del gasto público en sanidad, es evidente que los años de crisis económica y las restricciones de esta partida presupuestaria han dejado su huella en la estructura del gasto sanitario. La reducción continuada hasta 2014 se ha manifestado en todas las partidas. Así, por un lado, la partida correspondiente a

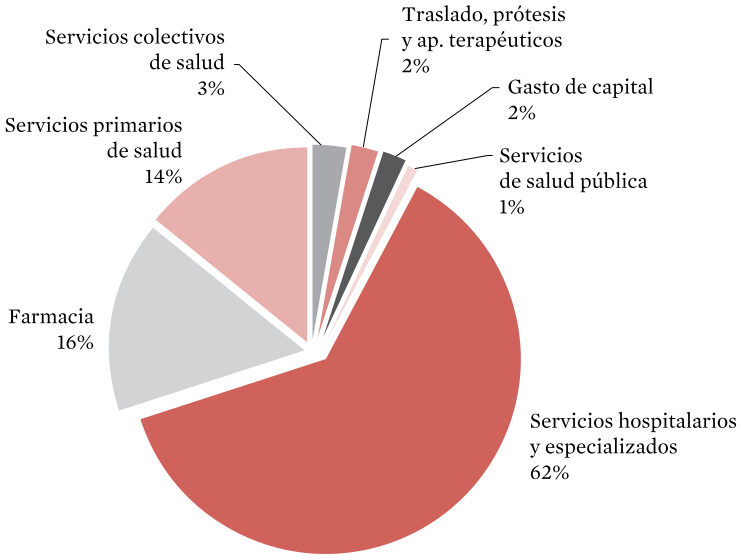
GRÁFICO III-82. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2002-2015
(Miles de euros)



Fuente: MSSSI.

320. *Estadística del Gasto Sanitario Público.*

GRÁFICO III-83. ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA



Fuente: MSSSI.

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, y que se ha beneficiado de un nuevo incremento en 2016 (7,7 por 100), constituye la partida principal y acumula el 62,4 por 100 del gasto total.

La reducción fue más intensa en los servicios primarios de salud, que durante el periodo 2010-2014 perdió casi un 15 por 100 de los recursos, con una ligera recuperación (3,2 por 100) en 2016. Como resultado, el nivel de atención primaria ha continuado perdiendo peso en la estructura de gasto sanitario, limitándose a un 14,2 por 100.

Por su parte, el gasto en farmacia, que los últimos años se había caracterizado por una cierta contención, en 2016 experimentó un leve repunte (1,3 por 100), por lo que ese año su participación en el gasto sanitario público alcanzó un 16,1 por 100 del total.

Incremento del gasto público en farmacia

Los datos del ministerio muestran un nuevo incremento del gasto farmacéutico público durante el año, siguiendo la tendencia de crecimiento moderado de los años anteriores. Así, el gasto acumulado en 2017 fue de 10.170,9 millones de euros, lo que implica un incremento del 2,6 por 100 sobre el año anterior. Esta cantidad, no obstante, es un 20 por 100 menor que la registrada en 2010, año el que se alcanzó el máximo gasto en esta partida.

El incremento del año, que es en todo caso inferior al del ejercicio anterior (4 por 100), obedece principalmente al incremento del importe medio de las recetas emitidas, que casi alcanzó el 3 por 100. Pero también respondió al aumento del número de

CUADRO III-46. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO

(Tasas de variación anual)

Conceptos	03/02	04/03	05/04	05/04	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	15/14	16/15
Servicios hospitalarios y especializados	12,1	9,2	9,9	11,3	8,5	13,5	6,0	–0,6	2,1	–2,8	–3,4	1,6	7,7	1,2
Servicios primarios de salud	10,2	8,9	9,5	7,8	11,8	10,3	3,5	–1,4	–4,1	–7,0	–3,5	–1,0	3,2	1,8
Servicios de salud pública	–13,9	16,4	10,3	16,9	13,8	–6,5	47,1	–34,3	–1,4	–6,5	–4,8	–1,5	2,6	12,4
Servicios colectivos de salud	7,8	–3,9	12,6	10,6	11,2	4,4	14,0	–4,8	1,8	–3,2	0,1	–15,2	7,1	–5,2
Farmacia	13,2	5,6	6,0	5,1	5,1	6,8	5,8	–0,4	–8,1	–11,9	–3,3	–0,9	1,3	3,9
Traslado, prótesis y ap. terapéuticos	9,9	10,5	4,1	21,5	11,3	13,8	9,8	8,6	–5,2	–10,3	–9,2	9,0	–1,8	1,1
Gasto de capital	9,1	5,2	15,1	21,8	4,0	7,4	–9,8	–12,3	–33,1	–28,6	–20,7	1,1	19,3	–8,5
Total	**11,4**	**7,9**	**9,1**	**10,1**	**8,3**	**10,9**	**5,7**	**–1,6**	**–2,1**	**–5,8**	**–3,7**	**0,3**	**6,1**	**1,5**

Fuente: MSSSI.

CUADRO III-47. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2017, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (euros)	
	2017	Increm. % 17/16	2017	Increm. % 17/16	2017	Increm. % 17/16
Andalucía	1.761.133.884	3,13	170.737.431	0,95	10,31	2,16
Aragón	321.170.743	1,50	26.262.620	–5,67	12,23	7,60
Asturias	274.201.976	2,63	21.670.341	–0,22	12,65	2,85
Baleares	200.305.059	5,55	17.453.439	1,46	11,48	4,03
Cantabria	140.662.771	2,63	11.087.617	0,64	12,69	1,98
Castilla-La Mancha	494.749.446	2,92	43.652.216	0,76	11,33	2,14
Castilla y León	592.966.856	3,55	51.895.136	2,25	11,43	1,27
Cataluña	1.421.490.581	2,58	136.373.721	0,35	10,42	2,22
Canarias	471.053.517	3,83	43.169.868	2,56	10,91	1,24
Extremadura	314.851.462	1,05	26.372.832	–0,15	11,94	1,21
Galicia	696.453.682	1,66	62.252.863	0,74	11,19	0,91
Madrid	1.186.754.988	3,02	104.784.225	0,97	11,33	2,03
Murcia	344.227.073	2,41	30.170.656	1,66	11,41	0,73
Navarra	133.866.108	–0,15	11.688.749	–1,51	11,45	1,38
Comunidad Valenciana	1.232.144.322	1,93	105.644.283	1,75	11,66	0,17
País Vasco	484.123.759	1,85	36.893.707	–0,14	13,12	2,00
La Rioja	71.154.358	0,80	6.079.817	–0,77	11,70	1,58
Ceuta	15.472.488	3,35	1.256.230	6,26	12,32	–2,74
Melilla	14.075.452	5,61	1.072.423	8,71	13,12	–2,85
Total nacional	**10.170.858.526**	**2,60**	**908.518.174**	**0,77**	**11,19**	**1,82**

Fuente: MSSSI.

recetas (2,6 por 100 sobre 2016). Los datos de 2017 muestran un panorama evolutivo de continuidad desde 2014, cuando se registró el primer incremento del gasto farmacéutico tras la adopción de medidas de contención en 2006.

En términos de gasto por habitante, la demanda de recetas ascendió en 2017 a 19,5 recetas por persona al año, número similar al recogido hace 10 años, lo que contrasta con la expectativa de incremento medio derivada del envejecimiento de la población ocurrido en esos años. Sin embargo, el gasto medio por receta (11,2 euros) experimentó en 2017 un incremento cercano al 2 por 100 con respecto a 2016.

La prestación farmacéutica ambulatoria (aquella que se dispensa mediante receta médica u orden de dispensación hospitalaria) está sujeta a la financiación de los ciudadanos en porcentaje concretos en función de cada caso. El porcentaje de aportación, que cambió con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, se fija atendiendo al nivel de renta declarado en el impuesto de 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

CUADRO III-48. PERSONAS ASEGURADAS Y BENEFICIARIAS SEGÚN TIPO DE APORTACIÓN A RECETA

Tipo aportación	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Farmacia gratuita	1.535.120	1.869.469	2.184.896	2.207.178	2.320.202	2.299.517
10%, límite 8,23 euros/mes	7.973.727	8.125.980	8.035.817	7.925.722	7.780.781	7.742.254
10%, límite 18,52 euros/mes	2.267.712	2.197.690	2.316.972	2.453.145	2.662.489	2.731.780
40%	21.756.697	22.439.794	22.516.178	22.557.455	21.894.797	21.773.780
50%	9.309.527	8.848.134	8.713.290	8.717.850	9.334.039	9.570.822
60%	275.845	247.461	234.578	245.219	285.016	305.753
60%, límite 61,75 euros	43.133	38.058	37.247	39.550	47.576	52.177
30%	329.005	328.970	339.914	337.184	344.518	349.676

Fuente: MSSSI, 2018.

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, tal como se recuerda desde Ministerio, 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.

En 2017 el número de asegurados y beneficiarios con prestación farmacéutica gratuita alcanzó la cifra de 2.299.517 lo que supuso un descenso con respecto 2016 del 1 por 100. No obstante, desde el año 2012, se ha dado un incremento del 50 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.

Un aspecto de incuestionable relevancia en la gestión de la atención sanitaria a través de farmacia dados sus abultados costes y con repercusiones en el ahorro y la eficiencia, es la aplicación de diferentes fórmulas por parte del SNS para adquirir los productos. Hasta ahora la adquisición de medicamentos y productos sanitarios se había venido realizando en algunos casos mediante un sistema de compras centralizadas, como en el caso de las vacunas. Sin embargo, la reciente entrada en vigor de la nueva ley de contratos[321]generalizará esa práctica, aplicando nuevas condiciones de calidad y seguridad a los contratos. Es esperable que su puesta en práctica aporte beneficios a un sistema que opera constantemente bajo la tensión de la ganancia en eficiencia.

321. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

5.8. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Los servicios sociales componen una red de prestaciones en especie y de carácter económico que pueden resultar fundamentales en la prevención de situaciones de vulnerabilidad y en la mejora de las condiciones de vida en casos de dificultad social y económica. A pesar de la mejora económica y del empleo de los últimos dos años, que sin duda ha aliviado la situación de muchos hogares, los efectos de la crisis son aún palpables en dimensiones básicas del bienestar social, lo que se manifiesta en bolsas de desigualdad que requieren compromisos de actuación de todas las administraciones.

Los últimos datos disponibles sobre la vertiente económica más importante en el conjunto de los servicios sociales, constituida por las rentas mínimas de inserción[322], mostraron un importante incremento del número de beneficiarios (789.672), con una notable variabilidad territorial en las cuantías medias. Sin embargo, los datos (aunque limitados) del conjunto del sistema muestran cómo el aumento de la demanda, unido a la caída de los recursos dedicados a los servicios sociales, ha vuelto a poner de manifiesto la insuficiencia de su dotación, y la necesidad de mejorar aspectos cruciales como la información y la coordinación, para optimizar los recursos en protección social.

El Plan Concertado de Servicios Sociales, que en 2018 cumple tres decenios de actuación bajo el objetivo del desarrollo de una red básica de atención en el ámbito local, constituye la principal fuente de información de la dimensión en especie de esta parcela de la protección social. De acuerdo con la última edición del informe anual, que corresponde al ejercicio 2015, los proyectos acogidos al Plan Concertado en ese año contaron con un crédito de 1.517,9 millones de euros para atender a 5,8 millones de personas, estando implantado en 5.610 municipios (94,6 por 100 de la población).

Debe insistirse, no obstante, en el hecho de que estas fuentes ofrecen información sobre aspectos concretos del sistema y no proporcionan sino una imagen parcial de un entramado de contornos difusos por la falta de homogeneidad y exhaustividad de los datos, lo que hace difícil su evaluación. Además, es importante recordar que el Sistema de atención a la dependencia en gran parte se ha superpuesto al sistema de servicios sociales, dando cobertura a unas situaciones que antes quedaban bajo el paraguas de esa red, circunstancia que no añade claridad al análisis de los servicios sociales.

Atención a la dependencia

En un entorno sociodemográfico de envejecimiento como el que caracteriza a la acción protectora del Estado en la actualidad, los sistemas de cuidados de larga adquieren

322. Datos correspondientes a 2015. Al cierre de esta Memoria no se dispone aún de la edición de 2017, con datos de 2016, del Informe anual de rentas mínimas de inserción.

una importancia progresiva en todos los países occidentales. La apuesta del Estado español por un sistema de atención a la dependencia que reconoce el derecho a ser atendido de acuerdo con unos estándares de calidad por todos los ciudadanos que no pueden valerse por sí mismos en mayor o menor grado, ha devenido en una estructura de rasgos particulares, en parte fruto de la situación socioeconómica en la que tuvo que dar sus primeros pasos. En 2017 la información sobre el SAAD (Sistema para la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia) muestra algunos parámetros evolutivos favorables, pero otros parecen confirmar unas tendencias que, más de un decenio después de su puesta en funcionamiento, pueden considerarse estructurales. Entre ellos, destacan la existencia de una importante lista de espera que conculca el derecho de miles de ciudadanos a ser atendidos y la preponderancia de las prestaciones de carácter económico, que la ley de creación del SAAD había previsto como excepcionales por diferentes motivos. Por otro lado, la falta de información oficial rigurosa sobre los costes y la financiación del sistema dificulta su evaluación en el conjunto de las estructuras de protección social. No obstante, la reciente creación de la Comisión para el análisis de la situación del SAAD[323] en su recién publicado primer informe, aporta una interesante estimación de su coste desde 2012 que arroja luz sobre una de las cuestiones más opacas del entramado de atención a la dependencia.

De acuerdo con la información vertida por el Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Inclusión, en 2017 cerca del 3 por 100 de la población en España, 1.264.951 personas, se encontraba en situación de dependencia, porque sus condiciones, ya sean físicas, mentales, sensoriales o intelectuales, les dificultaban su desenvolvimiento en las actividades de la vida diaria.

Aumenta el número de solicitudes para acceder al SAAD

El balance anual en lo referente al número de solicitudes formalizadas en las instancias correspondientes para comenzar su tramitación fue de 1.711.379, lo que supuso un incremento con respecto a 2016 del por 100. Esta cifra supone una notable elevación del ritmo de entrada mensual, lo que al mismo tiempo puede dar lugar a saturaciones en las primeras fases proceso y a un incremento de las listas de espera.

Los primeros datos de aproximación al sistema muestran en este sentido una evolución muy favorable de las expectativas generadas en torno a este, lo que puede deberse a la apertura a la población con menor grado de afectación, cuya incorporación se retrasó en dos ocasiones, y las expectativas de mejora producidas por la evolución

323. Comisión interministerial, con participación de las comunidades autónomas, para el análisis de la situación actual del Sistema de la dependencia. La constitución de esta Comisión se aprobó por Acuerdo del Consejo de ministros de 10 de febrero de 2017, con el objeto de elaborar un informe técnico sobre el análisis de la situación del SAAD, su sostenibilidad y los actuales mecanismos de financiación, para evaluar la adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia.

de la economía en España. No obstante, cabe esperar que en años sucesivos el volumen de entrada de solicitudes nuevas tienda a estabilizarse en un entorno en el que el SAAD sea un sistema estable y que sea la propia evolución demográfica la que induzca la generación de expedientes nuevos.

El plazo de seis meses del que disponen las administraciones para realizar la valoración de las nuevas solicitudes es a menudo rebasado por la saturación de los mismos, lo que deriva en una acumulación de expedientes esperando valoración favorable o rechazo y en la consiguiente generación de una lista de espera, que en la actualidad alcanza un volumen de 120.000 casos pendientes. Esta situación, que en parte se había controlado desde 2014, volvió a dar señales de urgencia a partir de la entrada en el sistema de los casos de grado I en 2015.

Alrededor del 20 por 100 de los dictámenes emitidos en 2017 tuvieron carácter negativo, por lo que los solicitantes quedaron fuera del sistema. Sin embargo, la gran mayoría obtuvo resultados positivos. Según se recoge en la información publicada por el MSSSI, el retraso en la gestión de los expedientes muestra diferencias entre las

CUADRO III-49. SOLICITUDES, DICTÁMENES Y BENEFICIARIOS DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA, 2017

	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	383.618	22,42	4,58	355.387	93,42	288.517	81,18
Aragón	46.842	2,74	3,58	39.935	89,64	33.334	83,47
Asturias	36.927	2,16	3,57	32.616	90,57	24.657	75,60
Baleares	27.549	1,61	2,47	25.716	92,70	20.370	79,21
Canarias	47.444	2,77	2,25	35.898	84,81	30.637	85,34
Cantabria	23.912	1,40	4,12	23.400	97,99	19.753	84,41
Castilla y León	122.121	7,14	5,03	113.914	94,04	89.981	78,99
Castilla-La Mancha	85.807	5,01	4,22	79.136	95,23	63.127	79,77
Cataluña	305.482	17,85	4,04	281.918	92,43	224.261	79,55
Comunidad Valenciana	108.391	6,33	2,19	90.539	85,29	73.114	80,75
Extremadura	54.542	3,19	5,05	47.786	88,63	35.147	73,55
Galicia	80.796	4,72	2,98	79.293	97,83	67.228	84,78
Madrid	205.200	11,99	3,15	204.920	99,25	150.191	73,29
Murcia	44.344	2,59	3,02	43.289	98,57	39.279	90,74
Navarra	19.891	1,16	3,09	19.711	98,17	15.321	77,73
País Vasco	99.245	5,80	4,52	98.592	96,37	76.344	77,43
La Rioja	15.151	0,89	4,80	15.118	99,44	10.916	72,21
Ceuta y Melilla	4.117	0,24	2,41	3.998	97,73	2.774	69,38
Total	**1.711.379**	**100**	**3,67**	**1.591.166**	**93,64**	**1.264.951**	**79,50**

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

distintas administraciones autonómicas. En este sentido, las comunidades de Canarias, Valencia y Extremadura continúan siendo las que acumulan una mayor proporción de expedientes pendientes de resolución.

De las 1.591.166 personas valoradas, 1.264.951 (cerca del 80 por 100) obtuvieron dictamen positivo y fueron valoradas con uno u otro grado de dependencia. El 29,6 por 100 obtuvo el grado III (mayor dependencia), mientras que el 37,6 por 100 fue reconocido con el grado II. Al mismo tiempo, el 32,7 por 100 obtuvo el reconocimiento del grado I[324]. Debe recordarse el hecho de que el cumplimiento del calendario de aplicación del SAAD en su primera fase de desarrollo, se materializó en una estructura con un peso de los grandes dependientes que no se atenía a la realidad de la dependencia en España. Pero la paulatina incorporación de los casos menos severos ha ido componiendo una estructura de valoración más ajustada a la estructura real de la población.

CUADRO III-50. GRADOS DE DEPENDENCIA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017

Ámbito territorial	Dictámenes	Grado III (%)	Grado II (%)	Grado I (%)	Sin grado (%)
Andalucía	355.387	10,90	18,16	14,71	18,82
Aragón	39.935	18,57	20,50	15,54	16,53
Asturias	32.616	13,70	16,95	19,51	24,40
Baleares	25.716	14,40	21,00	19,59	20,79
Canarias	35.898	15,94	15,21	16,18	14,66
Cantabria	23.400	16,66	20,58	15,01	15,59
Castilla y León	113.914	18,25	18,71	18,99	21,01
Castilla-La Mancha	79.136	15,04	17,18	19,66	20,23
Cataluña	281.918	9,24	18,28	22,58	20,45
Comunidad Valenciana	90.539	14,03	14,41	13,70	19,25
Extremadura	47.786	14,11	15,27	20,57	26,45
Galicia	79.293	19,88	17,41	15,25	15,22
Madrid	204.920	17,19	16,76	15,74	26,71
Murcia	43.289	15,71	18,05	10,70	9,26
Navarra	19.711	12,67	22,24	25,48	22,27
País Vasco	98.592	15,60	18,04	24,11	22,57
La Rioja	15.118	11,24	16,56	19,92	27,79
Ceuta y Melilla	3.998	15,11	21,44	15,93	30,62
Total	**1.591.166**	**13,83**	**17,74**	**17,83**	**20,50**

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

324. 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.

CUADRO III-51. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS CON PRESTACIONES, 2012-2017

Personas beneficiarias con prestaciones

	2012	2013		2014		2015		2016		2017	
Ámbito territorial	Número	Número	Variación 12/13 (%)	Número	Variación 13/14 (%)	Número	Variación 14/15 (%)	Número	Variación 15/16 (%)	Número	Variación 16/17 (%)
Andalucía	190.160	167.143	–12,10	163.348	–2,27	179.239	9,73	183.962	2,64	196.730	6,94
Aragón	21.125	18.371	–13,04	17.076	–7,05	17.828	4,40	21.038	18,01	25.617	21,77
Asturias	14.771	15.596	5,59	15.354	–1,55	17.524	14,13	20.034	14,32	21.242	6,03
Baleares	9.399	10.832	15,25	11.483	6,01	11.630	1,28	14.587	25,43	16.761	14,90
Canarias	11.851	11.584	–2,25	23.196	100,24	13.885	–40,14	16.852	21,37	19.417	15,22
Cantabria	13.932	14.694	5,47	13.774	–6,26	13.945	1,24	13.370	–4,12	15.283	14,31
Castilla y León	62.088	62.230	0,23	62.047	–0,29	73.546	18,53	85.301	15,98	88.709	4,00
Castilla-La Mancha	38.441	36.177	–5,89	36.322	0,40	36.796	1,30	41.338	12,34	51.473	24,52
Cataluña	137.269	139.540	1,65	125.821	–9,83	126.450	0,50	126.668	0,17	141.058	11,36
Comunidad Valenciana	42.816	41.772	–2,44	41.809	0,09	43.239	3,42	51.564	19,25	61.488	19,25
Extremadura	19.386	20.848	7,54	21.697	4,07	22.242	2,51	24.435	9,86	25.582	4,69
Galicia	39.040	38.879	–0,41	39.004	0,32	41.823	7,23	49.101	17,40	55.370	12,77
Madrid	81.275	89.331	9,91	90.038	0,79	101.304	12,51	108.817	7,42	117.758	8,22
Murcia	26.187	27.935	6,68	27.029	–3,24	27.485	1,69	32.134	16,91	33.962	5,69
Navarra	8.637	8.389	–2,87	8.454	0,77	9.038	6,91	9.754	7,92	12.284	25,94
País Vasco	39.277	42.667	8,63	41.049	–3,79	51.044	24,35	56.449	10,59	62.070	9,96
La Rioja	7.391	6.708	–9,24	6.320	–5,78	6.743	6,69	7.592	12,59	7.396	–2,58
Ceuta y Melilla	1.924	1.893	–1,61	1.899	0,32	2.348	23,64	2.568	9,37	2.631	2,45
Total	**764.969**	**754.589**	**–1,36**	**745.720**	**–1,18**	**796.109**	**6,76**	**865.564**	**8,72**	**954.831**	**10,31**

Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

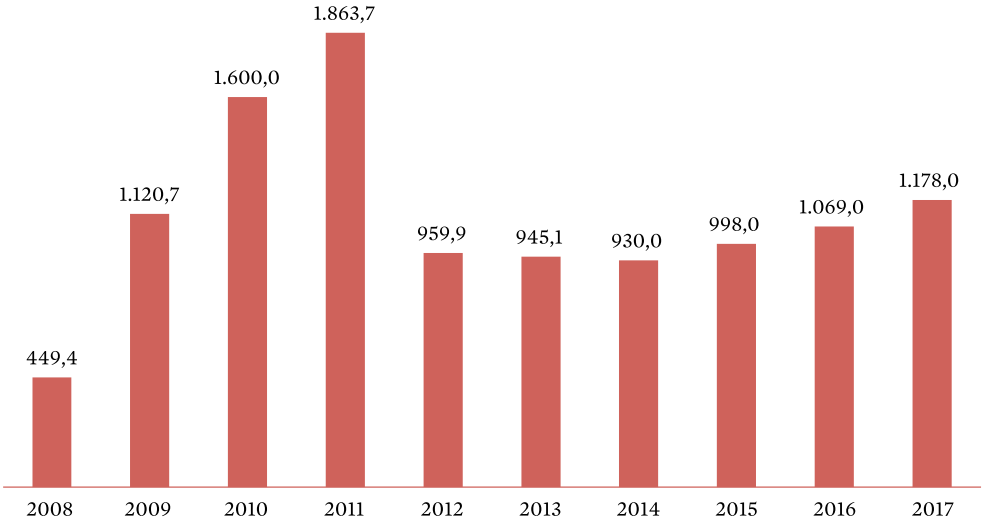
Tampoco puede olvidarse que el volumen del colectivo de mayor afectación, por su propia naturaleza tiende a disminuir por la sucesión de bajas por fallecimiento, lo que también ha contribuido a la estabilización de la estructura de la población dependiente en función de los distintos grados. Ni la probable revisión de expedientes presentados y valorados en el pasado con el grado I de afectación, que seguramente ha traído como consecuencia actualizaciones de grado.

Una vez efectuada la valoración del candidato, la administración correspondiente debe establecer un Programa Individual de Atención en función de su grado de afectación y, en su caso, de la capacidad económica de la persona valorada. Para ello, el SAAD ofrece, por una parte, prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculadas a servicios concretos, así como la posibilidad de contar con un asistente personal. Contempla, por otra, servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal.

Después de varios años de descenso del número de prestaciones asignadas, en 2015 se registró por primera vez un incremento, evolución que ha seguido el mismo curso en los últimos años consolidando una tendencia al alza. Así, el aumento del 6,7 por 100 de 2015 fue seguido de un 8,7 el año siguiente. En 2017 ha superado el 10 por 100, lo que equivale a 109.000 personas. No obstante, el signo positivo del indicador de evolución debe matizarse en tanto en cuanto que el incremento cuantitativo no tiene por qué traducirse en una

Incremento del número de prestaciones concedidas

GRÁFICO III-84. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SAAD, 2008-2017
(En miles)



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

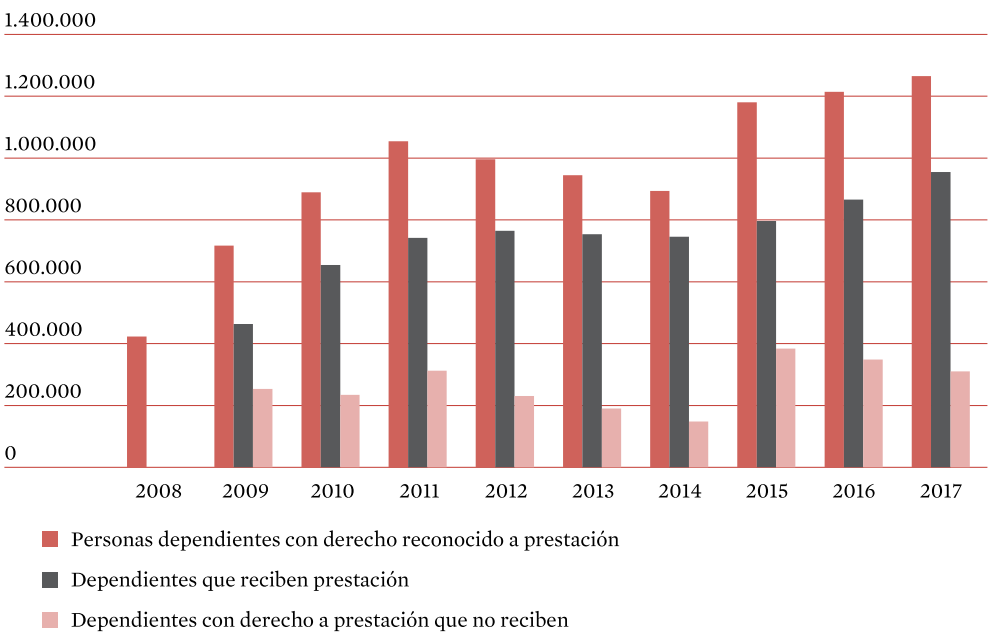
mejora cualitativa de la atención a las personas en situación de dependencia, pues, como se ve a continuación, una parte significativa del incremento responde a la mayor oferta de prestaciones consideradas de carácter complementario y de menor coste.

Como es sabido, la falta de una sólida red de servicios sociales en España previa a la creación del SAAD ha derivado en deficiencias en la calidad y la cantidad de la atención ofrecida a la población en situación de dependencia. La manifestación más clara de ello es la consolidación de una lista de espera para recibir atención, por parte de las personas que ya han sido valoradas, con los mecanismos del sistema habiendo recibido dictamen positivo, que deja fuera casi a la cuarta parte de los potenciales beneficiarios (24,5 por 100). No obstante, tras el importante crecimiento de dicha lista en el año 2015, a partir de 2016 parece haberse iniciado una senda de descenso que en el último ejercicio ha supuesto una tasa de variación de –11 por 100, lo que supone una sustancial mejora para el sistema

Desciende el volumen de la lista de espera

A efectos estadísticos y desde el comienzo de la publicación de los datos del Sistema, la lista de espera se considera al número de personas que han sido valoradas y de las que se ha emitido un dictamen con grado reconocido de dependencia y aún no han obtenido resolución de prestación. En las estadísticas del MSSSI esta diferencia se puede calcular entre el número de dictámenes con grado reconocido y el número

GRÁFICO III-85. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS ATENDIDAS Y PENDIENTES DE RECIBIR ATENCIÓN, 2008-2016



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

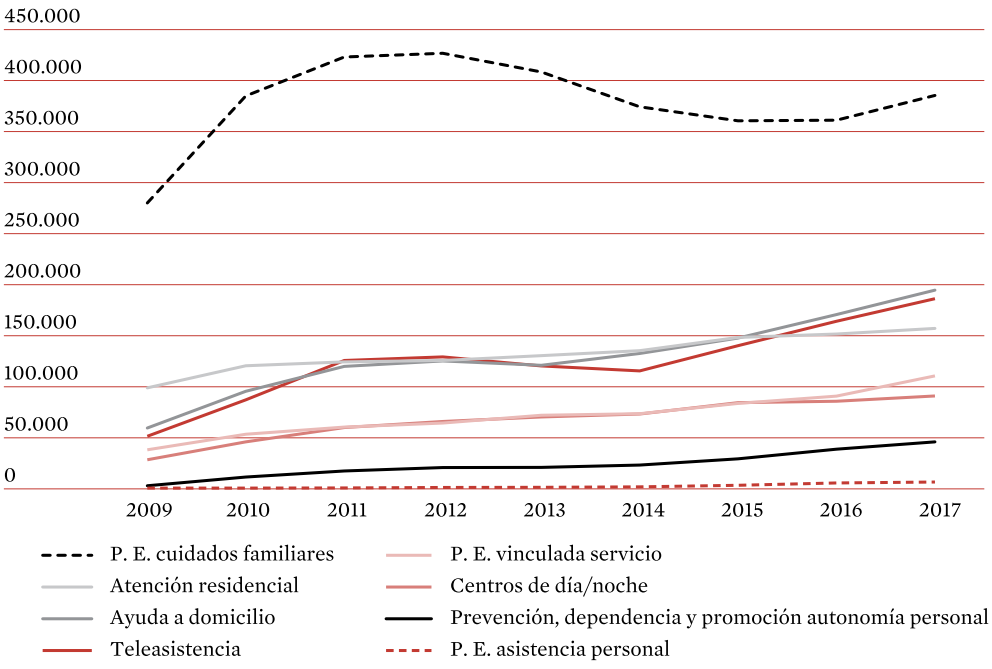
personas beneficiarias de prestación. No obstante, la variabilidad no siempre identificable a través del SISAAD, de las situaciones en que se encuentran estos expedientes, hace necesario mejorar el proceso de depuración de la información de los expedientes de responsabilidad de cada administración autonómica.

A pesar de constituir un buen dato para el conjunto del sistema, no puede dejar de recordarse que la apertura a los casos de menor afectación y la entrada al SAAD de personas que estaban recibiendo con anterioridad algún tipo de prestación a través de la red de servicios sociales, pasando a contabilizarse como servicio de atención a la dependencia, puede estar contribuyendo a moderar las cifras de espera del SAAD.

Tampoco es desdeñable el efecto producido por las bajas por fallecimiento, tal como se recoge en el primer informe de la Comisión para el análisis del SAAD. En este sentido, el informe reconoce que la mayor causa de baja en el sistema es el fallecimiento de los beneficiarios, motivada por su perfil de edad.

Al mismo tiempo, estima que la supresión de la lista de espera existente a 31 de diciembre de 2016, esto es 348.309 personas pendientes de recibir prestación, el importe en que se tendría que incrementar la aportación realizada por el Estado en concepto de nivel mínimo sería superior a los 200.000.000 de euros. En la práctica, la total supresión de la lista de espera es difícil, pero se puede reducir aproximándola al

GRÁFICO III-86. EVOLUCIÓN DE LOS DISTINTOS TIPOS DE PRESTACIONES CONCEDIDAS POR EL SISTEMA, 2009-2016



Fuente: MSSSI, *Sistema de Información del SAAD, 2018.*

porcentaje de gestión, siendo más factible una reducción en la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, que en algunos servicios que no solo necesitan aportación económica, sino de la participación de otros factores.

Después de dos años consecutivos de reducción de prestaciones efectivas, en 2015 se dio una cierta recuperación, cuya tónica se mantuvo a lo largo de 2016. Teniendo en cuenta la totalidad de los servicios y prestaciones ofrecidos por el sistema, en 2017 el número de prestaciones aumentó en 109.044. Sin embargo, si se excluye del cómputo a los servicios de teleasistencia y prevención y promoción de la autonomía, que constituyen un apoyo complementario, sin alcanzar la intensidad de la atención aportada por otros, como la atención residencial o los centros de día y de noche, el crecimiento en 2017 habría alcanzado a 79.680 servicios y prestaciones.

Predominio estructural de las prestaciones económicas

En todo caso, el mapa de las prestaciones del SAAD continúa mostrando, como ha ocurrido desde los años de arranque del sistema, un marcado predominio de las de carácter económico y, más en concreto, de las prestaciones vinculadas a los cuidados en el entorno familiar. No en vano, en 2017 las prestaciones económicas muestran crecimientos sustanciales en sus dos vertientes, de cuidados familiares y vinculadas a servicios. Aunque las primeras experimentaron una disminución progresiva desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley de julio de 2012 que provocó la reducción de las cuantías a percibir y como efecto de la modificación del sistema de reparto del nivel mínimo, que trató de promover el incremento de los servicios por encima de la prestación de cuidados familiares, lo cierto es que ninguna de estas medidas ha logrado contener el predominio de las prestaciones económicas sobre las prestaciones en especie.

Al margen de estas consideraciones de carácter más general, cabe destacar el incremento desde 2016 de las prestaciones en especie, siendo más claro en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, que muy probablemente predominan en la población con menor afectación.

Con el fin de evaluar la adecuación de las prestaciones del SAAD a las necesidades reales, la Comisión interministerial para el análisis de la situación actual del SAAD abordó el análisis del coste actual de la dependencia y sus mecanismos de financiación. Para ello, se desarrolló un procedimiento de asignación de costes a las prestaciones concedidas, teniendo en cuenta las aportaciones de los usuarios en función de los distintos tramos de rentas.

La financiación del sistema

De acuerdo con los resultados del cálculo, que tienen el valor de una estimación, los costes anuales del funcionamiento del SAAD desde el año 2012 habrían pasado de 6.895 millones de euros en 2012 a 7.449 millones en 2015. Siguiendo la metodología empleada para calcular el gasto desde 2012, en el Informe de dicha Comisión se realiza

una estimación del coste del sistema para el año 2016 que asciende a 7.985,9 millones de euros.

Cabe recordar que el actual sistema de financiación se rige por las aportaciones de tres niveles: los créditos fijados por los presupuestos generales del Estado, los presupuestos de cada comunidad autónoma, y las aportaciones de los usuarios. En relación con la aportación realizada por la Administración General del Estado, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, establece que la financiación pública se llevará a efecto a través de los créditos transferidos en concepto de nivel mínimo y de nivel acordado de protección.

Por su parte, las aportaciones de las personas usuarias se efectúan en función de su capacidad económica personal, y del tipo y el coste del servicio correspondiente, sin que en ningún caso pueda verse privado del servicio por falta de recursos económicos suficientes. La capacidad económica personal del beneficiario se tiene en cuenta también para determinar la cuantía de las prestaciones económicas que le puedan ser concedidas. Además, la Administración General del Estado transfiere créditos anualmente a las comunidades autónomas, en concepto de financiación adicional no finalista a través de la 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.

Considerando las aportaciones realizadas por los beneficiarios y por todas las Administraciones públicas, en el informe se realiza una aproximación del modelo de financiación del sistema, teniendo además en consideración las dificultades para esclarecer el porcentaje medio de los copagos en todo el territorio nacional. Y ello porque existen tantos modelos de aportación de los beneficiarios como comunidades autónomas. No obstante, tal como reconoce el informe, el actual sistema tiene un

CUADRO III-52. ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA EN 2016

Total	**7.985.944.873**
Prestaciones económicas	2.028.371.916
Servicios	59.572.957
Desglose prestaciones (%)	
Teleasistencia	0,5
Ayuda a domicilio	14,9
Centros día/noche	11,6
Atención residencial	47,5
Prestación económica vinculada servicio	6,9
Prestación económica cuidados familiares	18
Prestación económica asistencia personal	0,3

Fuente: *Informe de la Comisión para el análisis de la situación actual del Sistema de la dependencia, de su sostenibilidad y de los actuales mecanismos de financiación, para evaluar la adecuación a las necesidades asociadas a la dependencia.*

impacto regresivo en las rentas de los ciudadanos en tanto en cuanto que aquellas con rentas más bajas estarían aportando una proporción mayor de su renta que las que poseen rentas medias-altas, excepto en los tramos de renta inferiores que se encuentran exentos de copago. Este factor regresivo se incrementa cuando la capacidad económica se calcula incluyendo el patrimonio de la persona, llegándose, en los tramos de rentas más bajas, a calcular cuotas de copago que superan los ingresos líquidos de la persona.

Entre las conclusiones del informe destaca la relativa a las consecuencias sobre el coste de la atención a la dependencia de una virtual supresión de la lista de espera del SAAD. Si se diera cobertura efectiva a todas las personas a las que se ha reconocido el derecho a ser atendidas, el gasto se incrementaría, de acuerdo con la estimación, hasta alcanzar la cifra de 10.277 millones de euros. Si bien en la situación actual es un objetivo de difícil cumplimiento, resultaría más factible la reducción en las prestaciones económicas para los cuidados en el entorno familiar.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

I-1. Producción y comercio mundial, 2000-2019 76
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 2000-2019 78
I-3. Principales exportadores e importadores de mercancías en 2017 88
I-4. Comercio de la Unión Europea y la zona euro con terceros países, 2016-2017 88
I-5. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2016-2018 96
I-6. Cuadro macroeconómico 2007-2017 127
I-7. Cuadro de indicadores del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos para España 130
I-8. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2018 133
I-9. VAB por sectores y trimestres, 2015-2017 140
I-10. Macromagnitudes agrarias, 2016-2017 144
I-11. Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2015-2017 153
I-12. Índice de producción industrial por ramas de actividad, 2008-2017 154
I-13. Situación comparativa de precios en los países de la Unión Europea, diciembre de 2017 161
I-14. Rentabilidad de inversiones alternativas a la vivienda 169
I-15. Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2011-2017 172
I-16. Indicadores del sector turismo, 2014-2017 176
I-17. Turistas por país de procedencia y por comunidades autónomas de destino, 2017 177
I-18. Evolución del saldo vivo del crédito por finalidad, 2008-2017 180
I-19. Evolución del crédito por actividad productiva principal, 2008-2017 182
I-20. Tasas de morosidad según finalidad, 2008-2017 183

I-21. Tasas de morosidad según actividad productiva principal, 2008-2017 184
I-22. Perfil de España del Informe sobre el progreso digital en Europa, 2017 .. 194
I-23. Empresas innovadoras tecnológicas, 2016 203
I-24. Principales ramas en innovación tecnológica, 2016 205
I-25. Motivaciones y obstáculos a la innovación tecnológica, 2016 207
I-26. Estrategia de internacionalización de la economía española, 2017-2027 ... 219
I-27. Competitividad precio de la economía española, 2012-2017 221
I-28. Comercio exterior de mercancías, 2007-2017 224
I-29. Distribución geográfica del comercio exterior en 2017 227
I-30. Desglose del saldo de la balanza de otros servicios en 2017 229
I-31. Renta primaria y secundaria, y cuenta de capital 231
I-32. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2015-2017 231
I-33. Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2014-2017 235
I-34. Balanza financiera, 2016-2017 237
I-35. Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2017, excluidas las ETVE 240
I-36. Empleo asalariado, remuneración de asalariados y remuneración media por asalariado por ramas de actividad, 2017 244
I-37. Evolución del deflactor del PIB 253
I-38. Principales rúbricas del IPC en 2017 259
I-39. Las cuentas de las Administraciones públicas con y sin ayudas a la banca, 2016-2017 263
I-40. Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas por sectores, 2007-2017 263
I-41. Deuda pública local por tipo de corporación, 2016-2017 265
I-42. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2016-2017 266
I-43. Proyecciones de gasto de las principales políticas, 2012-2021 274
I-44. Sectores productivos por comunidades autónomas en 2017 280
I-45. PIB per cápita regional en 2017 283

Capítulo II

II-1. Tasas de empleo en la Unión Europea, 2017 301
II-2. Tasas de empleo, jóvenes de 15 a 24 años, en la Unión Europea, 2017 303
II-3. Tasas de paro en la Unión Europea, 2017 305
II-4. Tasas de paro, jóvenes de 15 a 24 años, en la Unión Europea, 2017 307
II-5. Paro de larga duración por tiempo de búsqueda, España y UE-28, 2017 .. 309

II-6. Desánimo laboral en los mayores de 50 años en España y en la Unión Europea 310
II-7. Jóvenes en España según cursen o no cursen cualquier tipo de formación por situación respecto de la actividad laboral, España, 2017 311
II-8. Grandes cifras del mercado de trabajo español en 2017 311
II-9. Tasas de actividad, empleo y paro por sexo y edad, 2017 317
II-10. Tasas de empleo y de paro en las comunidades autónomas, 2017 321
II-11. Empleo por ramas de actividad económica, 2017 327
II-12. Empleo por ocupaciones, 2017 332
II-13. Ocupados por situación profesional, 2017 341
II-14. Asalariados por tipo de contrato, sexo y sector institucional, 2017 344
II-15. Empleo por tipo de jornada y sexo, 2017 350
II-16. Empleo a tiempo parcial involuntario en la Unión Europea, 2017 351
II-17. Flujos de entrada y salida en las situaciones básicas del mercado laboral, 2017 353
II-18. Contratos registrados por grandes modalidades, 2007-2017 358
II-19. Contratos temporales por duración, 2017 359
II-20. Vías de salida del empleo, 2017 361
II-21. Altas en prestaciones por cese en la relación laboral, 2016-2017 362
II-22. Trabajadores afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo, según causa y tipo, 2017 365
II-23. Dotación financiera del PAPE 2017 381
II-24. Distribución presupuesto políticas activas por comunidades autónomas. PAPE 2017 382
II-25. Presupuesto de gasto en política de empleo del SEPE, 2008-2017 398
II-26. Gasto total en desempleo, 2017 400
II-27. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2016 401
II-28. Composición del gasto en políticas de empleo, España y Unión Europea .. 404
II-29. Ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2017 406
II-30. Servicios iniciados por los SPE con demandantes de empleo, 2017 407
II-31. Colaboración de las agencias de colocación, 2017 408
II-32. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2017 410
II-33. Contrato de apoyo a emprendedores, 2017 411
II-34. Capitalización de la prestación por desempleo, 2017 412
II-35. Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil 416
II-36. Formación programada por las empresas, 2016-2017 420
II-37. Participantes en acciones de formación programada por las empresas según el tipo de acción formativa, 2016-2017 421
II-38. Perfil de los participantes en la formación programada por las empresas, 2017 422

II-39. Principales Acuerdos de diálogo social tripartito de ámbito autonómico firmados o vigentes en 2017-2018 446
II-40. Curso de la negociación colectiva, 2013-2017 459
II-41. Convenios registrados, empresas y trabajadores, 2007-2017 461
II-42. Aumento salarial pactado por ámbito funcional y vigencia temporal de los convenios 471
II-43. Variación salarial pactada, por tramos de incremento, 2017 474
II-44. Aumento salarial pactado por ámbitos funcional, institucional y territorial 475
II-45. Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2007-2017 479
II-46. Cláusulas de estructura salarial por ámbito funcional, convenios firmados en 2017 480
II-47. Inaplicaciones por sector y tamaño de las empresas, 2016 y 2017 488
II-48. Huelgas, principales características, 2008-2017 490
II-49. Dimensión de las huelgas por diferentes ámbitos, 2017 491
II-50. Conflictos ante el SIMA, principales características, 2014-2017 499
II-51. Conflictos colectivos presentados ante los órganos de ámbito autonómico, 2017 504
II-52. Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas, 2007-2017 505
II-53. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por materias, 2012-2017 516
II-54. Número de infracciones, importe de las sanciones y trabajadores afectados, 2012-2017 516
II-55. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2008-2017 517
II-56. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2016-2017 528
II-57. Evolución del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, 2007-2017 530
II-58. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2017 533

Capítulo III

III-1. Calidad de vida y protección social. Gasto público, 2012-2016 547
III-2. Principales indicadores de la Estrategia Europea 2020 en Educación y Formación, 2016 549
III-3. Personas entre 18 y 64 años de edad que han realizado actividades educativas en los últimos 12 meses según tipo de educación 554
III-4. Enseñanza privada y concertada. principales indicadores por nivel educativo, 2004-2015 565

III-5. Evolución de la estructura de gastos e ingresos por tipo de indicador detallado y nivel educativo ... 566
III-6. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por titularidad/financiación. Curso 2015-2016 ... 575
III-7. Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por titularidad/financiación y sexo. Curso 2015-2016 ... 575
III-8. Algunos datos sobre la formación profesional en España y la Unión Europea ... 582
III-9. Centros educativos, empresas y estudiantes de formación profesional dual por comunidad autónoma, 2012 y 2017 ... 586
III-10. Frecuencia de apariciones de cada universidad entre las 200 primeras ... 589
III-11. Algunos indicadores de movilidad, UE-22 y España, 2012-2013 ... 591
III-12. Matriculados y graduados en educación terciaria por campo de estudio. España y UE-22, 2015 ... 593
III-13. Tasas de abandono e idoneidad en estudios Grado y Máster por cohorte de entrada ... 596
III-14. Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2011-2015 ... 604
III-15. Presupuesto y efectos del plan de vivienda, 2018-2021 ... 630
III-16. Gasto medio por hogar y estructura de gasto ... 668
III-17. Beneficiarios del bono social ... 678
III-18. Síntesis de principales tendencias sociales: España y UE-27 ... 682
III-19. Indicadores de adecuación de las pensiones, 2016 ... 690
III-20. Variables de revalorización de las pensiones en la Unión Europea ... 691
III-21. Indicadores de empleo y sostenibilidad de las pensiones ... 692
III-22. Proyecciones de cambio en el nivel de reemplazo de las pensiones ... 694
III-23. Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2017 ... 702
III-24. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2017 ... 706
III-25. Pensiones contributivas e importe mensual, según clase y régimen, por sexo, en 2017 ... 712
III-26. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados ... 721
III-27. Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2014-2017 ... 722
III-28. Importe de las pensiones en vigor por conceptos y clases, 2017 ... 726
III-29. Procesos de incapacidad temporal y trabajadores protegidos, 2017 ... 732
III-30. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia, 2017 ... 733
III-31. Prestaciones no contributivas, 2017 ... 734
III-32. Prestaciones familiares en 2017 ... 736

III-33. Cobertura de las pensiones complementarias por tipo, 2016 738
III-34. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2008-2017 741
III-35. Magnitudes básicas registradas en el SEPE..... 747
III-36. Altas en la prestación en 2017, según tipo, por causa..... 748
III-37. Bajas en la prestación contributiva y asistencial, por causa..... 749
III-38. Beneficiarios, según clase de prestación, por sexo y edad..... 759
III-39. Esperanza de vida y limitaciones de la actividad, 2007-2015 765
III-40. Evolución de algunos hábitos no saludables 767
III-41. Disponibilidad de historia clínica digital, 2016..... 770
III-42. Implantación de la receta médica electrónica, 2017..... 770
III-43. Actividad de la atención primaria..... 772
III-44. Actividad y recursos en Atención Especializada del SNS, 2010-2016..... 773
III-45. Evolución de las listas de espera quirúrgica y de atención especializada. 774
III-46. Evolución de la estructura del gasto sanitario 782
III-47. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2017, por comunidad autónoma 783
III-48. Personas aseguradas y beneficiarias según tipo de aportación a receta.... 784
III-49. Solicitudes, dictámenes y beneficiarios de atención a la dependencia, 2017 787
III-50. Grados de dependencia por comunidades autónomas, 2017 788
III-51. Evolución del número de beneficiarios con prestaciones, 2012-2017..... 789
III-52. Estimación del coste de la atención a la dependencia en 2016..... 794

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

I-1. Hipótesis del «estancamiento secular» 68
I-2. Proyecto de la Nueva Ruta de la Seda 84
I-3. Hoja de ruta hasta 2019 para avanzar en la UEM 112
I-4. Conclusiones en relación a la unión económica y monetaria del Informe CES 2/2018 113
I-5. Puntos iniciales del acuerdo de salida entre la Unión Europea y el Reino Unido 122
I-6. Principales conclusiones del Informe de la Comisión sobre la evolución de los desequilibrios macroeconómicos de España 131
I-7. Principales Avances en las grandes áreas de actuación del Programa nacional de reformas 2017 136
I-8. «Reglamento ómnibus» 147
I-9. Principales propuestas del Informe sobre el medio rural y su vertebración social y territorial 149
I-10. Principales retos a los que se enfrenta la industria española 156
I-11. Recomendaciones del CES sobre la digitalización de la industria 157
I-12. Propuestas del Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España* 163
I-13. Resolución del Banco Popular 178
I-14. Principales líneas de actuación para facilitar la transformación digital del sector empresarial 197
I-15. Estrategia digital para una España inteligente 201
I-16. Principales propuestas del Informe CES 2/2015 209

Capítulo II

II-1. Mejorar el empleo rural 325
II-2. Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía:* conclusiones y propuestas para el mercado de trabajo 337
II-3. Orientaciones integradas de empleo 368
II-4. Recomendaciones del Consejo al PNR de España en materia de empleo.. 370
II-5. Principios rectores del Pilar Europeo de los Derechos Sociales sobre igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo 371
II-6. Principios rectores del Pilar Europeo de los Derechos Sociales sobre condiciones de trabajo justas 372
II-7. Propuestas de la comisión vinculadas al Pilar Europeo de los Derechos Sociales 374
II-8. Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 378
II-9. Programa de fomento de empleo 386
II-10. Novedades de la Ley 6/2017 en materia de incentivos al autoempleo 391
II-11. Estrategia de economía social 392
II-12. Principales prioridades y recomendaciones de las organizaciones empresariales y sindicales europeas en relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento, 2018 430
II-13. Otras medidas contempladas en el Acuerdo para la mejora del empleo público de marzo de 2018 444
II-14. Plan estratégico de la ITSS 2018-2020 511

Capítulo III

III-1. Líneas estratégicas y programas del Plan Estatal de Vivienda, 2018-2021 .. 627
III-2. Tipología de beneficiarios por programas del plan de vivienda, 2018-2021... 629
III-3. Requisitos de las ayudas a las personas físicas 631
III-4. Revisión de aplicación normativa ambiental europea. Informe España... 635
III-5. Objetivos europeos de gestión de residuos y reciclado 643
III-6. Principales resultados de la COP23 654
III-7. Reforma del régimen del comercio de derechos de emisión UE post-2020 .. 657
III-8. El sistema de pensiones español: reformas y retos 696
III-9. Principales ventajas del PEPP 739
III-10. Indicadores del impacto sobre la salud del cambio climático 776
III-11. Principales medidas en la modificación de la Ley 28/2005 de Medidas frente al tabaquismo 777

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

I-1. Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo, 2014-2016 72
I-2. Participación del decil de la población con mayores ingresos..... 74
I-3. Variación global de la temperatura, 1880-2016 75
I-4. Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2010-2019 93
I-5. Programa de compra de activos..... 106
I-6. Evolución del PIB en España y la Unión Europea, 2007-2017..... 125
I-7. VAB y empleo por sectores, 2010-2017 139
I-8. Empresas con asalariados 142
I-9. Balance eléctrico 2017 159
I-10. VAB y empleo en el sector de la construcción..... 165
I-11. Licitación oficial por tipo de obra 166
I-12. *Stock* de viviendas sin vender y precios del metro cuadrado de vivienda libre 168
I-13. PIB del sector servicios, 2011-2017..... 171
I-14. Índices de Comercio al por Menor, 2008-2017 174
I-15. Resultado de las entidades financieras españolas, 2008-2017..... 179
I-16. Nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2012-2017.. 186
I-17. Crédito nuevo para los hogares, 2003-2017 187
I-18. Transformación digital de los servicios financieros en España 191
I-19. Conexión a Internet y usos por tamaño empresarial, 2017 195
I-20. Conexión a Internet por tamaño empresarial y comunidades autónomas, 2017 196
I-21. Uso diferencial de Internet en España, 2017 198
I-22. Evolución de la innovación tecnológica, 2007-2016 204
I-23. Aportación de la demanda agregada al PIB y evolución del PIB real, 2007-2017..... 210

I-24. Principales componentes de la demanda interna, 2007-2017 211
I-25. Gasto en consumo final, 2014-2017 212
I-26. Cuentas no financieras de los hogares e ISFLSH 213
I-27. Formación bruta de capital fijo, 2014-2017 214
I-28. Inversión en bienes de equipo, 2014-2017 215
I-29. Inversión en construcción, 2014-2017 216
I-30. Capacidad/necesidad de financiación, 2010-2017 218
I-31. Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2007-2017 233
I-32. Endeudamiento de los sectores no financieros, 2007-2017 234
I-33. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2002-2017 239
I-34. Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2017 241
I-35. Distribución funcional del PIB a coste de los factores, 2001-2017 242
I-36. Participación salarial ajustada, 2000-2017 242
I-37. Productividad y remuneración por asalariado real, 2000-2017 243
I-38. Evolución del salario medio por sexo, 2008-2016 245
I-39. Evolución del salario medio por deciles de salario, 2008-2016 246
I-40. Desigualdad salarial, 2008-2016 247
I-41. Salario medio por tamaño empresarial, 2008-2016 248
I-42. Salario medio por sector, 2008-2016 249
I-43. Índice de precios del trabajo, 2008-2015 250
I-44. Inflación general y subyacente, 2014-2018 252
I-45. Contribuciones a la tasa interanual del IPC, 2014-2018 254
I-46. Impacto de los precios del petróleo en el IPC, 2014-2018 255
I-47. Componentes del IPC, 2016-2017 257
I-48. Grupos destacados del IPC, 2015-2018 258
I-49. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2015-2018 ... 260
I-50. Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2007-2017 262
I-51. Saldo fiscal y deuda de las comunidades autónomas, 2016-2017 264
I-52. Inversión pública, 2000-2017 267
I-53. Evolución de la recaudación impositiva, 2007-2017 268
I-54. Proyecciones presupuestarias de las Administraciones públicas, 2002-2021 270
I-55. Evolución de la inversión pública, 2007-2021 272
I-56. Proyecciones de crecimiento del PIB y del consumo público, 2000-2021 .. 272
I-57. Empleo público: evolución y estructura 273
I-58. PIB real por comunidades autónomas, 2016 y 2017 278
I-59. Ocupación y tasa de paro por comunidades autónomas, en 2017 279

I-60. Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2007-2017 283
I-61. Posición del PIB per cápita de las comunidades autónomas españolas respecto a la media de la UE-28, 2016 284

Capítulo II

II-1. Evolución y proyecciones de crecimiento del PIB (%) en distintas regiones y países del mundo 294
II-2. Evolución de las tasas de empleo y desempleo en distintas regiones y países del mundo 296
II-3. Evolución de la población en el mercado de trabajo español, 1997-2017 .. 312
II-4. Afiliación en alta a la Seguridad Social y paro registrado: Evolución 2002-2017 313
II-5. Evolución a largo plazo de la participación laboral de los jóvenes 315
II-6. Distancia entre el paro de los titulados universitarios y el resto de niveles educativos terminados entre los menores de 30 años, 2014 y 2017 316
II-7. Tasas de empleo y paro por nacionalidad y edad, 2007-2017 319
II-8. Tasas de empleo y paro de jóvenes por comunidades autónomas, 2007, 2013 y 2017 322
II-9. Tasas de paro en zonas urbanas y rurales, por sexo y edad, 2017 324
II-10. Empleo por ocupaciones en varios países de la Unión Europea, 2017 335
II-11. Afiliados al RETA: total y autónomos propiamente dichos, 2007-2017 343
II-12. Evolución de las tasas de temporalidad por sexo y sector, 2002-2017 347
II-13. Temporalidad de los asalariados por grupos de edad, 2007-2017 348
II-14. Asalariados temporales por motivo en España y en la UE-28, 2008-2017 ... 352
II-15. Evolución de la contratación indefinida y temporal, 1995-2017 355
II-16. Contratos por jornada y duración, 2007-2017 356
II-17. Trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2007-2017 364
II-18. Esfuerzo presupuestario y alcance de las políticas de empleo, 2007-2016 .. 403
II-19. Altas en el programa Prepara, 2011-2017 414
II-20. Programa de Activación para el Empleo, 2015-2018 415
II-21 Evolución de la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil ... 417
II-22. Contratos para la formación y el aprendizaje, 2010-2017 418
II-23. Participantes en la formación programada por las empresas, por edad, 2005-2017 423
II-24. Evolución de la negociación colectiva, 1996-2015 462
II-25. Evolución de la negociación colectiva por grandes ámbitos funcionales, 2007-2015 463

II-26. Evolución de la negociación colectiva por año de firma y de efectos económicos, 2007-2015 465
II-27. Convenios firmados por nuevas unidades de negociación, y trabajadores afectados, por ámbito funcional, 2011-2017 466
II-28. Número medio de trabajadores en la negociación de ámbito de empresa, 2011-2017 467
II-29. Aumento salarial pactado en la negociación supraempresarial, por ámbito territorial, 2008-2017 476
II-30. Aumento salarial pactado, por sectores, 2008-2017 477
II-31. Aumento salarial pactado, por actividades, 2015, 2016 y 2017 478
II-32. Evolución de la jornada pactada anual, 2008-2017 483
II-33. Evolución de la jornada efectiva anual por sector institucional, 2008-2017 484
II-34. Evolución de las horas extraordinarias, 2008-2017 485
II-35. Inaplicación de condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo, 2012-2017 487
II-36. Evolución de las huelgas, 1998-2017 489
II-37. Dimensión laboral y económica de las huelgas, 2008-2017 490
II-38. Evolución de las huelgas por sector institucional, 2008-2017 492
II-39. Evolución de las huelgas desarrolladas por sector, 2008-2017 493
II-40. Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2007-2017 495
II-41. Presencia del SIMA en la gestión de la conflictividad de su ámbito de competencia, 2007-2017 496
II-42. Conflictos previos a la huelga tramitados ante el SIMA, 2007-2017 497
II-43. Efectividad de los procedimientos de mediación ante el SIMA, 2007-2017 .. 500
II-44. Materias de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2011-2017 502
II-45. Evolución de la conflictividad ante los órganos autonómicos de solución, 2007-2017 504
II-46. Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación, 2007-2017 .. 506
II-47. Conciliaciones individuales por despido según resultados, 2007-2017 507
II-48. Conciliaciones individuales por despido con avenencia, 2007-2017 508
II-49. Asuntos judiciales por despido resueltos, 2008-2017 519
II-50. Índice de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada de trabajo, 1997-2017 527
II-51. Accidentes con baja en jornada de trabajo, según la forma o contacto que ocasionó la lesión 529
II-52. Índice de incidencia normalizado en España y en la Unión Europea, 2008-2015 532
II-53. Índice de incidencia de los accidentes de trabajo por sectores, 2008-2017 .. 532
II-54. Índices de incidencia según actividad, 2016-2017 534

II-55. Índice de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 2007-2017.. 535
II-56. Enfermedades profesionales, 2007-2017 535

Capítulo III

III-1. Situación económica de los hogares y evolución desigualdad 540
III-2. Hogares, por dificultad para llegar a fin de mes..... 541
III-3. Evolución de la pobreza en España, 2008-2016..... 541
III-4. Evolución del riesgo de pobreza según distintas variables 542
III-5. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social por grado de urbanización, 2007-2015 543
III-6. Distribución del gasto público por funciones, 2017..... 545
III-7. Pirámides de población de España, total y rural, 2014..... 546
III-8. Nivel de formación alcanzado por la población adulta y joven..... 556
III-9. Movilidad educativa intergeneracional. España y OCDE, 2015..... 558
III-10. Gasto total anual por alumno en instituciones educativas, 2014 559
Gasto público anual en instituciones educativas, por alumno, 2014..... 559
III-11. El gasto público y privado en educación en España 563
III-12. Datos básicos del alumnado y profesorado del sistema educativo español.. 569
III-13. Datos básicos del sistema de becas y ayudas del sistema educativo..... 570
III-14. Porcentaje de alumnado extranjero en el alumnado matriculado y porcentaje escolarizado en centros públicos, 2008-2017..... 574
III-15. Gasto público en los principales programas de atención a la diversidad, 2009, 2012 y 2015 576
III-16. Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y ESO..... 577
III-17. El abandono escolar temprano en España por nivel de formación y situación en la actividad, 2002-2017..... 579
III-18. Alumnado matriculado en PCPI/FP Básica, ciclos formativos FP y bachillerato..... 581
III-19. Centros educativos, empresas y estudiantes de formación profesional dual, 2013-2017 586
III-20. Tasas de matriculaciones y tasas de graduación por primera vez en educación terciaria, por nivel de educación, España y UE-22, 2015..... 592
III-21. Evolución de los estudiantes universitarios matriculados y egresados..... 594
III-22. Evolución de los precios medios públicos universitarios..... 597
III-23. Evolución de los becarios, becas/ayudas e importe en enseñanzas universitarias 598
III-24. Precios de vivienda 2007-2017..... 601
III-25. Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2017..... 603

III-26. Algunos indicadores del mercado del alquiler 607
III-27. Licencias de obra y visados de actividades de reforma y restauración de edificios residenciales 610
III-28. Licencias de obra y visados de actividades de rehabilitación de viviendas... 611
III-29. Tasa de emancipación y coste de la vivienda en alquiler y en propiedad para los hogares jóvenes 614
III-30. Algunos indicadores de exclusión residencial 615
III-31. Evolución de la capacidad y ocupación de la red de alojamiento y centros según situación específica atendida 621
III-32. Plan Estatal de Vivienda 2013-2016. Distribución de la financiación estatal y autonómica, por programas, 2016 y 2017 623
III-33. Datos básicos sobre la evolución de la vivienda protegida en España 624
III-34. Gasto público en medio ambiente por programas, 2015-2017 636
III-35. Calidad de las aguas de baño, 2011-2016 638
III-36. Abastecimiento de agua en España por sectores, 2000-2014 639
Riego según técnicas, 2000-2015 639
III-37. Capacidad de almacenamiento y reserva embalses españoles y eficiencia uso de agua, 1991-2017 641
Agua suministrada y perdida en la red de abastecimiento público, 2000-2014 641
III-38. Gestión de los residuos municipales en España, 2007-2016 644
III-39. Reciclaje en España y media UE-27, 2005-2015 645
III-40. Emisiones globales de CO_2 y variación de temperatura global, 1980-2016.. 651
III-41. Emisiones GEI en la UE-28 y España, 1990-2016 655
III-42. Emisiones GEI en España, 2006-2016 658
III-43. Incendios forestales en España, 1990-2017 662
III-44. Evolución de la renta bruta disponible de los hogares, 2007-2017 666
III-45. Evolución del gasto en consumo, 2016 668
III-46. Gasto en consumo de los hogares en función de los quintiles de gasto 669
III-47. Evolución de los indicadores de riesgo de pobreza energética 671
III-48. Evolución del consumo a través de Internet 673
III-49. Gasto en protección social UE y España, 2006-2015 684
III-50. Gasto en protección social por habitante en los países de la UE, 2015 684
III-51. Gasto en vejez, supervivencia e invalidez. España y Unión Europea, 2005-2015 685
III-52. Gasto en la enfermedad y asistencia sanitaria. España y Unión Europea, 2005-2015 686
III-53. Gasto en desempleo, familia e hijos. España y Unión Europea, 2005-2015 .. 687
III-54. Gasto en vivienda e inclusión social. España y Unión Europea, 2005-2015 .. 687
III-55. Ingresos dirigidos a financiar la protección social en 2015, UE-28 688

III-56. Distribución de los ingresos de la protección social, según su origen 689
III-57. Las cuentas de los fondos de la Seguridad Social, 2007-2017 700
III-58. Afiliación en alta a la Seguridad Social, 2008-2017 705
III-59. Bonificaciones y reducciones de cotizaciones, 2008-2017 708
III-60. Pensiones contributivas en vigor por comunidades autónomas, 2017 716
III-61. Pensiones contributivas de jubilación en 2017 718
III-62. Pensión media de las altas de jubilación por regímenes, 2016 y 2017 719
III-63. Pensiones de viudedad de titularidad femenina, por edad 723
III-64. Pensiones de incapacidad permanente, por grado, en 2017 725
III-65. Importe de las pensiones en vigor por componentes, 2008-2017 727
III-66. Altas y bajas de las pensiones del sistema, 2008-2017 728
III-67. Pensiones contributivas con complemento a mínimos, 2005-2017 731
III-68. Rescates de planes de pensiones en el supuesto de desempleo de larga duración 745
III-69. Beneficiarios del Programa de Activación para el Empleo, 2016 y 2017 ... 751
III-70. Prestación por cese de actividad: solicitudes y causas de desestimación... 753
III-71. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por tipo de prestación, 2004-2017 755
III-72. Evolución de la tasa de cobertura, paro registrado y beneficiarios de prestaciones, 2004-2017 755
III-73. Tasa de cobertura, por comunidad autónoma 756
III-74. Cuantía media de la prestación contributiva 757
III-75. Evolución de los beneficiarios de la capitalización por desempleo 758
III-76. Gasto en prestaciones por desempleo 758
III-77. Beneficiarios de prestaciones, por tipo de prestación, sexo y edad 760
III-78. Evolución de los beneficiarios extranjeros de prestaciones y distribución por tipo de prestación, 2007-2017 761
III-79. Inaccesibilidad a los servicios de atención sanitaria en la UE 768
III-80. Gasto sanitario público en la Unión Europea, 2015 778
III-81. Evolución del gasto sanitario público en España y en la UE-28 779
III-82. Evolución del gasto sanitario público en España, 2002-2015 780
III-83. Estructura del gasto sanitario público en España 781
III-84. Evolución del número de prestaciones concedidas por el SAAD, 2008-2017 790
III-85. Evolución del número de personas atendidas y pendientes de recibir atención, 2008-2016 791
III-86. Evolución de los distintos tipos de prestaciones concedidas por el Sistema, 2009-2016 792

9 788481 883770

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA