ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2018

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

MEMORIA SOCIOECONÓMICA | 2018

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2018

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 775-2019

Colección Memorias
Número 26

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2019

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2019
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: 978-84-8188-386-2
Depósito legal: M-21863-2019

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 2018

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 29 de mayo de 2019

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
María del Carmen Barrera Chamorro
Presidenta en funciones del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 67
INTRODUCCIÓN 69
1. CONTEXTO INTERNACIONAL 71
1.1. Marco económico y geopolítico 71
1.2. Economía internacional 80
1.2.1. Economías avanzadas 82
1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo 84
1.2.3. Políticas para hacer frente a los desequilibrios 87
1.3. Comercio mundial 90
2. UNIÓN EUROPEA 97
2.1. Situación económica y perspectivas 98
2.2. Políticas económicas 106
2.3. Marco institucional: retos y perspectivas de futuro 124
3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 132
3.1. Situación económica y perspectivas 133
3.2. Políticas y reformas 141
3.3. Innovación, digitalización y transición energética 141
3.3.1. Investigación, desarrollo e innovación 143
3.3.2. La digitalización de la economía española 148
3.3.3. Transición energética 154
3.4. Sectores productivos 159
3.4.1. Sector primario 159
3.4.2. Industria 171
3.4.3. Energía 176
3.4.4. Construcción 178
3.4.5. Servicios 184

3.5. Agregados de la demanda 202
3.5.1. Demanda interna 202
3.5.2. Sector exterior 209
3.6. Financiación de la economía 221
3.6.1. Posición financiera interna 222
3.6.2. Posición financiera externa 227
3.7. Distribución funcional de la renta 231
3.8. Inflación y precios 235
3.9. Sector público 243
3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2018 245
3.9.2. Evolución de la inversión pública 252
3.10. Economía regional 258

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 271
INTRODUCCIÓN 273
1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 276
1.1. Contexto internacional 276
1.2. Mercado de trabajo 280
1.2.1. Evolución del empleo: España en el contexto europeo 280
1.2.2. El mercado de trabajo en España 2018 291
1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo 330
1.3. Política de empleo 345
1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea 345
1.3.2. Novedades y debates en las políticas activas en España 352
1.3.3. Gasto en política de empleo 369
1.3.4. Servicios y programas de políticas activas 378
2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 398
2.1. Diálogo social 398
2.1.1. Unión Europea 398
2.1.2. España 406
2.2. El marco normativo de las relaciones laborales 413
2.3. Negociación colectiva 433
2.3.1. El IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC) 433
2.3.2. Contexto y desarrollo de la negociación 435
2.3.3. Contenidos de la negociación colectiva 450
2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución 465
2.4.1. Huelgas: principales características 465
2.4.2. Solución extrajudicial de los conflictos 474

2.5. Control administrativo y tutela judicial 483
2.5.1. La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 483
2.5.2. Actividad de la Jurisdicción social 493
2.6. Prevención de riesgos laborales 500
2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas 500
2.6.2. Evolución de la siniestralidad laboral 507

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL 517
INTRODUCCIÓN 519
1. CONDICIONES DE VIDA: VISIÓN DE CONJUNTO 530
2. LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA 543
2.1. Principales retos en perspectiva comparada 543
2.2. Evolución reciente del sistema educativo en su conjunto 553
2.3. Panorama de las enseñanzas no universitarias 561
2.4. Los desafíos de la enseñanza universitaria 575
3. VIVIENDA 585
3.1. Panorama de la vivienda en propiedad y en alquiler 585
3.2. La vivienda social: situación y políticas públicas 610
4. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 621
4.1. Balance de la situación medioambiental 623
4.2. Calidad del aire y cambio climático 636
5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 653
5.1. Evolución de las pautas de consumo 654
5.2. Protección de los consumidores y usuarios 661
6. PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 666
6.1. Tendencias en protección social en el marco europeo 666
6.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social 675
6.3. Financiación de la Seguridad Social 688
6.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios 700
6.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2018 700
6.4.2. Otras prestaciones del sistema 719
6.5. La previsión social complementaria 725
6.6. Protección por desempleo 734
6.6.1. Principales magnitudes del sistema de protección por desempleo 734
6.6.2. Novedades en materia de protección por desempleo 743

6.7. Protección de la salud y sistema sanitario 750
6.7.1. Salud y atención sanitaria 751
6.7.2. Calidad y sostenibilidad 755
6.7.3. Gasto y financiación del sistema 765
6.8. Atención a la dependencia y servicios sociales 771
6.8.1. Atención a la dependencia 771
6.8.2. Servicios Sociales 781

ÍNDICES 785
ÍNDICE DE CUADROS 787
ÍNDICE DE RECUADROS 792
ÍNDICE DE GRÁFICOS 794

PRESENTACIÓN

María del Carmen Barrera Chamorro
Presidenta en funciones del Consejo Económico y Social

La presente Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2018, que hace la número 26 de las elaboradas por el Consejo Económico y Social, supone, un año más, el cumplimiento del artículo 7 de la Ley de Creación del CES, que incluye entre sus funciones elaborar y elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

Y, más allá del cumplimiento de este compromiso institucional, la Memoria expresa el compromiso del CES de trabajar cooperativamente para establecer diagnósticos compartidos, como una forma de lo que se viene conociendo como diálogo social institucionalizado. A continuación, algunas referencias sobre el desarrollo de este trabajo del CES.

La Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria ha estado presidida, al igual que en los últimos años, por el consejero José María Goerlich, habiendo sido ponentes de cada uno de los capítulos los consejeros Jorge Aragón Medina, Ana Matorras Díaz-Caneja y Jordi García Viña. Para todos ellos, toca ahora expresar el agradecimiento del CES por la intensificación de su trabajo cotidiano en el Consejo para poder dar buen fin a esta Memoria. La Comisión de Trabajo celebró 23 reuniones, y en ellas comparecieron, ayudando al Consejo al mejor conocimiento de la realidad socioeconómica que se analizaba, las siguientes personas: Raymond Torres, Santiago Carbó, Margarita Ramos Quintana, Almudena Moreno Mínguez, Octavio Granado Martínez, Luis Ayala Cañón y Cristina Garmendia Mendizábal. Para ellos también el agradecimiento del CES por su desinteresada colaboración.

Y en este turno de agradecimientos, uno especial para Marcos Peña Pinto. Él ha sido presidente del CES durante los últimos doce años, y en el curso de su última etapa como presidente se ha elaborado esta Memoria. Baste con decir que sería difícil entender esta continuidad en el consenso en la actividad del CES sin su aportación.

Como todos los años, la Memoria, además de su estructura ordenada en capítulos dedicados a la economía, al empleo y las relaciones laborales, y a la calidad de vida y cohesión social, ha girado en torno a un tema transversal: «Retos: estabilidad y desarrollo sostenible». Veamos a continuación alguna de las ideas básicas que en torno a estos temas aparecen en la Memoria.

El CES subraya cómo el crecimiento de la economía española, por encima de la media de la Unión Europea, ha permitido la reducción de desequilibrios manifestados en la crisis, aunque persisten vulnerabilidades que ponen en riesgo la continuidad del crecimiento y la creación de empleo. Entre ellos destaca la sostenibilidad de la deuda

exterior, el elevado volumen de la deuda, tanto pública como privada, la situación del mercado de trabajo, el débil crecimiento de la productividad, la desigualdad en la renta y el riesgo de pobreza. Este diagnóstico económico tiene su correlato en el empleo: también el empleo crece más que la media europea, aunque queda más camino que en la Unión Europea para enjugar completamente los resultados negativos de la crisis.

Y de esta forma aparece el reflejo de esta situación económica y del empleo en el ámbito social más general: la situación social de la población española da muestras de mejora, si la medimos por indicadores como la protección, la inclusión y la cohesión social, aunque no se han superado del todo secuelas sociales de la crisis. A pesar del descenso de la población con ingresos por debajo del umbral de la pobreza, los niveles de renta siguen sin alcanzar los previos del periodo anterior a la crisis. Para el CES, esto refleja tanto las desigualdades en el mercado de trabajo como las limitadas capacidades de las políticas públicas para reducir la pobreza.

Yendo más allá del diagnóstico, el CES identifica tres cambios, que requieren actuaciones de carácter estructural respecto de nuestra economía: de lo analógico a lo digital, de lo material a lo intangible y de lo lineal a lo circular. En esta misma línea, el CES considera que no se han afrontado decididamente retos como el cambio demográfico, que constituye el trasfondo de buena parte de los retos económicos y sociales que afronta España.

Y esta visión crítica respecto de este concreto tema se enmarca en otra de carácter más general; en 2018 no han salido adelante iniciativas largo tiempo esperadas para la protección y la cohesión social, debido a las dificultades para alcanzar acuerdos, en gran medida relacionadas con un clima político de incertidumbre, en el ámbito nacional y también más allá de nuestras fronteras.

El CES considera que se han retrasado los consensos sobre el sistema educativo, la sostenibilidad de las pensiones, los retos del sistema sanitario y de atención a la dependencia, la gestión del agua o el modelo energético y de sostenibilidad medioambiental.

Tras esta síntesis de contenidos, podremos volver, para finalizar esta presentación de la Memoria, sobre su tema transversal, «Retos: estabilidad y desarrollo sostenible». Hablando de retos, la Memoria nos habla de superar vulnerabilidades en el ámbito del mercado de trabajo, de la productividad o la desigualdad, y también de afrontar un cambio demográfico, que se proyecta en la gran mayoría de las políticas de protección social. Y hablando de estabilidad y de sostenibilidad, el CES habla de la necesidad de actuar respecto de cambios económicos, de los que el ejemplo más emblemático sería la digitalización de la economía, e insiste en la necesidad de consensos en torno a los temas decisivos para dar continuidad al crecimiento y el empleo. Creo que lo mejor que se podría decir de esta Memoria es que constituye una contribución a estos necesarios consensos.

María del Carmen Barrera Chamorro
Presidenta en funciones del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

En un entorno económico internacional menos favorable y de creciente incertidumbre a nivel global, la economía española, aunque registró una desaceleración en 2018, prolongó su actual ciclo expansivo y logró seguir creciendo por encima de la media de la Unión Europea. Este resultado permitió avanzar en la reducción de los desequilibrios que se manifestaron con crudeza durante la crisis económica, aunque siguen persistiendo vulnerabilidades que pueden poner en riesgo la continuidad de una senda de crecimiento sostenido y creador de empleo.

1. Contexto internacional

Ligera desaceleración de la economía mundial

En 2018 la actividad económica mundial se expandió un 3,6 por 100, un 2,2 por 100 en los países avanzados y un 4,5 por 100 en los países emergentes. Este incremento se debió, fundamentalmente, a la puesta en marcha de la reforma fiscal expansiva en Estados Unidos, la continuidad del programa de expansión cuantitativa del BCE, la ausencia de disrupciones significativas en la transición económica china, y a la mejora de los países productores de materias primas tras una recuperación parcial de los precios. No obstante, algunos acontecimientos frenaron una evolución todavía mejor, tales como el deterioro de las condiciones financieras en los países emergentes fruto de la normalización monetaria de Estados Unidos, la desaceleración del comercio internacional, el endurecimiento regulatorio en China, los diversos desastres naturales en Japón y las graves tensiones macroeconómicas en potencias regionales como Argentina, Irán y Turquía.

Perspectivas inciertas de cara a 2019

Las estimaciones apuntan a un mantenimiento del dinamismo económico por encima del 3,0 por 100 durante 2019 y 2020. Sin embargo, en un contexto geopolítico en el que el multilateralismo pierde relevancia en favor del bilateralismo e incluso el unilateralismo, tal y como se observa en la incipiente guerra comercial, la ruptura de Acuerdos Nucleares, o el *brexit*, el escenario es susceptible de empeorar. En esta línea, el deterioro de la cooperación internacional en ámbitos

tales como el comercial, militar, medioambiental, tecnológico o migratorio ponen en riesgo el bienestar de la comunidad internacional tanto a corto como a más largo plazo; si bien las ciudades están emergiendo como actores cada vez más participativos de la gobernanza global multinivel.

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2018 un 3,0 por 100, 1,6 puntos porcentuales menos que en 2017 debido al debilitamiento de la actividad económica mundial, a la volatilidad de los mercados financieros, al cambio de signo de la política monetaria en algunos países desarrollados, y muy especialmente al aumento de las restricciones comerciales. La política proteccionista de Estados Unidos se endureció con el fin de reducir su elevado déficit comercial en bienes y frenar el ascenso tecnológico chino. A pesar de ello, China y Estados Unidos (seguidos de Alemania y Japón) repitieron como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías; si bien el comercio extracomunitario de la Unión Europea la situaría segunda en ambas clasificaciones.

Desaceleración del comercio mundial en un contexto de incrementos arancelarios

Aunque en 2019 se prevé una expansión del comercio mundial de mercancías de entre el 1,3 y el 4,0 por 100, en un escenario extremo en el que la cooperación desapareciera y todos los países fijasen aranceles de manera unilateral, la contracción comercial sería del 17 por 100. La OMC, en este escenario proteccionista, ha abierto un periodo de reflexión sobre la pertinencia de llevar a cabo una reforma que le permita modernizar las reglas comerciales y mejorar el funcionamiento de los mecanismos de resolución de disputas.

2. Unión Europea

A lo largo de 2018, continuó la expansión de la economía tanto de la Unión Europea como de la zona euro, pero el ritmo de crecimiento perdió impulso desacelerándose gradualmente a lo largo del año. El crecimiento del PIB fue del 2,0 y 1,9 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro, cuatro y cinco décimas por debajo del registrado el año anterior.

Desaceleración en el proceso de recuperación

Esta evolución se explica por la materialización de algunos riesgos derivados de la incertidumbre existente y que fueron determinantes, especialmente, durante el segundo semestre. Entre ellos, factores externos, como el debilitamiento del comercio mundial en un contexto de tensiones comerciales, y factores internos de carácter coyuntural que afectaron de forma específica a algunos Estados miembros, como la ralentización de la producción industrial alemana, las tensiones sociales en Francia o la incertidumbre en materia de política económica en Italia, así como la incertidumbre general asociada al *brexit*. En todo caso, los indicadores fundamentales continuaron sólidos: la economía europea se benefició de la mejora del mercado laboral y de unas condiciones de financiación favorables.

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

La política económica de la Unión Europea se desarrolló a lo largo de 2018 buscando consolidar las iniciativas planteadas por la Comisión Juncker a lo largo de su mandato, que estaba llegando a su fin, frente al planteamiento de nuevas propuestas. El impulso renovado al proceso de integración que se había venido planteando desde 2015 siguió marcando la actuación de la Comisión, al que se unían las políticas estructurales determinantes para lograr afianzar y orientar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo de la Unión Europea.

La política monetaria desarrollada por el BCE se mantuvo en la línea de los años previos, apoyada en bajos tipos de interés oficiales, el programa de compras netas de activos, que a final de año llegó a su fin, y la reinversión de los pagos del principal de los valores adquiridos. El objetivo era que la evolución de la inflación a medio plazo fuese compatible con el objetivo de estabilidad de precios y, al mismo tiempo, imprimir el estímulo necesario y avanzar hacia un proceso de normalización gradual y controlado evitando que ello perjudicase la recuperación económica.

Y ello, con la dificultad de articular una política fiscal expansiva a escala de la UEM, como herramienta de estabilización macroeconómica, que respaldase la expansión monetaria desplegada por el BCE. La toma de decisiones en materia de política fiscal en la zona euro continúa estando descentralizada y basada, en un contexto de elevado endeudamiento público, en la disciplina presupuestaria, lo que impide articular políticas fiscales contracíclicas a escala nacional. La necesidad de avanzar hacia una mayor integración presupuestaria que permita la articulación centralizada de políticas fiscales de estabilización macroeconómica tuvo su reflejo, a mediados de año, con la propuesta de la Comisión para crear una Función Europea de Estabilización de la Inversión, a modo de herramienta fiscal contracíclica.

Por otro lado, en relación con el Marco Presupuestario 2021-2027, la Comisión Europea presentó su propuesta, optando por un presupuesto muy modesto, similar al de periodos de programación anteriores, y condicionando enormemente su capacidad para ser eficaz como herramienta de estabilización macroeconómica, de dinamización y modernización de la economía europea, de convergencia real entre los territorios o de distribución de la renta entre la ciudadanía europea.

Afianzar la senda de crecimiento a medio y largo plazo, y enfrentar los desafíos globales

Junto a las políticas de demanda, la Unión Europea continuó en 2018 desarrollando otras prioridades de política económica que, al tener un carácter horizontal, son igualmente determinantes para lograr afianzar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo. Además, se enfrenta a desafíos globales como, entre otros, la globalización, la digitalización o la transición energética, que es necesario gobernar adecuadamente y exigen respuestas de más largo plazo. En este contexto se enmarcan otras prioridades

durante el año en ámbitos concretos de la política económica, como el mercado único digital, la política industrial, la política de I+D+i o la política energética.

Los mayores esfuerzos de la Unión Europea se plasmaron en la lucha contra el cambio climático, siendo la única gran economía, tomada en su conjunto, que ha aprobado medidas para responder a los compromisos que se adoptaron en el Acuerdo de París. Así, el año 2018 ha marcado un importante hito en el compromiso medioambiental comunitario, con la aprobación de distintas regulaciones que formaban parte del *Winter Package:* régimen de comercio de derechos de emisión, reparto del esfuerzo, eficiencia energética, energías renovables, el diseño del mercado eléctrico, la seguridad de suministro y las reglas de gobernanza para la Unión de la Energía.

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

Tras el impulso renovado que se dio en 2017 al proceso de integración europea y, en particular, al logro de la Unión Económica y Monetaria, los avances en 2018 fueron más limitados.

El objetivo de avanzar en la Unión Bancaria y en la Unión del Mercado de Capitales siguió estando presente y, aunque se alcanzó un acuerdo sobre un mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución, no fue posible avanzar en un sistema de garantía de depósitos común. La falta de compromiso político para alcanzar un acuerdo en este ámbito se hizo evidente, y ello porque algunos Estados miembros planteaban la necesidad de garantizar previamente que los bancos fuesen solventes por sí solos antes de poder compartir la carga potencial de las quiebras de bancos dentro de la Unión Bancaria.

En la práctica, cualquier acuerdo está supeditado a la implementación de medidas de reducción del riesgo. Con este objetivo, en 2018 se presentó un conjunto de medidas orientadas a la reducción de préstamos no productivos. Además, la Comisión ha avanzado la posibilidad de crear un nuevo tipo de activos, títulos respaldados por bonos soberanos, de bajo riesgo para toda el área, que permitiría a los bancos diversificar su exposición a deudas soberanas de los distintos Estados miembros.

En 2018 el debate sobre el futuro de Europa cobró un nuevo impulso. Las negociaciones del *brexit*, los resultados electorales en algunos Estados miembros (principalmente en Italia), las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019 y la finalización del mandato actual de la Comisión Europea previsto para octubre de 2019 fueron aspectos que acentuaron la profundidad del debate y la visibilidad de las posturas de los actores implicados. Tanto el Parlamento Europeo como la Comisión Europea lideraron parte de este impulso, en el que también participaron los Estados miembros.

Retos institucionales y perspectivas de futuro de la Unión Europea

En la Cumbre Especial de Sibiu (Rumanía) sobre el futuro de Europa, sin la participación de Reino Unido, celebrada el 9 de mayo de 2019, los líderes europeos

debatieron sobre la Agenda Estratégica de la Unión Europea 2019-2024 y adoptaron la «Declaración de Sibiu» como muestra de su unidad y de su compromiso con el proyecto europeo.

Tras las elecciones europeas se produce la renovación de las principales instituciones comunitarias. Puede ser el momento de corregir las deficiencias institucionales detectadas, que revelan las limitaciones de la Unión Europea como organización supranacional, y que, en última instancia, tienen que ver con la insuficiente construcción política e institucional y la percepción de un déficit democrático por parte de algunos sectores. De ahí la necesidad de impulsar una unión política, que requeriría reforzar previamente la arquitectura política e institucional de la Unión, mejorando su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía. Ello implica apostar por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa».

En este contexto, en abril de 2019, el CES presentó su Informe 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea,* que aborda la construcción comunitaria del sistema de gobernanza, con el fin último de respaldar la integración política, social y económica de Europa.

En enero de 2018 se inició la segunda fase de las negociaciones del *brexit*, en la que se debía elaborar el acuerdo de retirada y plantear la posibilidad de establecer un régimen transitorio para una salida ordenada el 29 de marzo de 2019, en la fecha inicialmente prevista, así como iniciar el debate para abordar el marco de relaciones futuras. Las negociaciones sobre el acuerdo de retirada concluyeron en noviembre y este fue aprobado en el Consejo Europeo del 25 de noviembre de 2018. El siguiente paso era la aprobación del acuerdo en el Parlamento británico, pero las fricciones políticas internas impidieron reiteradamente esta aprobación.

Continúa la incertidumbre en torno al brexit

De hecho, el gobierno británico solicitó nuevos plazos y tener mayor margen para negociar el acuerdo. El Consejo Europeo del 10 de abril de 2019 concedió un nuevo plazo, hasta el 31 de octubre, periodo durante el cual el Reino Unido debería ratificar el acuerdo de salida, y acordó que, si aún era miembro de la Unión Europea, tendría que concurrir a las elecciones al Parlamento Europeo. A principios de mayo el Gobierno británico anunció la participación del Reino Unido en las elecciones europeas.

Al cierre de esta Memoria anual, por la propia naturaleza del proceso, existe un amplio abanico de posibilidades sobre su resultado final. Como ha señalado el CES en el mencionado Informe anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea, el *brexit* es un reto enorme que exige una actuación coordinada entre los Estados miembros, los cuales han defendido una postura única, fuerte y sin fisuras. El proceso está siendo largo y complejo, y es necesario insistir en que la negociación se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad para reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo.

3. Economía española

Dinamismo de la economía española, a pesar de la desaceleración

La economía española encadenó en 2018 cinco años consecutivos de crecimiento, acompañado de una importante creación de empleo, una inflación moderada, nuevos avances en el proceso de desapalancamiento público y privado y capacidad de financiación frente al resto del mundo. Y todo ello, a pesar del contexto de inestabilidad política y la elevada fragmentación parlamentaria que habría dificultado la consecución de acuerdos sobre política económica.

El ritmo de crecimiento del PIB, del 2,6 por 100 interanual, volvió a superar el crecimiento de la media de la Unión Europea, si bien fue inferior al de los tres años precedentes, debido fundamentalmente al deterioro del sector exterior, que acusó el empeoramiento del contexto internacional, caracterizado por la desaceleración económica y comercial, el encarecimiento del petróleo y el elevado nivel de incertidumbre. La demanda interna, por su parte, mantuvo la misma aportación al crecimiento del PIB que el año anterior, gracias a las políticas de demanda expansivas, especialmente la monetaria —por su contribución al proceso de desapalancamiento del sector privado y al impulso de la oferta de crédito nuevo—, a las medidas expansivas incluidas en el presupuesto de 2018 y al aumento del empleo.

A pesar de la evolución descrita, persisten importantes desequilibrios en el mercado laboral y en otros ámbitos de la economía española 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, tal y como recoge el Informe sobre España 2019 de la Comisión Europea, de desequilibrios relacionados con la sostenibilidad de la deuda externa, con la deuda pública y privada, y con la situación del mercado de trabajo, en un contexto de débil crecimiento de la productividad. Otros retos a afrontar por la economía española serían la persistencia de profundas desigualdades en renta y oportunidades, o el elevado riesgo de pobreza o exclusión social.

De cara a 2019 se prevé que la economía española continúe en la senda expansiva iniciada en 2014, apoyada, principalmente, en el tono acomodaticio de la política monetaria, las mejoras competitivas alcanzadas desde el inicio de la crisis y los efectos de las medidas fiscales ligeramente expansivas aprobadas en 2018 en línea con un ajuste fiscal menos exigente. No obstante, las previsiones apuntan a cierta desaceleración en el ritmo de crecimiento, en un contexto de pérdida de dinamismo de la economía mundial, aumento de las tensiones comerciales y elevada incertidumbre a nivel global.

Se aprobaron numerosas medidas mediante legislación de urgencia

El año 2018 estuvo marcado por la inestabilidad y la incertidumbre política. Aun así, durante la segunda mitad del año y el primer trimestre de 2019 se aprobaron numerosas medidas, algunas significativas, mediante Real Decreto-ley, destacando las de carácter social y

laboral, entre las que se incluyen la revalorización de las pensiones, la universalización de la sanidad, la recuperación del subsidio para mayores de 52 años o la ampliación del permiso de paternidad.

Sería deseable, no obstante, que se abandonara la práctica, habitual en gobiernos de uno u otro signo, de gobernar mediante legislación de urgencia; es decir, sin dar la posibilidad a los grupos parlamentarios para que introduzcan enmiendas y discutan de forma exhaustiva el contenido de las normas, distorsionando de esta forma el sistema parlamentario, además de impedir el normal desarrollo de la función consultiva del CES en el proceso legislativo.

Visión de más largo plazo de la política económica: innovación, digitalización y transición energética

La economía española, como el resto de economías, se enfrenta a tres cambios o transiciones de gran escala: de lo analógico a lo digital, de lo material a lo intangible y de lo lineal a lo circular, retos que requieren actuaciones de carácter estructural, necesarias en cuanto que condicionan el crecimiento económico.

En el ámbito de la I+D+i, la economía española debe hacer un mayor esfuerzo en tanto en cuanto los avances tecnológicos propician un adelanto del crecimiento potencial a través de la mejora de la productividad total de los factores, redundan en aumentos de la competitividad en los mercados de bienes y servicios de alto valor añadido compatibles con incrementos salariales y del empleo. Este reto coincide con la necesidad de llevar a cabo una transformación digital de la economía equilibrada e inclusiva, y con una transición energética justa, ámbitos en los que la I+D y la innovación tienen un amplio campo de desarrollo.

Los últimos datos disponibles parecen indicar que la recuperación se habría comenzado a trasladar a la inversión en I+D, observándose, además, que las Administraciones públicas estarían perdiendo su tradicional protagonismo como financiadores de la I+D a favor del sector privado. La tendencia al alza de la financiación privada, de mantenerse, permitiría a España superar una de sus principales debilidades: la reducida inversión empresarial en I+D en comparación con los países de su entorno. En todo caso, sería deseable también un aumento de los fondos públicos destinados a I+D, en particular los dirigidos a orientar e impulsar la transición ecológica y la digitalización de la economía. En el ámbito normativo, cabe destacar la aprobación del Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad, dirigido a reducir las cargas administrativas que dificultan el desarrollo de los proyectos científicos, facilitar la contratación ágil y estable de investigadores, aumentar los medios para evitar retrasos en las convocatorias y mejorar la igualdad de oportunidades entre investigadores.

Los avances por su parte en el terreno de la digitalización de la economía española continuaron a lo largo de 2018. España continúa siendo uno de los Estados miembros donde los servicios públicos digitales están más desarrollados. Además, presenta

buenos resultados tanto en conectividad —en cobertura e implantación— como en la integración de la tecnología digital por parte de las empresas. Sin embargo, existen aún ámbitos en los que presenta un amplio margen de mejora; en concreto, en la formación del capital humano, en el uso por parte de las pymes y en la desigualdad territorial de la implantación de la digitalización; lo que supone un importante desafío de cara a lograr extender las ventajas de las nuevas tecnologías digitales y sus desarrollos al conjunto de la economía y de la sociedad.

En este ámbito cabe señalar que la anunciada Estrategia Digital para una España inteligente, prevista para los primeros meses de 2018, finalmente no vio la luz tras el cambio de gobierno. Sin embargo, es conveniente que España cuente con una estrategia-país ambiciosa en cuyo diseño se cuente con la participación de los interlocutores sociales —organizaciones empresariales y sindicales más representativas—, a través del diálogo social.

Asimismo, la necesaria transición hacia una economía descarbonizada resulta ya indiscutible, teniendo, como pivotes centrales, la electrificación de la economía como vector para integrar otras estrategias de descarbonización como la movilidad sostenible, la mejora en la eficiencia energética y la mayor integración de las energías renovables. Esta transición energética implica al conjunto de la economía y de la sociedad, desde la actividad productiva hasta el comportamiento de los hogares en sus consumos de energía y electricidad, aunque existen determinados sectores productivos que necesariamente liderarán esta transición, principalmente el energético y la industria.

España parece estar avanzando a un ritmo adecuado en cuanto a las emisiones de CO_2, aunque existen ámbitos en los que debe incidir más, como en mejorar la eficiencia energética, principalmente del sector residencial, o en la descarbonización del transporte, que supone la mayor fuente de emisiones. Para ello, debe haber una mayor integración de las energías renovables y una mejora de las interconexiones eléctricas. Los avances en este terreno no solo favorecerán un crecimiento económico más sostenible, sino que probablemente se traducirán en una reducción de precios y una menor dependencia exterior en el ámbito energético, con los consiguientes efectos positivos sobre la competitividad y las cuentas externas.

En 2018, ante las tensiones manifestadas en los precios finales de la energía, el Gobierno tramitó de urgencia una serie de medidas para la transición energética y la protección de las personas consumidoras, a través de la aprobación del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre que, entre otros objetivos, trata de mejorar la protección de los consumidores y usuarios a través de medidas concretas a favor de los consumidores vulnerables y de lucha contra la pobreza energética. Por otra parte, en los primeros meses de 2019, el Gobierno presentó el Marco Estratégico de Energía y Clima, integrado por tres iniciativas: el Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, un borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, y una Estrategia de Transición Justa.

Todos los sectores productivos contribuyeron al crecimiento

Todos y cada uno de los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2018, con un especial dinamismo del sector de la construcción, que lideró el crecimiento, seguido de los servicios. El sector primario mejoró sus resultados, tras el descenso registrado el año anterior, mientras que la industria se desaceleró de manera significativa. El avance de la producción permitió un crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, del 2,5 por 100, con una creación de casi medio millón de puestos. El sector servicios respondió de prácticamente tres cuartas partes del empleo creado, y la construcción, de casi la otra cuarta parte.

Respecto al sector primario, destaca el posicionamiento favorable de España en relación a la propuesta de la Comisión Europea sobre los objetivos de la PAC post-2020, que plantea un cambio de enfoque que refleje la diversidad de los sistemas y modelos de producción de cada Estado miembro y adapte las intervenciones a los problemas concretos en cada caso. Por otra parte, es necesario mencionar la inquietud manifestada por el sector primario frente a un posible *brexit* sin acuerdo, solicitando a las instituciones europeas la adopción de medidas unilaterales de contingencia en el ámbito agroalimentario, y un pacto a futuro que vincule el acceso recíproco a aguas, recursos y mercados, en el pesquero.

La desaceleración de la industria, con una caída de la actividad en el último trimestre del año, respondió en buena medida al deterioro del sector exterior y, de manera específica, a la ralentización de la producción de automóviles, ante la incertidumbre generada por las nuevas normas sobre emisiones y el mal comportamiento de los principales mercados de exportación.

A pesar de que la actividad industrial constituye uno de los ámbitos de política económica que requieren una estrategia a largo plazo, independientemente del ciclo político del país, continúa pendiente la consecución de un Pacto de Estado por la Industria, como necesidad estratégica y condición indispensable para generar un 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.

En el ámbito normativo cabe señalar la aprobación en 2018 del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, que contiene un amplio paquete de medidas de apoyo a la competitividad de la industria, como la regulación del contrato de relevo para adaptarlo a la singularidad de la industria manufacturera, medidas de apoyo a las empresas electrointensivas o determinadas disposiciones en materia de seguridad industrial.

La energía, por su parte, fue objeto de numerosos cambios normativos a lo largo de 2018 y durante los primeros meses de 2019, en coherencia con la necesidad de que el sector participe activamente en la transición hacia una economía descarbonizada.

De entre ellos, destaca el mencionado Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de las personas consumidoras. Asimismo, en los primeros compases de 2019 se presentó el citado borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

La construcción consolidó en 2018 su trayectoria de recuperación sostenida, con un incremento del VAB del 7,6 por 100, sustentada principalmente en la edificación privada. La licitación de obra pública bajó, pero por un descenso en la de los entes territoriales, tras un extraordinario aumento en 2017, probablemente asociado con las elecciones autonómicas y municipales de mayo de 2019, mientras que la parte correspondiente al Estado mostró un importante ritmo de crecimiento. Por su parte, la superficie de visados de obra nueva en edificación volvió a aumentar por tercer año consecutivo, con un especial protagonismo de la no residencial, más vinculada a la actividad empresarial. También volvió a crecer, de manera significativa, el número de viviendas terminadas, en coherencia con el repunte del mercado inmobiliario.

Respecto al sector servicios, cabe señalar que todas las ramas de actividad, salvo el comercio y las actividades artísticas y recreativas, aceleraron su ritmo de crecimiento respecto a 2017, destacando el dinamismo de los servicios financieros que, por segundo año consecutivo, cerró con avances en su producción, cuando había sido la actividad de servicios que más tarde se había sumado a la recuperación.

Las ventas minoristas continuaron desacelerándose, a pesar de la favorable evolución del consumo privado, lo que podría explicarse, entre otros factores, por la creciente importancia del comercio *online,* que tiene menor presencia en el pequeño comercio. En todo caso, los diferentes formatos de distribución habrían encontrado en la venta *online* un modo de mejorar su cifra de negocios, consolidándose la omnicanalidad como una de las principales tendencias futuras en el comercio.

El sector del turismo, por su parte, volvió a alcanzar cifras récord en el número de entradas de turistas extranjeros, a pesar de la recuperación de los mercados competidores en el Mediterráneo, que en los últimos años se habían visto afectados por problemas de inestabilidad política o inseguridad, lo que permite afirmar que España ha consolidado su posición como destino competitivo.

Respecto al sector financiero, las entidades españolas mejoraron sus resultados en 2018, aunque la rentabilidad continuó enfrentándose al escaso margen de intereses, en un contexto de desaceleración económica global y retraso en la normalización de la política monetaria, pero también a la presencia de activos improductivos en los balances bancarios y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución.

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, además de continuar con el descenso de la morosidad. Las entidades financieras españolas aumentaron la concesión de nuevos créditos a las

economías domésticas, tanto los destinados a vivienda como los destinados a consumo y, especialmente, para bienes duraderos, y a las empresas de menor dimensión, mejorando la financiación crediticia de las pymes y, en consecuencia, facilitando sus inversiones.

El crecimiento del PIB en 2018 se sustentó exclusivamente en la demanda interna, que mantuvo la misma aportación que el año anterior, mientras que la externa drenó tres décimas al PIB, rompiéndose la tendencia de los dos últimos años, en los que ambos agregados habían contribuido al crecimiento a la economía española, propiciando un avance más equilibrado que en épocas anteriores.

La demanda interna sostuvo el crecimiento del PIB en 2018

Dentro de la demanda interna se observa un notable dinamismo de todos sus componentes, aunque muy especialmente de la inversión, tanto en construcción como en bienes de equipo, sustentada en la favorable posición financiera de las empresas, los bajos tipos de interés, el aumento de la demanda y una ligera mejora de la confianza empresarial, a pesar de la situación de inestabilidad política en España y del aumento de la incertidumbre en el contexto internacional.

El gasto en consumo de los hogares, por su parte, se desaceleró ligeramente respecto al año anterior, por la pérdida de dinamismo de los bienes duraderos, si bien mantuvo un comportamiento positivo, en línea con la creación de empleo, el ligero repunte de la remuneración media por asalariado y las favorables condiciones de financiación. Sin embargo, el avance de la renta disponible volvió a no ser suficiente para compensar el aumento del consumo, produciéndose una mayor apelación al crédito y una nueva caída de la tasa de ahorro, que pone en riesgo la evolución futura del consumo privado.

Tal y como se ha señalado, la demanda externa neta revirtió la aportación positiva de los últimos años al crecimiento del PIB en 2018, debido a un menor crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios que de las importaciones. En términos de la balanza de pagos, la economía española generó una capacidad de financiación frente al resto del mundo del 1,5 por 100 del PIB. Aunque se trata del séptimo año consecutivo de superávit exterior, supone seis décimas menos que el año anterior, debido a la caída del saldo positivo de la balanza de bienes y servicios.

Cambio de tendencia 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. No obstante, la cuota comunitaria se ha reducido por segundo año consecutivo, fruto del descenso de las ventas a Alemania y del fortalecimiento de ciertos mercados emergentes. En cuanto al comercio de servicios, tanto el superávit del turismo como el del resto de servicios experimentaron un ligero descenso, aunque entre estos últimos cabe destacar el saldo positivo creciente de la partida de telecomunicaciones, informática e información.

Continúa el desendeudamiento de la economía española

La economía española generó en 2018 la mencionada capacidad de financiación frente al resto del mundo del 1,5 por 100 del PIB. El ahorro disminuyó muy ligeramente en términos de PIB, una décima, mientras que la inversión experimentó un avance sustancial de siete décimas, si bien, en términos corrientes, el ahorro nacional bruto volvió a superar a la inversión.

La tasa de ahorro de los hogares continuó reduciéndose, registrando un nuevo mínimo histórico del 4,9 por 100 de su renta disponible que, unido al aumento de su inversión, dio lugar a un importante incremento de su necesidad de financiación que, de seguir ampliándose, podría confirmar el final del proceso de desendeudamiento de los hogares. Por su parte, las empresas no financieras generaron una capacidad de financiación algo menor a la del año anterior, mientras que las Administraciones públicas siguieron reduciendo su necesidad de financiación, como consecuencia de una tasa de ahorro cada vez menos negativa y un avance moderado de la inversión pública.

Durante 2018 continuó el proceso de desapalancamiento de la economía española, situándose la deuda total acumulada en el 228,6 por 100 del PIB, 6,2 puntos porcentuales por debajo del año anterior, gracias al crecimiento del PIB, los bajos tipos de interés y la continuación en el esfuerzo de desendeudamiento del sector privado, especialmente el realizado por las empresas. Por su parte, la deuda de las Administraciones públicas, aunque se redujo un punto porcentual, hasta el 97,1 por 100 del PIB, se mantiene en niveles muy elevados, lo que, además de dificultar la inversión pública, deja un estrecho margen de actuación a las Administraciones públicas en los próximos años.

Por tanto, a pesar del descenso de la deuda total en 2018, el elevado nivel de endeudamiento sigue constituyendo uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que limitan la capacidad de la economía española para afianzar su senda de crecimiento en el medio plazo.

Aumento de los flujos de inversión directa

El séptimo año consecutivo en el que la economía española fue capaz de generar capacidad de financiación con respecto al resto del mundo, permitió que el saldo deudor de la posición de inversión internacional neta volviera a la senda del decrecimiento, situándose en el 77,1 por 100 del PIB.

La inversión extranjera directa neta en España se elevó un 54,7 por 100, en lo que resultó clave el aumento del 153,3 por 100 de la inversión productiva, mientras que la inversión española directa neta en el exterior experimentó una subida del 7,2 por 100, destacando igualmente el aumento del 159,8 por 100 de la inversión productiva. En ambas direcciones destacaron las operaciones con Estados Unidos y Reino Unido, y las inversiones en los sectores inmobiliario, de comercio al por mayor, y de suministro energético.

La masa salarial se recupera gracias a la creación de empleo...

En 2018, a diferencia de los dos años previos, la Remuneración de asalariados creció a una tasa superior a la del agregado Excedente bruto/rentas mixtas brutas, lo que se tradujo en un aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB, rompiendo la tendencia al descenso observada en los dos años previos.

Este buen comportamiento de la Remuneración de asalariados respondió casi en exclusiva al crecimiento del empleo asalariado, ya que la remuneración media por asalariado nominal apenas creció un 0,8 por 100, permaneciendo estancada en términos reales.

... pero la participación salarial ajustada sigue cayendo

De hecho, tomando como indicador de distribución factorial de la renta el Coste laboral unitario real, en 2018 se registró una nueva caída, siguiendo la tendencia descendente observada a largo plazo, que responde al desacoplamiento estructural entre la evolución de la productividad aparente y la remuneración por asalariado real.

La inflación mantuvo un crecimiento continuado, desacelerándose a final de año

La inflación mantuvo en 2018 un crecimiento continuado, explicado en su mayor parte por el aumento de los precios de la energía, aunque a final de año registró una ligera desaceleración, que llevó la tasa interanual en diciembre al 1,2 por 100. En media anual, la inflación se situó en el 1,7 por 100, tres décimas por debajo del valor medio alcanzado el año anterior. La inflación subyacente se mantuvo estable en torno a un punto porcentual, continuando con la evolución que se viene observando en los tres últimos años. Tanto el crecimiento medio anual como la variación interanual en diciembre fueron del 0,9 por 100.

A principio y final de año, los precios crecieron en España menos que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación positivo, mientras que en los meses centrales del año los precios crecieron más en España y el diferencial se tornó negativo, afectando a la competitividad nominal. Lo que subyace a este comportamiento diferencial en distintos momentos del año tiene que ver con la dependencia energética de la economía española y el mayor impacto derivado de la evolución de los precios del petróleo. En todo caso, es necesario mantener e intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural que, entre otros ámbitos, debe contemplar la necesidad de reducir la intensidad energética diferencial de la economía española.

España sale del procedimiento por déficit excesivo

En 2018 continuó la tendencia sostenida a la reducción del déficit público iniciada en 2013, situándose en el 2,5 por 100 del PIB, una cota que implica la salida de España de la vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en la que permanecía en solitario. Este resultado se logró porque los ingresos públicos aumentaron a una tasa sensiblemente superior a

la del gasto público, aunque en ambos casos por encima del PIB nominal, por lo que aumentó el peso de estas magnitudes en términos de PIB, reduciéndose ligeramente la distancia con el promedio de los países de la zona euro.

Por su parte, el peso de la deuda pública en el PIB mantuvo, como se ha señalado, la senda levemente descendente iniciada en 2015, aunque se situó, por sexto año consecutivo, por encima del promedio de la zona euro y muy alejada del nivel de referencia del 60 por 100 que establece como tope la legislación de estabilidad presupuestaria.

La recuperación de la inversión pública es clave para impulsar el desarrollo sostenible

La inversión pública en España, como en muchas de las economías de nuestro entorno, se desplomó a raíz de la crisis hasta niveles históricamente bajos y no está remontando suficientemente con la recuperación económica. Esta debilidad de la principal herramienta de política económica del sector público español suscita gran preocupación, porque supone renunciar a un instrumento clave del desarrollo a largo plazo.

En particular, suscita especial preocupación el estancamiento de la inversión pública en Investigación y Desarrollo en cotas muy modestas, lo que se compadece mal con la necesidad de que el sector público impulse y sirva de palanca al sector privado para propiciar desarrollos tecnológicos e innovaciones que faciliten la transición ecológica y digital del sistema económico.

Notable dinamismo de las economías regionales, aunque con desigualdades significativas

Las economías regionales mostraron un favorable comportamiento en 2018, a pesar de la ligera desaceleración de la economía española, aunque con diferencias notables, desde un crecimiento del 3,7 por 100 en Madrid, hasta el 1,5 por 100 en Murcia.

En línea con la evolución de la actividad económica y el descenso de la población en una serie de territorios, el PIB per cápita aumentó en todas las comunidades autónomas. Sin embargo, en términos nominales continúan siendo Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña las regiones que muestran un mayor nivel de PIB per cápita, con más de 30.000 euros, situándose en el extremo opuesto Extremadura, con 18.174 euros, seguida de Melilla y Andalucía, con niveles que no alcanzan los 20.000 euros. Así, aunque a lo largo de 2018 se habría producido cierto avance en la convergencia regional, los niveles de dispersión siguen siendo muy elevados. Además, al comparar los niveles de PIB per cápita de las regiones españolas con la media de la Unión Europea, se observa cómo, con datos de 2017, únicamente Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña superan el promedio de la UE-28, mientras que cinco regiones (Extremadura, Melilla, Andalucía, Ceuta y Castilla-La Mancha) 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.

En este contexto, si bien es cierto que la última propuesta de la Comisión Europea para la futura Política de Cohesión 2021-2027 podría beneficiar a las regiones españolas,

habrá que esperar a su diseño definitivo. Además, en un contexto de previsible desaceleración de la actividad económica y de elevada incertidumbre, sería preciso 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.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

El contexto económico mundial en 2018 continuó en la senda de crecimiento iniciada en los años anteriores. Los informes de situación y perspectivas del empleo de los organismos e instituciones internacionales más importantes coinciden en apuntar que esto ha tenido un impacto positivo en los mercados laborales de la mayoría de países y regiones del mundo, habiéndose logrado recuperar, en promedio, los niveles anteriores a la crisis económica. Esos mismos informes señalan, sin embargo, que la recuperación económica no se refleja en la calidad de los empleos ni en la reducción de la desigualdad laboral, debido al aumento de empleos atípicos, a la creciente polarización del empleo y a la pobreza laboral. Una preocupación que se ve agudizada ante un contexto económico que se está debilitando, como consecuencia del desempeño más débil de algunas economías, particularmente en Europa y Asia.

El contexto económico internacional, pues, se mantiene incierto, lo que genera dudas sobre la sostenibilidad de la recuperación del empleo, cuando apenas se han superado los efectos más nocivos de la crisis, al tiempo que subsisten los interrogantes sobre los efectos en los empleos de factores como la creciente digitalización de la economía, el reto demográfico o la transición ecológica.

Hay que destacar, en este sentido, las propuestas del Informe de la OIT *Trabajar para un futuro más prometedor*, publicado en 2019 dentro de las actividades de conmemoración del primer centenario de esta organización. Se trata de propuestas dirigidas a lograr que esos retos, a los que se enfrenta el mundo del trabajo, se transformen en oportunidades para un futuro más prometedor en términos de estabilidad económica, igualdad de oportunidades y justicia social.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

La evolución del mercado de trabajo español en 2018 muestra, en perspectiva comparada, un crecimiento del empleo mayor que la media europea, tanto en porcentaje de variación interanual como en tasas de empleo, cierto estancamiento de la participación laboral y una buena reducción del paro, aunque aún queda más camino que en la Unión Europea para enjugar completamente los resultados negativos de la crisis.

Los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) arrojaron para el promedio de 2018 un volumen de empleo de 19,3 millones de personas, 503.000 más que en el año anterior y 2,2 millones más que en 2013, el peor año de la serie de empleo a raíz de la crisis. Todavía está sustancialmente por debajo del que se recogió antes de esta (20,6 millones en 2007), aunque ya se han enjugado cerca de dos tercios de la pérdida total de empleo que se generó entre 2008 y 2013. Por su parte, el número de parados se redujo en 438.000, lo que situó el volumen total de desempleo en 3,5 millones de personas. Se acumula ya un descenso de 2,6 millones de parados desde 2013, el 61 por 100 del mayor nivel de paro originado por la crisis. Y el total de personas en la población activa creció ligeramente, como ya ocurriera en 2017, invirtiendo la tendencia negativa observada en los primeros años de la recuperación.

El crecimiento del empleo fue robusto en la mayor parte de las actividades económicas, consolidando la perspectiva positiva que muestra la etapa de recuperación de la economía tras la crisis. La industria creció en 61.000 personas ocupadas, la construcción en 94.000 y el sector servicios en 356.000, incrementando nuevamente su peso en el total del empleo en España. En el lado negativo hay que apuntar el retroceso del sector primario, que perdió cerca de 7.000 empleos, debido al primer descenso del empleo en las ramas agrarias desde 2013.

Estos buenos resultados de empleo y paro en 2018 alcanzaron, por otro lado, a todas las comunidades autónomas. Aunque todavía todas ellas tienen tasas de paro de dos dígitos, se perfila ya un grupo con datos significativamente mejores y la mejora es notable en todas partes: en 2018 cuatro comunidades muestran tasas del orden del 10 por 100 y solo tres están entre el 20 y el 23 por 100. En lo peor de la crisis solo dos tenían tasas de paro inferiores al 20 por 100, y otras cinco superaban el 30 por 100.

En media anual la tasa de empleo de la población de 16 a 64 años se situó, con datos EPA, en un 63,4 por 100 en 2018, 1,3 puntos más que en el año anterior, acumulando 7,8 puntos de incremento en el periodo de recuperación. Como viene observándose a lo largo de ese periodo, el crecimiento fue algo mayor en el género masculino, pese a lo cual, dada la mayor pérdida acumulada en la crisis, los datos son todavía inferiores a los de 2007 (8,2 puntos menos), mientras que entre las mujeres ya están por encima (1,7 puntos más).

La tasa de empleo creció hasta el 63,4 por 100 y la de paro bajó al 15,4 por 100, pero persisten los problemas de los jóvenes

El crecimiento del empleo alcanzó a todos los grupos quinquenales de edad entre 16 y 64 años, y no se aprecian diferencias con claro sentido económico en la evolución detallada de las diferentes tasas de empleo por edades. No obstante, el mayor impacto de la crisis entre los jóvenes se traduce en el visible retraso de sus tasas de empleo respecto a las que tenían antes de esta, mientras que todos los grupos quinquenales de edad a partir de los 40 años tendrían ya tasas por encima de las de 2007.

Por su parte, el descenso del paro en 2018 permitió un recorte de 2 puntos en la tasa calculada para el conjunto de 16 a 64 años, que se situó en media anual en un 15,4 por 100. Igual que en los últimos ejercicios, el paro bajó más en los jóvenes, con descenso de 4,8 y 4,2 puntos porcentuales en las tasas de, respectivamente, los grupos de 16 a 19 y de 20 a 24 años de edad. Pero esto no supone sino un alivio relativo, dado que las tasas de paro de los jóvenes siguen siendo mucho más altas: la del grupo de 16 a 19 años fue en 2018 un 49,7 por 100 y la del grupo de 20 a 24 años un 31 por 100, es decir, el triple y el doble, respectivamente, que la del total de edades, y todavía en el grupo de 25 a 29 años la tasa de paro estaba en el 20,4 por 100.

Es claro, pues, que hay un mayor problema de paro joven, y la serie de tasas de paro por edades muestra que la incidencia del desempleo se asocia con la edad. Por otro lado, a partir de la treintena la incidencia es mayor en el género femenino; este muestra tasas de paro en 2018 entre 2 y 3 puntos más altas que las de los varones en casi todas las edades entre 30 y 64 años.

Tras cuatro ejercicios de creación de empleo, y en relación al problema del paro joven, cobra mayor relevancia la relación de este con las competencias y cualificaciones, que se aproxima cada año en esta Memoria a través de los datos sobre parados y tasas de paro por estudios terminados y grupos de edad. El desempleo en 2018 muestra, en especial en las edades jóvenes, una mayor reducción a mayor nivel de estudios, y en el caso de los de contenido más profesional.

Así, en relación a su nivel inicial tras la crisis, las mayores bajadas en las tasas de paro en el último periodo se encuentran, para el total de edades, en los estudios profesionales y en los universitarios. Más concretamente, entre 2017 y 2018 el mejor comportamiento en el total de edades se dio en el nivel de estudios correspondiente a secundaria de segunda etapa con contenido profesional, cuya tasa de paro bajó un 14 por 100. Y en el último cuatrienio los datos de este nivel y del universitario arrojan sendos descensos del 40 por 100 en sus tasas de paro, frente a un 34 por 100 en la secundaria de segunda etapa con contenido general y a un 33 por 100 en el nivel de ESO o inferior.

Como en casi todo el periodo de recuperación, el crecimiento del empleo en 2018 se originó exclusivamente en el de carácter asalariado. La novedad es el mayor crecimiento relativo que se dio en el sector público, que había crecido poco entre 2014 y 2017, y en 2018 creció con más fuerza que el sector privado. En media anual, los datos fueron, respectivamente, un incremento del 3,1 por 100 en el sector privado y un 4 por 100 en el público. El mayor incremento relativo se dio en las mujeres asalariadas en el sector público, cuyo número creció en algo más de 74.000 personas (un 4,4 por 100), acentuando la especialización femenina en este sector, que ocupa ya al 20 por 100 de las mujeres asalariadas, pero solo al 13 por 100 de los varones.

Más empleo asalariado y más temporalidad en el sector público. Bajo incremento del tiempo parcial

En el empleo por cuenta propia se produjo un nuevo descenso en los datos medios anuales de la EPA, aunque se trata de una pérdida más moderada que en años anteriores (–0,8 por 100) y muy centrada en la correspondiente a las ayudas familiares. El descenso fue más contenido (–0,2 por 100) en la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, que venía cayendo durante la crisis y también en el periodo de recuperación, con una bajada especialmente intensa en 2017. En paralelo se dio un repunte del 1 por 100 (del orden de 20.000 personas más) en la cifra de autónomos personas físicas que recoge la afiliación a la Seguridad Social, tras varios años de práctico estancamiento.

En el empleo asalariado se produjo en 2018 un nuevo aumento en el ritmo de crecimiento del indefinido, que se situó en un 3,1 por 100 en media anual, acercándose así al ritmo de aumento del temporal (3,8 por 100). Ello fue bastante para moderar la evolución de la temporalidad (esto es, del peso de los temporales sobre el total de los asalariados), que solo creció una décima, frente al incremento medio anual cercano a un punto que arroja el saldo del periodo 2013-2017, situándose en media anual en un 26,8 por 100. El sector privado dio los mejores resultados en este sentido, mientras que el sector público fue el que más incremento recogió en los asalariados temporales. Con ello las tasas respectivas se situaron en un 27,1 y un 25,4 por 100. Las mujeres en el sector público son las que presentan en 2018 una mayor tasa de temporalidad, 29,7 por 100, frente al 27,2 por 100 en el sector privado. Y los varones en el sector público son los que tienen una tasa más baja, 20,1 por 100, frente a un 27,1 por 100 en el privado.

Las cifras de temporalidad en los jóvenes están en 2018 muy por encima de las que había antes de la crisis, 85 por 100 en los 16-19 años, y 70 por 100 en los 20-24, y eso condiciona el que, a medio plazo, se pueda reducirla hasta los niveles que muestran ahora los más mayores. Una vez consolidada la recuperación de la economía y de la creación de empleo, son necesarios 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.

Por segundo año consecutivo el empleo a tiempo parcial redujo su ritmo de crecimiento, que parece ir en relación inversa con la consolidación de la recuperación económica, al menos en el caso masculino. El número de ocupados a tiempo parcial creció en media anual solo un 0,4 por 100, frente a un 3,1 en el correspondiente a la jornada completa. En los varones el tiempo parcial volvió a retroceder (–4,1 por 100), mientras que entre las mujeres siguió creciendo, si bien a un ritmo inferior al del tiempo completo. En el empleo asalariado se dieron las mismas tendencias, dando como resultado una proporción de tiempo parcial del 7,9 por 100 en los varones frente al 29,9 por 100 en las mujeres. La involuntariedad de este tipo de jornada sigue siendo muy alta (55,8 por 100), y una de las más altas de la UE-28, pero se ha reducido progresivamente en el periodo de recuperación y especialmente en 2018 (5,3 puntos menos que en 2017).

España muestra una movilidad en relación con la actividad destacadamente mayor que la que recogen los países de la Unión Europea comparables por tamaño de la población en edad laboral. Así se observa en la nueva serie de datos de Eurostat sobre esta materia: atendiendo en ella solo a los flujos entre empleo y paro, y viceversa, el volumen español en el último año habría estado siempre por encima del 6 por 100 de la población activa, frente a cifras en torno al 4 por 100 o menos en Francia, al 3 por 100 en Italia y a solo algo más del 1 por 100 en Polonia y en el Reino Unido. Esto apunta a una rotación empleo/paro más alta que en nuestro entorno y, probablemente, con costes asociados no desdeñables para todos los involucrados.

Mejora el crecimiento de los contratos indefinidos, aunque no se reduce en los temporales el peso de los más cortos

No obstante, en 2018 se moderó algo el crecimiento de la contratación registrada. Se acumuló en el año un total cercano a 22,3 millones de contratos, lo que supone un aumento del 3,7 por 100, frente al 7,6 por 100 que se recogió en 2017. Los temporales crecieron menos de la mitad que en el año anterior (2,2 por 100); los indefinidos recogieron incrementos mucho más elevados (18,4 por 100), sobre todo en las conversiones (22,1 por 100). De este modo se frenó, al menos en parte, la continua alza en el volumen de la contratación temporal registrada, aunque está ya en cifras muy por encima de las que había antes de la crisis. Y creció a mayor ritmo la contratación indefinida, con un número de contratos cercano a 2,3 millones, por primera vez por encima (aunque solo en 65.000 contratos) del volumen alcanzado en 2007. Aunque, lógicamente, los contratos indefinidos todavía tuvieron un peso sobre el total inferior al que alcanzaron en 2007, el dato de 2018 es ya uno de los mejores registros en este sentido en los últimos 20 años.

Al margen de matices, parece que el panorama de la contratación tiende progresivamente a recuperar los rasgos que presentaba antes de la crisis, con una excepción muy relevante, que es la menor duración de los contratos temporales. En este aspecto apenas hubo variaciones en la duración media en días de las principales figuras en el año 2018, salvo por descensos poco significativos (inferiores a un día) en la vigencia de los contratos de obra o servicio y eventual. Pero es importante subrayar que, desde el inicio de la crisis, sin que el periodo de recuperación haya cambiado este panorama, el promedio de duración de los contratos temporales sí se ha reducido de forma significativa. En concreto, en 2018 ese promedio estaba 26 días por debajo del correspondiente a 2007, y está por debajo de dos meses.

Con estos datos de contratación es fácil explicar que la mayor parte de las salidas del empleo según sus vías sea por finalización del contrato temporal, al menos en lo que se refiere a salidas del empleo hacia el paro. Así, en los datos procedentes de las altas en prestaciones por desempleo de 2018, y pese a un crecimiento relativo algo menor que el de las otras

Menos despidos objetivos, más despidos por otras causas y en periodo de prueba

grandes vías de salida (despidos, fin de periodo de prueba y otras causas), el fin del contrato temporal supuso un 81 por 100 del total, 5,5 puntos más que al inicio del periodo de recuperación.

En el resto de los supuestos es destacable el aumento en algunos de los tipos de despidos individuales (de hecho, en todos excepto los despidos objetivos, que redujeron ligeramente su número), así como en el número de extinciones de contratos en periodo de prueba, que creció un 21 por 100 y acumula ya un incremento del 68 por 100 en el periodo de recuperación. Los despidos colectivos apenas recogieron variación en los datos de 2018.

Todos los despidos objetivos muestran un volumen sustancialmente más bajo tras cinco años de recuperación de la economía y del empleo; los individuales se han reducido un 55,4 por 100 desde 2013 y los colectivos (extinciones en procedimientos colectivos de empleo) un 79,1 por 100. En cambio, los despidos individuales de causa no comunicada al solicitar la prestación, solo se han reducido un 3,1 por 100.

Los datos sobre despidos objetivos individuales muestran que la mayoría corresponde a causas objetivas aceptadas por el trabajador, cuyo número además se ha reducido solo ligeramente en los tres últimos años. Dentro de ellas siguen predominando, pese a un descenso también ligero en el periodo, las causas comprendidas en el artículo 52.c, es decir, las de naturaleza empresarial.

En los despidos colectivos los datos dieron un 85,4 por 100 con acuerdo entre las partes, dato que confirma la mayor variabilidad de este indicador año a año. La comparación de la media de los cuatro últimos años con las de periodos anteriores homogéneos desde el punto de vista del ciclo económico, apunta a un peso similar del acuerdo en la actualidad y en el periodo 1995-2000 (a la salida de la anterior crisis), aunque en todo caso los datos están por debajo de los anteriores a la reforma de 2012 (cuando se suprimió la autorización administrativa previa en los procedimientos de regulación de empleo).

Menos causas económicas y más técnicas, organizativas y de la producción en los procedimientos colectivos

El estudio de las causas de los procedimientos colectivos muestra, finalmente, que continúa el descenso de las causas económicas, con el paralelo aumento de las técnicas, organizativas y de la producción. Las causas organizativas representaron el 25,7 por 100 de las extinciones en 2018, y acumulan 20,7 puntos de aumento desde 2013.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

Orientaciones de empleo de la Unión Europea

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2018 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018 (EPAC), basándose en las previsiones económicas de otoño, que partían de un contexto muy favorable y con expectativas de mantenerse. Este contexto

tenía su reflejo en los datos laborales, con una tasa de empleo muy próxima al objetivo que fijó la Estrategia Europa 2020 (75 por 100) y una tasa de paro situada en las cotas más bajas de los últimos años (7,5 por 100 en la Unión Europea y 8,9 por 100 en la zona euro). Asimismo, se registraban descensos tanto en el desempleo juvenil, como en el de larga duración.

Pero la Comisión consideraba necesario seguir dedicando esfuerzos en la aplicación de las políticas emprendidas en los últimos años y que se basaban en tres aspectos: impulso de la inversión, reformas estructurales y responsabilidad presupuestaria; más aún teniendo en cuenta que seguía habiendo divergencias importantes entre los Estados miembros, tal y como se desprendía de la tabla de indicadores del recién aprobado Pilar Europeo de Derechos Sociales que, por primera vez, se incorporaba al semestre europeo para evaluar el progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica.

Ante esta situación, las orientaciones en materia de empleo volvían a incidir nuevamente en las orientaciones integradas de empleo; si bien, como novedad respecto a años anteriores, se incluía una propuesta de modificación de las mismas con el fin de lograr su consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Dicha propuesta de modificación fue aprobada en el mes de julio de 2018, sirviendo de base para el EPAC 2019.

Respecto a España, la Comisión valoraba positivamente los avances realizados. El empleo había mantenido un buen ritmo de crecimiento y el desempleo, especialmente el de larga duración, estaba descendiendo. Con todo, mostraba preocupación porque la tasa de desempleo se situara aún por encima de los niveles anteriores a la crisis, y entre las más altas de la Unión Europea. A juicio de la Comisión, España se enfrentaba, además, a una serie de retos en el ámbito de la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, entre los que destacaba el elevado porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan y las también elevadas tasas de abandono escolar temprano.

Novedades y debates en las políticas activas de empleo en España

El año 2018 fue de continuidad en la implantación del enfoque vigente de orientación a resultados para las políticas activas de empleo en España, en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2017-2020 y de los programas y servicios específicos contenidos en el Plan Anual de Política de Empleo.

Asimismo, continúa el esfuerzo en la atención a los colectivos especialmente vulnerables en relación al mercado de trabajo: 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. De hecho, esta prioridad llevó a finales de 2018 a aprobar un plan de choque por el empleo joven, del que se da cuenta a continuación, y ya en 2019 un plan específico destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración.

Aprobación del Plan Anual de Política de Empleo en el primer trimestre del año

En marzo de 2018 se aprobó el PAPE (Plan Anual de Política de Empleo) para 2018, 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 Plan, una vez que se aprobaron los Presupuestos Generales del Estado en junio, fue de 5.793,5 millones de euros. Del total de recursos, algo más de la tercera parte (2.126,1 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.

En cualquier caso, el PAPE recoge un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los servicios públicos de empleo, 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, así como una evaluación de las mismas, al menos aproximada, con el objetivo de contrastar si se alcanzan los objetivos planteados.

El reto de reducir el paro juvenil sigue presente

A lo largo de 2018 se presentaron 380.973 nuevas solicitudes de inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), que supuso un 61,5 por 100 de las aprobadas el año anterior. De ellas se aprobaron el 90 por 100 de las presentadas y se realizaron más de 140.000 atenciones, principalmente de carácter formativo, que beneficiaron a más de 106.000 jóvenes.

El impulso que se dio en 2017 al SNGJ, en la línea de simplificar los requisitos para ser beneficiario y mejorar la gestión del mismo, parece haber tenido cierto impacto, como refleja la inscripción creciente en el Sistema desde entonces, alcanzando desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2019 cerca de 1.450.190 inscripciones. En todo caso, 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

Con este objetivo de mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del SNE de las acciones dirigidas a los jóvenes, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, atribuyó la coordinación y seguimiento del SNGJ al Consejo General del SNE. Dicha norma incluía también algunos cambios en el funcionamiento del Sistema, precisando la precisión de la edad para ser beneficiario —mayores de 16 y menores de 30 años— y simplificando los requisitos para la inscripción y baja del sistema.

Además, la necesidad de plantear actuaciones específicas orientadas a los jóvenes llevó al Gobierno a aprobar, a finales de 2018, el Plan de choque por el empleo joven, de carácter integral y plurianual para el periodo 2019-2021, con el objetivo de establecer un marco laboral de calidad en el empleo y dignidad en el trabajo, haciendo protagonistas a los jóvenes de su inserción laboral y cualificación. Este Plan fue resultado del

trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comunidades autónomas, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Fin del Prepara y del PAE

En abril de 2018 finalizó la vigencia del Programa Prepara de recualificación profesional y del Programa de Activación para el Empleo (PAE), tras casi un millón de beneficiarios desde su puesta en marcha. Si bien el Gobierno se había comprometido a que antes de dicha finalización revisaría, en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas, los distintos instrumentos de protección para adaptarlos al marco competencial y mejorar las condiciones de protección de los desempleados, en la práctica no se alcanzó ningún acuerdo antes de la fecha de finalización.

La situación de desprotección en que quedaron los beneficiarios potenciales de estos programas llevó a aprobar un subsidio extraordinario de desempleo, con el fin de asegurar la cobertura de los potenciales beneficiarios hasta la adopción de un nuevo modelo de protección por desempleo de carácter asistencial.

Los datos para 2018 arrojan 17.349 nuevas incorporaciones, lo que supuso una caída de casi la mitad de las registradas el año anterior, continuando con la tendencia de descenso continuado y coincidente también con la finalización del programa el 30 de abril.

Respecto al PAE, en 2018 se presentaron 73.959 solicitudes, de las que se aprobaron 64.057. La finalización del programa en abril generó una situación de desprotección para los participantes en situación de baja temporal, que llevó al Gobierno a aprobar a través del Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, la reincorporación al mismo de estos participantes —se estimaban en algo más de 40.000 personas.

Desde su puesta en marcha y hasta febrero de 2019 se recibieron 454.874 solicitudes, que se resolvieron prácticamente en su totalidad, aprobándose el 71,4 por 100, 323.929 beneficiarios, que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales. Además, 59.471 beneficiarios obtuvieron una colocación en los doce meses siguientes a su incorporación al Programa y de ellos un 13 por 100 compatibilizaron el trabajo por cuenta ajena con la prestación económica.

Balance de las medidas de fomento de empleo y autoempleo

El Programa de Fomento de Empleo registró algunas novedades en 2018, si bien con carácter general se mantuvieron las medidas de estímulo a la contratación, mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social.

El Real Decreto-ley 28/2018 derogó algunas medidas de fomento de empleo vinculadas a la contratación laboral o ciertos aspectos de su regulación introducidos en los momentos más agudos de la crisis y condicionados a que la tasa de desempleo fuese superior al 15 por 100. Dado que esta tasa se situó por debajo de dicho valor en el tercer trimestre de 2018, se consideró necesario clarificar normativamente su aplicación

con el fin de garantizar la seguridad jurídica y evitar la incertidumbre de empresarios y trabajadores sobre la vigencia de estas medidas. Así, se suprimió el contrato indefinido de apoyo a emprendedores y el contrato para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de treinta años y mayores de 25. Además, se suprimieron los incentivos al empleo que afectaban a los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, el contrato de primer empleo joven o el contrato en prácticas.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 8/2019 incluyó dos bonificaciones nuevas: para la conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos-discontinuos y para la contratación indefinida de desempleados de larga duración, con el fin de incentivar su reinserción en el mercado laboral y favorecer su inclusión social.

En 2018 se realizaron un total de 306.933 contratos bonificados, lo que supuso un 1,7 por 100 más que en 2017. Del total de contratos, el 70 por 100 fueron temporales, mientras que el resto fueron contratos indefinidos, que crecieron un 4,2 por 100 respecto al año anterior. De ellos, dos terceras partes correspondieron a indefinidos iniciales, que aumentaron un 50 por 100, y un 25 por 100 a conversiones, y beneficiaron mayoritariamente a jóvenes y mayores de 45 años en respuesta a los incentivos al empleo existentes.

A su vez, se celebraron 290.567 contratos de apoyo a emprendedores —un 18 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 2018 continúan reflejando, como en años anteriores, el menor recurso a la capitalización para la realización de actividades por cuenta propia o autoempleo; en 2018 la caída fue del 14,4 por 100, frente a la caída del 23,5 del año anterior.

Atención a los demandantes de empleo

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los servicios públicos de empleo (SPE) autonómicos reflejan que durante 2018 se enviaron más de tres millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso un aumento importante respecto al año anterior del 20,3 por 100 (525.000 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 (3,1 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, la tasa 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 han atendido desde 2014 a 228.326 personas de un total de 458.225 enviadas, lo que supuso en torno a la mitad.

Dado que, en última instancia, el SEPE es la administración responsable de la atención a estos demandantes, sería conveniente profundizar en los factores que motivan esta baja atención de los potenciales beneficiarios y, en todo caso, mejorar las prácticas para desarrollar la colaboración público-privada.

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. Aunque el acceso a la misma puede ser doble, bien a través de beca formativa o del contrato para la formación y el aprendizaje, parece que la opción mayoritaria es la primera.

En todo caso, el número de contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2018 fue de 52.803, lo que supuso un 9,3 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

Respecto a la formación programada por las empresas, en 2018 aumentó el número de empresas participantes un 1,3 por 100, frente a las caídas que venían registrándose en los últimos cuatro años, aunque la tasa de cobertura se mantuvo en el mismo nivel que el año anterior, el 21,2 por 100. Las acciones formativas alcanzaron a más de 4,4 millones de participantes, lo que representó un incremento del 9,9 por 100 respecto al año anterior y un aumento de casi dos puntos porcentuales en la tasa de cobertura.

Respecto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, esta alcanzó en 2018 a 134.711 participantes, correspondientes, en su mayoría, a la convocatoria de planes de formación de 2016. Estos datos confirman la falta de una oferta formativa suficiente en los últimos años, sin convocatorias en 2017 y 2018. Tan solo a principios de 2019 el Gobierno y los interlocutores sociales aprobaron una nueva convocatoria.

Sí se publicó en cambio, en mayo de 2018, una convocatoria específica para la realización de programas de formación en competencias profesionales relacionadas con

los cambios tecnológicos y la transformación digital, que actualmente está en fase de ejecución y con la que se espera formar a 175.728 personas. Respecto a los permisos individuales de formación, 5.178 trabajadores se beneficiaron de estos permisos.

Finalmente, y según los últimos datos provisionales para 2017 respecto de la formación dirigida a los desempleados proporcionados por el SEPE, 105.564 personas participaron en este tipo de acciones. Respecto a los formados en 2016, la tasa de inserción se situó en el 71,2 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

En los últimos años 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.

La Estrategia Española de Activación por el Empleo 2017-2020 incluía diferentes instrumentos de evaluación que respondían 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, así como la necesidad de armonizar los servicios para garantizar una calidad similar en todo el territorio. A este respecto, la puesta en marcha del Programa de intercambio de buenas prácticas y aprendizaje mutuo entre administraciones en el seno del SNE o el Programa EVADES han supuesto un avance en la comunicación y colaboración entre los SPE y la evaluación del grado de desempeño.

Así lo constata la segunda evaluación externa que realizó la Red en 2018, señalando que se había iniciado un proceso sistemático de reflexión compartida en el marco del SNE sobre las políticas activas, y se había intensificado la cooperación entre el SEPE y los SPE autonómicos. No obstante, también se señalaba que era necesario mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo y el papel desempeñado por los SPE en el marco del SNE.

Gasto en política de empleo en España

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2018 fueron 22.220,6 millones de euros, un 3,2 por 100 menos que el año anterior, de los cuales 17.426 (75 por 100) se destinaron a políticas de protección, mientras que el resto, 5.715,5 millones de euros, fueron a políticas activas de empleo.

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, mientras que el gasto en políticas de protección alcanzó una ejecución del 99,3 por 100. De este último, dos partidas, la prestación por cese de actividad, cuyo grado de ejecución –13,7 por 100— viene siendo reducido de forma reiterada en los últimos años, y la ejecución residual de la ayuda complementaria vinculada al SNGJ, cuyo

presupuesto inicial se había reducido, y que a final de año registraba una ejecución del 3,5 por 100.

En términos comparados, y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2016, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en porcentaje del PIB se situó entre los más elevados de la Unión Europea (2,3 por 100 frente al 1,4 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 ocupan más de dos terceras partes de este concepto y donde destaca España, que es, junto con Finlandia y Francia, el país que más destina a estas políticas de protección —74,8 por 100 del total frente al porcentaje dedicado en la Unión Europea del 59,1 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 —25,2 por 100— se sitúan por debajo de la media del conjunto de la Unión Europea (40,9 por 100), alejándose bastante de los registros de los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, superiores al 63 por 100.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea

En 2018 el diálogo social en la Unión Europea se ha vuelto a desarrollar en el contexto del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social». Las instituciones comunitarias y los interlocutores sociales europeos han venido reiterando la plena vigencia de la declaración conjunta de 27 de junio de 2016, firmada por la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y los interlocutores sociales europeos, como punto de referencia de las actuaciones a llevar a cabo en este terreno.

La renovada apuesta por el diálogo social europeo, de gran relevancia política, no se tradujo, sin embargo, en la intensificación de los acuerdos, ya sea bipartitos o tripartitos de alcance intersectorial.

No obstante, en los últimos años se ha asistido a un cierto cambio en las dinámicas del diálogo social europeo, en el que los interlocutores sociales, al margen de las dificultades que en ocasiones se han puesto de manifiesto para llegar a acuerdos de diálogo social «clásico», han aumentado su intervención en nuevos espacios de participación, entre los que destaca el de la gobernanza económica de la Unión Europea (Semestre Europeo).

En 2018 el diálogo social a tres bandas atendió, un año más, 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 la puesta en práctica del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En el terreno del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales de la Unión Europea (BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y SMEUNITED) aprobaron en el mes de febrero de 2019 su sexto programa de trabajo conjunto. En él se recogen las seis prioridades sobre las que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2019-2021, a saber: la digitalización, la mejora del comportamiento de los mercados laborales y los sistemas sociales, las habilidades, los aspectos psicosociales y los riesgos en el trabajo, el desarrollo de capacidades para un diálogo social más sólido y la economía circular.

Por su parte, el diálogo social sectorial europeo ha mantenido en 2018 el dinamismo de años anteriores.

Diálogo social en España

Las circunstancias políticas que han caracterizado el año 2018 hacen preciso analizar el diálogo social considerando que la primera mitad del año ha venido marcada por el seguimiento de la actividad de varias Mesas de diálogo social, algunas de ellas creadas a lo largo de 2017 con el objetivo de relanzar el diálogo social tripartito. En la segunda mitad del año, tras el cambio de Gobierno, se generaron nuevas expectativas para el desarrollo del diálogo social, aunque condicionadas por la situación de debilidad parlamentaria del Gobierno. En la primera reunión del nuevo Gobierno con los interlocutores sociales, en julio de 2018, se incidió en el impulso de la calidad en el empleo, y se anunció la creación de cinco mesas de diálogo que abordarían las cuestiones prioritarias.

A la Mesa de Empleo y Relaciones Laborales se llevaron varios temas, siendo objeto de acuerdo la posibilidad de pactar la jubilación forzosa en los convenios colectivos vinculada a políticas de empleo, medida incluida en el Real Decreto-ley 28/2018. En otras cuestiones, como la ampliación del subsidio por desempleo para mayores de 55 a los mayores de 52 años, el régimen de la subcontratación, el alcance de la prioridad aplicativa del convenio de empresa, la ultraactividad de los convenios colectivos y el registro diario de la jornada laboral no se alcanzó un acuerdo tripartito. No obstante, sobre las citadas materias se anunció la existencia de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, UGT y CCOO. Algunas de dichas materias, como la ampliación del subsidio por desempleo y el registro diario de la jornada, se incorporaron posteriormente al Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo.

Los trabajos realizados en 2018 en el marco de esta Mesa permitieron aprobar, en el mes de diciembre, el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, consensuado también con las comunidades autónomas. Igualmente, se sometió la necesidad de elaborar un Plan para los parados de larga duración, que finalmente vio la luz con la Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprobó el Plan Reincorpora-t, plan trienal para prevenir y reducir el desempleo de larga duración 2019-2021.

En la Mesa de Seguridad Social se abordaron temas tan relevantes como la jubilación anticipada, las pensiones, el régimen de los empleados de hogar y la incapacidad temporal, reuniéndose en varias ocasiones durante los primeros meses de 2019.

La Mesa de lucha contra la economía sumergida, que solo celebró una reunión, planteó la necesidad de delimitar su objeto, al hablarse indistintamente de fraude y economía sumergida.

En enero de 2019 se constituyó la Mesa de Igualdad laboral, reuniéndose por primera vez el Gobierno con los interlocutores sociales para proponer medidas a adoptar en materias tales como la brecha salarial, la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad, la conciliación familiar y otros aspectos relacionados con la negociación colectiva, con el objetivo final de lograr un acuerdo que diese lugar a una norma jurídica. La convocatoria de elecciones generales precipitó el final de los trabajos de la mesa. Finalmente fue aprobado el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

En el ámbito bipartito, tras sucesivos encuentros y negociaciones, el 5 de julio de 2018 tuvo lugar en la sede del Consejo Económico y Social la firma del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC) 2018-2020.

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. También fruto de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, se aprobó el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se publica el Acuerdo adoptado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes.

En octubre de 2018, en el seno de esta Mesa General se firmó el Acuerdo para la ampliación del permiso de paternidad a dieciséis semanas, y el Acuerdo para la aplicación de la bolsa de horas de libre disposición prevista en la disposición adicional 144 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

El balance del diálogo social en las comunidades autónomas arroja resultados desiguales, aunque es preciso destacar que en la mayoría de ellas se ha avanzado en el ámbito del diálogo social tripartito. Entre los acuerdos finalmente alcanzados en 2018 destaca un predominio claro de aquellos que tienen por objeto, principalmente, el impulso del empleo, la industria y el sistema de solución autónoma de conflictos laborales.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

En el contexto marcado por el cambio de gobierno que tuvo lugar en el mes de junio, con un Ejecutivo en minoría parlamentaria dentro de unas Cortes más fragmentadas,

Novedades relevantes en el marco normativo laboral

y dentro de una coyuntura de continuidad del crecimiento de la actividad económica y de creación de empleo, la aprobación de normas de naturaleza y contenido laborales, aunque no alteró sustancialmente el marco normativo configurado en los años anteriores, sí contó con la aprobación de determinadas novedades relevantes. Algunas de ellas vieron la luz a través de un nuevamente reiterado recurso a la figura del Real Decreto-ley como vía para aplicar determinadas políticas, especialmente en los meses finales de la Legislatura.

Además de poner en marcha el procedimiento para la ratificación de la Carta Social Europea (Revisada) de 1996, perteneciente al marco del Consejo de Europa, las políticas normativas laborales adoptadas se articulan en varios ejes:

- La aprobación del nuevo marco de protección de datos mediante la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que contiene novedades importantes para las relaciones de trabajo, entre otras la regulación por vez primera del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.
- Nuevas medidas para la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo, a través del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que modifica, entre otras, la Ley Orgánica de Igualdad y la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Dicha norma busca impulsar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres e incide, entre otros, en los derechos de conciliación y corresponsabilidad entre los progenitores, y en medidas para abordar la desigualdad salarial.
- Un conjunto de medidas de protección social, políticas de empleo y políticas laborales a través del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo que, en materia laboral, ha suprimido determinados tipos de contratos de trabajo o ciertos aspectos de su regulación. Y a través del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo; esta última norma ha introducido, entre otras, la obligación del registro diario de la jornada de trabajo en las empresas.
- La elevación del salario mínimo interprofesional en un 22,3 por 100, hasta los 900 euros mensuales (Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre), la mayor desde la regulación de esta figura en 1980 y una medida abordada a partir de un acuerdo político, pero sin apoyo en un acuerdo social tripartito. Por último, se aprobaron determinadas normas de alcance económico sectorial y empresarial que presentan también implicaciones laborales, entre ellas se completó el marco

jurídico para la regulación del empleo y las relaciones de trabajo en la actividad de estiba portuaria.

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Se consolida la recuperación de la negociación colectiva registrada

En marzo de 2019 se habían registrado 4.116 convenios colectivos con efectos económicos en 2018, que afectaban a 9,9 millones de trabajadores y a 1,25 millones de empresas. Sobre 2016, último año de registro cerrado estadísticamente, lo anterior supone que en dicho mes se había cerrado el 73 por 100 de los convenios para el 92,4 por 100 de los trabajadores potencialmente beneficiados por la negociación colectiva con efectos en 2018. Estos porcentajes son claramente mejores que los correspondientes a los años inmediatamente anteriores: en 2017, comparando iguales periodos de registro, la proporción de convenios ya cerrados era del 67,6 por 100 y afectaban al 85,3 por 100 de los trabajadores potencialmente afectados; y en 2016, los mismos eran el 60,6 y el 80,1 por 100, respectivamente.

Por ello, y si bien se trata de datos todavía provisionales y no completos, se observa una consolidación de la tendencia de recuperación de la negociación colectiva que se venía viendo en años anteriores, y más intensa. Si bien es cierto que se constata aún entre 2008 y 2016 un 5,8 por 100 menos de convenios registrados y un 10,3 por 100 menos de trabajadores afectados, la recuperación parece acompasarse a la de la actividad económica y la del empleo asalariado en el sector privado.

Han continuado siendo los convenios revisados de ámbito empresarial los que han favorecido la recuperación de las cifras de convenios registrados, como en años anteriores, mientras que los convenios revisados de ámbito superior a la empresa han seguido impulsando la recuperación del volumen de trabajadores afectados por convenio colectivo. Hasta marzo de 2019 se habían registrado 2.971 convenios revisados (el 72 por 100 del total) con efectos económicos en 2018, que afectaban a 7.064.405 trabajadores (el 71 por 100), frente a 1.145 convenios firmados, con inicio de efectos en el mismo 2018, que afectaban a 2.856.867 asalariados. De los primeros, la gran mayoría correspondía al ámbito de empresa, 2.265 convenios, que se aplicaban a 467.208 trabajadores. Los 706 convenios revisados de ámbito supraempresarial, sin embargo, se aplicaban a 6.597.197 trabajadores.

Se firmó el IV AENC

La firma, en julio de 2018 en la sede del Consejo Económico y Social, del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC) 2018, 2019 y 2020, permitió contar de nuevo con un marco de criterios y recomendaciones dirigido a los negociadores de los convenios colectivos desde las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal. La firma del nuevo AENC se produjo ya avanzado el año, pero aportó referencias muy relevantes para el desarrollo de la negociación

desde su primer año de vigencia, 2018. Entre ellas cabe hacer referencia, por una parte, a la concreción de una recomendación de incremento salarial para ese año, a diferencia de lo sucedido para 2017 en el que, a pesar de las negociaciones llevadas a cabo, no se alcanzó un acuerdo en esta materia. Y, por otra parte, se incorporaron también recomendaciones de medidas sobre la vigencia de los convenios durante los periodos de negociación, el proceso negociador y el recurso a los sistemas de solución autónoma de los conflictos, entre otras.

Contenidos de la negociación: aumentaron, de nuevo, los incrementos salariales pactados

Los 4.116 convenios colectivos con efectos económicos en 2018 registrados hasta el mes de marzo de 2019 recogían una variación salarial del 1,78 por 100, 3 décimas más que el incremento contenido en los convenios con efectos económicos en 2017 (1,48 por 100), y casi 7 décimas más que el correspondiente a los convenios con efectos en 2016 (1,09 por 100), considerando en todos los casos el mismo periodo de registro. Esta variación se sitúa dentro de la recomendación contenida para esta materia en el IV AENC, que recoge para cada uno de los tres años de vigencia del mismo unos incrementos salariales consistentes en una parte fija de en torno a un 2 por 100 y una parte variable del 1 por 100 ligada a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes.

La tendencia seguida por las variaciones salariales de la negociación colectiva en los últimos cuatro años permite hablar de una progresiva recuperación de los niveles salariales nominales, dentro de un marco de moderación para el que el III y el IV AENC han suministrado los elementos de referencia fundamentales.

Los convenios colectivos de empresa recogieron un aumento del 1,43 por 100 (1,39 los de empresa del sector privado) frente al incremento del 1,81 por 100 de los de ámbito superior, que son los que marcan la evolución del total al afectar al mayor número de trabajadores (9,3 millones frente a 628.232 de los de empresa). En la negociación colectiva de ámbito supraempresarial, el mayor incremento correspondió a los convenios de sector autonómicos (1,93 por 100), con 2 millones de trabajadores afectados, seguidos por los provinciales (1,84), que afectan a 3,6 millones, y los de sector nacional (1,74 por 100), con 3,4 millones de trabajadores.

Por grandes sectores, el mayor incremento pactado se observó en la Construcción (2,08 por 100), seguida por la Industria (1,84 por 100), los Servicios (1,77 por 100) y la Agricultura (1,33 por 100).

El incremento salarial pactado en el conjunto de la negociación colectiva con efectos económicos en 2018 (1,78 por 100) comparado con el comportamiento de la inflación media del año, que supuso un 1,69 por 100, permitió el mantenimiento de los salarios pactados reales, e incluso una ligera elevación del poder de compra en casi una décima (0,09 por 100), todo ello dentro de la provisionalidad que tienen

los datos de los convenios colectivos de 2018. El resultado del año difiere, pues, del recogido en 2017 cuando se produjo una reducción en medio punto de los salarios pactados reales.

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2018, a partir de los datos provisionales analizados, recogieron una jornada anual de 1.744,2 horas, una hora más que la pactada en los convenios de 2017, si bien estos ya con datos casi completos de registro, y 8 décimas menos que la correspondiente a 2016 con datos definitivos. La jornada anual promedio convenida colectivamente por el conjunto de la negociación se mantiene, a la vista de esos datos, prácticamente estancada desde 2015. La misma fue resultado de una jornada pactada de 1.746,4 horas en la negociación de ámbitos superiores a la empresa, que afectaban en conjunto a 9,3 millones de trabajadores, y de 1.712,6 en los convenios de empresa, que afectaban a 628.232 asalariados.

Apenas varió la jornada anual pactada

En 2018, con la información que proporciona la EPA, se observó un aumento de las horas efectivas de trabajo hasta 1.707,6 en cómputo anual y en el conjunto de los asalariados, 14 horas más que en 2017, pero una cifra idéntica a la de 2016 y muy similar a la de los últimos años desde 2012. La jornada efectiva aumentó tanto en el sector privado como en el público. En el primero el aumento fue de 15,6 horas, hasta 1.728,4, por 7,8 horas en el ámbito del empleo público, que totalizó 1.618,9.

La inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo se redujo de nuevo en 2018 hasta los 987 procedimientos, 89 menos (–8,3 por 100) que el año anterior y por primera vez por debajo de las mil en un año completo. También se redujo el número de trabajadores afectados, que en 2018 fueron 20.924, un 11,4 por 100 menos que el año anterior.

Continuaron bajando las inaplicaciones de convenios colectivos

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

En 2018, con datos de enero a diciembre, las 728 huelgas realizadas fueron tres menos que las contabilizadas el año anterior, situándose de nuevo por debajo de la media en los últimos diez (813) o veinte años (770). A pesar del repunte que registraron en 2016 y 2017, se mantuvieron dentro de un nivel moderado en la serie histórica, en valores muy parecidos a los de comienzos de los años 2000, y alejados de los correspondientes a las dos recesiones de la última crisis.

Sin apenas variación del número de huelgas, pero con más repercusión laboral y económica

Se contabilizaron 2,9 millones de trabajadores participantes y 1,6 millones de jornadas no trabajadas, lo que supondría unas cifras muy superiores, en términos de repercusión laboral y económica, a las registradas en 2017 y en los años anteriores. La participación relativa, medida como el porcentaje que representan los trabajadores

participantes sobre los convocados, también fue mayor en 2018 (26,7 por 100) que en el año anterior (11,9 por 100).

Ahora bien, un solo conflicto, la jornada de paros parciales o totales convocada el 8 de marzo, en el Día internacional de la mujer, aportó por sí solo algo más de 2,5 millones de participantes y más de 700.000 jornadas no trabajadas en el cómputo estadístico. Descontando los datos correspondientes al mismo, la participación en las 727 huelgas consideradas se elevó a 379.430 trabajadores y supuso 917.821 jornadas no trabajadas. Ello dio lugar a una media de trabajadores participantes y de jornadas no trabajadas por huelga mayor en las de 2018 que las correspondientes a los años anteriores, reflejando un repunte de estas magnitudes. En 2018 el número medio de trabajadores por huelga se situó en 522, solo superado en 2009 dentro de la última década. Por su parte, la media de jornadas no trabajadas por conflicto ascendió a 1.262, valor superado solo en 2012 y 2009.

En el sector público se realizaron 31 huelgas más que en 2017 (un 41 por 100 más). Este aumento impidió que el volumen total de conflictos con cesación del trabajo se redujese más en 2018, teniendo en cuenta que en el sector privado disminuyeron. Destacó el amplio aumento de la participación y de las jornadas no trabajadas en el ámbito público. En el sector privado, a pesar de la disminución del número de conflictos, el volumen de participantes y de jornadas no trabajadas aumentaron también de manera significativa.

En 2018 las huelgas en la industria representaron algo más de una tercera parte del total, pero los trabajadores participantes y las jornadas no trabajadas supusieron el 17 y el 20,5 por 100, respectivamente. La construcción vio disminuir, como en 2017, el número de huelgas, y, al igual que en ese año y anteriores, las cifras de participantes y de jornadas no trabajadas fueron exiguas. En el sector servicios se observó un incremento en el número de huelgas que, aunque no muy grande (un 5 por 100 más), sí arrojó amplios incrementos en los trabajadores participantes y las jornadas no trabajadas, del 87 y del 110 por 100, respectivamente. Las huelgas en este sector representaron casi dos tercios (62,5 por 100) de las totales, mientras que la participación y el volumen de jornadas no trabajadas supusieron, respectivamente, el 80 y el 74 por 100.

Disminuyeron ligeramente (13 menos) las huelgas que tuvieron su motivación en razones de carácter estrictamente laboral, mientras que las basadas en motivaciones no estrictamente laborales fueron 10 más que en 2017, elevándose hasta 18. Destaca la reducción de las que se debieron a causas no derivadas de los procesos de negociación colectiva (67 menos, el 13,6 por 100), que fueron 425. Sin embargo, tuvieron un mayor impacto laboral y económico: en ellas participaron 200.916 trabajadores (un 75 por 100 más) y se perdieron 504.266 jornadas (el 57 por 100 más). Las debidas a controversias surgidas en los procesos de negociación colectiva aumentaron en 54 hasta 285, un 23,4 por 100 más, y también sufrieron un aumento destacable en términos de jornadas no trabajadas hasta 344.665, un 38 por 100 más.

Solución extrajudicial de los conflictos: aumento de los tramitados por el SIMA

En 2018 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA aumentó un 34,1 por 100 sobre el año anterior, ascendiendo a 566 expedientes, lo que supone que la media de los expedientes gestionados por este organismo durante el periodo de aplicación del V ASAC se ha duplicado respecto a los años anteriores. El incremento del número de conflictos fue acompañado de un aumento en la cifra de trabajadores afectados, 25.903.691, notablemente superior a la del año anterior, recordando que en esta cifra se contempla la convocatoria de huelga con motivo del Día de la mujer, 8-M, en el que se vieron afectadas por las mediaciones un total de 18.874.200 personas trabajadoras.

Aumentaron los trabajadores afectados por conflictos de sector, que en total fueron 73, lo que significó un 92,1 por 100 más que el año anterior, abarcando a un total de 24,6 millones de trabajadores. Sin embargo, de nuevo el mayor número de conflictos se produjo en el ámbito de empresa, 493, el 24,5 por 100 más que en 2017, afectando a 1,3 millones de trabajadores.

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los de interpretación y aplicación, que alcanzaron la cifra de 462 conflictos (de los 566 totales), el 81,6 por 100 de todos los tramitados. El número de trabajadores afectados, 5,5 millones, supuso el 21,4 por 100 del total.

De nuevo, el segundo lugar en importancia cuantitativa lo ocuparon los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga, que sumaron 79 (el 13,9 por 100 sobre el total), pero que, como se ha visto, afectaron a un volumen de trabajadores especialmente elevado, 19.348.489 trabajadores, lo que supone el 74,7 por 100 de los afectados en 2018.

Las materias objeto de controversia fueron de nuevo, en su mayoría, reclamaciones salariales (el 33,2 por 100 del total), aunque supusieron 4,4 puntos menos que el año anterior. A estas les siguieron las reclamaciones en materia de tiempo de trabajo, que fueron el 19,6 por 100 del total. Los conflictos motivados por reclamación de derechos sindicales alcanzaron el tercer lugar, el 17,7 por 100 del total.

Considerando los resultados obtenidos en el conjunto de los procedimientos, de los 566 expedientes tramitados ante el SIMA en 2018, 160 se resolvieron mediante acuerdo en mediación y un procedimiento mediante laudo arbitral. En conjunto, fue resuelto el 28,5 por 100 de los procedimientos, casi 4 puntos más que en 2017, y se vieron afectados por ellos 1,7 millones de trabajadores. Por el contrario, 341 procedimientos terminaron sin acuerdo (el 60,3 por 100 del total). Por último, 64 procedimientos fueron intentados sin efecto, fueron archivados o seguían en trámite.

A lo largo de 2018 se presentaron 4.697 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 2,2 millones de trabajadores y a 89.037 empresas, lo que supuso un descenso del 0,9 por 100 respecto a 2017.

Finalmente, en materia de solución de conflictos ante instancias administrativas de mediación, arbitraje y conciliación (MAC), en 2018 se realizaron 427.659 actos de conciliación individuales y 495 colectivos ante los correspondientes servicios. Ello supuso un nuevo incremento en los intentos de conciliación individuales, mientras que las conciliaciones colectivas alcanzaron la misma cifra que en 2017. Por su parte, las mediaciones descendieron ligeramente hasta 145 (tres menos que en 2017).

Las causas más frecuentes de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC fueron los despidos, 220.259 en 2018 (el 51,5 por 100 del total), registrándose un aumento en los mismos (5,6 por 100). El segundo lugar lo ocuparon las reclamaciones de cantidad (el 36,3 por 100 del total), que también aumentaron ligeramente (un 0,4 por 100).

2.5. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

Actividad 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.

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 incorporó 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.

En julio de 2018, en el terreno de las prioridades estratégicas de actuación de la ITSS, se aprobó y publicó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, con el que el nuevo Gobierno constituido en junio de 2018 pretendía dar un giro cualitativo a las actuaciones que ha venido desarrollando la ITSS, reorientando el vigente y válido Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020 para tratar de responder a las nuevas prioridades de actuación que ha de tener la Inspección durante los próximos años de cara a hacer frente a los problemas más graves del mercado laboral actual. Dicho Plan integra 55 medidas operativas, que se establecen en nueve ámbitos de actuación, y 20 organizativas y de coordinación institucional, que se asientan en ocho ámbitos de actuación.

El Plan, además, incluyó dos planes de choque de intervención inmediata: uno contra el fraude en la contratación temporal y otro contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial. Ambos se pusieron en marcha el 1 de agosto de 2018, extendiendo su aplicación hasta diciembre del mismo año. En enero de 2019 se

realizó un seguimiento del Plan Director con particular atención a los resultados de los planes de choque contra la contratación temporal fraudulenta y contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial, una vez transcurridos seis meses desde su puesta en marcha.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2018, según datos provisionales, fue de 1.020.063, lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 0,77 por 100 más. Así se puso fin a la tendencia descendente que venía experimentando el volumen total de actuaciones de la ITSS desde 2014. En materia de relaciones laborales se registraron 142.081 actuaciones, lo que representa un aumento de un 5,83 por 100 con respecto al año anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 311.234 actuaciones, lo que supone un 4,70 por 100 más en relación al año 2017. En empleo y colocación se desarrollaron 13.134 actuaciones, un 1,33 por 100 más que en 2017. En materia de extranjería se realizaron 15.220 actuaciones, un 7,82 por 100 menos respecto al año 2017. En Seguridad Social se llevaron a cabo 513.752 actuaciones, un 2,37 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 24.642, un 1,48 por 100 menos en relación al año 2017.

En cuanto al número de infracciones, en 2018 se detectaron 91.324, según datos provisionales, un 6,91 por 100 más que en 2017; el importe de las sanciones alcanzó los 307,6 millones de euros y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 529.051.

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 333.434 asuntos, 1.290 menos que en 2017; es decir, un 0,4 por 100 menos que en el año anterior, y una cifra prácticamente similar a la del ejercicio 2011. Así, en 2018 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: continuó la reducción del número de asuntos resueltos

En 2018 los litigios individuales aumentaron ligeramente, incrementándose un 0,8 por 100 respecto a 2017, hasta los 245.674 asuntos, debido, sobre todo, al aumento que sufrieron los litigios por despido. En consecuencia, en 2018 se puso fin a la trayectoria descendente que el número de asuntos individuales venía experimentando desde 2014.

Los litigios que más bajaron en 2018 fueron los colectivos, que experimentaron un descenso del 6,4 por 100 en relación con el ejercicio anterior, situándose así en los 2.147. Por su parte, en 2018 prosiguió la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social iniciada en 2016, que cayeron un 3,6 por 100 en relación con el ejercicio precedente, situándose en los 85.613 asuntos.

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Estrategias e iniciativas de actuación

Con motivo de las celebraciones del centenario de la OIT se publicó el ya mencionado informe elaborado por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, entre cuyas propuestas se incluía establecer una garantía laboral universal, con el objetivo, entre otros, de que todos los trabajadores disfruten de la protección necesaria en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

El cambio tecnológico, transversal a todos los entornos productivos, y el surgimiento de nuevos empleos están propiciando cambios organizativos laborales de gran calado, en los que, junto a beneficios y oportunidades para la seguridad y la salud laboral, se señala una gama de riesgos nuevos y ya existentes, tanto físicos como psicosociales. La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo elaboró un informe sobre la Protección de los trabajadores en la economía de las plataformas de Internet en el que se describen los posibles riesgos para la seguridad y salud en el trabajo. Además de los posibles riesgos, se apuntan los posibles beneficios, como el de reducir el nivel de trabajo no declarado.

En España, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) evaluó el desarrollo del segundo Plan de Acción (2017-2018) de la Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo (EESST) 2015-2020. A pesar de no haber podido desarrollar en su totalidad dicho plan, se han alcanzado varios de los objetivos prioritarios. Asimismo, la CNSST aprobó el tercer Plan de Acción (2019-2020) de la EESST con una serie de acciones prioritarias junto con la culminación de acciones previstas en el anterior plan que no se pudieron desarrollar en su totalidad.

Entre las principales novedades normativas en España en 2018, cabe mencionar el Real Decreto 257/2018, de 4 de mayo, 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. Asimismo, se aprobó el Real Decreto 860/2018, de 13 de julio, por el que se regulan las actividades preventivas de la acción protectora de la Seguridad Social a realizar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Siniestralidad laboral: aumento de los accidentes de trabajo con baja y ligero descenso del índice de incidencia total

Según los datos de avance de 2018 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, se produjeron 1.333.002 accidentes de trabajo. Este incremento se debe al aumento de un 3,2 por 100 de los accidentes de trabajo que han causado baja, ya que aquellos notificados sin baja descendieron un 1,1 por 100 con respecto al año anterior. De nuevo, los accidentes laborales que no causaron baja (730.686 en total) fueron más numerosos que los que dieron lugar a baja, aunque este año disminuyeron con respecto a 2017.

Un total de 652 trabajadores fallecieron en accidente laboral en 2018, marcando así la mayor cifra desde el año 2011 (y un incremento del 5,5 por 100 respecto a 2017).

Como en años anteriores, el incremento de accidentes en jornada de trabajo fue debido al número de accidentes de carácter leve, que en total fueron 515.614 en jornada de trabajo (un 3,2 más que en 2017). Por lo que respecta a los accidentes de carácter grave, se registraron 3.917 en jornada de trabajo (un 3,2 por 100 más que en 2017).

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo se situó en 3.325,9, un 0,2 por 100 menos que el año anterior, descendiendo tras cinco años consecutivos de incrementos. Analizando los índices de incidencia por sectores, tanto el sector agrario, con 5.197,1 accidentes por cada cien mil trabajadores con baja en jornada, como el sector servicios, con 2.547,2, registraron descensos con respecto al año anterior de 1,8 y 2,4 por 100, respectivamente. Por su parte, de nuevo la construcción registró el mayor aumento, alcanzando 7.738,5 (lo que supone un 4,4 por 100 más), seguido por el sector industria, con 5.429,3 (2,6 por 100 más).

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, en 2018 se apreció un incremento en el índice de los accidentes mortales de un 1,0 por 100, aunque se volvió a situar en 3,2. El índice correspondiente a los accidentes de carácter grave, que fue de 25,1, supuso un ligero descenso de 0,3 por 100.

A lo largo de 2018 se comunicaron 24.231 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 15,12 por 100 respecto al año anterior. De la totalidad de partes comunicados, 11.460 dieron lugar a baja, incrementándose un 13,02 por 100 respecto a 2017, y las enfermedades sin baja (12.771) aumentaron un 17,07 por 100 respecto al año anterior, incrementos muy superiores a los observados en 2017.

Aumento de las enfermedades profesionales

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Durante 2018 continuó dando muestras de mejora la situación social de la población en España, medida a través de los principales vectores de la protección, la inclusión y la cohesión social que se analizan en el capítulo III de esta Memoria. No obstante, en determinados terrenos persiste un amplio margen de avance, al no haberse superado del todo las secuelas sociales de la crisis ni haberse afrontado decididamente algunos desafíos de primer orden, entre los que resultan destacables los cambios demográficos. Además, permanecen una serie de retos estratégicos para la calidad de vida de las personas y del futuro del país en los que no se ha avanzado lo suficiente por la complejidad del año desde el punto de vista político y la dificultad de alcanzar acuerdos, como la mejora del sistema educativo, la sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones, los retos del sistema sanitario y de atención a la dependencia o del modelo energético y de sostenibilidad ambiental.

Los compromisos asumidos por España en el marco de la agenda 2030, cuyo cumplimiento se pretende impulsar por el Alto Comisionado del mismo nombre creado a mitad del año, visibilizan la entidad de los avances requeridos en muy diversos campos, que requieren una integración de las dimensiones social, económica y medioambiental en todo el ciclo de políticas internas e internacionales. En 2018 España ocupaba la posición 25 en el *ranking* internacional de países por nivel de cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destacando favorablemente la evolución de algunas áreas de las políticas que se abordan en este capítulo, como la dimensión relativa a buena salud y bienestar de la población, la igualdad de género, la de energía asequible y limpia y la acción para el clima. Reducir la desigualdad permanece como un desafío clave para nuestro país.

Los cambios demográficos en curso constituyen el trasfondo de buena parte de los retos económicos y sociales que afronta España en estos momentos. El aumento de la edad media de la población, la prolongación de la esperanza de vida media al nacer más allá de los 80 años y el aumento de la supervivencia a partir de ese momento lleva aparejadas importantes consecuencias en los perfiles de las personas mayores en España, en su calidad de vida y en los requerimientos desde la perspectiva del sistema de protección social. La feminización de la vejez traslada a esta etapa parte de las desigualdades de ingresos derivadas de la brecha de género en las edades activas, mientras la denominada «crisis de los cuidados» que se avecina es uno de los retos de los sistemas de protección social más importantes.

La evolución demográfica marca nuevas demandas sociales

Por otro lado, si los niños son un bien escaso en un escenario demográfico marcado por el envejecimiento, y al mismo tiempo constituyen el pilar de la sociedad venidera, es necesario invertir más en el desarrollo de sus capacidades, máxime en la perspectiva de los requerimientos del futuro del trabajo que el CES tuvo ocasión de abordar en su Informe 3/2018. Diversos indicadores que se verán a lo largo de este capítulo (como el elevado nivel de fracaso escolar, las altas tasas de pobreza infantil y el bajo esfuerzo comparado en políticas de apoyo a las familias con hijos) corroboran que España puede hacer bastante más en este terreno.

Ante el descenso del crecimiento natural de la población resultante del declive de la fecundidad, la evolución de los flujos migratorios, objeto del Informe del CES 2/2019, *La inmigración en España,* se perfila como el factor determinante del crecimiento de la población en nuestro país, al igual que lo fue en las primeras décadas de siglo. Aproximadamente el 11 por 100 de la población en España es de nacionalidad extranjera, sin contar el importante volumen de nuevos españoles por adquisición de la nacionalidad. Se ha producido un rápido aumento de la inmigración tras su caída durante la crisis, del mismo modo que también se observa una mayor movilidad de la población, tanto extranjera como española y una mayor diversidad de orígenes. La población inmigrante

está contribuyendo a atenuar el acusado proceso de envejecimiento demográfico, si bien su sola presencia no basta para mitigar sus efectos. La denominada «segunda generación», que constituye una de las aportaciones más importantes de la inmigración (el 22 por 100 de los menores en España), requiere atención específica desde diversos ámbitos de las políticas para garantizar una integración educativa y sociolaboral satisfactoria.

El medio rural y su vertebración social y territorial, cuya problemática fue abordada por el CES en su Informe 2/2018, presenta un mayor desequilibrio demográfico que el urbano, acusando el problema del despoblamiento, la escasez de población infantil y joven, la masculinización en las edades intermedias y el mayor envejecimiento de la población. Esta realidad deberá ser abordada por la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, cuyas directrices se aprobaron recientemente.

Las demandas derivadas de todos estos cambios absorben buena parte del gasto público que, tras años de importantes restricciones presupuestarias, ha seguido aumentando durante 2018 en la mayoría de las partidas sociales. Ello requiere un continuo esfuerzo de mejora de la gestión basada en criterios de racionalidad, eficiencia, equidad, calidad y adecuación a las necesidades sociales.

1. Condiciones de vida: visión de conjunto

España viene registrando en los últimos años una mejora continuada de la economía y el empleo que está teniendo su reflejo en la situación social del país, según muestran algunos indicadores, como el aumento de la renta media de los hogares, que comenzó a crecer en 2015, hasta situarse en 27.558 euros, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2017 (ECV), lo que supuso un aumento del 5,6 por 100 respecto a tres años atrás.

Ligera mejoría de los indicadores de riesgo de pobreza y desigualdad

También son positivos los datos relativos a la población con ingresos próximos al umbral de pobreza monetaria (8.522 euros anuales por persona, según la ECV 2017). El dato más reciente muestra que, tanto el porcentaje de población con ingresos por debajo de dicho umbral (pobreza monetaria), como ligeramente por encima (población económicamente vulnerable), ha descendido respecto al año anterior, situándose en el 22 por 100, y en el 30 por 100, respectivamente.

Con todo, y a pesar de esta mejora en el bienestar económico de los hogares, sus niveles de renta siguen sin alcanzar los que tenían en el periodo precrisis y, lo más importante, no se han eliminado los riesgos de vulnerabilidad social en un volumen elevado de ellos. No en vano, casi un 40 por 100 de hogares manifiesta tener un nivel de renta que le impide hacer frente a gastos imprevistos, y casi 600.000 no recibe ningún tipo de ingreso. Igualmente preocupantes son los niveles de pobreza monetaria, que se mantienen altos, y en especial la que afecta a los menores y jóvenes (en torno al 28 por 100), poniendo de relieve uno de los principales problemas sociales en España,

como es la vulnerabilidad de la población infantil y joven, especialmente grave en los hogares compuestos por población extranjera.

Todo ello es reflejo, por un lado, de las desigualdades que persisten en el mercado de trabajo, incluso en la recuperación, así como, por otro, de la limitada capacidad de las políticas públicas para reducir la pobreza. Así, los niveles de desempleo, aunque han descendido, se mantienen aún altos, junto con el peso del empleo de carácter temporal, estrechamente vinculado a una elevada rotación laboral, inestabilidad de ingresos y menor remuneración total, dando lugar a la dualidad imperante en el mercado de trabajo español que no deja de ser una expresión de desigualdad entre trabajadores. Además, si bien es cierto que el sistema de protección social logra reducir la pobreza en un 50 por 100, su capacidad es limitada en comparación con la de otros países del entorno comunitario. Una debilidad que se plasma, en especial, a la hora de hacer frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social de aquellos grupos de población que la padecen con más intensidad y frecuencia (como los desempleados, extranjeros o familias monoparentales).

Se han producido recientemente algunas novedades en las políticas para combatir la pobreza, como la creación en 2018 del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil, encargado de la coordinación de actuaciones dirigidas a combatir la pobreza de la población de menor edad. Además, y con la colaboración de dicho Comisionado, se ha aprobado la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 en marzo de 2019. Asimismo, se ha incrementado la cuantía de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social (no contributiva).

Nueva Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023

Habrá que estar pendientes del desarrollo y aplicación de estas medidas, además de su engranaje con otras medidas sociales de carácter general en el ámbito del mercado de trabajo, política de rentas, educativas y sanitarias, a fin de evaluar su alcance y eficacia.

2. Educación

En medio del debate sobre el futuro de la Unión Europea, la educación y la cultura se revelan como piezas clave no solo de su estrategia de crecimiento inteligente, inclusivo e integrador, sino de la propia identidad europea, la promoción de la ciudadanía activa y los valores comunes. No en vano, la dimensión social de la educación se recoge en el primer principio del Pilar europeo de derechos sociales. En este contexto, del que España forma parte, desde las instituciones europeas durante 2018 se ha querido impulsar una Agenda Europea más ambiciosa en esta materia, procurando avanzar hacia una visión compartida del Espacio Europeo de Educación que ampliaría los objetivos de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020 (EEFE 2020) y cuya creación tendría lugar a más tardar en 2025. Durante 2018 se aprobaron varias iniciativas

que vienen a dar impulso a algunos de estos objetivos, entre las que cabe mencionar el Marco europeo para la formación de aprendices, junto con otras recomendaciones dirigidas a mejorar la movilidad para el aprendizaje en Europa, ya sea con el fin de favorecer la transparencia y la comprensión de las capacidades y cualificaciones, o de mejorar la enseñanza y el aprendizaje de idiomas. Para que esta ambiciosa agenda común sea creíble, la Unión Europea tendrá que implicarse en una inversión proporcionada centrada en los ciudadanos, por lo que cabe recordar la importancia de las negociaciones actualmente en curso sobre la financiación y el diseño de la futura Política de Cohesión.

Con respecto a los indicadores de la Estrategia Europea 2020 en Educación y Formación, España destaca favorablemente por su más elevada tasa de matriculación en educación infantil (97,2 por 100 en el segundo ciclo) y de graduados en educación terciaria (42,4 por 100 frente a 40,7 por 100 de media de la Unión Europea). Sin embargo, sigue mostrando la frecuencia de abandono escolar temprano más elevada de la Unión Europea (17,9 por 100 en 2018 frente a la media de 10,6 por 100 de la Unión Europea y superando el objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100) y peores resultados de inserción laboral de los jóvenes. Asimismo, el nivel de gasto público en educación (4 por 100) es algo inferior a la media europea (4,7 por 100), si bien el nivel de gasto privado es considerablemente mayor, sobre todo en los niveles universitarios.

Siguiendo la tendencia al aumento iniciada en 2015, el gasto público en educación en España en 2018 alcanzó los 51.275 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 3,4 por 100 respecto al año anterior. Entre 2013 y 2017 el gasto en educación se incrementó un 10,6 por 100, en buena medida por la recuperación del volumen de profesorado y de sus partidas salariales. Mejorar la adecuación entre necesidades y recursos, así como el alineamiento del sistema educativo con los requerimientos del mercado de trabajo suponen importantes retos, en un contexto en que avanzar en la calidad y la equidad del rendimiento educativo resulta fundamental para el crecimiento sostenible y la competitividad de los países.

Fracaso escolar y Abandono Escolar Temprano (AET): principales retos del sistema educativo

Reducir la alta tasa de abandono escolar temprano y las desigualdades en los resultados educativos, especialmente marcadas por el nivel socioeconómico, el origen y el territorio, son quizá los retos más importantes del sistema educativo español. Los indicadores de bajo rendimiento predicen en buena medida las situaciones de abandono escolar temprano, por lo que abordar sus causas resulta fundamental para atajar este problema. En los últimos años ha mejorado el indicador de fracaso escolar más preocupante, el porcentaje de alumnos que abandonan la educación secundaria obligatoria sin el título de graduado, aun así todavía muy elevado, 18,2 por 100 en el curso 2016-2017. Además, el 13,6 por 100 de los alumnos no consiguió pasar de curso en alguno de los cuatro cursos de la ESO, porcentaje que se elevaba al

17,4 por 100 y al 18,2 por 100 en el caso del primer y segundo cursos de Bachillerato, respectivamente. El alto porcentaje de alumnos «repetidores» constituye también un grave exponente de los problemas que aquejan al sistema educativo español. Tanto en la tasa de graduados que acaban a la edad esperada como en la de repeticiones son muy significativas las diferencias por sexo (a favor de las mujeres), las territoriales y por tipo de centro. Es evidente la necesidad de abordar los factores que subyacen a estos resultados y sus diferencias, mejorando el aprendizaje y elevando el rendimiento del alumnado en todos los niveles.

A pesar de los avances, el sistema educativo español no está optimizando sus posibilidades de reforzar la igualdad de oportunidades de los niños y las niñas, compensando las desigualdades de origen. Así, resulta destacable el todavía no desdeñable peso del estatus socioeconómico familiar en las posibilidades de movilidad educativa ascendente de una generación a otra, así como la vinculación entre los indicadores de bajo rendimiento y la situación socioeconómica de los hogares en que viven los estudiantes (la tasa de fracaso escolar y de repetición). Las importantes desigualdades territoriales en estos indicadores reproducen también, en buena medida, el peso del factor socioeconómico. Todo ello indica la necesidad de reforzar el componente de equidad del sistema educativo a través de medidas de mejora de la calidad durante el proceso de aprendizaje, al margen del apoyo económico al acceso que suponen las becas.

Entre otros campos de actuación, debe continuar mejorando el acceso, la asequibilidad y la calidad de la educación infantil, especialmente en el primer ciclo, que no es gratuito, y a pesar de que en España en 2017 ya se encontraba muy por encima de la media de la Unión Europea en 2017 (45,8 por frente a 34 por 100). En 2018 se introdujo una deducción fiscal (de hasta 1.000 euros) para los gastos en guarderías oficiales, y algunas comunidades autónomas complementan esa deducción con medidas adicionales.

Por su parte, cabe recordar que el sistema de becas constituye una herramienta importante de compensación de desigualdades de origen. En 2017 la partida de gasto público en becas y ayudas al estudio aumentó un 7,4 por 100 con respecto al año anterior.

En España persiste una importante polarización del nivel educativo de la población en los extremos de alto y bajo nivel educativo, con un escaso peso comparado de la población con niveles formativos intermedios. La necesidad de mejorar el nivel educativo de la población española, propiciando el paso de los niveles más bajos a los niveles intermedios, requiere una apuesta más ambiciosa por la Formación Profesional. En comparación con otros niveles educativos inferiores, los estudios de Formación Profesional ofrecen mayor protección frente al riesgo del desempleo. En el curso 2017-2018 más de 700.000 alumnos se encontraban matriculados en estudios de Formación Profesional, habiendo descendido

Necesidad de un mayor impulso a la Formación Profesional

ligeramente la matrícula en Ciclos de Formación Profesional de Grado Medio (conducentes a la titulación de técnico) y aumentado un 4,1 por 100 la matrícula en los Ciclos Formativos de Formación Profesional de Grado Superior. Destaca el peso que está adquiriendo la modalidad a distancia, tanto en el Grado Medio como en el superior.

En conjunto, en el curso 2016-2017, los titulados de Bachillerato representarían el 70,2 por 100 del conjunto de los titulados en estudios secundarios postobligatorios y los de enseñanzas de Grado Medio el 29,8 por 100 restante. A pesar de la mejora registrada en los últimos años tanto en la matriculación como en las tasas de graduación, en perspectiva comparada europea sigue siendo menor la proporción de personas en España que eligen estas enseñanzas, menos mujeres que optan por ellas, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales, así como la necesidad de mejorar los resultados educativos de esta formación. El Ministerio de Educación y Formación Profesional ha elaborado recientemente un documento de base que constituye el punto de partida del Plan Estratégico de Formación Profesional diseñado para el sistema educativo, derivado de la Agenda 2030 y sus objetivos de Desarrollo Sostenible.

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 20.000 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 los últimos años.

En cuanto a las enseñanzas universitarias en España, estas siguen teniendo que afrontar importantes retos, al igual que en el resto de la Unión Europea. Entre ellos, cabe destacar el desfase entre las capacidades existentes y las que se requieren, la desigualdad en las oportunidades de acceso a estos estudios, las lagunas en materia de innovación, así como la falta de cooperación fluida entre los diferentes componentes de los sistemas de educación superior. Otros desafíos en relación con la Educación Superior, que señala la Comisión Europea, se refieren al bajo porcentaje de estudiantes que optan por programas de movilidad internacional (menos del 10 por 100), y el desequilibrio entre las destrezas adquiridas por los estudiantes de este nivel y las demandadas por el mercado laboral, así como a la necesidad de mejorar el rendimiento académico de los universitarios.

Retos de las enseñanzas universitarias

En el curso 2016-2017 aumentó el esfuerzo económico dedicado desde las diferentes administraciones españolas a Becas y ayudas al estudio en el nivel universitario. Ese curso aumentó el número de becarios respecto al precedente (1,8 por 100) siguiendo la tendencia ascendente desde el curso 2008-2009, y también se incrementó el importe dedicado a las mismas.

A pesar de los importantes retos que afronta la educación en España, en 2018, después de dos años de negociaciones, no consiguió fraguarse el Pacto de Estado en Educación.

La educación requiere un pacto de Estado

Tras el cambio de Gobierno se elaboró un nuevo proyecto de reforma de algunos aspectos específicos del sistema educativo en su nivel no universitario, que modificaría la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, si bien la convocatoria anticipada de elecciones generales impidió que prosiguiera su tramitación. Ya entrado 2019 se aprobó la Ley 4/2019, de 7 de marzo, de Mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria, que revierte parte de las modificaciones introducidas durante la crisis por el Real Decreto-ley 14/2012 en el ámbito de la educación, en el contexto de las medidas abordadas para la consolidación fiscal. En concreto, se suprime el aumento obligatorio de la jornada lectiva de los docentes; la posibilidad de elevar hasta un 20 por 100 las ratios máximas de alumnos por aula, y la espera de diez días lectivos para nombrar a funcionarios interinos que sustituyan a profesores titulares de baja. Además, en 2018 se celebraron oposiciones de profesores, como parte del plan destinado a reducir la interinidad en la administración hasta el 8 por 100 en 2022. Por último, el Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la Ciencia, la Tecnología, la Innovación y la Universidad vino a dar solución al problema en que se encontraban buena parte de los prestatarios del Programa Préstamo-Renta Universidad, que fue suspendido en 2012, al no haber encontrado trabajo tras haber finalizado sus estudios. La nueva norma paraliza el plazo de amortización de dichos préstamos.

Con todo, siguen siendo necesarios mayores esfuerzos en orden a mejorar la calidad del sistema educativo y de aprendizaje permanente, así como la eficacia de la inversión en educación.

3. Vivienda

La mejora de la situación económica, del empleo y las condiciones de crédito se tradujeron en 2018 en un mayor dinamismo de la compra de viviendas, de la firma de hipotecas y en una mejora de las condiciones de financiación de estas últimas. Asimismo, mejoraron la mayoría de los indicadores de exclusión residencial. Así, la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre el total de gasto del hogar descendió por tercer año consecutivo, afectando en 2017 a un 10,2 por 100 de la población y a un 8,4 por 100 de los hogares españoles, aunque esta realidad es más acuciante para grupos especialmente vulnerables. También disminuyó la población con retrasos en el pago del alquiler y de la hipoteca, que bajó del 6,2 por 100 en 2016 al 3,8 por 100 en 2017. Asimismo, en 2018 siguió reduciéndose (un 38,2 por 100 respecto a 2017) el volumen de ejecuciones hipotecarias iniciadas (8.912 en total). También las situaciones más extremas de exclusión residencial como el hacinamiento y la privación severa en vivienda, ya de por sí más bajas en España que en la media de la Unión Europea, descendieron en 2017.

Aumenta el esfuerzo de acceso a la vivienda, pese a la mejora de la situación económica

Sin embargo, a pesar de la mejor situación económica del conjunto de los hogares, ha aumentado el esfuerzo teórico para acceder a la vivienda en relación con la renta anual de las familias, que por segundo año consecutivo volvió a superar en 2018 el umbral del 30 por 100 debido al aumento de los precios. Las altas rentabilidades que viene ofreciendo el mercado de alquiler en comparación con los distintos productos financieros y de ahorro, en un contexto de bajos tipos de interés, puede estar fomentando el interés de los inversores en la compra de vivienda para su arrendamiento, influyendo en el repunte de los precios del mercado inmobiliario. Los elevados precios, tanto en propiedad como en alquiler siguen constituyendo un importante obstáculo para el acceso a la vivienda, aunque parecen haber moderado su ritmo de crecimiento en 2018. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre ha aumentado en 2018 (3,9 por 100), alcanzando un valor medio en el conjunto del año de 1.583 euros/m^2. Tanto los precios de venta como de alquiler arrojan una gran variabilidad en función de la localización y las características de las viviendas, sugiriendo la existencia de importantes desajustes entre oferta y demanda.

Sigue aumentando ligeramente el alquiler

La propiedad seguía siendo en 2017 el régimen de tenencia predominante entre la población en España (77,1 por 100), si bien la opción del alquiler está aumentando ligeramente en los últimos años. El peso de la población que reside bajo esta fórmula de tenencia ha pasado del 10,7 por 100 en 2007 al 14,4 por 100 diez años después. Esta evolución puede obedecer a distintos factores, además de a los disuasorios precios de compra que, a pesar de la mejora de las condiciones de financiación, la siguen haciendo inasequible para una parte importante de la población. Así, algunos cambios sociodemográficos pueden estar impulsando el mercado del alquiler en los últimos años. Entre ellos cabe mencionar el repunte de la inmigración —una población con mayor propensión al alquiler, sobre todo en los primeros años tras su llegada—, así como el aumento del volumen de hogares monoparentales y unipersonales. Tampoco hay que descartar la influencia del propio cambio cultural en cuanto a las preferencias de las nuevas generaciones, entre cuyas opciones de gasto e inversión no necesariamente figura ya la compra de vivienda: si en 2007 el 58,1 por 100 de los hogares encabezados por menores de 30 años vivían en régimen de propiedad, en 2017 esa proporción se había reducido al 26,5 por 100. Hay que tener en cuenta, no obstante, la baja tasa de emancipación de los jóvenes en España (menos de una quinta parte del grupo de 18 a 34 años). De una manera más residual y localizada, el «boom» de las viviendas de uso turístico en alquiler (VUT) puede ser otro factor que haya empujado los precios al alza en determinadas ubicaciones.

En cualquier caso, esta recuperación del mercado de alquiler se ha seguido traduciendo en un aumento de sus precios, aunque menor que en años anteriores, que está

provocando nuevos problemas de asequibilidad ligados a esta forma de tenencia, ante la estrechez del parque de viviendas en alquiler y la incapacidad de este mercado para ajustarse a esta nueva demanda sin grandes variaciones en las rentas. Así, la sobrecarga de gastos de vivienda es superior en los hogares que residen en alquiler y ha registrado un importante aumento en los últimos diez años: del 35,9 por 100 en 2007 al 42 por 100 en 2017. Hay que tener en cuenta que el alquiler de la vivienda ha aumentado especialmente entre las familias de bajo poder adquisitivo y entre colectivos de baja solvencia económica, población que afronta mayores riesgos de exclusión residencial.

Pese a las mejoras mencionadas, no cabe obviar la persistencia de dificultades de acceso y mantenimiento de la vivienda, así como de riesgo de exclusión residencial para una parte de la población. Especialmente aguda es la necesidad de políticas públicas de apoyo a los jóvenes en materia de vivienda, en paralelo al fomento de la mejora de su situación formativa y laboral. Hay que tener en cuenta sus bajos niveles de emancipación residencial (19,3 por 100) y el retraso de la edad media en que se produce, así como los problemas una vez que abandonan la vivienda de sus padres, pues sufren más sobrecarga financiera, falta de espacio y privación severa que el resto de la población. También se ven más aquejados por estos problemas los hogares encabezados por personas de origen inmigrante, los hogares monoparentales y unipersonales que tienen que afrontar los costes de la vivienda con una única fuente de ingresos, así como los hogares con una elevada incidencia del desempleo entre sus miembros. Pese a la necesidad de políticas de vivienda social, el esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a personas con escasos recursos, tradicionalmente exiguo en España, sigue siendo uno de los más bajos de la Unión Europea, alcanzando apenas el 0,1 por 100 del PIB en 2016 (Eurostat, SEEPROS).

Persiste la debilidad de las políticas de vivienda social

En los últimos años la política de vivienda se ha centrado más en la promoción de un parque público de alquiler y en las ayudas al alquiler, si bien el alcance de esta política se ha visto limitado por la disminución del gasto público en vivienda, resultando insuficiente para atender las necesidades residenciales de la población española. Se constata una importante falta de información sobre la situación del parque de vivienda social en España. El nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 tiene como objetivos contribuir al incremento del parque de viviendas en alquiler, y fomentar la rehabilitación y regeneración urbana y rural, considerando 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. Sin embargo, los datos de su primer año de aplicación no han sido mejores que en años precedentes.

Por otro lado, se mantuvieron bajos los niveles de viviendas de protección oficial iniciadas y terminadas, tanto las destinadas a compra como a alquiler. Asimismo, descendieron en 2018 las actividades de rehabilitación protegida, tanto iniciadas como terminadas.

En este contexto de debilidad de la política de vivienda social, en 2018 y comienzos de 2019 se aprobaron nuevas medidas aplicables en algunas de las situaciones más extremas de exclusión residencial. Así, la Ley 5/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas (un fenómeno que viene descendiendo considerablemente en los últimos años) establece la obligación de las distintas Administraciones públicas de incorporar medidas ágiles de coordinación y cooperación, especialmente con los responsables de los servicios sociales en el ámbito autonómico y local, al objeto de prevenir situaciones de exclusión residencial en los procesos de desalojo por este tipo de situaciones. Más adelante, ya entrado el año 2019, se aprobó el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que incluye cambios en la Ley de Enjuiciamiento civil para que se paralicen los desahucios por impago del alquiler hasta que se encuentre una alternativa habitacional en los casos que afecten a personas o a familias vulnerables.

4. Medio ambiente y desarrollo sostenible

El año 2018 refleja de nuevo el insuficiente resultado en España de las medidas políticas adoptadas en materia de medio ambiente, como ponen de manifiesto el aumento de la pérdida de biodiversidad asociada al cambio climático y otros factores como el abandono del medio rural, el retraso en algunas medidas de planificación hídrica, así como el retroceso en los niveles de calidad del aire y la emisión de gases de efecto invernadero (GEI). Todo ello pone de relieve el lento avance en el cumplimiento de los objetivos comprometidos en la esfera internacional, tanto en el contexto de la Agenda 2030 como de los instrumentos propiamente medioambientales. Cabe destacar el lento avance en el cumplimiento de objetivos en la gestión de residuos, especialmente en términos de reciclado (que en 2016 representó el 18 por 100 de los residuos municipales generados), ámbito clave en el marco de la decidida apuesta europea por la economía circular.

España es muy vulnerable al cambio climático, con recursos hídricos limitados, más de dos tercios de la superficie terrestre en riesgo de desertización, y unos 8.000 kilómetros de costa expuestos al progresivo aumento del nivel del mar o a fenómenos meteorológicos extremos. La intensificación del aumento térmico durante la última década, junto a una mayor frecuencia de extremos de temperaturas máximas, han provocado un aumento de la extensión de regiones semiáridas en alrededor del 6 por 100 de la superficie del país.

Empeoramiento de los principales indicadores medioambientales

Resulta reseñable la positiva tendencia a la reducción del consumo hídrico en España en los últimos años, detectándose, sin embargo, un ritmo lento en el avance de la reutilización del recurso o del tratamiento de aguas residuales en algunas aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes equivalentes, lo que sigue provocando

la imposición de sanciones desde instituciones europeas. Respecto a la calidad del aire, se registra un empeoramiento de los niveles de partículas, óxidos de nitrógeno y ozono, que en 2017 superaban los valores del año anterior. Tampoco puede hablarse de buen comportamiento de las emisiones GEI, que en 2017 experimentaron un aumento del 4,2 por 100 en relación a las del año anterior, reflejando cierta vinculación con el crecimiento económico registrado a partir de 2014.

Asimismo, se presentó el nuevo Marco Estratégico de Energía y Clima, orientado a alcanzar una economía más eficiente y con menor impacto ambiental. Se apoya para ello en tres pilares: el Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa.

Por otro lado, en la Cumbre de Katowice (COP24) se ha reforzado el Acuerdo de París y aceptado la implementación de medidas para afrontar el cambio climático en todo el mundo. Además, se ha adoptado un marco de transparencia para promover la confianza entre las naciones respecto a sus actuaciones frente al cambio climático, que establece la forma en que los países proporcionarán información sobre sus planes de acción nacionales, las medidas de mitigación y adaptación, y de financiación. Por otro lado, se han definido nuevos objetivos de financiación por parte de los países desarrollados para apoyar la acción contra el cambio climático, a poner en marcha a partir de 2020.

Durante 2018 comenzó a aplicarse el Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019. En estrecha relación con la mejora de la calidad del aire y, al mismo tiempo, con las políticas de mitigación del cambio climático, hay que situar las iniciativas más recientes en el ámbito de la movilidad sostenible, que han adquirido un impulso renovado a partir de la apuesta por la electrificación del transporte en la transición hacia un modelo descarbonizado. Así lo demuestran algunas medidas puestas en marcha en 2018 para la transición energética y como incentivo a la movilidad eficiente y sostenible. Cabe resaltar la adopción de un papel progresivamente más protagonista por parte de los municipios españoles que, como competentes en la materia, están tomando la iniciativa en actuaciones relativas a planificación urbana y ordenación del espacio público, movilidad sostenible, o la implantación de redes inteligentes, en la transición hacia un modelo de transporte descarbonizado.

Nuevas iniciativas en movilidad sostenible

Durante 2018, sin embargo, no consiguieron abrirse paso importantes iniciativas pendientes y necesarias para hacer frente a los retos que afronta España en este terreno, como el Pacto Nacional del Agua, la Estrategia «España Circular 2030», o el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización. Hay que señalar, no obstante, la ya referida aprobación del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030, en el que, dentro de su enfoque transversal, tienen cabida una serie de medidas que entran de lleno en el ámbito de los objetivos medioambientales.

5. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

En términos cuantitativos, el consumo ha seguido mostrando un buen comportamiento. No en vano, la tasa de variación del gasto medio por hogar se ha incrementado en cifras cercanas al 2 por 100 desde 2014 hasta 2017 (último año con datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares). Pero la realidad del consumo es más compleja que un simple agregado de actos de compra; por ello, no puede olvidarse su relación con otras dimensiones de la calidad de vida, como el medio ambiente o incluso la salud pública.

Durante 2017 el gasto de los hogares se incrementó en un 2,4 por 100; no obstante, esta tasa sigue siendo muy inferior a la registrada al inicio de la serie en 2006. A lo largo de esos años se han consolidado las diferencias entre los distintos segmentos poblacionales (la clase social en función de los estudios del sustentador principal marca una importante distancia entre aquellos en los que es titulado superior, que llegan a duplicar el gasto en consumo de aquellos en los que no ha alcanzado la primera etapa de educación secundaria). Además, en lo que concierne a la partida más importante, la vivienda, si el gasto anual absorbe de media el 30 por 100, en el segmento con menos recursos solo los gastos hipotecarios comprometen hasta la mitad de sus ingresos.

Mientras el gasto recupera, aunque de manera muy contenida, el perfil anterior a la crisis, un elemento novedoso ha surgido con fuerza en estos años; la práctica del consumo a través de Internet alcanza ya al 43,5 por 100 de la población, con un incremento en 2018 de más de tres puntos sobre el año anterior y de treinta y tres puntos desde 2006.

En lo que concierne a las consultas y reclamaciones presentadas por los consumidores ante las asociaciones de consumo, la distribución entre los distintos sectores económicos mantiene un perfil semejante al exhibido a lo largo del último decenio, con un claro predominio del sector de los servicios financieros, que ha ido ganando protagonismo a causa de conflictos sucesivos en el sector. En 2018 hubo que sumar a estos el derivado de la obligación de satisfacer el pago de los gastos notariales por parte de los usuarios, que se saldó con la aprobación del Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. La nueva norma establece que, cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria, se considerará sujeto pasivo del impuesto al prestamista.

6. Protección social e inclusión social

6.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

Las diferencias persistentes en las condiciones de vida y de protección social entre los Estados miembros apuntan a la necesidad de avances para completar la misión de la Unión Europea de lograr un mayor nivel de cohesión social. En esta dirección, durante 2018 se han producido algunas iniciativas de interés vinculadas a algunos de

los principios recogidos por el Pilar de Derechos Sociales relacionados, entre otros aspectos, con la protección social y la inclusión social. Entre los desarrollos en este ámbito, destaca la propuesta de Recomendación de la Comisión sobre el acceso a la protección social para trabajadores y autónomos, los trabajos de la propuesta de revisión de los Reglamentos de coordinación de la Seguridad Social, así como la aprobación de medidas de contingencia en el ámbito de la coordinación de la Seguridad Social a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión.

Según el Informe anual del Comité de Protección Social de la Unión Europea, los principales retos de la situación social en España se sitúan en el área de la prevención de la pobreza y la exclusión social. Nuestro país seguía manteniéndose por debajo de la media europea en lo que se refiere al gasto en prestaciones sociales: 23,9 por 100 del PIB frente al 27,1 por 100 en media de la Unión Europea. Por funciones de la protección social, España se mantiene por debajo de la media en gasto en vejez (principal partida de gasto), atención sanitaria (segunda partida de gasto más importante), discapacidad y, sobre todo, en políticas de apoyo a la familia, vivienda social e inclusión social. Solamente en desempleo y —muy a distancia en cuanto a su magnitud— en supervivencia, sobresale España por su nivel de gasto social. En cuanto a la financiación de la protección social, en porcentaje sobre el PIB, España destaca por el menor volumen de ingresos totales (22,8 por 100) en comparación con la media europea (29,6 por 100).

Retos para España en el marco de las tendencias en protección social en la Unión Europea

Garantizar la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones constituye uno de los objetivos sociales más importantes en la Unión Europea. El informe de la Comisión sobre Adecuación de las Pensiones 2018 pone de relieve cómo las reformas de pensiones en los países de la Unión Europea fueron menos intensas que en los años precedentes y, mientras se continuaba avanzando en la sostenibilidad a través de su aplicación, también se iba abriendo paso la necesidad de acompañar esas reformas con medidas de salvaguarda de la adecuación. Sobre nuestro país en concreto, plantea que en el contexto del déficit presupuestario de la Seguridad Social a corto plazo, debería pensarse en cómo reequilibrarlo atendiendo al mismo tiempo a la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones, explorando medidas para garantizar ingresos adicionales, así como medidas para asegurar la eficiencia y la eficacia del gasto.

6.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como en otros ámbitos que se han ido abordando en esta Memoria, las iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social vinieron determinadas por las peculiaridades de la legislatura y el curso de los acontecimientos políticos que, como ya se ha anticipado, dieron lugar, entre otras consecuencias, a que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 no se produjera hasta el mes de julio del mismo año.

Dicha Ley, como suele ser habitual, introdujo novedades en el ámbito de la Seguridad Social, entre las que destaca un incremento excepcional para las pensiones públicas equivalente al del Índice de Precios al Consumo (IPC), en el marco de la compleja negociación para sacar adelante el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018. Así, al 0,25 por 100 que correspondería por aplicación del IRP, a las pensiones contributivas se les incrementó un 1,35 por 100 adicional, lo que sumaría el 1,6 por 100 de subida experimentada por el IPC hasta entonces. Además, la cuantía de las pensiones mínimas y de las no contributivas, así como el límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos por mínimos, se incrementan en un 2,75 por 100 adicional en 2018. Se pospuso, asimismo, la aplicación del factor de sostenibilidad, inicialmente prevista para el 1 de enero de 2019, remitiéndose la ley al acuerdo que se alcance en la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, en todo caso, en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

En el plano de los ingresos, la ley introdujo diversas subidas en las cotizaciones del sistema; entre ellas un incremento del 1,4 por 100 con respecto a 2017 de la base máxima de cotización del Régimen General para 2019, así como de las bases mínimas según el aumento del SMI (22,3 por 100).

A lo largo del año, diversas instituciones como la AIREF, el Banco de España o la Comisión Europea han publicado los primeros análisis de impacto de las últimas reformas de las pensiones que, por lo que se refiere al índice de revalorización de las pensiones, apuntaban al descenso progresivo del valor de las mismas como contrapartida de la mejora de la sostenibilidad que introduciría esta fórmula. No obvian estos análisis la repercusión en el aumento del gasto que surtiría una recuperación permanente de la indexación de las pensiones con el IPC, a menos que se adopten medidas compensatorias.

Además, tras el cambio de Gobierno comenzaron a abordarse una serie de iniciativas con repercusiones en el sistema de la Seguridad Social. Una de las primeras consistió en la aprobación del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, aprobado en julio de 2018, al que ya se ha hecho alusión en el capítulo II de esta Memoria, que contempla una amplia batería de medidas con repercusiones en los ingresos del sistema, entre las que cabría destacar las dirigidas al refuerzo de la lucha contra la economía irregular, a la potenciación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, la modernización de los procedimientos de gestión de la Inspección de Trabajo o el refuerzo de la colaboración y coordinación institucional en orden a una mejor detección del fraude a la Seguridad Social.

Medidas adoptadas con carácter de urgencia: repercusiones en materia de Seguridad Social

En los siguientes meses, al igual que en otros ámbitos que se han ido abordando en esta Memoria, las principales medidas fueron adoptadas por la vía de urgencia, a través de una serie de Reales Decretos-ley. Así, en el marco de un paquete de medidas para impulso de la competitividad

económica en el sector de la industria (Real Decreto-ley 20/2018) se abordan algunos cambios de carácter transitorio sobre el régimen de jubilación parcial vinculada a la celebración de contratos de relevo, orientados a determinados colectivos de trabajadores (que realicen funciones con esfuerzo físico o de atención o una serie de tareas, como las de montaje o reparación de maquinaria) y empresas (clasificadas como industria manufacturera de este sector).

También se aprobó el Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía, consecuencia del informe de la Subcomisión para la elaboración del Estatuto del Artista, aprobado por unanimidad el 6 de septiembre de 2018 en el Pleno del Congreso de los Diputados, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de los creadores. Esta norma regula las condiciones de la permanencia de los artistas en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de inactividad, la acción protectora durante esa situación, así como la compatibilidad de la pensión de jubilación y la actividad de creación artística.

Ante la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2019, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo abordaba como cuestión prioritaria la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019 de acuerdo con el IPC, que en 2018 fue del 1,7 por 100. Además, se introdujo un incremento del 7 por 100 de la base máxima de cotización para 2019, para todos los regímenes que la tengan establecida, así como del 22,3 por 100 de la base mínima, en paralelo al aumento del SMI.

Otras medidas introducidas por el Real Decreto-ley 28/2018 fueron la mejora de las pensiones de viudedad que constituyan principal fuente de ingresos, la revisión de las cuantías mínimas de las pensiones, sus límites y otras pensiones públicas para el 2019, así como las cuantías para el año 2018, teniendo en cuenta ya la diferencia de poder adquisitivo que se reconoció en 2018. Asimismo, se suprimen las restricciones introducidas en 2012 respecto a las situaciones de baja por incapacidad temporal de los empleados públicos y se introducen algunas novedades en materia de bonificaciones.

Otro bloque de modificaciones responde a la articulación legal de los acuerdos entre el Gobierno y diversos colectivos de trabajadores autónomos, entre las que destaca la incorporación de modo obligatorio del aseguramiento de las contingencias que tenían carácter voluntario, como las profesionales y la protección por cese de actividad. En este último caso se amplía el periodo máximo de percepción y se prevé que se haga a cargo de dicha prestación el abono de la cotización por todas las contingencias del trabajador por cuenta propia a partir del día 61 de incapacidad temporal con derecho a prestación económica. La subida de las bases mínimas de cotización de los trabajadores autónomos se fija en el 1,25 por 100, en tanto se procede a modificar de modo sustancial la forma en que se determina la cotización en el RETA, que se pretende se aproxime más a los ingresos realmente percibidos. Se aplaza, un año más, la posibilidad de extender a los trabajadores autónomos

la normativa reguladora del trabajo a tiempo parcial, mientras se introducen una serie de beneficios en la cotización con la finalidad de fomentar la acción emprendedora.

Se establecen, asimismo, algunas medidas dirigidas a desincentivar la temporalidad y a paliar algunos efectos de la crisis en los derechos de Seguridad Social de los trabajadores afectados por la pérdida de empleo. Así, se eleva al 40 por 100 el incremento en la cotización por la celebración de contratos temporales de duración igual o inferior a cinco días; se introduce un «coeficiente de temporalidad», así como una nueva modalidad de convenio especial para compensar lagunas de cotización originadas durante situaciones de paro de más de tres años.

Se suspende, asimismo durante 2019, la aplicación del sistema *bonus malus* y se establecen determinadas especialidades en la cotización de ciertos colectivos. Además, se establece la inclusión obligatoria en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del curso 2019-2020 de las personas que participan en programas de formación, realización de prácticas no laborales en empresas y la realización de prácticas académicas externas. En el Sistema especial de hogar se introducen diez tramos en la escala de bases de cotización, que se incrementan.

Asimismo, el Real Decreto-ley 28/2018 elimina la posibilidad de colaboración voluntaria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, consistente en asumir directamente el pago, a su propio cargo, de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral.

El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, introduce una serie de medidas con repercusiones en la Seguridad Social, entre las que destaca la nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, así como la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, a cargo de la Administración General del Estado.

Por último, a través del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, entre otras medidas se modifica el TRLGSS para situar nuevamente en la edad de 52 años el subsidio por desempleo de trabajadores; se elevan un 3 por 100 las cuantías y los límites de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y, para los hogares en riesgo de pobreza extrema, se eleva la cuantía mensual a 49 euros/mes; se aumentan, asimismo, las cuantías mínimas de las pensiones de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años, en su modalidad contributiva (6.991,60 euros/año para el supuesto de unidad económica unipersonal).

Necesidad de revitalizar el Pacto de Toledo y el diálogo social

Queda pendiente de las prioridades de la siguiente legislatura dar continuidad al Pacto de Toledo, que no consiguió renovarse en 2018, así como la revitalización del diálogo social en esta materia. Garantizar la continuidad

de su sostenibilidad, suficiencia, modernización y adecuación del sistema de Seguridad Social a los cambios sociales, con estabilidad y certidumbre, sigue exigiendo un mayor esfuerzo de responsabilidad institucional, operatividad y consenso.

6.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El déficit del sistema de la Seguridad Social se redujo, en términos de ejecución presupuestaria, un 1,2 por 100 en 2018, alcanzando los 18.286,46 millones de euros, equivalente al 1,5 por 100 del PIB. Dicha mejora se debió a que, por segundo año consecutivo, los ingresos no financieros se incrementaron por encima de los gastos, gracias al favorable comportamiento de las cotizaciones sociales. Sin embargo, los ingresos por cotizaciones todavía se sitúan por debajo de los gastos en transferencias contributivas, manteniéndose el saldo contributivo en negativo. Además, los ingresos patrimoniales volvieron a caer por el retroceso 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.

Por otra parte, la evolución de los ingresos siguió viéndose afectada por el mantenimiento de determinadas reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo; si bien cabe señalar que desde 2017 algunas reducciones de cuotas pasan a configurarse como bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE, contribuyendo, con ello, a avanzar en el cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

La mayor parte de los ingresos por cotizaciones procede de los ocupados (alrededor del 95 por 100), habiéndose incrementado en 2018 un 5,5 por 100, como consecuencia del importante avance de la afiliación en alta laboral, superior al 3 por 100, del incremento nominal en un 0,8 por 100 de la remuneración media por asalariado, de la subida en un 1,4 por 100 de la base máxima de cotización del Régimen General y un 4 por 100 las bases mínimas por efecto del aumento del Salario Mínimo Interprofesional.

En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, en 2018 se produjo una aceleración en el ritmo de crecimiento, hasta el 4,7 por 100, explicada principalmente por el incremento del índice de revalorización anual de las pensiones y por la mejora de la cuantía de las pensiones de viudedad en determinados supuestos.

Las pensiones contributivas, que suponen el 79 por 100 del gasto total, aumentaron un 4,8 por 100, en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas, de la pensión media y de la revalorización anual, concentrándose el mayor volumen de gasto en las pensiones de jubilación, seguidas de las de viudedad e incapacidad permanente.

Cabe destacar, dentro de la partida de subsidios y otras prestaciones, el avance, en un 16,2 por 100, del gasto en incapacidad temporal, en línea con la trayectoria alcista iniciada en el año 2014, que vendría explicada, entre otros factores, por la recuperación del empleo tras la crisis, el envejecimiento de las plantillas, las modificaciones

introducidas en el sistema de altas y bajas y la reversión de las restricciones introducidas en 2012 en el régimen de IT del personal al servicio de las Administraciones públicas.

El gasto en transferencias no contributivas se incrementó un 3 por 100, rompiendo la tendencia de los últimos años, en los que venía cayendo por la reducción paulatina del gasto en complementos a mínimos. Efectivamente, desde que entrara en vigor el índice de revalorización de las pensiones en 2014, las pensiones del sistema, incluidas las mínimas, se habían venido revalorizando el 0,25 por 100, dando lugar a una reducción paulatina del número de altas que no alcanzaban las cuantías mínimas y que, por tanto, requerían complementos a mínimos. Sin embargo, el incremento del 1,6 por 100 en 2018 y del 1,4 por 100 adicional para las pensiones mínimas y no contributivas, habría llevado a un aumento del gasto en complementos a mínimos del 2,1 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 Tesorería de la Seguridad Social a hacer uso en 2018 del préstamo otorgado por el Estado con cargo a los PGE, por valor de 13.830 millones de euros, además de disponer de 3.000 millones de euros procedentes del Fondo de Reserva, el cual, a 31 de diciembre de 2018, se situaba en 5.043 millones de euros. Por otra parte, la incorporación a mediados de 2018 en el presupuesto de gastos de las partidas correspondientes al aumento de la revalorización de las pensiones y a la subida de la base reguladora de las pensiones de viudedad, obligó a la Seguridad Social a tramitar una ampliación de crédito por valor de 1.497 millones de euros.

6.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

En el año 2018 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a un total de 8,7 millones de pensionistas, ascendiendo el número de pensiones a 9,6 millones en media anual; diferencia que se explica por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 de los pensionistas percibe dos o más pensiones de la Seguridad Social, y un 1 por 100 tiene una pensión del sistema en concurrencia con otra pensión externa al sistema.

Atendiendo a las pensiones en vigor, destacan las de jubilación, con un peso del 62 por 100 sobre el total de pensiones, seguidas de las de viudedad, con el 24,5 por 100, y las de incapacidad permanente, con el 9,9 por 100. Las pensiones de orfandad, por su parte, suponen el 3,5 por 100 del total y un 0,4 por 100 las de favor de familiares.

El 52 por 100 tienen como beneficiaria a una mujer, correspondiéndose prácticamente en su totalidad con pensiones de jubilación y viudedad, en porcentajes muy similares. En el caso de los varones, cerca del 80 por 100 son pensiones de jubilación y un 13 por 100 de incapacidad permanente. Por regímenes, las mujeres son mayoría en las pensiones del SOVI y en el régimen de Autónomos y, dentro del Régimen General, suponen más del 90 por 100 del sistema especial de Empleados de hogar y el 58 por 100 del Agrario por cuenta ajena.

La pensión media del sistema se situó en 2018 en 944,7 euros mensuales, estableciéndose la cuantía mínima de pensión, fijada por los PGE, en 810,60 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, y en 2.615 euros la pensión máxima.

Las más altas se dan en jubilación, con 1.090,7 euros mensuales, seguidas de las de incapacidad permanente, con 946,2 euros, mientras que en viudedad se sitúan en 664,4 euros. Por regímenes destaca el Régimen Especial de Minería del Carbón, con 1.642,4 euros mensuales, seguido del correspondiente a enfermedades profesionales, con 1.216 euros y el Régimen General, con 1.042,1 euros. El RETA, por su parte, registra la cuantía más baja del sistema, tras el SOVI, con 654,7 y 385,1 euros mensuales, respectivamente.

La mitad de las pensiones en vigor se corresponde con una cuantía inferior a los 735,9 euros mensuales; porcentaje que se incrementa hasta el 68 por 100 en el caso de las mujeres, frente al 31 por 100 entre los varones. Por su parte, un tercio de las pensiones supera los 1.000 euros, algo más del 48 por 100 de las pensiones de titularidad masculina y menos del 20 por 100 de aquellas correspondientes a mujeres.

Así, frente a una pensión media de los varones de 1.162,3 euros mensuales, las mujeres perciben en media 740,2 euros, siendo especialmente elevadas las diferencias en jubilación. Sin embargo, la cuantía percibida por las mujeres supera a la de los hombres en las pensiones más bajas, como las de viudedad y en favor de familiares. Se observan importantes diferencias por sexo que tienen que ver en gran medida con la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y los rasgos diferenciales en los empleos que ocupan.

Las altas de jubilación han mostrado en los últimos años una evolución dispar, relacionada tanto con factores demográficos, como con las reformas del sistema de 2011 y 2013 que, dada su aplicación transitoria, estarían afectando a las decisiones de los individuos, ante la posibilidad de ver reducida la cuantía de su pensión. En 2018 las altas habrían registrado un importante avance, del 6 por 100, explicado en parte por la expectativa de la entrada en vigor en 2019 del factor de sostenibilidad de las pensiones (pospuesto finalmente al año 2023) que, en el contexto del aumento de la esperanza de vida, habría supuesto un recorte en la pensión inicial de los nuevos jubilados. Por otra parte, desde el año 2016 se vienen observando caídas en la cuantía de las altas de jubilación, debido a las modificaciones normativas y 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, con un descenso del 0,5 por 100 en 2018.

Finalmente, cabe señalar que la edad real de jubilación —determinada en función de los trabajadores que se jubilan a la edad legal, la de aquellos que retrasan su jubilación y la de quienes se jubilan anticipadamente— se sitúa en torno a los 64 años, por debajo de la edad legal vigente, que en 2018 era de 65 años y seis meses o 65 años para un periodo cotizado de 36 años y seis meses o más.

6.5. 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 de previsión social complementaria como refuerzo de los sistemas públicos de protección social, de cara a garantizar unos ingresos adecuados durante la vejez. En 2018 la Comisión Europea, en su Informe sobre la adecuación de las pensiones, ha insistido nuevamente en este extremo.

En los últimos años la previsión social complementaria se ha extendido en los países de la Unión Europea, yendo en aumento la participación tanto en planes de empleo como individuales. No obstante, el desarrollo de la previsión social complementaria en la Unión Europea muestra un claro patrón regional. Como panorama general, los niveles medios o altos de cobertura se encuentran principalmente en los Estados miembros del norte y el oeste, mientras que la cobertura de este tipo de pensiones sigue siendo baja o inexistente en el sur y este de la Unión Europea. 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.

Retrocede la previsión social complementaria

De hecho, el desarrollo de la previsión social complementaria (PSC) en España ha venido experimentando un cierto estancamiento en los últimos años, mostrando en 2018 una evolución algo más negativa que en años anteriores. 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), 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 de pensiones registrados viene descendiendo desde 2013, mientras que el número de cuentas de partícipes viene haciéndolo desde 2011.

Según los datos provisionales de 2018, el número de planes de pensiones inscritos se habría situado en 2.624, lo que habría supuesto una caída de este del 2,63 por 100 respecto a 2017. El número de cuentas de partícipes también ha proseguido su evolución decreciente, situándose a finales de 2018 en 9.516.815 millones, lo que suponía un descenso del 1,06 por 100 respecto al inicio del año.

Además, según datos provisionales, frente a la evolución positiva de los últimos años que venía experimentando la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones, en el año 2018 su importe disminuyó hasta los 105.889 millones de euros, retrocediendo a cifras inferiores a las del cierre de 2016.

También, según datos provisionales, las aportaciones realizadas a planes de pensiones en el cuarto trimestre del año 2018 fueron un 10,2 por 100 inferiores a las del

cuarto trimestre del año anterior. A su vez, las aportaciones acumuladas en 2018 se redujeron un 3,6 por 100 respecto a las realizadas en 2017.

En cambio, y según datos provisionales, respecto a las prestaciones pagadas, estas se incrementaron un 28,68 por 100 en el último trimestre de 2018, respecto al mismo trimestre del año anterior. A nivel de prestaciones pagadas en el año 2018 supone un aumento del 8,6 por 100 a las del año anterior.

Con datos provisionales, por lo que respecta a la distribución del número de partícipes de planes de pensiones por tramos de aportaciones durante 2018, al igual que en 2017, 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 73,5 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 que en 2018 (con datos provisionales) continuaron el descenso iniciado en 2014 del uso de esta opción excepcional, observable tanto en número de beneficiarios/partícipes como en importe de las aportaciones recuperadas.

Nuevas normas con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria

Durante 2018 vieron la luz una serie de normas con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria. Así, se aprobó el Real Decreto 62/2018, que modificó 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 contemplaba la posibilidad de rescatar las aportaciones a planes de pensiones con más de diez años de antigüedad a partir de diciembre de 2015.

Por su parte, el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, vino a transponer la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros, mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. Esta Directiva pretendía reducir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros creados por determinadas normas relativas a los regímenes complementarios de pensión para la jubilación vinculados a una relación laboral.

6.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

En 2018 los principales indicadores del sistema de protección por desempleo han reflejado de manera más patente la senda de recuperación económica y del empleo que viene registrándose en los últimos años: el paro registrado (3,2 millones en el mes de

diciembre) ha descendido un 6,2 por 100 en términos interanuales, y casi el 28,8 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 las altas en el sistema de protección por desempleo han disminuido un 2,1 por 100 respecto al año anterior. Con todo, estas mejoras son algo más tenues que las de 2017, donde los descensos, tanto del paro registrado como de las altas, fueron algo mayores (del 7,8 por 100 y del 4,6 por 100, respectivamente).

Como resultado, el total de beneficiarios (1.8 millones) ha registrado una nueva caída del 3,1 por 100 en variación interanual. En 2018, pues, había 1,2 millones de beneficiarios menos que en 2010, año en el que se alcanzó la cifra más elevada en el último periodo de crisis; lo que representa un descenso del 40 por 100 de los beneficiarios del sistema en los últimos ocho años. Asimismo, se ha afianzado el cambio de tendencia en la cobertura de desempleo, al haber registrado un nuevo, y mayor, aumento (2 puntos porcentuales respecto a 2017), hasta alcanzar el 58,2 por 100. Se trata de un dato positivo, puesto que, aunque el 43,8 por 100 de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación se queda fuera del sistema de protección, lo cierto es que se mantiene (y refuerza) el cambio de tendencia que se inició en 2017, frente al descenso continuado que se venía registrando desde 2010.

Además, se ha producido un descenso de la asistencialización del sistema de protección por desempleo, lo que repercutirá positivamente en la intensidad protectora del mismo, dada la mayor duración y cuantía de la protección por desempleo de naturaleza contributiva, frente a la asistencial. Es de esperar, además, que los cambios normativos del periodo más reciente, como la mejora de la protección de la población de mayor edad, el subsidio extraordinario de desempleo, así como el aumento de la protección de determinados colectivos (como los autónomos, trabajadores a tiempo parcial y algunos trabajadores en prácticas o formación), refuercen la capacidad protectora del sistema.

Desciende el peso del nivel asistencial

Con todo, el potencial protector del sistema de protección por desempleo sigue mermado por el todavía elevado peso de las prestaciones asistenciales, a pesar de su descenso. Además, sigue teniendo que hacer frente al desempleo de larga duración, pues, a pesar de su descenso, se mantiene elevado, así como al predominio de la temporalidad y la alta rotación en el mercado de trabajo.

El sistema de protección por desempleo, pues, admite un amplio margen de mejora, tanto en su vertiente de activación como de protección, en aras de garantizar un crecimiento económico inclusivo en el medio y largo plazo. En este sentido, sigue siendo necesario potenciar una mayor coordinación con las políticas activas y con los servicios sociales, así como la gobernanza entre las distintas administraciones. A este respecto, sigue pendiente la aprobación de un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial.

6.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

El gasto sanitario público se elevó en 2017 a una cantidad total de 68.500 millones de euros, implicando un aumento del 3,7 por 100 con respecto al año 2016. Este nuevo incremento del gasto no ha logrado recuperar el registrado en 2009, que supuso el máximo histórico y mantiene a España por debajo de la media de la Unión Europea, con un porcentaje del 6,3 por 100 sobre el PIB, lejos de los países que lideran la clasificación en función del esfuerzo público en gasto sanitario.

A pesar de ello, el SNS es capaz de obtener buenos resultados, incluso en periodos de restricción del gasto, generando opiniones muy favorables de los ciudadanos y posiciones elevadas en las clasificaciones internacionales. Ese prestigio es la consecuencia del funcionamiento de un sistema que da respuesta satisfactoria a la mayor parte de las expectativas sociales en torno al cuidado de la salud; lo que exige, entre otras condiciones, una considerable apertura al cambio y a la innovación. En este sentido, tiene pendientes algunos retos, como el cambio a un modelo asistencial basado en el perfil de morbilidad crónica, más acorde con las necesidades de una población cada vez más longeva.

Tal como se desprende de los datos de la Encuesta Nacional de Salud, en los últimos años se está dando un incremento constante de la prevalencia de factores de riesgo cardiovascular metabólicos y de otras enfermedades crónicas (hipertensión, colesterol elevado o diabetes), lo que se explica por el envejecimiento de la población, aunque también por la pervivencia de algunos hábitos poco saludables. Otra consecuencia del envejecimiento es la mayor frecuentación de los servicios de salud, que por ello requieren de mecanismos que den cobertura a las necesidades de esa población con criterios de calidad, pero también de eficiencia. El nuevo Marco estratégico para la Atención Primaria aprobado en los primeros meses de 2019 debería dar respuesta a los retos asistenciales derivados del actual contexto sociodemográfico, epidemiológico, de evolución tecnológica, así como de las demandas de los profesionales y de los ciudadanos. Por su parte, la nueva regulación sobre la prescripción de medicamentos por parte del personal enfermero (Real Decreto 1302/2018) deberá demostrar en los próximos años su capacidad para agilizar la actividad cotidiana en los centros de atención sanitaria pública.

Nuevo marco estratégico para la Atención Primaria y prescripción enfermera

La Atención especializada, que absorbe la mayor parte de los recursos del sistema, se enfrenta también a cambios continuos derivados de la innovación, pero también de las expectativas sociales. Uno de los retos actuales del SNS es hacer efectivo el acceso a tratamientos novedosos y de elevado coste de manera equitativa, segura y eficiente. Entre esos tratamientos vienen ganando protagonismo los realizados con medicamentos CAR-T. El Plan de abordaje de las terapias avanzadas en el Sistema Nacional de Salud se aprobó en 2018 con el objeto de definir un modelo

Nuevos retos en Atención especializada

organizativo y asistencial para el acceso equitativo de los pacientes del SNS a esos medicamentos contra ciertos tipos de cáncer.

Entretanto, el sistema siguió enfrentando uno de los problemas que mayor descontento provocan entre los usuarios: las listas de espera. En 2018 se registraron leves descensos en los principales indicadores, no obstante lo cual, siguió observándose una importante saturación de los servicios de consulta especializada y de la atención quirúrgica, lo que redunda negativamente en la calidad de la atención.

6.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

Durante el año 2018 el sistema ha seguido mostrando signos de recuperación, tras el periodo negativo que se inició en 2012 y que no dio muestras de mejora hasta 2015, coincidiendo con la entrada al SAAD de las personas con grado I de dependencia (leve).

Así pues, siguiendo los datos del IMSERSO, en 2018 ese volumen de la población dependiente alcanzaba 1,05 millones. Entre ellas, la mayoría (ocho de cada diez) habían sido ya atendidas por el sistema de atención a la dependencia, pero dos de cada diez no llegaron a ver satisfecho su derecho a la atención. El número de prestaciones y servicios se incrementó un 12 por 100. Las prestaciones económicas muestran crecimientos sustanciales en sus dos vertientes, de cuidados familiares y vinculadas a servicios. En todo caso, cabe destacar el incremento desde 2016 de las prestaciones en especie, visible sobre todo en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación.

En cuanto a la lista de espera (personas que han sido valoradas, pero no han obtenido resolución de las prestaciones a las que tienen derecho), esta constituye un aspecto crucial en la valoración del funcionamiento del sistema que solo recientemente se ha incorporado en los informes de actualización del sistema de información del SAAD. En 2018 dos de cada diez personas valoradas no recibían aún ninguna prestación. Aunque se trata de una proporción importante, la cifra es inferior a la registrada en el ejercicio anterior en 5 puntos porcentuales, lo que constituye un avance no desestimable, teniendo en cuenta las altas cifras de partida de este parámetro del SAAD (en torno al 33 por 100 en los primeros años). Debe recordarse, no obstante, el efecto producido por las bajas por fallecimiento en la reducción de la lista de espera.

Es también importante advertir que las demoras en la efectividad del derecho a la atención no son las mismas en todos los casos, sino que varían sustancialmente entre colectivos en función de los grados de afectación, siendo superiores en los grados de afectación más bajos.

En lo que respecta a las normas que regulan el sistema, cabe destacar la ya mencionada recuperación por el Real Decreto-ley 6/2019 del convenio especial en el sistema de la Seguridad Social de personas cuidadoras no profesionales y el abono por parte de la Administración General del Estado de estas cotizaciones a la Seguridad Social, suspendido desde la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012.

Tarjeta social universal y avance de las rentas mínimas

Buena parte del primer nivel de atención de los servicios sociales vienen protagonizadas por la gestión de las rentas mínimas de las comunidades autónomas, cuya actividad entre 2002 y 2017 refleja un importante avance en términos tanto de número total de beneficiarios, que se ha multiplicado por 2,4, como de número de titulares de la prestación, que lo ha hecho por 3,8.

Una de las principales novedades en 2018 vino dada por la creación de la Tarjeta social universal por la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, que recabará información sobre todas las prestaciones sociales o ayudas de contenido económico destinadas a personas o familias, lo que quizá redundará en una mayor información sobre las situaciones de vulnerabilidad en nuestro país y las lagunas o duplicidades en su cobertura. Al margen de esta novedad, y tras la elaboración en 2016 del mapa de prestaciones del sistema de garantía de ingresos en España, sigue pendiente de mayores avances la sistematización de todas las ayudas de garantía de ingresos existentes en nuestro país.

En suma, a pesar de que en 2018 ya eran perceptibles una serie de mejoras en las condiciones de vida de la población y en algunas de las políticas públicas que aquí se abordan, todavía son numerosas las tareas pendientes en el ámbito de la protección social, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Muchas de ellas, como en otros terrenos que se han ido viendo a lo largo de esta Memoria, requieren una estrategia a largo plazo sólida e independiente del ciclo político. A tal fin, es de esperar que en el marco del diálogo y el consenso se produzcan los avances necesarios para afianzar la cohesión social en nuestro país.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La economía española en 2018, aunque se desaceleró respecto al año anterior, prolongó su actual ciclo expansivo y registró un crecimiento del 2,6 por 100, superior por cuarto año consecutivo al crecimiento medio de la Unión Europea.

La evolución de la economía española en 2018, que se expone, analiza y valora con detalle a lo largo de este capítulo, mostró una serie de rasgos destacables que cabe ir adelantando.

Así, contrariamente a lo ocurrido en 2017, el contexto económico internacional en el que se desenvolvió la economía española en 2018 fue en esta ocasión algo menos favorable. La economía mundial mantuvo un crecimiento similar al registrado en los últimos años, apoyado en el repunte de Estados Unidos, el mantenimiento de las condiciones financieras propiciadas por el BCE en la Unión Europea y el alza moderada de los precios de las materias primas, pero perdió cierto impulso, al ser tres décimas inferior al inicialmente esperado e inferior en dos décimas al registrado el año anterior. Los factores que explican esta desaceleración obedecieron a causas como el fuerte aumento de las restricciones al comercio mundial y la consiguiente desaceleración del mismo; las reformas regulatorias en China, que provocaron una ligera desaceleración de su economía; los desastres naturales que afectaron a Japón; el empeoramiento de las condiciones financieras en las economías emergentes, por el carácter más restrictivo de la política monetaria implementada por Estados Unidos; los malos resultados en términos de crecimiento de países de relevancia regional como Argentina, Irán y Turquía, y el debilitamiento de la actividad de la economía de la Unión Europea.

En efecto, la recuperación de la economía europea en el último lustro redujo su ritmo de avance en 2018. A ello contribuyeron las mencionadas tensiones comerciales internacionales, la incertidumbre asociada al proceso de salida de Reino Unido de la Unión Europea, y factores que afectaron más en concreto a la actividad de grandes economías europeas, como las tensiones sociales en Francia, la ralentización de la producción en Alemania, en especial en su industria automovilística y, en Italia, la incertidumbre presupuestaria, el repunte de la prima de riesgo y problemas bancarios, que se tradujeron en una acusada atonía de su actividad.

La desaceleración de la economía española fue menor que la registrada por la europea. Así, el diferencial de crecimiento con la Unión Europea, favorable a la economía española en los últimos años, se amplió en 2018.

El crecimiento por el lado de la demanda respondió en esta ocasión en exclusiva a la interna, que mantuvo la misma aportación positiva al crecimiento del PIB que el año anterior, mientras que la demanda externa sustrajo, por primera vez en los últimos tres años, unas décimas a dicho crecimiento.

De los componentes de la demanda interna, la inversión fue el que registró el mayor crecimiento, al apoyarse, entre otros factores, en la mejora de la confianza empresarial, las favorables condiciones de financiación y el mantenimiento del gasto en consumo privado en niveles similares a los del año anterior. Este gasto, que constituye el componente de mayor peso de la demanda interna, creció gracias a las mencionadas favorables condiciones financieras, el aumento de la riqueza inmobiliaria de los hogares y la mejora de la renta disponible por el incremento de la remuneración media por asalariado en términos nominales y por la creación de empleo. Pero fue ligeramente inferior al del año anterior, debido a las menores decisiones de gasto en consumo de bienes duraderos que probablemente se habían pospuesto durante la crisis.

Respecto a la demanda externa neta, se puede avanzar que el regreso a la aportación negativa al crecimiento del PIB vino motivado por un menor crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios que de las importaciones, en el mencionado contexto de moderación del crecimiento de la actividad económica internacional y de tensiones comerciales que derivaron en una desaceleración del comercio mundial. Así, el saldo comercial de bienes registró un déficit mayor que el año anterior, a la vez que se produjo un menor superávit comercial de servicios, por el fuerte aumento del gasto turístico de los españoles en el extranjero, la recuperación de algunos destinos turísticos competidores y el menor saldo positivo de los servicios no turísticos.

Por el lado de la oferta, todos los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB, destacando la pujanza del sector de la construcción, seguida por los servicios y la agricultura, mientras que la industria desaceleró considerablemente su ritmo de crecimiento.

En 2018 estos resultados de la economía española permitieron avanzar en la corrección de los desequilibrios que se manifestaron con crudeza durante la crisis económica y que siguen persistiendo de alguna manera en la actualidad. Así, el del desempleo continuó reduciéndose, a pesar de la desaceleración en la creación de empleo. En cuanto al referido a la sostenibilidad de la deuda, la pública, todavía en un nivel muy elevado, se redujo ligeramente, y la privada, que constituye la mayor parte de la deuda española, siguió reduciéndose, sobre todo la de las empresas, dado que en la de los hogares sus niveles de endeudamiento se redujeron muy levemente por la fuerte reducción de su ahorro. Por su parte, la corrección de los desequilibrios exteriores de la economía española siguió avanzando. En efecto, a pesar de la mencionada aportación

negativa del sector exterior al crecimiento, en términos de balanza de pagos se mantuvo por séptimo año consecutivo un superávit de las balanzas por cuenta corriente y de capital, lo que implica una capacidad de financiación frente al resto del mundo. Por el contrario, persisten sin resolverse desequilibrios en el ámbito de la desigualdad en sus distintas dimensiones, tal y como se expone en el capítulo III de esta Memoria.

1. Contexto internacional

A lo largo de 2018 la economía mundial consiguió mantener el ritmo de crecimiento de los últimos años, impulsada fundamentalmente por cuatro factores: la puesta en marcha de la reforma fiscal expansiva en Estados Unidos, la continuidad del programa de expansión cuantitativa del BCE, la ausencia de disrupciones significativas en la transición económica china, y la mejora de los países productores de materias primas tras una recuperación parcial de los precios. Asimismo, a pesar de la deriva proteccionista observada a lo largo del año, continuó el dinamismo del comercio internacional de bienes y servicios.

No obstante, a pesar de los datos positivos, en 2019 tanto la actividad económica como el comercio global podrían verse afectados por las incertidumbres geopolíticas derivadas de la tensión cada vez mayor entre Estados Unidos, China, la Unión Europea y Rusia; los conflictos cruzados en Oriente Medio y la difícil negociación del *brexit*. A su vez, dichos episodios se enmarcan en una tendencia más estructural en base a la cual el orden establecido tras el final de la Guerra Fría está dando paso a un nuevo escenario, en el que el multilateralismo está perdiendo relevancia en las relaciones internacionales en favor de los acuerdos bilaterales e incluso del unilateralismo.

1.1. MARCO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO

Con respecto al marco económico y geopolítico mundial, 2018 fue un año desigual. Por una parte, la actividad económica se expandió un 3,6 por 100 (el segundo mejor dato en los últimos siete años), favorecida en buena medida por diferentes políticas expansivas en Estados Unidos y la Unión Europea, así como por el incremento de los precios de las materias primas en general, y del petróleo en particular.

Sin embargo, las tensiones geopolíticas fueron en aumento, tal y como reflejan el inicio de la guerra comercial entre China y Estados Unidos, el abandono por parte del país norteamericano de los Acuerdos Nucleares con Irán y Rusia, o las hostilidades de este último con sus vecinos europeos. Igualmente, otros acontecimientos que elevaron significativamente el nivel de incertidumbre fueron las difíciles negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido para implementar el *brexit,* la retirada militar estadounidense de Siria, y la llegada al poder de nuevas fuerzas políticas en potencias regionales como Italia, México o Brasil. Incertidumbres que, de seguir acumulándose a lo largo de 2019, podrían acabar erosionando el dinamismo de la economía.

Desde una perspectiva global, estos eventos no hacen sino confirmar que el orden internacional se encuentra inmerso en un proceso de reequilibramiento en el que las principales potencias buscan reforzar su posicionamiento en el mismo y darle forma en base a sus respectivos valores e intereses. La principal consecuencia de ello está siendo el deterioro de la cooperación internacional en ámbitos tan diversos como el comercial, militar, medioambiental, tecnológico o migratorio, lo que a su vez está dificultando afrontar eficazmente retos tan imperantes a nivel mundial como el cambio climático, la desigualdad, la revolución digital, el terrorismo y el cambio demográfico.

Tras un primer año en el que las políticas de la Administración Trump estuvieron más enfocadas al ámbito nacional, las decisiones de carácter internacional, especialmente vinculadas a Asia, adquirieron una mayor relevancia durante 2018. Por sus potenciales consecuencias a escala global, de entre todas ellas cabría resaltar la guerra comercial iniciada contra China[1] con el propósito de reducir el elevado déficit comercial bilateral y hacer frente al acelerado progreso tecnológico chino, uno de los pilares de la profunda transición productiva en la que se encuentra inmerso el país asiático, tal y como se refleja en el plan «Made in China 2025», que amenaza la hegemonía estadounidense en este campo.

Tensiones comerciales entre Estados Unidos y China

RECUADRO I-1. PLAN «MADE IN CHINA 2025»

Para hacer frente al progresivo descenso de la productividad y de la mano de obra, y a su vez ascender en las cadenas tecnológicas de valor internacionales, el primer ministro Li Keqiang anunció en mayo de 2015 el programa «Made in China 2025»; mediante el cual el país pretende transformar su sector manufacturero priorizando la capacidad de innovación, la mejora de la calidad de los productos, el desarrollo de una economía sostenible, la optimización de la estructura industrial, y la promoción del talento. Para ello se establecieron diez sectores estratégicos sobre los que hacer pivotar esta transformación tecnológica: maquinaria agrícola, nuevos materiales, ahorro energético, robótica, TIC, y equipamientos eléctrico, aeroespacial, ferroviario, marítimo y médico.

Cabe reseñar que este plan se enmarca en una estrategia más amplia a desarrollar en tres fases, en base a la cual el propósito de China en 2025 es haber reducido la brecha tecnológica con respecto a los países desarrollados; en 2035, fortalecer su posición, mientras que para 2045 el objetivo es convertirse en líder mundial en innovación.

1. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión véase el apartado 1.3, *Comercio mundial,* del capítulo I de esta Memoria.

En segundo lugar destacó el anuncio a finales de año de la retirada de todas las tropas estadounidenses de Siria (y de la mitad del contingente destinado en Afganistán), lo que generará un vacío de poder susceptible de incrementar la inestabilidad en la zona a causa de los diversos enfrentamientos ya existentes. Con el *Daesh* territorialmente derrotado y el régimen de Bashar al-Assad con el control efectivo de la inmensa mayoría del país, la influencia regional de Irán se acrecienta en perjuicio de los intereses de Israel y Arabia Saudí; este último, a su vez, sumido en una crisis reputacional por diversas acciones que han elevado la incertidumbre interna con respecto a la figura del príncipe heredero Mohamed bin Salman[2]. Por otra parte, el cariz que adquiera la influencia iraní en Oriente Medio vendrá determinado por la respuesta del régimen de Teherán a la retirada estadounidense del Acuerdo Nuclear[3] y la reanudación de sanciones, aunque el resto de los firmantes del Acuerdo se han mantenido dentro del mismo al no probarse ningún incumplimiento.

Este escenario pone en riesgo la no proliferación nuclear en la región, amenaza que se suma a la generada por la ruptura del Tratado de Armas Nucleares Intermedias que mantenían Estados Unidos y Rusia desde 1987[4]. Por el contrario, el desafío atómico protagonizado en los últimos años por Corea del Norte se ha contenido a raíz de las cumbres celebradas entre Donald Trump y Kim Jong-un en junio de 2018 y febrero de 2019. A este respecto, es probable que el presidente estadounidense tenga que adaptarse a la mayoría lograda por el Partido Demócrata en el Congreso tras las elecciones de mitad de mandato celebradas en noviembre, una vez que la Cámara Baja dispone de márgenes competenciales en dicho ámbito.

En la Unión Europea la gestión del *brexit*[5] continuó siendo el principal foco de incertidumbre. Una vez que en 2017 se llegó a acuerdos básicos en materia migratoria, financiera y fronteriza, a lo largo de 2018 el Reino Unido y la Unión Europea avanzaron en la concreción de las condiciones de salida a través de un proceso negociador que fructificó en el pacto ratificado por el Consejo Europeo el 25 de noviembre. Sin embargo, debido principalmente al rechazo de una mayoría

Ampliación de plazo para el brexit...

2. Entre estas acciones cabe destacar la participación en el conflicto de Yemen iniciado en 2015, el bloqueo a Catar en junio de 2017, y el asesinato en octubre de 2018 del periodista Jamal Khashoggi en el consulado saudí de Estambul.
3. En julio de 2015 Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania firmaron con Irán el Plan de Acción Integral Conjunto, para reorientar el programa nuclear iraní hacia fines civiles a cambio del levantamiento de sanciones previamente adoptadas por esos seis países, la Unión Europea y las Naciones Unidas.
4. En diciembre de 1987 Estados Unidos y la por entonces Unión Soviética firmaron el Tratado sobre Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio, el cual supuso la eliminación de los misiles nucleares cuyo rango de alcance estuviera entre los 500 y los 5.500 kilómetros.
5. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión véase el apartado 2.3, *Marco institucional de la Unión Europea,* del capítulo I de esta Memoria.

de diputados del Parlamento británico a la salvaguarda irlandesa[6], el acuerdo no pudo ser ratificado antes de la fecha prevista de salida del 29 de marzo, motivo por el cual se acordó retrasarla al 31 de octubre. Tal circunstancia ha obligado a Reino Unido a participar en mayo de 2019 en las elecciones al Parlamento Europeo, si bien no contará con un representante en la próxima Comisión.

... en una Europa cada vez menos europeísta

Si bien durante las negociaciones del *brexit* ha prevalecido la unidad entre los socios comunitarios, en términos de integración europea no se produjeron avances significativos a lo largo de 2018.

Por una parte, en contra de lo que cabía esperar, la inminente salida del Reino Unido no se tradujo en un mayor liderazgo del eje franco-alemán. Mientras en Francia la popularidad de Macron se deterioró y tuvo que dedicar buena parte de su acción política al ámbito nacional[7]; en Alemania Angela Merkel abandonó la dirección de la CDU y anunció que no se presentará a los próximos comicios. Por otro lado, al conjunto de países con gobiernos de tendencia euroescéptica, tales como Polonia y Hungría, se les unió la tercera economía del euro, Italia. Entre las primeras actuaciones del nuevo gobierno presidido por Giuseppe Conte destacaron la presentación de un borrador de Presupuestos abiertamente incompatible con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como un frontal rechazo a cualquier medida de asilo y refugio[8]. Cabe resaltar que bajo este escenario político en el que los partidos euroescépticos muestran perspectivas al alza, en mayo de 2019 tuvieron lugar las elecciones al Parlamento Europeo, cuyos resultados podrían ser determinantes para la gobernanza del euro.

Al otro lado de las fronteras comunitarias, la hostilidad de Rusia ante la Unión Europea y la OTAN siguió aumentando. Frente a la posible expansión de ambas organizaciones hacia sus tradicionales áreas de influencia, Rusia ha desarrollado una estrategia que combina acciones bélicas, como la anexión de Crimea en 2014, con campañas de ciberataques, desinformación y propaganda. A consecuencia de todo ello se mantienen de manera recíproca importantes sanciones económicas, así como una elevada tensión militar en el mar Báltico y en el mar de Azov[9].

A pesar de las tendencias nacionalistas en Europa, 2019 comenzó con el acuerdo alcanzado entre Grecia y Macedonia para el cambio de la denominación oficial del

6. Para evitar la reinstauración de una frontera física en la isla de Irlanda, la salvaguarda irlandesa obligaría a Reino Unido a permanecer de manera indefinida en la Unión Aduanera en caso de no alcanzarse un acuerdo comercial con la Unión Europea una vez finalizado el periodo transitorio.
7. Durante 2018 se cometieron dos atentados mortales en Francia, en Trèbes y en Estrasburgo. Igualmente se produjo la revuelta de los «chalecos amarillos», iniciada como protesta por el precio de los carburantes, pero que rápidamente derivó en un fenómeno antisistema y violento.
8. Tal y como reflejó la negación de entrada a puerto del barco de rescate *Aquarius,* finalmente acogido por España.
9. Igualmente, la construcción del puente sobre el estrecho de Kerch y los rigurosos controles llevados a cabo por las autoridades rusas han disminuido y ralentizado el tráfico mercante en el mar de Azov, en perjuicio del comercio ucraniano.

segundo a «República de Macedonia del Norte», poniendo fin a décadas de una disputa con raíces históricas y geográficas, y facilitando una próxima entrada del país balcánico al club comunitario.

En relación a Iberoamérica, 2018 fue un año electoralmente convulso en el que la polarización política derivó en el ascenso de fuerzas no tradicionales. Estas economías deberán afrontar profundas reformas estructurales históricamente pendientes para la mejora de las condiciones sociales de los ciudadanos, de la competitividad de los sistemas productivos, y de la eficacia y eficiencia de las administraciones.

Nuevos líderes en Iberoamérica

Tras perder en 2006 y 2012, López Obrador se hizo con la presidencia de México en 2018 enarbolando un programa electoral profundamente reformista, aunque más moderado que en ocasiones anteriores. Por su parte, con una propuesta política antagónica a la del mexicano, Jair Bolsonaro ganó las elecciones en Brasil con un discurso en favor de una amplia liberalización económica y hostil hacia diversos colectivos sociales. Otros países vecinos cuyos liderazgos también cambiaron en 2018 fueron Colombia, con Iván Duque relevando a Juan Manuel Santos, y Cuba, donde Miguel Díaz-Canel se convirtió en el primer presidente ajeno a la familia Castro en los últimos 60 años.

Mientras tanto, la situación política y socioeconómica continuó deteriorándose en Nicaragua, Honduras y Venezuela, provocando crisis humanitarias y migratorias. En este último país, desde comienzos de 2019 coexisten dos figuras presidenciales, con importantes niveles de apoyo en la población, Nicolás Maduro y Juan Guaidó, no habiéndose resuelto el conflicto institucional al cierre de esta Memoria.

En el Magreb, región donde la «Primavera Árabe» iniciada a comienzos de la década en Túnez, el autoritarismo y la falta de oportunidades a consecuencia de la postergación de reformas está derivando en un aumento del malestar social, especialmente entre la población más joven; mientras que en la franja del Sahel no se vislumbra el final a la grave crisis económica, medioambiental, migratoria y de seguridad de los últimos años.

Malestar social en el Magreb

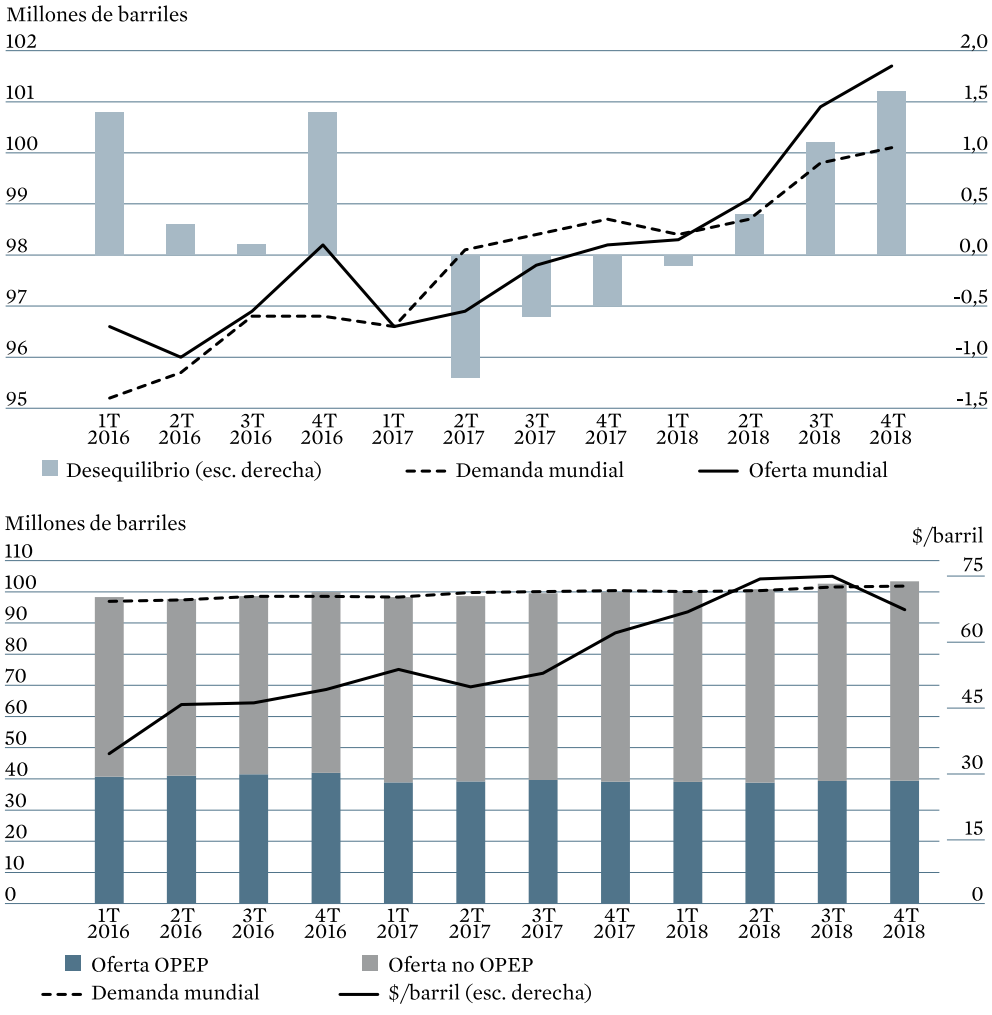
En 2019 tendrá lugar en el continente africano un intenso ciclo electoral que incluirá a países relevantes, tales como Sudáfrica, Túnez, Senegal y Nigeria; mientras que las elecciones previstas en Argelia se han aplazado indefinidamente tras la renuncia de Abdelaziz Buteflika a un quinto mandato presidencial.

En 2018 el precio del barril Brent mantuvo la senda ascendente iniciada el año anterior, aunque con un comportamiento algo más desigual, motivado por diversos factores de oferta (gráfico I-1). Por un lado, entre enero y octubre mostró una tendencia alcista, llegando a alcanzar los 86,3 dólares, el mayor pico diario desde que en junio de 2014 superase los 115 dólares. Esta evolución respondió a la caída de la

Volatilidad en el precio del petróleo

producción de Venezuela y el anuncio de Estados Unidos de la reinstauración de sanciones a las exportaciones de crudo iraní tras su salida del Acuerdo Nuclear. Sin embargo, el anuncio de Arabia Saudí y Rusia de que incrementarían la producción si fuera preciso, así como la concesión por parte de Estados Unidos de una exención temporal de sanciones (los denominados *waivers*) a ocho importadores de petróleo de Irán, entre los que se incluían China e India, provocó un exceso de capacidad que empujó a la baja el precio del barril, cerrando el año en 56,2 dólares. En todo caso, el precio del barril Brent se situó de media en el conjunto de 2018 en 70,9 dólares, frente a los 54,3 dólares del año anterior.

GRÁFICO I-1. DEMANDA, OFERTA Y PRECIO EN EL MERCADO DE PETRÓLEO, 2016-2018
(Millones de barriles/día y dólares/barril)



Fuente: Agencia Internacional de la Energía, *Boletín mensual*, febrero de 2019; Ministerio de Economía y Empresa, Síntesis de indicadores económicos.

En términos generales, la consolidación de Estados Unidos como uno de los tres principales productores de petróleo gracias a la técnica de fracturación hidráulica, ha disminuido el margen de la OPEP (de la que ya no forma parte Catar) y sus aliados para influir en el nivel de precios. No obstante, la volatilidad del mercado se ha incrementado, debido precisamente a que el reducido exceso de capacidad[10] y la escasez de oleoductos del país norteamericano le dificulta responder adecuadamente a los *shocks* de demanda.

Por su parte, la evolución interanual de los precios de las materias primas no energéticas fue ligeramente dispar. Mientras el precio de los metales ascendió un 5,4 por 100, el de los productos agrícolas no alimenticios y el de los alimentos cayeron un 1,0 y un 1,8 por 100, respectivamente.

Los desafíos a los que se enfrenta actualmente la comunidad internacional son diversos y de muy distinta índole, lo que requiere de una mayor colaboración en marcos supranacionales que favorezcan una gobernanza mundial más efectiva. Sin embargo, el número creciente de decisiones unilaterales acaecidas en los últimos años; algunas de ellas ya apuntadas en páginas anteriores tales como el *brexit,* la salida de Estados Unidos de Tratados Nucleares, o la anexión de Crimea por parte de Rusia, pueden suponer un obstáculo para dicha gobernanza.

Hacia un mundo menos multilateral...

Entre tales retos cabe destacar en primer lugar los desarrollos tecnológicos, y más concretamente el proceso de transformación digital que está modificando las formas y los equilibrios tradicionales de organización económica y social. A este respecto, tal y como se señala en el Informe del CES sobre la digitalización de la economía[11], la aparición de un reducido número de empresas multinacionales capaces de cubrir mercados enteros con costes marginales muy bajos está provocando, en mayor o menor medida, disrupciones en casi todos los sectores productivos, impactando tanto en la rentabilidad del resto de las empresas como en el volumen y la calidad del empleo. Asimismo, las plataformas digitales están creciendo rápidamente en detrimento de los operadores tradicionales.

En este contexto, para desarrollar el potencial que ofrece la transición digital en ámbitos que van de la educación a la sanidad, pasando por la gestión de las ciudades o el transporte, se prevé fundamental la implantación de tecnología 5G, la cual incrementará considerablemente la velocidad y conectividad de las redes de comunicación a la vez que rebajará la latencia y el consumo de energía de los dispositivos. Sin embargo, la instalación de las infraestructuras necesarias para el funcionamiento de esta tecnología amenaza con retrasarse en países como Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia o Reino Unido, por el temor a que China aproveche su liderazgo en el sector

10. El exceso de capacidad es el volumen de producción que puede llevarse al mercado en menos de 30 días, pudiendo sostenerse durante al menos 90 días más.
11. Véase el Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*.

para llevar a cabo prácticas de ciberespionaje que pongan en riesgo su seguridad nacional.

Un segundo desafío al que se debe hacer frente es el de la desigualdad. Aunque, desde 1980, a nivel global se haya reducido parcialmente por la salida de la pobreza extrema de amplias capas de la población mundial, e igualmente se haya producido una convergencia entre países, la desigualdad interna en la mayoría de estos ha aumentado (gráfico I-2).

En China e India, las dos principales potencias emergentes, la intensa internacionalización económica llevada a cabo en las últimas décadas mediante su integración en las cadenas globales de producción les ha permitido crecer a tasas elevadas, si bien la desigualdad entre sus habitantes también ha ido en aumento. Aunque este es un fenómeno habitual de los países en vías de desarrollo, en los cuales una vez avanzado el proceso de «industrialización» los ingresos comienzan a distribuirse más equitativamente, el modelo económico en el que ambos países se han apoyado podría verse amenazado en caso de que las crecientes tensiones comerciales, causadas por las sucesivas medidas proteccionistas de Estados Unidos y su erosión al buen funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio[12], acaben desembocando en una guerra comercial a nivel mundial.

El perjuicio que podría suponer a las regiones en desarrollo un retroceso de la globalización se agrava a la luz del cambio demográfico que está teniendo lugar a escala mundial (gráfico I-3). En 2018 los países con ingresos intermedios-bajos y bajos sumaban el 50 por 100 de la población, mientras que en 2050 este porcentaje ascenderá al 58 por 100, y en 2100 alcanzará el 67 por 100 de los más de 11.000 millones de habitantes previstos.

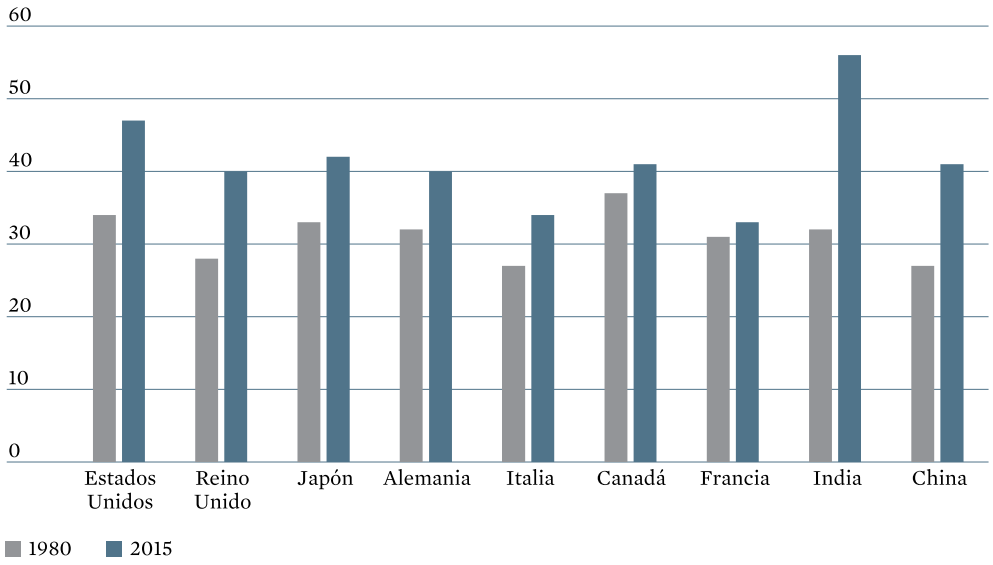
Ante esta dinámica, incluso en el caso de que los flujos comerciales e inversores finalmente no sean obstaculizados, el papel de los movimientos migratorios se antojan necesarios para equilibrar las altas tasas de fertilidad de África y el sur de Asia con el envejecimiento poblacional de los países desarrollados. Sin embargo, el primer acuerdo global en este ámbito que ha supuesto el «Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular», alcanzado el pasado diciembre en Marrakech, finalmente fue rechazado por Estados Unidos, Israel, República Checa, Hungría y Polonia[13]. Ello a pesar de su carácter no vinculante y de perseguir objetivos tales como impedir el tráfico de personas, evitar la separación de familias, o reconocer el derecho de los inmigrantes a recibir sanidad y educación.

Otro desafío mundial abordado en el marco de las Naciones Unidas es el del cambio climático, el cual ha provocado, según la Organización Meteorológica Mundial,

12. Para un análisis más detallado sobre esta cuestión véase el apartado 1.3, *Comercio mundial,* del capítulo I de esta Memoria.
13. Igualmente se abstuvieron en la votación los siguientes países: Argelia, Australia, Austria, Bulgaria, Chile Italia, Letonia, Libia, Liechtenstein, Rumanía, Suiza y Singapur.

GRÁFICO I-2. PARTICIPACIÓN DEL DECIL DE LA POBLACIÓN CON MAYORES INGRESOS EN G-7, CHINA E INDIA, 1980-2015(1)

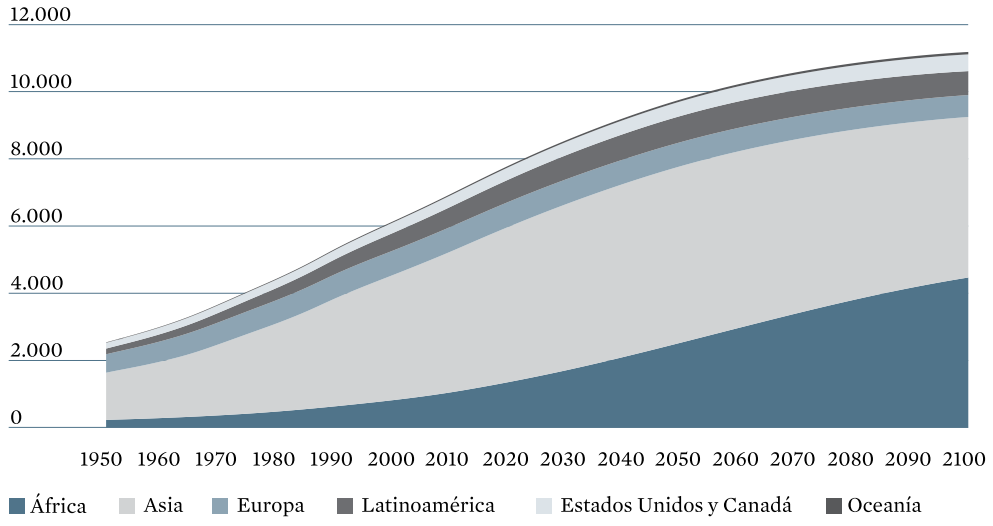
(Porcentaje en el ingreso total)



(1) Por disponibilidad de la fuente, el dato inicial del Reino Unido es de 1979, y los datos finales los siguientes: Italia, 2009; Japón y Canadá, 2010; Alemania, 2013, y Francia, Reino Unido y Estados Unidos, 2014.
Fuente: elaboración propia con datos del *World Wealth and Income Database.*

GRÁFICO I-3. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL, 1950-2100

(Millones de habitantes)



Fuente: elaboración propia con datos del *World Population Prospects: The 2017 Revision.* Naciones Unidas.

que en el periodo 2014-2018 la temperatura media global haya sido 1,04 ºC superior a la registrada en niveles preindustriales (1850-1900). Así, en diciembre de 2018 se celebró la COP24 en la ciudad polaca de Katowice, donde la aprobación del libro de reglas del Acuerdo de París supuso la entrada en vigor de parte de la normativa vinculada al acuerdo climático. Sin embargo, la gobernanza medioambiental puede resentirse durante los próximos años si Estados Unidos, segundo emisor de gases de efecto invernadero, termina abandonando definitivamente el Acuerdo de París e impulsa a otros países a hacer lo mismo. En esta línea, tras la victoria electoral de Jair Bolsonaro, Brasil renunció a la presidencia de la COP25, cuya organización ha sido finalmente asumida por Chile.

En este contexto en el que el multilateralismo estatal parece ralentizarse, las ciudades están emergiendo como actores cada vez más participativos, fomentando la gobernanza global multinivel. Abiertas, internacionalizadas, y propulsoras de desarrollo social, comercial, científico y cultural, las áreas urbanas ya aglutinan en torno al 80 por 100 del PIB mundial y el 55 por 100 de la población, porcentaje que alcanza el 75 por 100 en la Unión Europea y el 82 por 100 en Estados Unidos, donde numerosos alcaldes han anunciado medidas para contrarrestar la política climática y migratoria de la Administración Trump.

... y con mayor participación de las ciudades

Un reflejo de esta tendencia es la iniciativa *Urban 20* (U20), lanzada a finales de 2017 bajo el auspicio de la presidencia argentina del G-20. El objetivo de U20 es la fijación de una postura común por parte de las principales ciudades del mundo[14] en desafíos globales tales como el cambio climático, la evolución del mercado laboral, la integración social o la seguridad alimentaria; proponiendo soluciones conjuntas y recomendaciones a los gobiernos estatales.

1.2. ECONOMÍA INTERNACIONAL

En 2018 la actividad económica mundial consiguió mantener el ritmo de crecimiento de los últimos años, con un aumento del 3,6 por 100, tan solo dos décimas porcentuales menor que el del año anterior (cuadro I-1). Tal y como viene ocurriendo en las últimas décadas, el crecimiento de las economías en desarrollo fue más intenso que el de las economías avanzadas, expandiéndose las primeras en su conjunto un 4,5 por 100 mientras las segundas se limitaron a un 2,2 por 100[15]. No obstante, la brecha de crecimiento entre ambos bloques se mantuvo inusualmente estrecha, pues los 2,3 puntos existentes son el tercer diferencial más bajo desde inicios de siglo, circunstancia

14. *Urban 20* está integrada por 25 ciudades: Beijing, Berlín, Buenos Aires, Chicago, Durban, Hamburgo, Yakarta, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Madrid, Melbourne, Ciudad de México, Milán, Montreal, Moscú, Nueva York, París, Río de Janeiro, Roma, Sao Paulo, Seúl, Sydney, Tokio y Tshwane.
15. 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.

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL*, 2001-2020
(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	2001-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019(p)	2020(p)
Producción mundial	3,9	4,3	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4	3,8	3,6	3,3	3,6
Países avanzados	1,7	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Países emergentes y en desarrollo	6,2	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	4,4	4,8
Comercio mundial	3,9	7,3	3,1	3,6	3,9	2,8	2,2	5,4	3,8	3,4	3,9
Importación											
Países avanzados	3,4	5,3	1,7	2,5	3,9	4,9	2,5	4,3	3,3	3,0	3,2
Países emergentes y en desarrollo	5,0	11,6	5,4	5,2	4,3	–1,0	1,8	7,5	5,6	4,6	5,3
Exportación											
Países avanzados	3,5	6,1	2,9	3,2	3,9	3,8	1,8	4,4	3,1	2,7	3,1
Países emergentes y en desarrollo	4,5	8,9	3,6	4,7	3,2	1,4	2,9	7,2	4,3	4,0	4,8

* De bienes y servicios.
(p) Previsión.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2019.

en la que está influyendo de manera determinante la ligera pero constante desaceleración de China inherente a su transición económica.

Entre los factores que más influyeron positivamente en la evolución económica global destacan el repunte de Estados Unidos impulsado por la aplicación de su reforma fiscal expansiva, la consolidación del crecimiento de la Unión Europea apoyada en la política del BCE, así como el alza moderada en los precios de las materias primas, de la que se han beneficiado la mayoría de los países productores. Por el contrario, los principales elementos que han frenado, especialmente en el segundo semestre del año, la dinámica ascendente registrada desde finales de 2016 han sido el deterioro de las condiciones financieras en los países emergentes, fruto de la normalización monetaria de Estados Unidos, la desaceleración del comercio internacional[16], el endurecimiento de las regulaciones en China, los diversos desastres naturales en Japón, así como las graves tensiones macroeconómicas en potencias regionales como Argentina, Irán y Turquía.

Las estimaciones del FMI apuntan a que el crecimiento mundial decaerá en 2019 al 3,3 por 100, lastrado principalmente por los efectos de la escalada arancelaria ya iniciada, el agotamiento del impulso fiscal de Estados Unidos, y el progresivo endurecimiento del acceso a financiación por parte de los países emergentes. A su vez, el organismo internacional alerta de que tal predicción podría empeorar significativamente si se consumaran riesgos tales como el agravamiento de las tensiones comerciales, la salida de Reino Unido de la Unión Europea sin acuerdo, una crisis bancaria en Italia, o el aumento de las vulnerabilidades financieras en China.

16. Para un análisis detallado véase el apartado 1.3, *Comercio mundial,* del capítulo I de esta Memoria.

1.2.1. Economías avanzadas

El conjunto de las economías avanzadas creció el mencionado 2,2 por 100 (cuadro I-2), dos décimas porcentuales menos que en 2017, a causa de la desaceleración del gasto en inversión (con la notable excepción de Estados Unidos) y, en menor medida, del consumo privado. De cara a los próximos años, el progresivo envejecimiento poblacional y el lento aumento de la productividad laboral amenazan con un debilitamiento crónico de la actividad económica en este bloque, con tasas de crecimiento inferiores al 2,0 por 100.

A lo largo de 2018 Estados Unidos fue, con diferencia, la potencia desarrollada que experimentó un mayor dinamismo. Impulsado por una política fiscal procíclica basada en una notable reducción de impuestos combinada con un aumento del gasto público, especialmente militar, el país norteamericano logró un crecimiento del 2,9 por 100, lo que supone una aceleración de siete décimas porcentuales con respecto al año anterior. Igualmente, en este contexto económico alcista cabe reseñar que la tasa de desempleo cayó al 3,9 por 100, el nivel más bajo registrado desde 1969. Sin embargo, aunque a mediados de 2019 encadenará el ciclo expansivo más largo de su historia, se espera que la economía estadounidense empiece a moderar su crecimiento a medida que se reviertan los estímulos fiscales y, junto a otros factores, la pérdida de competitividad de ciertas exportaciones (especialmente las de alto contenido en acero y aluminio) decaigan por la imposición de aranceles sobre sus componentes.

Estados Unidos se erige en impulsor de la economía mundial

Por cuarto año consecutivo la Unión Europea consiguió crecer por encima del 2,0 por 100 en 2018, en concreto un 2,1 por 100, frente al 2,7 por 100 del año anterior[17]. En un contexto en el que la subida del precio del petróleo y diversas circunstancias nacionales lastraron a algunas de las principales economías de la zona euro[18], los principales motivos por los que la desaceleración se limitó a seis décimas porcentuales fueron una mejora de los mercados financieros y de trabajo (tal y como refleja la caída de la tasa de paro a su nivel más bajo de este siglo), así como la continuidad de la política acomodaticia por parte del BCE. Sin embargo, la previsión para 2019 indica que la actividad económica comunitaria crecerá un 1,6 por 100, arrastrada por el creciente proteccionismo comercial y la atonía particularmente acusada de Alemania e Italia.

La Unión Europea mantiene su senda de crecimiento

17. Estos datos, correspondientes al FMI, difieren de los publicados por la Comisión Europea en sus previsiones de primavera, que apuntan a un crecimiento del 2 por 100 en 2018.
18. Para un análisis más detallado véase el apartado 2.1, *Situación económica y perspectivas de la Unión Europea,* del capítulo I de esta Memoria.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2001-2020
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2001-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019(p)	2020(p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	3,9	4,3	3,5	3,5	3,6	3,4	3,4	3,8	3,6	3,3	3,6
Países avanzados	1,7	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,4	2,2	1,8	1,7
Estados Unidos	1,7	1,6	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,2	2,9	2,3	1,9
Japón	0,6	–0,1	1,5	2,0	0,4	1,2	0,6	1,9	0,8	1,0	0,5
Canadá	1,9	3,1	1,8	2,3	2,9	0,7	1,1	3,0	1,8	1,5	1,9
Unión Europea	1,6	1,8	–0,3	0,3	1,9	2,4	2,1	2,7	2,1	1,6	1,7
Alemania	0,9	3,7	0,7	0,6	2,2	1,5	2,2	2,5	1,5	0,8	1,4
Francia	1,3	2,2	0,3	0,6	1,0	1,1	1,2	2,2	1,5	1,3	1,4
Italia	0,3	0,6	–2,8	–1,7	0,1	0,9	1,1	1,6	0,9	0,1	0,9
Reino Unido	1,6	1,6	1,4	2,0	2,9	2,3	1,8	1,8	1,4	1,2	1,4
España	2,2	–1,0	–2,9	–1,7	1,4	3,6	3,2	3,0	2,5	2,1	1,9
Zona euro	1,2	1,6	–0,9	–0,2	1,4	2,1	2,0	2,4	1,8	1,3	1,5
Países en desarrollo y emergentes	6,2	6,4	5,4	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	4,4	4,8
África del Norte y Oriente Medio(1)	5,1	4,4	4,8	2,6	2,9	2,6	5,2	2,2	1,8	1,5	3,2
África Subsahariana	5,9	5,3	4,7	5,2	5,1	3,2	1,4	2,9	3,0	3,5	3,7
Asia emergente	8,4	7,9	7,0	6,9	6,8	6,8	6,7	6,6	6,4	6,3	6,3
China	10,5	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,8	6,6	6,3	6,1
Iberoamérica	3,2	4,6	2,9	2,9	1,3	0,3	–0,6	1,2	1,0	1,4	2,4
Europa central y oriental	3,9	6,7	2,6	4,9	3,9	4,8	3,3	6,0	3,6	0,8	2,8
Comunidad de Estados Independientes	5,5	5,3	3,6	2,5	1,0	–1,9	0,8	2,4	2,8	2,2	2,3
Rusia	4,8	5,1	3,7	1,8	0,7	–2,5	0,3	1,6	2,3	1,6	1,7
Inflación (variación interanual del IPC)											
Países avanzados	2,0	2,7	2,0	1,4	1,4	0,3	0,8	1,7	2,0	1,6	2,1
Estados Unidos	2,4	3,1	2,1	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,4	2,0	2,7
Japón	–0,3	–0,3	–0,1	0,3	2,8	0,8	–0,1	0,5	1,0	1,1	1,5
Canadá	2,0	2,9	1,5	0,9	1,9	1,1	1,4	1,6	2,2	1,7	1,9
Unión Europea	2,4	3,1	2,6	1,5	0,5	0,1	0,2	1,7	1,9	1,6	1,7
Alemania	1,6	2,5	2,2	1,6	0,8	0,7	0,4	1,7	1,9	1,3	1,7
Francia	1,9	2,3	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	1,2	2,1	1,3	1,5
Italia	2,2	2,9	3,3	1,2	0,2	0,1	–0,1	1,3	1,2	0,8	1,2
Reino Unido	2,1	4,5	2,8	2,6	1,5	0,0	0,7	2,7	2,5	1,8	2,0
España	2,8	3,2	2,4	1,4	–0,2	–0,5	–0,2	2,0	1,7	1,2	1,6
Zona euro	2,1	2,7	2,5	1,3	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,3	1,6
Países en desarrollo y emergentes	6,6	7,1	5,8	5,5	4,7	4,7	4,2	4,3	4,8	4,9	4,7
África del Norte y Oriente Medio(1)	7,1	9,3	9,8	9,2	6,7	5,4	4,7	6,4	10,4	9,7	9,3
África Subsahariana	9,9	9,3	9,2	6,6	6,4	7,0	11,2	11,0	8,5	8,1	7,4
Asia emergente	4,3	6,5	4,6	4,6	3,4	2,7	2,8	2,4	2,6	2,8	3,1
China	2,1	5,4	2,6	2,6	2,0	1,4	2,0	1,6	2,1	2,3	2,5
Iberoamérica	5,8	5,2	4,6	4,6	4,9	5,5	5,6	6,0	6,2	6,5	5,1

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2001-2020 *(continuación)*
(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2001-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019(p)	2020(p)
Europa central y oriental	10,2	5,5	6,1	4,5	4,1	3,2	3,2	6,2	8,7	9,0	7,5
Comunidad de Estados Independientes	12,1	9,8	6,2	6,5	8,1	15,5	8,3	5,5	4,5	5,7	5,0
Rusia	12,5	8,4	5,1	6,8	7,8	15,5	7,1	3,7	2,9	5,0	4,5
Paro (tasa de paro)											
Países avanzados	6,5	8,0	8,0	7,9	7,3	6,7	6,2	5,6	5,1	5,0	4,9
Estados Unidos	6,1	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,4	3,9	3,8	3,7
Japón	4,7	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	2,8	2,4	2,4	2,4
Canadá	7,1	7,5	7,3	7,1	6,9	6,9	7,0	6,3	5,8	5,9	6,0
Unión Europea(2)	8,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6	6,9	6,6	6,3
Alemania	8,8	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6	4,2	3,8	3,4	3,4	3,3
Francia	8,6	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	9,4	9,1	8,8	8,4
Italia	7,8	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7	11,3	10,6	10,7	10,5
Reino Unido	5,7	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	4,4	4,1	4,2	4,4
España	11,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,2	14,1
Zona euro	8,8	10,2	11,4	12,0	11,6	10,9	10,0	9,1	8,2	8,0	7,7

(p) Previsión.
(1) Incluye a Pakistán y Afganistán.
(2) Datos de la Comisión Europea.
Las cifras que ofrece el FMI, recogidas en este cuadro, no siempre coinciden con las oficiales de cada país o áreas regionales.
Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial.* Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2019.

Los desastres naturales ralentizan la actividad en Japón

Tras un 2017 en el que la estrategia implementada por el gobierno japonés para dinamizar la economía nacional empezaba a obtener resultados satisfactorios, una sucesión de catástrofes naturales[19] que frenó la producción industrial y redujo el consumo de los hogares moderó el crecimiento al 0,8 por 100. En cuanto a las estimaciones futuras, si bien ciertas medidas fiscales adicionales y las cuantiosas inversiones destinadas a la celebración de los Juegos Olímpicos de Tokio empujarán en 2019 la expansión económica al 1,0 por 100, a partir de 2020 las tasas se estancarán previsiblemente en torno al 0,5 por 100, fruto de la progresiva contracción de la fuerza laboral y del aumento del impuesto al consumo.

1.2.2. Economías emergentes y en desarrollo

El crecimiento del 4,5 por 100 experimentado por el bloque de países emergentes es el tercero más bajo en la última década, tras experimentar una desaceleración de tres décimas porcentuales. Tal circunstancia vino propiciada por el endurecimiento de las condiciones financieras derivado de la normalización monetaria emprendida por

19. En julio las inundaciones en el oeste del país obligaron a evacuar a 5 millones de habitantes, mientras que en septiembre el tifón Jebi afectó gravemente a la región de Osaka, y un terremoto de magnitud 6,7, a la isla de Hokkaido.

Estados Unidos, lo que a su vez agudizó debilidades intrínsecas de varias potencias regionales, tales como los déficit crónicos por cuenta corriente o sus elevados endeudamientos en moneda extranjera. La evolución prevista para 2019 es que el dinamismo permanezca prácticamente inalterado, para posteriormente volver a una senda de crecimiento cercana al 5,0 por 100.

China e India continuaron impulsando el bloque emergente

La actividad económica de Asia en desarrollo consiguió mantener un elevado ritmo de crecimiento, el más alto entre las regiones emergentes, apoyada en la solidez mostrada tanto por China como por India.

En 2018 la economía china creció un 6,6 por 100, apenas dos décimas porcentuales menos que el año anterior, lo cual puede considerarse un dato satisfactorio, dadas las reformas regulatorias llevadas a cabo que afectaron a la inversión en infraestructuras y al gasto en bienes de consumo. No obstante, a partir de 2019 sí se estima que su crecimiento se resienta por un mayor impacto de los aranceles estadounidenses, lo que unido a la continuidad del proceso transformador de su modelo productivo en favor del consumo privado y los servicios, abocará presumiblemente su senda de crecimiento a tasas inferiores al 6,0 por 100.

Por su parte, el programa de reformas estructurales emprendido por el gobierno de Narendra Modi, especialmente en el sector agrícola, ha impulsado el crecimiento de India un 7,1 por 100, tasa solamente superada en esta área geográfica por Bangladesh, Camboya y Vietnam. Igualmente, las previsiones apuntan hacia una tendencia alcista fomentada por unas políticas monetaria y fiscal expansivas; si bien todavía deben corregirse ciertas debilidades, tales como, entre otros aspectos, la escasa incorporación femenina al mercado laboral o la intensa desigualdad para lograr un crecimiento más equilibrado.

El endurecimiento de las condiciones financieras internacionales fue uno de los principales factores que impidió a Iberoamérica consolidar su senda de recuperación, logrando un incremento de tan solo el 1,0 por 100.

La crisis argentina frenó la recuperación de Iberoamérica

Así, mientras México y Brasil tuvieron un comportamiento moderadamente positivo, la actividad económica en Argentina cayó un 2,5 por 100. En relación a este país cabe destacar que la salida de capitales, sumada a la menor entrada de divisas por exportaciones a causa de la peor sequía en 40 años, provocó una crisis financiera en la que el peso se devaluó un 50,6 por 100 y el FMI tuvo que intervenir mediante un préstamo de 57.000 millones de dólares. Mientras tanto, el grave deterioro en el que la economía de Venezuela se encuentra inmersa desde 2014 se intensificó tras un retroceso en su crecimiento del 18 por 100.

De cara a 2019 se prevé un ligero repunte regional, creciente durante los años posteriores, empujado por las buenas perspectivas de la economía brasileña (que

después de cinco años volvería a crecer más de un 2,0 por 100) y por la progresiva recuperación argentina.

A pesar de las diversas sanciones internacionales que pesan sobre su economía, en 2018 Rusia logró impulsar su crecimiento hasta el 2,3 por 100 gracias al aumento de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo y a la celebración del Mundial de Fútbol. En términos positivos también cabe subrayar la contención de la inflación, mal endémico del país, que en 2018 logró fijarse en el mínimo histórico del 2,9 por 100. Tal y como suele ser habitual por la fuerte dependencia del comercio y las remesas rusas, el conjunto del resto de países de la Comunidad de Estados Independientes experimentaron una evolución similar a la de la potencia regional, en concreto un alza del 3,9 por 100, a la que también contribuyó el gradual fortalecimiento de la economía ucraniana. Sin embargo, en los próximos años se espera que el dinamismo de Rusia, y por extensión de este bloque geográfico, se enfríe a consecuencia de unos precios energéticos más moderados y el impacto de problemas persistentes, tales como la escasa diversificación productiva, el decrecimiento demográfico y unas infraestructuras insuficientes.

El petróleo impulsó el crecimiento de Rusia...

Las economías de los países del Norte de África y Oriente Medio experimentaron en 2018 un aumento promedio del 1,8 por 100, cuatro décimas porcentuales inferior al del año anterior. No obstante, el principal motivo de esta desaceleración conjunta reside en la caída del 3,9 por 100 del PIB de Irán, inducida por la combinación de las sanciones estadounidenses[20] con las debilidades intrínsecas del sistema económico, pues vecinos relevantes como Argelia, Egipto y Arabia Saudí mejoraron, en distinto grado, sus datos de crecimiento. Análogamente, el dinamismo de esta área continuará erosionándose en 2019 en caso de que se cumplan las perspectivas que apuntan a un retroceso del 6,0 por 100 de la economía iraní.

... pero no el de Irán

Otra potencia regional inmersa en un contexto económico adverso fue Turquía[21], cuya ralentización de 4,8 puntos porcentuales del pasado año podría empeorar en 2019 con una contracción del 2,5 por 100. El elevado endeudamiento en dólares y el estructural déficit por cuenta corriente lo convirtió en un país especialmente vulnerable a las restricciones de financiación en los mercados internacionales, situación a su vez agravada por las tensiones diplomáticas y comerciales con Estados Unidos, especialmente agudas durante un mes de agosto de 2018 en el que la lira turca se devaluó un 23,5 por 100.

20. Para un análisis más detallado véase el apartado 1.1, *Marco económico y geopolítico,* del capítulo I de esta Memoria.
21. El FMI no incluye a Turquía en el bloque de países del Norte de África y Oriente Medio.

Disparidades crecientes en África Subsahariana

Por último, la actividad económica del África Subsahariana se aceleró una décima porcentual, lo que se tradujo en una expansión del 3,0 por 100. El tímido avance del 0,8 por 100 de Sudáfrica, lastrado por ineficiencias estructurales que frenan la inversión y la productividad, contrastó con la evolución de países cada vez más importantes en la región, como son Etiopía, Costa de Marfil, Tanzania y Senegal, todos ellos con crecimientos superiores al 6,0 por 100. A este respecto cabe advertir acerca de las divergencias que se están produciendo en el continente, pues aunque las perspectivas para 2024 son que la mayoría de los países hayan estabilizado su ritmo de expansión por encima del 4,0 por 100, algunos de los de menor nivel de desarrollo, tales como Burundi o Lesotho, ni siquiera alcancen el 2,0 por 100.

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.

Entrada en vigor de la reforma fiscal en Estados Unidos

En Estados Unidos la entrada en vigor de la reforma fiscal denominada *Tax Cuts and Jobs Act* introdujo, entre otras medidas, un recorte generalizado en todos los tramos del impuesto sobre la renta (el tipo máximo bajó del 39,6 al 37,0 por 100) y del tipo impositivo sobre sociedades del 35 al 21 por 100, la deducción por inversiones en activos fijos, y un menor gravamen sobre la repatriación de capitales. Esta ley, sumada al acuerdo alcanzado entre los partidos republicano y demócrata para elevar el techo de gasto en 296.000 millones de dólares, intensificó el dinamismo económico del país norteamericano (cuadro I-2), pero también sus desequilibrios fiscales. Así, en 2018 el déficit y la deuda pública alcanzaron respectivamente el 4,3 por 100 y el 105,8 por 100 del PIB, previendo el FMI que este último dato supere en 2024 el 110 por 100.

Por su parte, la Reserva Federal, en la que Jerome Powell asumió la presidencia en sustitución de Janet Yellen, continuó con el endurecimiento monetario iniciado dos años atrás. De tal manera, elevó el tipo de interés 100 puntos básicos, situándolo en la franja de entre 2,25 y 2,5 por 100, aunque el propio organismo anunció a comienzos de 2019 que en el presente año no se llevarían a cabo nuevas alzas. Igualmente, en la misma línea de normalización monetaria, a lo largo de 2018 redujo su balance en 375.000 millones de dólares mediante el cese gradual de la reinversión de activos.

El BCE continúa con su política acomodaticia

En la Unión Europea por tercer año consecutivo el BCE mantuvo anclado el tipo de interés en el 0,0 por 100. Además, su Consejo de Gobierno anunció, haciendo uso de una política de comunicación proactiva destinada a reducir la volatilidad financiera, que

no se producirá ningún cambio hasta, como mínimo, finales de 2019, cuando se espera que la tasa de inflación se estabilice alrededor del 2,0 por 100. Por el contrario, los estímulos no convencionales sí se limitaron de manera gradual. Así, la institución monetaria redujo en enero de 2018 el importe de la compra mensual de títulos de 60.000 millones de euros a 30.000, los rebajó nuevamente a 15.000 millones en octubre, para finalmente, en enero de 2019, dejar de adquirir bonos en el marco del Programa de Compra de Activos, cuya cartera ha llegado a alcanzar los 2,5 billones de euros. En cualquier caso, se seguirán reinvirtiendo los vencimientos de los activos durante el tiempo necesario para mantener unas condiciones favorables de liquidez, e igualmente en septiembre de 2019 empezará a implementarse una tercera serie de operaciones trimestrales de financiación a largo plazo con objetivo específico (denominada TLTRO-III por sus siglas en inglés).

Con respecto a la política fiscal de la zona euro, la senda decreciente del déficit, iniciada en 2010 por medio de un mayor equilibrio presupuestario y vigor económico, se mantuvo un año más, alcanzando el 0,6 por 100 del PIB, limitándose la deuda pública al 85 por 100 del PIB. Sin embargo, los planes nacionales para 2019 apuntan hacia un giro ligeramente expansivo de la política fiscal que conllevaría la ruptura de dicha senda con un aumento del déficit de cuatro décimas[22].

En Japón, en materia monetaria, el Banco de Japón apenas modificó la política ultraexpansiva inherente a la estrategia gubernamental destinada a revertir la atonía económica que experimenta el país desde hace dos décadas (conocida popularmente como «Abenomics»). De tal manera, mantuvo el tipo de interés de referencia en la horquilla de entre el –0,1 y el 0,0 por 100, el objetivo de la rentabilidad del bono a 10 años en el 0,0 por 100 (aunque admitiendo una banda de desviación más amplia en la curva de rendimiento), así como el programa de compra de deuda pública y fondos cotizados a un ritmo anual de 80 y 6 billones de yenes, respectivamente; el cual se mantendrá hasta que la inflación se estabilice en el 2,0 por 100.

Medidas frente al declive de la fuerza laboral en Japón

En cuanto a la política fiscal tampoco se produjeron novedades significativas, aunque para 2019 sí está previsto que el impuesto al consumo ascienda del 8 al 10 por 100, lo que será compensado con un gasto público que por primera vez superará los 100 billones de yenes. A este respecto, algunos de los servicios que incrementarán en mayor medida sus recursos serán los de guardería y educación preescolar, con el fin de fomentar una mayor inserción femenina en un mercado laboral en declive por el acusado envejecimiento poblacional y descenso demográfico. Para afrontar este mismo problema, en 2019 entrará en vigor un nuevo programa que permitirá la llegada de

22. Para un análisis más detallado de la política económica de la Unión Europea véase el apartado 2.2, *Políticas económicas,* del capítulo I de esta Memoria.

345.000 trabajadores extranjeros, cuyo peso ha sido tradicionalmente muy bajo en Japón; y se seguirá intensificando la introducción de la robótica y la inteligencia artificial en los procesos productivos en el marco de la Sociedad 5.0, iniciativa lanzada por el Gobierno y la federación empresarial Keidanren para trasladar el beneficio de los actuales desarrollos tecnológicos al conjunto de los ciudadanos.

Endurecimiento de las regulaciones en China

En China, con el fin de reducir las vulnerabilidades del sistema financiero y el alto endeudamiento, especialmente empresarial, cifrado por el Banco Internacional de Pagos en el 252,7 por 100 del PIB, las autoridades endurecieron la regulación del sector inmobiliario y de la intermediación financiera no regulada, cuyo peso bajó del 87 al 70 por 100 del PIB. La denominada «banca en la sombra», sistema paralelo de financiación privada, había incrementado su importancia en años anteriores, favorecida por la preferencia de la mayoritaria banca estatal en financiar empresas públicas, por lo general menos eficientes que las privadas. Precisamente la modernización del sector empresarial público es todavía una de las tareas pendientes por parte del país asiático, junto a la facilitación de la inversión extranjera directa, una mayor protección de la propiedad intelectual, y la reducción de la burocracia y la corrupción.

Con una visión a más largo plazo China continúa implementando su programa «Made in China 2025» (recuadro I-1) y el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda, el cual ya tiene el respaldo de 125 países y ha movilizado 70.000 millones de euros para 283 proyectos de infraestructuras de transporte, energéticas y de telecomunicaciones[23].

Recomendaciones del FMI...

En opinión del FMI[24], tal y como expuso en su Reunión de Primavera de 2019, la prioridad a nivel global debe ser estimular el crecimiento del producto potencial, mejorar la inclusividad y reforzar la resiliencia. Para este fin serían necesarias políticas monetarias que acerquen las tasas de inflación a los objetivos fijados por los bancos centrales, políticas fiscales que sostengan la demanda sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda pública, y políticas financieras macroprudenciales que apuntalen la solidez de los balances y aborden las vulnerabilidades.

Más concretamente, en los países avanzados el FMI aboga por mantener una política monetaria acomodaticia que impulse la inflación y, en caso de que no haya un importante freno al crecimiento, emprender una política fiscal que empiece a reducir gradualmente la deuda pública sin disminuir la inversión en aprendizaje permanente, investigación y desarrollo. A las economías emergentes les recomienda anclar las expectativas inflacionarias, especialmente en aquellos casos en los que haya habido

23. Para un análisis más detallado de la Nueva Ruta de la Seda, véase este mismo apartado de la Memoria CES 2017.
24. Fondo Monetario Internacional (2019), *Perspectivas de la Economía Mundial: Desaceleración del crecimiento, precaria recuperación.*

intensas depreciaciones de la moneda, y garantizar una deuda sostenible combinando un incremento de los ingresos con una racionalización de los subsidios y el gasto ordinario. En cuanto a los países en desarrollo de bajo ingreso, el organismo multilateral les insta a incrementar su resiliencia ante los *shocks* externos, reforzando las políticas monetarias y preservando la flexibilidad de los tipos de cambio. Igualmente, a estos últimos también les anima a fortalecer la seguridad jurídica y reducir las barreras comerciales en favor de una mayor inversión privada, así como a construir infraestructuras que les permitan combatir los efectos del cambio climático.

Finalmente, con respecto a políticas multilaterales, el FMI considera que las autoridades deben cooperar para resolver los desacuerdos comerciales sin levantar barreras de ningún tipo, fortalecer las regulaciones financieras iniciadas tras la crisis, mejorar la eficacia de la tributación internacional contra la evasión fiscal, y frenar las prácticas corruptas que están erosionando la confianza en gobiernos e instituciones.

... y del G-20

En el décimo aniversario de la primera cumbre de líderes del G-20[25], los jefes de Estado y de Gobierno de las principales economías mundiales celebraron, en diciembre de 2018, su reunión anual en Buenos Aires. Las principales propuestas tratadas en la capital argentina giraron en torno al diseño de un mercado laboral inclusivo, equitativo y sostenible, apoyado en el trabajo decente, el desarrollo de habilidades y el diálogo social; la atracción de capitales privados para la inversión en infraestructuras, y la sostenibilidad alimentaria mediante el impulso de las zonas rurales y de la agricultura sostenible, optimizando a su vez las cadenas de valor agroalimentarias globales. Igualmente se recordó que todas estas medidas deben llevarse a cabo desde una perspectiva transversal de género, prosiguiendo con iniciativas contrarias a cualquier tipo de discriminación hacia mujeres y niñas. Por último, el G-20 reconoció que el actual sistema de comercio multilateral no está cumpliendo sus objetivos, mostrando su apoyo a una reforma de la OMC para mejorar su funcionamiento.

1.3. COMERCIO MUNDIAL

Según la Organización Mundial del Comercio[26] (OMC), el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2018 un 3,0 por 100. Ello supone una desaceleración de 1,6 puntos porcentuales con respecto a 2017, propiciada por una menor demanda

25. 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.
26. OMC, Comunicado 837, del 2 de abril de 2019. La OMC no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios.

de importaciones en Europa y Asia, así como una caída del ratio de elasticidad del comercio con respecto al PIB del 1,5 al 1,0.

Desaceleración del comercio mundial

Entre los factores explicativos de esta tendencia negativa, agudizada durante el cuarto trimestre del año, se encuentran el debilitamiento de la actividad económica mundial, la volatilidad de los mercados financieros y el cambio de sesgo de la política monetaria en algunos países desarrollados, si bien por encima de todos ellos sobresale el aumento de las restricciones comerciales.

A este respecto, entre los meses de octubre de 2017 y 2018, los miembros de la OMC[27] introdujeron 137 medidas restrictivas, frente a las 108 del periodo anterior, cobrando especial importancia el hecho de que los flujos comerciales afectados por tales medidas alcanzaron los 588.300 millones de dólares, cifra que multiplica por siete la registrada en el periodo anterior. Por el contrario, si bien las medidas facilitadoras aumentaron de 128 a 162, el valor comercial abarcado por las mismas se limitó a 295.600 millones. En cuanto a los países del G-20[28], entre mayo y octubre de 2018 las medidas restrictivas aprobadas fueron 40, 24 más que en el mismo periodo del año anterior, las cuales afectaron a 481.000 millones de dólares de flujos comerciales, mientras que el valor abarcado por las 33 nuevas medidas facilitadoras se quedó en los 216.000 millones.

Uno de los principales responsables de esta dinámica ha sido Estados Unidos, cuya política proteccionista se endureció a lo largo de 2018 en busca de un doble objetivo. Por un lado, reducir el elevado déficit comercial en bienes y, más concretamente, los saldos negativos bilaterales con China y la Unión Europea, los cuales en 2017 supusieron el 66,1 por 100 del total. Por el otro, intentar frenar un ascenso tecnológico chino que a largo plazo amenaza su hegemonía geopolítica y económica, tal y como demuestra el hecho de que el 62,0 por 100 de los productos chinos afectados por los aranceles establecidos en julio y agosto eran de alta o muy alta tecnología. Para tal propósito, Estados Unidos ha combinado medidas tradicionales como la imposición de aranceles a las importaciones (recuadro I-2), con otras destinadas a erosionar el funcionamiento de los mecanismos multilaterales de diálogo. En esta línea, desde comienzos de 2017 lleva bloqueando la renovación de miembros del Órgano de Apelación de la OMC, de tal manera que en caso de no revertirse dicha situación, a partir del próximo mes de diciembre ya no podrá adoptar ninguna decisión al no alcanzar el quórum mínimo de tres miembros. No obstante, cabe destacar que, a pesar de todas estas medidas, el déficit por cuenta corriente de Estados Unidos se mantuvo por tercer año consecutivo en el 2,3 por 100 del PIB, apuntando las previsiones del FMI a

27. Informe de la OMC sobre la vigilancia del comercio, de 11 de diciembre de 2018.
28. Vigésimo Informe de la OMC sobre vigilancia de las medidas comerciales adoptadas por el G-20, de 22 de noviembre de 2018.

RECUADRO I-2. ESCALADA ARANCELARIA DURANTE 2018

Recién comenzado 2018 Estados Unidos impuso aranceles del 20 y el 30 por 100 sobre ciertos modelos de lavadoras y paneles solares, respectivamente, intensificándose en marzo el giro proteccionista mediante la imposición de tarifas a las compras de acero y aluminio del 25 y el 10 por 100, respectivamente, alegando motivos de seguridad nacional, causa permitida excepcionalmente por la OMC, aunque con poca justificación en tiempos de paz. Ello provocó la reacción inmediata de China en forma de aranceles por valor de 3.000 millones de dólares; mientras que México, Canadá y la Unión Europea, una vez que en junio también se vieron afectados tras finalizar su exclusión temporal de estas medidas, fijaron aranceles sobre bienes estadounidenses por valor de 3.000, 12.800 y 2.800 millones de dólares, respectivamente, que en el caso europeo afectaban en torno a cien productos, algunos de los cuales tan emblemáticos como el Bourbon, los pantalones Levi's o las motos Harley-Davidson.

Entre julio y agosto la escalada proteccionista entre el país norteamericano y el asiático continuó elevándose con la aprobación recíproca de aranceles del 25 por 100 sobre 992 productos estadounidenses y 1.097 chinos. En septiembre la tensión se agravó con el establecimiento por parte de Estados Unidos de aranceles del 10 por 100 sobre otros 6.000 productos chinos, seguida de la correspondiente respuesta de China a través de aranceles de entre el 5 y el 10 por 100 sobre más de 5.200 productos estadounidenses. En total, a lo largo de 2018 Estados Unidos estableció aranceles sobre importaciones chinas por valor de 253.000 millones de dólares, mientras que China lo hizo sobre importaciones estadounidenses por valor de 113.000 millones.

una ligera alza para 2019 y 2020 motivada por la política fiscal expansiva del presidente Trump.

A comienzos de 2019 los efectos de esta escalada arancelaria se limitaban al 2,5 por 100 del comercio mundial; si bien, en caso de proseguir una senda ascendente, los perjuicios económicos podrían incrementarse notablemente dadas las interconexiones comerciales a través de las cadenas globales de producción. Según el Fondo Monetario Internacional[29], si la actual tensión comercial se recrudeciera mediante la aplicación de medidas ya consideradas por Estados Unidos, tales como la imposición de nuevos aranceles a importaciones chinas por valor de 267.000 millones de dólares o el aumento de aranceles hasta el 25 por 100 sobre las importaciones de vehículos y componentes, combinadas con las represalias por parte de los socios comerciales afectados, provocaría en 2019 y 2020 una detracción al crecimiento de la economía mundial de 8 décimas porcentuales. Por su parte, la OMC, que dentro de los escenarios

29. Fondo Monetario Internacional (2018), *Perspectivas de la Economía Mundial: Retos para un crecimiento sostenido.*

más plausibles calcula que en 2019 el comercio mundial de mercancías se expandirá entre el 1,3 y el 4,0 por 100, considera que en un escenario extremo en el que la cooperación desapareciera y todos los países fijasen aranceles de manera unilateral, la contracción comercial sería del 17 por 100, lo que empujaría al PIB mundial a una caída del 2,0 por 100.

A pesar de las medidas proteccionistas adoptadas por Estados Unidos, América del Norte fue el continente que más impulsó el comercio mundial durante 2018, en contraste con el enfriamiento experimentado por Asia y Europa tanto en exportaciones como en importaciones.

Ralentización comercial de Europa y Asia frente a la pujanza norteamericana

Las exportaciones mundiales de mercancías en volumen se incrementaron en 2018 un 2,8 por 100, 1,7 puntos menos que el año anterior, fruto del aumento del 2,1 por 100 en el bloque de las economías desarrolladas y del 3,5 por 100 en las economías en desarrollo. Diferenciando por continentes geográficos[30], las exportaciones norteamericanas mostraron el mayor dinamismo con una expansión del 4,3 por 100, mientras que, en el lado opuesto, las ventas latinoamericanas crecieron tan solo un 0,6 por 100. Entre ambos extremos, las exportaciones de Asia, África, Oriente Medio y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)[31], y Europa subieron un 3,8, 2,7 y 1,6 por 100, respectivamente.

En cuanto a las importaciones de mercancías, estas se incrementaron un 3,2 por 100, 1,5 puntos por debajo de lo acaecido en 2017; consecuencia del crecimiento del 2,5 por 100 en las economías desarrolladas y del 4,1 por 100 de aquellas en vías de desarrollo. De manera diametralmente opuesta a las exportaciones, Latinoamérica fue con un aumento del 5,2 por 100 el continente donde más se aceleraron las compras, seguido de América del Norte y Asia con un 5,0 por 100, si bien en este último la tasa cayó 3,3 puntos porcentuales. Por su parte, los avances de las importaciones de Europa y África, Oriente Medio y la CEI se limitaron al 1,1 y 0,5 por 100, respectivamente.

Descendiendo al nivel de país, China, Estados Unidos, Alemania y Japón repitieron como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías, siendo las principales variaciones con respecto a la clasificación del pasado año el ascenso de un puesto de Francia en su condición de exportador, y de Países Bajos e India como importadores (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.

30. Las estadísticas de la OMC no distinguen entre economías desarrolladas y en desarrollo dentro de cada continente.
31. La OMC trata de manera conjunta a estas tres áreas geográficas.

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2018
(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones			Importaciones		
País	Valor	Cuota mundial	País	Valor	Cuota mundial
China	2.487	12,8	Estados Unidos	2.614	13,2
Estados Unidos	1.664	8,5	China	2.136	10,8
Alemania	1.561	8	Alemania	1.286	6,5
Japón	738	3,8	Japón	749	3,8
Países Bajos	723	3,7	Reino Unido	674	3,4
Corea del Sur	605	3,1	Francia	673	3,4
Francia	582	3	Países Bajos	646	3,3
Hong Kong(1)	569	2,9	Hong Kong(1)	628	3,2
Italia	547	2,8	Corea del Sur	535	2,7
Reino Unido	486	2,5	India	511	2,6

(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 837, de 2 de abril de 2019.

Comercio intracomunitario y extracomunitario

Las exportaciones de mercancías de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo aumentaron un 4,1 por 100, mientras que las importaciones lo hicieron un 6,6 por 100 (cuadro I-4). A consecuencia de ello, el superávit comercial de 22.100 millones de 2017 se transformó en un déficit de 24.600 millones.

Limitando el análisis a la zona euro, mientras las exportaciones subieron un 3,7 por 100, las importaciones alcanzaron una tasa de variación interanual del 6,6 por 100,

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO, 2017-2018
(Miles de millones de euros)

Conceptos	2017	2018	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	2.195,5	2.277,6	3,7
Importaciones extra UE-19	1.954,7	2.084,2	6,6
Saldo	240,8	193,4	–
Expediciones intra zona euro	1.845,1	1.943,5	5,3
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-28	1.879,0	1.955,7	4,1
Importaciones extra UE-28	1.857,0	1.980,4	6,6
Saldo	22,1	–24,6	–
Expediciones intra UE-28	3.352,7	3.518,3	4,9

Fuente: Eurostat, *Newsrelease,* marzo de 2019.

lo que redujo el saldo positivo hasta los 193.400 millones de euros, 47.400 millones menos que el año anterior. Dinámica en la que, más allá del contexto internacional de desaceleración comercial, influyó especialmente la apreciación generalizada del euro y la contracción de las exportaciones a Reino Unido en el marco de la incertidumbre causada por el *brexit*.

Estados Unidos y China fueron nuevamente los principales socios en el comercio de bienes, situándose sus respectivos pesos en el 17,1 por 100 y 15,4 por 100. En cuanto al resto de los socios principales tampoco hubo cambios significativos, pues Suiza, Rusia, Turquía y Japón mantuvieron sus respectivas posiciones, aglutinando respectivamente el 6,7, 6,4, 3,9 y 3,4 por 100 del comercio de la Unión Europea con el exterior. Diferenciando por flujos, Estados Unidos, China y Suiza fueron los principales destinos de las exportaciones extracomunitarias, abarcando el 20,8, 10,7 y 8,0 por 100 del total; mientras que China, Estados Unidos y Rusia fueron el origen del 19,9, 13,5 y 8,5 por 100 de las importaciones extracomunitarias.

Por su parte, el comercio intracomunitario creció en términos nominales un 4,9 por 100, lo que supone una ralentización de 2,5 puntos con respecto a 2017. En su conjunto, el 64,3 por 100 de las exportaciones de los Estados miembros tuvieron como destino otro socio comunitario, destacando los casos de Eslovaquia, República Checa, Luxemburgo, Hungría y Polonia, con ratios de exportación intracomunitaria superiores al 80 por 100, frente a las exportaciones chipriotas y británicas que ni siquiera alcanzaron el 50 por 100. En cuanto a las importaciones comunitarias, estas se situaron en el 63,5 por 100, sobresaliendo la dependencia de productos comunitarios superior al 80 por 100 de Luxemburgo, mientras que el único país que compró más mercancías fuera de la Unión Europea que en su interior fueron los Países Bajos[32]. Alemania continuó siendo el epicentro de las transacciones comerciales de la Unión Europea, figurando como principal cliente o proveedor mundial de veintiuno de sus socios comunitarios (doce de ellos tanto en importaciones como en exportaciones). A este respecto cabe destacar la elevada dependencia de Austria, República Checa, Polonia y Hungría, cuyos flujos comerciales con Alemania supusieron más de un 25 por 100 del total.

A pesar de las crecientes tensiones comerciales, en 2018 se siguieron produciendo avances en la creación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras de carácter regional.

Nuevos acuerdos de libre comercio...

La Unión Europea firmó con Japón el mayor acuerdo comercial de su historia, el cual abarca el 27,8 por 100 del PIB mundial y el 36,8 por 100 del comercio de mercancías. Una vez que entre en vigor,

32. 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.

previsiblemente a lo largo de 2019, eliminará los aranceles en más del 90 por 100 de los productos en ambos sentidos, resultando especialmente beneficiados los automóviles japoneses y los alimentos europeos (a excepción del arroz, sector especialmente protegido en Japón). Igualmente armonizará reglas para el comercio de servicios y la contratación pública, así como la regulación en sectores tales como el automovilístico, el sanitario o el cosmético.

El país asiático fue uno de los más activos el pasado año en la búsqueda de nuevos mercados para sus productos, pues también participó en la firma del Acuerdo Integral y Progresivo para la Alianza Transpacífica (CPTPP, por su acrónimo en inglés), fruto de las negociaciones posteriores al abandono de Estados Unidos del malogrado Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TTP). Y aunque la magnitud comercial sea significativamente menor con respecto al proyecto inicial, la presencia de países como Japón, Canadá, México o Australia[33] implica que esta área aglutine el 13,5 por 100 de la actividad económica mundial.

Por otra parte, también cabe reseñar el acuerdo para el establecimiento de la Zona de Libre Comercio Continental (CFTA), ya firmado por 49 de los 55 países africanos, lo que lo convertirá en el área comercial con un mayor número de participantes. Una muestra del elevado potencial económico de este acuerdo es que abarcará un mercado en el que actualmente solo el 17 por 100 de las exportaciones se realiza a nivel interno, esperándose igualmente un fomento de unas industrias manufactureras y agrícolas más intensivas en mano de obra que las extractivas.

Finalmente, aunque no se trate de una nueva zona de libre comercio, dada la incertidumbre habida acerca de su continuidad cabe mencionar el nuevo acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México (USMCA), el cual sustituirá al antiguo NAFTA sin la incorporación de profundas modificaciones.

En la undécima conferencia ministerial de la OMC celebrada a finales de 2017 en Buenos Aires no se produjeron resultados relevantes[34] ni se pudo profundizar en temas como la facilitación de inversiones, las pymes o el comercio electrónico; este último de especial interés para el organismo multilateral, tal y como se observa en su último informe anual dedicado al impacto de las tecnologías digitales en el futuro del comercio (recuadro I-3).

... a la espera de una reforma de la OMC

Tal circunstancia, unida a la actual escalada proteccionista, ha abierto un periodo de reflexión en la OMC, de cara a la duodécima conferencia ministerial a celebrar en 2020 en Nursultán (Kazajistán) sobre la pertinencia de llevar a cabo una reforma que

33. El resto de participantes son Chile, Perú, Nueva Zelanda, Malaisia, Singapur, Vietnam y Brunei.
34. Las únicas decisiones aprobadas fueron la continuación de las negociaciones sobre subvenciones a la pesca, la renovación de la «moratoria digital» junto a la continuación del Programa de Trabajo sobre comercio electrónico, la renovación de la moratoria sobre aspectos de derechos de propiedad intelectual, la continuación del Programa de Trabajo sobre pequeñas economías, y la creación de un Grupo de Trabajo para la adhesión de Sudán del Sur.

RECUADRO I-3. INFORME SOBRE EL COMERCIO MUNDIAL 2018

Los desarrollos tecnológicos de los dos últimos siglos han reducido progresivamente los costes inherentes al comercio; y la previsión es que innovaciones tales como el Internet de las cosas, la inteligencia artificial, la impresión 3D y el *blockchain* los sigan reduciendo en la medida en que ayuden a limitar costes relacionados con el transporte, almacenamiento, transacción, verificación, certificación o los procedimientos aduaneros. Igualmente, la proliferación de estas tecnologías modificará la composición del comercio, fomentando aquellos servicios que pueden suministrarse digitalmente a través de las fronteras; así como sus actores, beneficiando a los países en desarrollo la menor importancia de las estructuras físicas. A este respecto, la OMC estima que en 2030 esta transformación digital añadirá 2 puntos al crecimiento del comercio mundial, aumentando el peso del comercio de servicios del 21 al 25 por 100, y el de las economías menos avanzadas del 46 por 100 a una franja de entre el 51 y el 57 por 100.

No obstante, la OMC también advierte que estos avances no garantizan por si mismos una mayor integración comercial, pues en última instancia depende de la gestión que se haga de los mismos. Así, resulta necesario seguir reduciendo la brecha digital entre países más y menos desarrollados, y entre los ámbitos urbanos y rurales, así como superar problemas de carácter técnico, reglamentario, de protección de la privacidad y de seguridad cibernética, para lo que resultará fundamental la cooperación internacional.

le permita modernizar las reglas comerciales y mejorar el funcionamiento de los mecanismos de resolución de disputas.

2. Unión Europea

A lo largo de 2018 continuó la expansión de la economía tanto de la Unión Europea como de la zona euro, pero el ritmo de crecimiento perdió impulso, desacelerándose gradualmente a lo largo del año. El debilitamiento del comercio mundial en un contexto de tensiones comerciales, la disminución de la confianza por la incertidumbre asociada al *brexit* y los efectos coyunturales específicos en algunos Estados miembros, cuyo ritmo de crecimiento se vio frenado, condicionaron la evolución del área en su conjunto.

Los riesgos derivados de la incertidumbre existente, que parecían haberse atenuado a principios de 2018, fueron determinantes en la ralentización económica durante el segundo semestre, aunque los indicadores fundamentales se mantenían sólidos: la economía europea se benefició de la mejora de las condiciones del mercado laboral y de unas condiciones de financiación favorables. Así, se prevé que el crecimiento económico se mantenga, aunque de forma más moderada, continuando con la desaceleración en la economía comunitaria.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

Desaceleración del ritmo de crecimiento...

La Unión Europea y la zona euro registraron un crecimiento del PIB, en 2018, del 2,0 y 1,9 por 100, respectivamente, cuatro y cinco décimas por debajo del registrado el año anterior, que había sido el más alto de los últimos diez años[35].

Así, si bien la expansión económica continuó en 2018, el ritmo de crecimiento perdió impulso debido tanto a factores externos, principalmente el debilitamiento del comercio mundial, como a factores internos de carácter coyuntural que afectaron de forma específica a algunos Estados miembros. El ritmo de desaceleración se agudizó durante el segundo semestre y, especialmente, a final de año, por la debilidad del crecimiento y del comercio mundial ante unas condiciones financieras globales más restrictivas, las tensiones comerciales no resueltas, la alta incertidumbre sobre el *brexit* y la debilidad reflejada en el sector industrial, especialmente en el sector manufacturero.

En el ámbito interno, si bien tanto la actividad como las exportaciones del sector manufacturero se habían ralentizado desde principios de año, la introducción de una nueva regulación y procedimientos de prueba en relación con las emisiones de gases contaminantes en el sector de automoción generó una fuerte caída en la producción manufacturera, con efectos secundarios en las cadenas de suministro transfronterizas e intersectoriales del automóvil, que se reflejó en el conjunto de la actividad industrial y exportadora. Esta situación afectó de forma importante a Alemania, principal fabricante europeo del sector[36]. Junto a ello, las tensiones sociales en Francia y la incertidumbre en materia de política económica, especialmente presupuestaria, en Italia, también influyeron en el menor ritmo de crecimiento de la Unión Europea y de la zona euro.

Todo ello en un contexto de recuperación de los mercados de trabajo europeos con un fuerte dinamismo que se tradujo en un crecimiento sostenido y generalizado de los salarios. El empleo aumentó en más de doce millones de personas desde los mínimos registrados en 2013, y la tasa de paro se redujo hasta el 6,8 por 100 en la Unión Europea y el 8,2 en la zona euro, los niveles más bajos desde 2008, si bien con diferencias importantes entre los distintos Estados miembros.

Por otra parte, este impulso de los mercados de trabajo y el mayor crecimiento de los salarios junto a los elevados niveles de utilización de la capacidad productiva y el aumento de los precios de la energía, propiciaron un aumento de las presiones inflacionistas, situándose la inflación media en el año en el 1,8 por 100, compatible con el objetivo de estabilidad de precios.

35. Comisión Europea, *Previsiones económicas europeas de primavera,* 2019.
36. El peso del sector de automoción en el área del euro es significativo. En Alemania representa más del 20 por 100 de la producción manufacturera, y en España, Francia e Italia, el 11, 8 y 7 por 100, respectivamente. Véase Banco de España, «Informe trimestral de la economía española», *Boletín Económico* 4/2018.

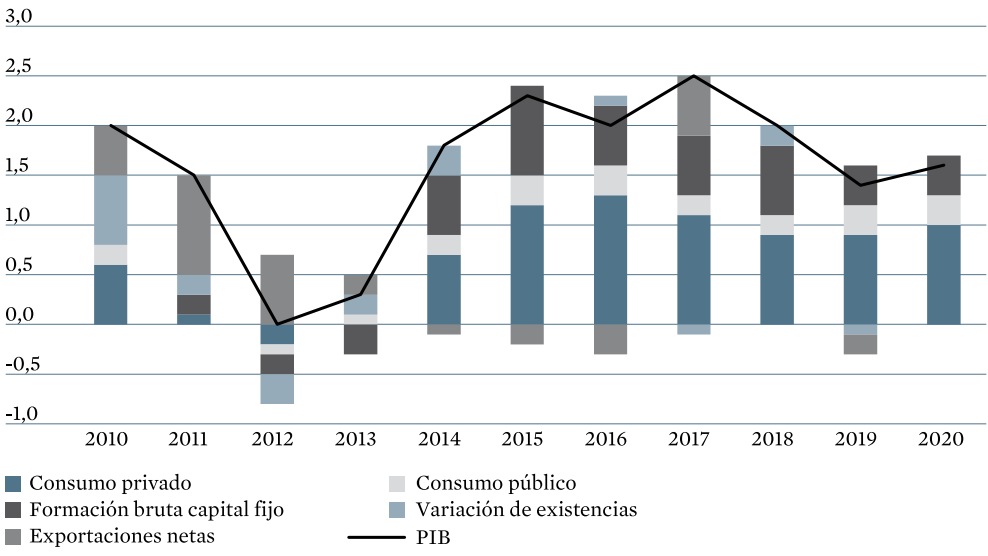
El menor ritmo de crecimiento económico se debió principalmente a la demanda externa, cuya contribución fue nula en la Unión Europea y tan solo de dos décimas en la zona euro, mientras que la demanda interna, aunque más moderada, se mantuvo sólida, aportando 2,0 y 1,7 por 100 al crecimiento, respectivamente, de la Unión Europea y de la zona euro (gráfico I-4).

... ante una demanda interna más moderada y el freno del sector exterior

El consumo privado mantuvo su impulso a lo largo del año gracias al dinamismo del empleo y a unas condiciones crediticias favorables, con una contribución al crecimiento del PIB de casi un punto porcentual (0,9 por 100 en la Unión Europea y 0,7 por 100 en la zona euro), aunque se desaceleró ligeramente respecto al año anterior —cuatro décimas hasta el 1,6 por 100 en la Unión Europea y tres décimas hasta el 1,3 por 100 en la zona euro—. El consumo público se mantuvo en niveles similares a 2017, con un crecimiento del 1,1 por 100 en la Unión Europea y en la zona euro, contribuyendo en 0,2 por 100 al crecimiento del PIB.

Si bien el consumo privado contribuyó a casi la mitad del crecimiento del PIB, en el segundo semestre se moderó de forma importante, sobre todo el consumo de bienes duraderos, atribuible en gran parte a la reducción del consumo privado en Alemania por la disminución en las ventas y matriculaciones de automóviles. Asimismo, parece confirmarse la reducción de la demanda acumulada de bienes duraderos después de varios años de expansión económica.

GRÁFICO I-4. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2010-2020*
(En porcentajes)



* Los datos para el periodo 2018-2020 son previsiones.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2019.*

La caída en el consumo privado fue compensada por una mayor contribución de la inversión, cuya aportación al crecimiento del PIB fue de 0,7 por 100. El ritmo de crecimiento de la formación bruta de capital fijo fue mayor al registrado el año anterior, una décima hasta el 3,2 en la Unión Europea y siete décimas hasta el 3,3 por 100 en la zona euro. Esta recuperación fue respaldada por una confianza empresarial elevada, alta utilización de capacidad instalada y mejoras de rentabilidad en un contexto de reducidos costes de financiación.

Pero, sin duda, el componente que condicionó en mayor medida la desaceleración de la actividad fue la debilidad del sector exterior. El crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios respecto al año anterior se redujo casi a la mitad en la zona del euro (del 5,2 al 3,2 por 100) y en la Unión Europea (del 5,4 al 3,0 por 100), y fue más pronunciado que la disminución en el crecimiento de las importaciones mundiales. La debilidad del comercio mundial y la fuerte caída de las exportaciones alemanas a final de año determinaron en su mayor parte esta evolución.

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, por el grado de avance logrado en el proceso de desapalancamiento de los bancos, del sector público y del sector privado, así como por el efecto específico que algunos factores, señalados anteriormente, han tenido en los distintos Estados miembros. Del mismo modo, las políticas económicas aplicadas, especialmente fiscales, se han reflejado en su ritmo de crecimiento.

Crecimiento más moderado de los Estados miembros con ritmos dispares

Todos los Estados miembros alcanzaron tasas positivas de crecimiento en 2018, si bien, mientras que las economías de Irlanda, Malta y Polonia crecieron por encima del 5 por 100, y Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Letonia y Rumanía, del 4 por 100, Italia creció solo un 0,9 por 100, el menor del conjunto de la UE-28.

Así, aunque en la fase de recuperación económica parece que se está produciendo una mayor convergencia en términos agregados[37], lo cierto es que la manera de alcanzarla y la participación de los diferentes Estados miembros en esta[38] continúa siendo muy dispar. Se han de tener en cuenta, además, 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. Pero aún más, la crisis provocó un incremento de las desigualdades entre distintos sectores de la sociedad en muchos

37. Medida a través de la reducción de la dispersión del PIB per cápita en la Unión Europea (convergencia sigma).
38. Ya sea por un mayor crecimiento de las economías más rezagadas (convergencia beta), por una ralentización de las más dinámicas o por una combinación de ambas situaciones.

Estados miembros, que requiere medidas para avanzar en la convergencia real y reducir las consecuencias sociales de la misma[39].

En este contexto, en los últimos años se ha hecho un esfuerzo desde las instituciones comunitarias para avanzar en dicha convergencia real, que se plasmó con la aprobación en 2017 del Pilar Europeo de los Derechos Sociales y la puesta en marcha de un cuadro de indicadores, *Social Scoreboard,* que se incluye desde 2018 en el Semestre Europeo y que permite medir el avance alcanzado por los Estados miembros en un conjunto de indicadores sociales, cuyo detalle se analiza en los capítulos respectivos de esta Memoria anual[40].

Para el conjunto de la Unión Europea, la Comisión reconoce la creación constante de puestos de trabajo, la reducción del desempleo y la mejora de la situación social, habiendo caído el número total de personas en riesgo de pobreza o exclusión social por debajo de los niveles anteriores a la crisis[41]. Sin embargo, también constata que la recuperación no ha llegado a todos por igual; hay colectivos para los que la inserción laboral sigue siendo difícil en varios Estados miembros, el aumento de la participación laboral de las mujeres todavía no se traduce en una reducción significativa de la brecha salarial, y la renta de los hogares, aunque está aumentando, todavía está por debajo de los niveles anteriores a la crisis en algunos Estados miembros. La desigualdad y la pobreza siguen suscitando preocupación.

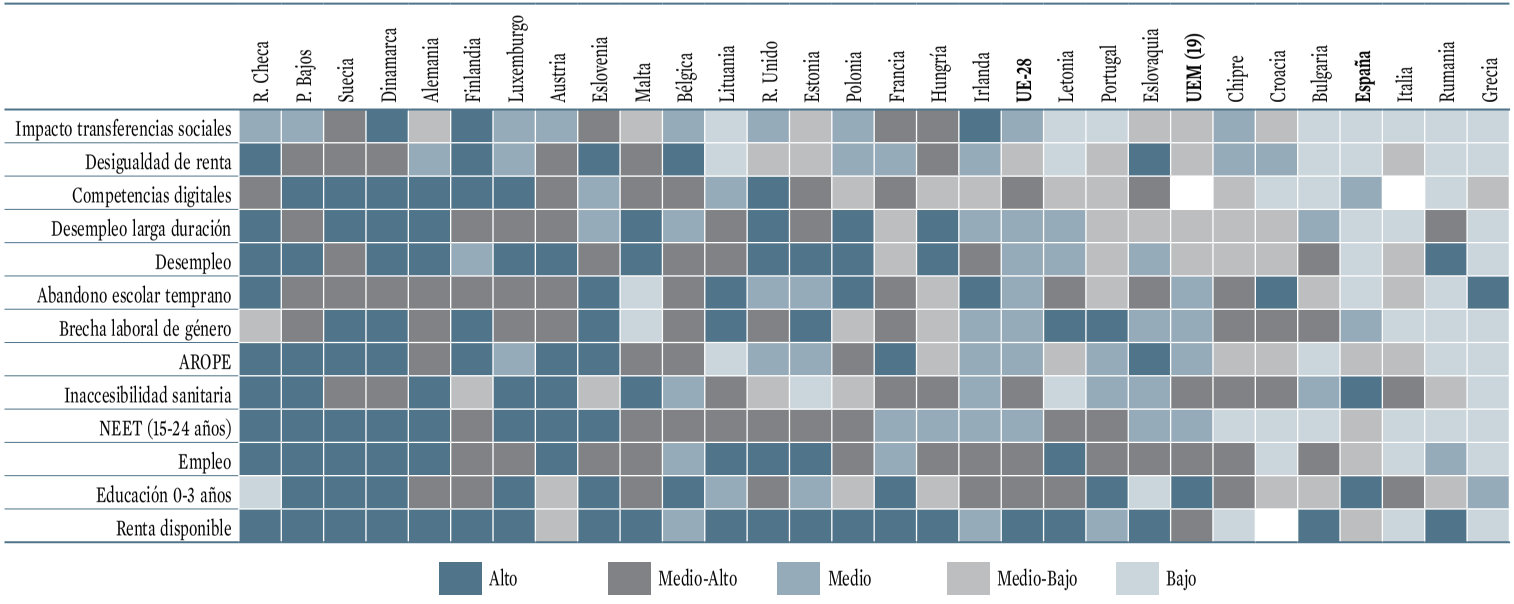
Las perspectivas sobre la evolución de la economía europea sugieren que el crecimiento continuará en tasas más moderadas a medio plazo, alcanzando un punto de inflexión en 2019[42]. Se espera que la expansión económica se mantenga débil, en un contexto de menor dinamismo de la economía mundial y dependiendo en su mayor parte de la demanda interna, que estará respaldada por la mejora en el empleo y los salarios, la atonía de la inflación, unas condiciones de financiación favorables y las medidas fiscales de apoyo de algunos Estados miembros. Así, se prevé que en 2019 la Unión Europea crezca un 1,4 por 100 y la zona euro un 1,2 por 100. De cara a 2020, se espera cierta recuperación con tasas de crecimiento superiores, del 1,6 y 1,5 por 100, respectivamente (cuadro I-6).

Previsiones de menor crecimiento a medio plazo

La Comisión Europea apunta que los mayores riesgos para el crecimiento se derivan de la incertidumbre existente a escala mundial, principalmente por la evolución de las políticas comerciales y el surgimiento de nuevas tensiones, así como la debilidad

39. Comisión Europea, Documento de reflexión sobre la profundización de la UEM, mayo de 2017.
40. Para mayor detalle sobre los indicadores relativos al empleo, véase capítulo II, apartado 1.3.1, y para lo relativo a la protección e inclusión social, véase capítulo III, donde se analiza de forma transversal en distintos apartados.
41. Comisión Europea, *Proyecto de Informe conjunto sobre el empleo* que acompaña al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2019, COM (2018) 761 final, de 21 de noviembre de 2018.
42. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera 2019.*

CUADRO I-5. PROGRESO ALCANZADO POR LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS INDICADORES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES EN 2017



Nota: el progreso alcanzado se ofrece para el año 2017, dado que para el año 2018 no se cuenta con información suficiente de los distintos indicadores.
Fuente: Comisión Europea, Pilar Europeo de Derechos Sociales, *Social Scoreboard*.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2017-2019

(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)
Alemania	2,2	1,4	0,5	3,8	3,4	3,1	1,7	1,9	1,5	1,0	1,7	1,0	64,5	60,9	58,4
Austria	2,6	2,7	1,5	5,5	4,9	4,7	2,2	2,1	1,8	−0,8	0,1	0,3	78,2	73,8	69,7
Bélgica	1,7	1,4	1,2	7,1	6,0	5,6	2,2	2,3	1,8	−0,8	−0,7	−1,3	103,4	102,0	101,3
Bulgaria	3,8	3,1	3,3	6,2	5,2	5,0	1,2	2,6	2,0	1,2	2,0	0,8	25,6	22,6	20,5
Chipre	4,5	3,9	3,1	11,1	8,4	6,7	0,7	0,8	0,9	1,8	−4,8	3,0	95,8	102,5	96,4
Croacia	2,9	2,6	2,6	11,0	8,5	7,8	1,3	1,6	1,0	0,8	0,2	0,1	77,8	74,6	70,9
Dinamarca	2,3	1,4	1,7	5,7	5,0	4,8	1,1	0,7	1,3	1,4	0,5	0,6	35,5	34,1	33,0
Eslovaquia	3,2	4,1	3,8	8,1	6,5	5,9	1,4	2,5	2,4	−0,8	−0,7	−0,5	50,9	48,9	47,3
Eslovenia	4,9	4,5	3,1	6,6	5,1	4,8	1,6	1,9	1,8	0,0	0,7	0,7	74,1	70,1	65,9
España	3,0	2,6	2,1	17,2	15,3	13,5	2,0	1,7	1,1	−3,1	−2,5	−2,3	98,1	97,1	96,3
Estonia	4,9	3,9	2,8	5,8	5,7	5,7	3,7	3,4	2,4	−0,4	−0,6	−0,3	9,2	8,4	8,5
Finlandia	2,7	2,3	1,6	8,6	7,4	6,7	0,8	1,2	1,4	−0,8	−0,7	−0,4	61,3	58,9	58,3
Francia	2,2	1,6	1,3	9,4	9,1	8,8	1,2	2,1	1,3	−2,8	−2,5	−3,1	98,4	98,4	99,0
Grecia	1,5	1,9	2,2	21,5	19,3	18,2	1,1	0,8	0,8	0,7	1,1	0,5	176,2	181,1	174,9
Holanda	2,9	2,7	1,6	4,9	3,8	3,5	1,3	1,6	2,5	1,2	1,5	1,4	57,0	52,4	49,1
Hungría	4,1	4,9	3,7	4,2	3,7	3,5	2,4	2,9	3,2	−2,2	−2,2	−1,8	73,4	70,8	69,2
Irlanda	7,2	6,7	3,8	6,7	5,8	5,4	0,3	0,7	1,0	−0,3	0,0	0,0	68,5	64,8	61,3
Italia	1,7	0,9	0,1	11,2	10,6	10,9	1,3	1,2	0,9	−2,4	−2,1	−2,5	132,2	133,7	135,2
Letonia	4,6	4,8	3,1	8,7	7,4	6,9	2,9	2,6	2,8	−0,6	−1,0	−0,6	40,0	35,9	34,5
Lituania	4,1	3,4	2,7	7,1	6,2	6,2	3,7	2,5	2,1	0,5	0,7	0,3	39,4	34,2	37,0
Luxemburgo	1,5	2,6	2,5	5,6	5,4	5,2	2,1	2,0	1,8	1,4	2,4	1,4	23,0	21,4	20,7
Malta	6,7	6,6	5,5	4,0	3,7	3,8	1,3	1,7	1,8	3,4	2,0	1,1	50,2	46,0	42,8
Polonia	4,8	5,1	4,2	4,9	3,9	3,8	1,6	1,2	1,8	−1,5	−0,4	−1,6	50,6	48,9	48,2
Portugal	2,8	2,1	1,7	9,0	7,0	6,2	1,6	1,2	1,1	−3,0	−0,5	−0,4	124,8	121,5	119,5

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2017-2019 *(continuación)*

(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB %			Desempleo % población activa			Inflación media[1] % en tasa interanual			Déficit público[2] % PIB			Deuda pública % PIB		
	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)	2017	2018	2019(p)
R. Checa	4,4	2,9	2,6	2,9	2,2	2,2	2,4	2,0	2,4	1,6	0,9	0,2	34,7	32,7	31,7
Reino Unido	1,8	1,4	1,3	4,4	4,0	4,1	2,7	2,5	2,0	–1,9	–1,5	–1,5	87,1	86,8	85,1
Rumanía	7,0	4,1	3,3	4,9	4,2	4,1	1,1	4,1	3,6	–2,7	–3,0	–3,5	35,2	35,0	36,0
Suecia	2,1	2,3	1,4	6,7	6,3	6,4	1,9	2,0	1,5	1,4	0,9	0,4	40,8	38,8	34,4
Zona euro	**2,4**	**1,9**	**1,2**	**9,1**	**8,2**	**7,7**	**1,5**	**1,8**	**1,4**	**–1,0**	**–0,5**	**–0,9**	**89,1**	**87,1**	**85,8**
UE-27 (sin RU)	**2,6**	**2,1**	**2,4**	**8,1**	**7,3**	**6,9**	**1,6**	**1,8**	**1,5**	**–0,8**	**–0,5**	**–0,9**	**82,8**	**80,8**	**79,3**
UE-28	**2,5**	**2,0**	**1,4**	**7,6**	**6,8**	**6,5**	**1,7**	**1,9**	**1,6**	**–1,0**	**–0,6**	**–1,0**	**83,3**	**81,5**	**80,2**

(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.
(p) Previsión.
Fuente: Comisión Europea. *Previsiones intermedias de primavera,* mayo de 2019.

de los mercados emergentes, principalmente China. En el caso de Europa, además del riesgo que puede suponer una debilidad persistente del sector industrial, hay que considerar también la inquietud ante el *brexit,* barajando incluso la posibilidad de que no haya acuerdo, la incertidumbre política, la posible reactivación del vínculo entre bancos y deuda soberana e incluso la aplicación de políticas menos favorables al crecimiento que frenen la inversión privada.

En todo caso, el impacto en el crecimiento dependerá de cómo se traslade esta incertidumbre a la confianza de consumidores y empresas, de si se materializarán los riesgos internos y del apoyo al crecimiento económico con reformas y medidas de política fiscal ambiciosas en los países que cuenten con mayor margen presupuestario.

Se prevé que la mayoría de Estados miembros experimenten cierta desaceleración, con caídas en la tasa de crecimiento respecto a 2018, aunque hasta ocho países la aumentarán ligeramente, destacando Eslovaquia y Luxemburgo con aumentos superiores a un punto porcentual. No obstante, se mantendrá la disparidad en las tasas de crecimiento entre los Estados miembros.

A pesar de la recuperación progresiva de los mercados de trabajo europeos, se prevé una menor creación de empleo como consecuencia de la moderación de la actividad y una vez que se vaya disipando el impacto de las medidas fiscales de carácter temporal adoptadas en algunos Estados miembros. Las previsiones para 2019 reflejan que la tasa de desempleo continuará reduciéndose, hasta el 6,5 por 100 en la Unión Europea y el 7,7 en la zona euro, volviendo a niveles previos a la crisis, aunque el ritmo de creación de empleo se reducirá en torno a medio punto en 2019 y alrededor de una décima en 2020. En casi todos los Estados miembros las tasas de desempleo continuarán disminuyendo en los dos próximos años impulsados por la recuperación económica.

Asimismo, se prevé que la inflación se modere ligeramente, situándose en torno a un punto y medio, debido a los menores aumentos en los precios de la energía. En el área del euro, se prevé que se sitúe en el 1,4 por 100 en los dos próximos años, inferior al objetivo de estabilidad de precios a medio plazo del 2,0 por 100.

En relación al déficit público, las previsiones apuntan que el menor crecimiento del PIB y las políticas fiscales expansivas aplicadas en algunos Estados miembros se traducirán en un aumento del déficit, del 0,6 al 1 por 100 en 2019 en la Unión Europea y del 0,5 al 0,9 en la zona euro. En cuanto a la ratio de deuda pública sobre el PIB, continuará la tendencia de reducción registrada en los últimos años, superior a un punto porcentual, que la situaría en el 80,2 por 100 en la Unión Europea y en el 85,8 por 100 en la zona euro. Siguen resultando preocupantes las ratios de algunos Estados miembros, que registraron en 2018 valores superiores al 100 por 100, e incluso en dos de ellos, Grecia e Italia, aumentó respecto al año anterior. Sin duda, sigue suscitando preocupación Grecia, con la ratio más elevada, del 181,1 por 100 en 2018.

2.2. POLÍTICAS ECONÓMICAS

La política económica de la Unión Europea se desarrolló a lo largo de 2018 en un contexto distinto a los años previos, buscando más consolidar las iniciativas planteadas por la Comisión Juncker a lo largo de su mandato, que estaba llegando a su fin, que desarrollar nuevas propuestas.

El impulso renovado al proceso de integración que se había venido planteando desde 2015 siguió marcando la actuación de la Comisión, al que se unían las políticas estructurales 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 otras).

Todo ello, en paralelo a la política monetaria desarrollada por el BCE, que mantuvo un tono acomodaticio a pesar del fin del programa de compra de activos y los tipos de interés bajos, 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: balance coincidiendo con el fin del mandato de la Comisión

La Comisión Europea presentó a finales de 2017 el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2018 (EPAC)[43], en el que recogía sus prioridades de actuación coordinadas en materia de crecimiento económico y de empleo de la Unión Europea. Con ello se daba inicio al Semestre Europeo de 2018, en el que por primera vez se integraba el pilar social[44].

El Estudio prospectivo anual se enmarcaba en un entorno económico favorable, con un ritmo de crecimiento sostenido, reducción del desempleo, recuperación de la inversión y saneamiento de las finanzas públicas, pero consideraba que era necesario continuar los esfuerzos de aplicación de las reformas en curso y acometer otras nuevas para conseguir que la economía europea fuese más estable, inclusiva, productiva y resiliente. Este empuje debía ser aprovechado como una 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 también en relación con los niveles de producción y empleo previos a la crisis. De hecho, se señalaba que el principal reto era, precisamente, conseguir una actuación coordinada en materia de política económica y social ante la dispar situación económica de los Estados miembros, que añadía incertidumbre sobre la sostenibilidad de la recuperación.

43. 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.
44. El Pilar Europeo de los Derechos Sociales fue aprobado en la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, celebrada en Goteburgo el 17 de noviembre de 2017, y constituía un instrumento nuevo de coordinación de los aspectos sociales y laborales. Para un mayor detalle sobre el Pilar y su desarrollo, se recoge en el capítulo II de esta Memoria anual.

Se instaba a los Estados miembros, en la línea de años anteriores, a redoblar los esfuerzos en tres ejes: impulso de la inversión como forma de apoyar la expansión y aumentar la productividad y el crecimiento a largo plazo. Asimismo, recomendaba la introducción de nuevas reformas estructurales y la búsqueda de un equilibrio entre garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y apoyar la expansión económica. Además, se insistía en la justicia social como prioridad transversal y la importancia de la aplicación de los principios y derechos del pilar social.

La apuesta por impulsar las reformas estructurales viene siendo una constante en las orientaciones de política económica del Semestre Europeo. En 2017 se había puesto en marcha el instrumento de apoyo a las reformas estructurales, con el objetivo de apoyar financieramente las reformas estructurales en los Estados miembros[45] y aquellas que facilitasen la adopción del euro a los miembros que están fuera de la UEM. La dotación de este programa, que contaba inicialmente con un presupuesto de 142,8 millones de euros, se aumentó en 2018 en 80 millones, hasta los 222,8 millones de euros, introduciendo además algunos cambios para mejorar su aplicación[46].

El Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento para 2018 iba acompañado del Informe del mecanismo de alerta sobre el procedimiento de desequilibrio macroeconómico, el Informe Conjunto de empleo que ponía en práctica el cuadro de indicadores sociales, una de las herramientas para aplicar el Pilar Europeo de Derechos Sociales[47], y las orientaciones para las políticas de empleo que presentaban prioridades y objetivos comunes para las políticas nacionales de empleo.

También se acompañaba de la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la política económica de la zona del euro[48], con el objetivo de integrar mejor las dimensiones nacionales y de la zona del euro en la gobernanza económica de la Unión Europea. En este sentido, la Comisión recomendaba una orientación presupuestaria globalmente neutra y una combinación de políticas equilibrada para la zona euro en su conjunto, que fomentasen el crecimiento sostenible e integrador, y mejorasen la resiliencia, el reequilibrio y la convergencia.

A raíz del Informe sobre el mecanismo de alerta 2018, y del análisis de los desequilibrios en el marco del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, doce países fueron propuestos para ser objeto de un examen exhaustivo: Alemania, Bulgaria,

45. Las reformas estructurales a las que hace referencia el instrumento son: reformas de los mercados de productos y de trabajo, reformas tributarias, 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.
46. Reglamento (UE) 2018/1671 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2017/825, con el fin de incrementar la dotación financiera del programa de apoyo a las reformas estructurales y adaptar su objetivo general.
47. Véase para un mayor detalle, en esta misma Memoria, capítulo II, apartado 1.3.1.
48. Comisión Europea, *Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro,* COM (2017) 770 final, de 22 de noviembre de 2017, y Comisión Europea, *Hacia una orientación presupuestaria positiva para la zona del euro,* COM (2016) 727 final, de 16 de noviembre.

Chipre, Croacia, Eslovenia, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal y Suecia. Los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión, presentados en febrero de 2018, señalaron que, a excepción de Eslovenia, el resto presentaba desequilibrios, que resultaban excesivos en el caso de Chipre, Croacia e Italia.

El objetivo de este trabajo conjunto era, una vez presentados los programas de reforma y planes presupuestarios de los Estados miembros, plantear propuestas de recomendación específicas por país. Con carácter general, el Consejo de la Unión Europea animaba a los Estados miembros a aprovechar la pujanza económica del momento para seguir reforzando la resiliencia de sus economías.

Cabe señalar la situación excepcional en relación al plan presupuestario presentado por Italia. El análisis del mismo llevó a la Comisión Europea a advertir a Italia en octubre del incumplimiento de las reglas comunitarias de estabilidad financiera, al no incluir factores correctivos para la deuda pública (que representaba el 131 por 100 del PIB) y negarse a reducir el déficit estructural. El rechazo frontal del nuevo gobierno italiano a presentar un nuevo plan provocó que la Comisión iniciase un procedimiento sancionador contra Italia, que finalmente no se llevó a cabo tras el acuerdo alcanzado en diciembre para aprobar un nuevo plan.

A finales de 2018 se inició un nuevo Semestre Europeo con la presentación del Estudio prospectivo para 2019[49]. El contexto económico había cambiado respecto a un año antes, con un ritmo de crecimiento sostenido, aunque menos dinámico, y marcado por un clima de gran incertidumbre. Además, por primera vez, Grecia participaba del procedimiento del Semestre Europeo tras haber finalizado en agosto el programa de ajuste macroeconómico.

En esta ocasión, la Comisión, que finaliza en octubre de 2019 su mandato, incluía un balance desde 2014 en el que señalaba el avance en los principales indicadores, pero también remarcaba que era necesario hacer más para apoyar el crecimiento integrador y sostenible y la creación de empleo y, al tiempo, mejorar la resiliencia de las economías de los Estados miembros[50]. A escala de la Unión Europea, había que adoptar las decisiones necesarias para fortalecer la unión económica y monetaria, mientras que, a escala nacional, era necesario aprovechar el impulso de crecimiento para crear reservas presupuestarias y reducir la deuda.

En todo caso, no hay que obviar que el Semestre Europeo, como procedimiento de coordinación de las políticas económicas, no está exento de cierta controversia desde

49. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2019: por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial,* COM (2017) 690 final, de 21 de noviembre de 2018.
50. Se hacía referencia a la creación de 12.400.000 empleos, el incremento de la inversión en un 6 por 100, la reducción del número de países en procedimiento de déficit excesivo de 11 a 1, la caída en la tasa de desempleo del 10,0 al 6,8 por 100, la reducción de la deuda pública en 7,1 puntos porcentuales sobre el PIB, el aumento de la producción industrial del 9,2 por 100 y una conectividad digital superior al 42 por 100.

el momento en que no está configurado como una institución supranacional, sino como un mecanismo de seguimiento y recomendaciones sobre las políticas económicas de los Estados miembros, lo que implica una cesión de soberanía al establecer instrumentos de control de estas[51]. Y ello en un contexto en el que la situación económica de los Estados miembros es muy dispar y el seguimiento por parte de cada uno de ellos de las recomendaciones es desigual. De hecho, la Comisión ha señalado que desde el inicio del Semestre Europeo 2011, los Estados miembros han hecho algún avance en dos terceras partes de las recomendaciones[52].

Todo ello ha llevado a plantear la necesidad de reformar el Semestre Europeo en aras de una mayor cooperación y diálogo con los Estados miembros para definir las orientaciones-país de política económica, una mayor atención a posibles sinergias y un vínculo más estrecho entre el Semestre Europeo y el planteamiento plurianual de reformas por parte de los Gobiernos nacionales.

Además, pese a que la implicación de los interlocutores sociales en el proceso del Semestre Europeo ha ido aumentando en los últimos años, persiste la falta de una participación más activa de los mismos en la coordinación de políticas económicas y en la gobernanza de la Unión Europea, que debe resolverse tanto a nivel comunitario como, especialmente, nacional.

La política fiscal sigue sin apoyar la recuperación

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 limitación 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 voluntad de lograr un crecimiento robusto de la demanda interna y la consolidación de la fase de expansión económica en la zona euro. Dado que el cumplimiento de las reglas fiscales europeas, en un contexto de elevado endeudamiento público, entraña de facto la imposibilidad de articular políticas fiscales contracíclicas a escala nacional, su aplicación debe ir acompañada de una mayor integración presupuestaria que permita la articulación centralizada de políticas fiscales de estabilización macroeconómica. La exigencia de unanimidad para la adopción de iniciativas presupuestarias conjuntas, tanto de ingresos como de gastos, dificulta enormemente los avances en este terreno[53].

51. Véase Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.
52. Comisión Europea, *Semestre Europeo de 2018 - Recomendaciones específicas por país,* COM (2018) 400 final, de 23 de mayo de 2018.
53. Un ejemplo en este sentido representa la propuesta que la Comisión realizó, a instancias del Consejo, en marzo de 2018, de 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, y que, tras el veto de algunos

En todo caso, aunque desde diversos ámbitos se están haciendo grandes esfuerzos por formular propuestas de reforma de la arquitectura fiscal de la zona euro que concilien la necesidad de compartir riesgos con la exigencia de disciplina presupuestaria a los Estados[54], lo cierto es que no ha habido avances reales en este ámbito, más allá de la propuesta de la Comisión[55] de crear una Función Europea de Estabilización de la Inversión, a modo de herramienta fiscal contracíclica. Este instrumento se basaría en la concesión de préstamos a los Estados donde el desempleo aumente de manera abrupta, para que mantengan el nivel de inversión pública, condicionados al cumplimiento de las normas y directrices económicas y presupuestarias. Esta nueva capacidad fiscal se incluye en la propuesta de Comisión en relación con el Marco Presupuestario Plurianual 2021-2027, con una dotación muy modesta de 30.000 millones de euros, que, con todo, ha suscitado resistencia por parte de algunos Estados miembros[56].

Por otro lado, en relación con el Marco Presupuestario 2021-2027, la Comisión Europea presentó su propuesta[57], optando por un presupuesto muy modesto, similar al de periodos de programación anteriores. La reducida dimensión económica del presupuesto europeo, que se limita a poco más del 1 por 100 de la Renta Nacional Bruta de la Unión Europea, condiciona enormemente su capacidad para respaldar elevados niveles de ambición política y en el plano de la gobernanza económica, para ser eficaz como herramienta de estabilización macroeconómica, de dinamización y modernización de la economía europea, de convergencia real entre los territorios o de distribución de la renta entre la ciudadanía europea[58].

Considerando que la salida de Reino Unido implica una pérdida de ingresos netos, la Comisión propone, en primer lugar, reducir moderadamente la asignación de la política agrícola común y la de cohesión, las dos políticas tradicionales de la Unión, un extremo que no deja de suscitar preocupación[59]; y en segundo lugar plantea

Estados miembros ha sido rechazado. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Consejo al sistema común del impuesto sobre los servicios digitales que grava los ingresos procedentes de la prestación de determinados servicios digitales,* COM (2018) 148 final, de 21 de marzo.

54. Por ejemplo, Bénassy-Quéré, A., *et al.* (2018): «Reconciling risk sharing with market discipline: a constructive approach to euro area reform», *Policy Insight No. 91,* Centre for Economic Policy Research; Dullien, S. *et al.* (2018): *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Friedrich Ebert Stiftung; Arnold, N. (2018): *A central fiscal stabilization capacity for the Euro Area,* FMI.
55. Comisión Europea, *Reglamento relativo al establecimiento de una Función Europea de Estabilización de las Inversiones,* COM (2018) 387 final, de 31 de mayo de 2018.
56. Francia e Italia son los impulsores de esta idea, que también cuenta con el apoyo de España y Bélgica y, más recientemente, de Alemania (Declaración franco-alemana de Meseberg de 18 de julio de 2018). Sin embargo, los Estados incluidos en la denominada «liga hanseática» (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Holanda y Suecia) siguen mostrándose reacios a este tipo de iniciativas «federalizantes», es decir, que implican cesión de soberanía.
57. Comisión Europea, *Un presupuesto moderno para una Unión Europea que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027,* COM (2018) 321 final, de 2 de mayo de 2018.
58. Véase Informe CES 3/2019, *Anual sobre..., op. cit.*
59. Sobre la posición oficial española, véase Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Política Agraria Común post-2020. Una propuesta desde España.*

aumentar significativamente la dotación presupuestaria de las nuevas prioridades políticas, que parten de niveles relativamente bajos (I+D+i y digitalización, Juventud, Medio ambiente, Migración, Defensa y Acción Exterior).

Por el lado de los ingresos, plantea una eliminación gradual de todas las correcciones que limitaban injustamente las contribuciones de algunos países, así como la reducción de las contribuciones nacionales basadas en la RNB, como contrapartida a la introducción de una cesta de tres nuevos recursos propios: 1) un porcentaje de los ingresos procedentes del régimen de comercio de derechos de emisión; 2) una parte de la recaudación procedente de la base imponible consolidada común del impuesto de sociedades, y 3) una contribución nacional en función de los residuos de envases de plástico no reciclados.

El impulso fiscal del Plan Juncker

En noviembre de 2018 la Comisión Europea presentó un balance de aplicación del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE) —Plan Juncker—, en el que señalaba que se había logrado movilizar inversiones por valor de 360.000 millones de euros, dos tercios de ellos procedentes de recursos privados, y por encima de los 315.000 fijados inicialmente cuando se diseñó en 2015[60]. La extensión de su duración hasta 2020 y el incremento de la inversión objetivo, aprobado en diciembre de 2017, ha permitido continuar desarrollando este programa. La Comisión estimaba, además, que, de cara a 2020, el Plan Juncker favorecerá un aumento del PIB de la Unión Europea en un 1,3 por 100 y la creación de 1,4 millones de puestos de trabajo.

Asimismo, en dicho balance, se hacía referencia a que el Fondo estaba cumpliendo su objetivo de adicionalidad[61]. La evolución del volumen de firmas anuales del Grupo del Banco Europeo de Inversiones entre 2014 y 2017 pone de manifiesto que, aunque el volumen total de préstamos anuales se mantuvo más o menos estable, la cuota de actividades especiales[62] aumentó considerablemente con la aplicación del Fondo, pasando de 4.600 millones de euros a 17.900 en esos cuatro años.

No cabe duda de que el Plan Juncker ha logrado favorecer la formación bruta de capital en la Unión Europea, a pesar de su escasa dimensión, su elevada

60. Comisión Europea, *Plan de inversiones para Europa: balance y próximos pasos,* COM (2018) 771 final, de 2 de noviembre de 2018.
61. El Principio de Adicionalidad está acuñado como uno de los principios rectores del funcionamiento de los Fondos Estructurales (junto al de Concentración, Programación y Cooperación), y hace referencia a la financiación de operaciones que subsanen las disfunciones del mercado financiero o situaciones de inversión subóptimas, por tratarse de proyectos con perfiles de riesgo elevado, a las que los instrumentos financieros existentes no pueden dar respuesta. A su vez, el Reglamento FEIE 2.0, por el que se amplió la duración del Fondo hasta 2020, incluyó una definición más detallada de adicionalidad y mayor transparencia en las decisiones de inversión.
62. Denominación para las actividades que suponen un riesgo mayor que el riesgo generalmente aceptado por el Banco Europeo de Inversiones.

concentración geográfica y las dudas sobre el respeto al principio de adicionalidad[63].

Con los últimos datos disponibles, hasta abril de 2019 el FEIE habría alcanzado un 77,6 por 100 de ejecución sobre lo presupuestado, es decir, 56.500 millones de euros de financiación. Gracias a esta inversión se habrían conseguido movilizar unas inversiones totales de 392.600 millones de euros, es decir, un 78,5 por 100 de los 500.000 millones previstos, tras la ampliación hasta 2020[64]. Casi una tercera parte de los proyectos aprobados se destinaron al apoyo a las pequeñas y medianas empresas europeas —se beneficiaron un total de 942.500 pymes—, seguidos de los proyectos dedicados a la I+D+i, un 23 por 100, y de los relacionados con la energía, un 19 por 100[65].

La política monetaria del BCE: tipos de interés bajos y fin del programa de compras de activos

El Banco Central Europeo inició 2018 materializando su objetivo de avanzar hacia una progresiva normalización de la política monetaria. En octubre de 2017 había anunciado la extensión del programa de compras de activos hasta septiembre de 2018, pero también la reducción del volumen de compras a 30.000 millones de euros desde enero. En todo caso, preveía la posibilidad de extender el programa por más tiempo en caso necesario.

De ahí que, a comienzos de año, la política monetaria mantuviese un tono acomodaticio en la línea de los años previos, acorde con la situación económica y su objetivo de estabilidad de precios, apoyado en los bajos tipos de interés oficiales, el programa de compras de activos y la reinversión de los pagos del principal de los valores adquiridos. Era necesario apoyar 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 para avanzar hacia un proceso de normalización gradual y controlado[66].

63. A este respecto, el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, en su *Informe especial 03/2019 sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas: medidas necesarias para garantizar el pleno éxito del FEIE,* señalaba entre sus conclusiones que parte de la ayuda del FEIE simplemente sustituyó otra financiación del BEI y el FEI, que otra parte se destinó a proyectos que podrían haber recurrido a otras fuentes de financiación privada o pública, que las estimaciones de la inversión adicional atraída por el FEIE a veces estaban sobreestimadas, y que la mayoría de las inversiones se efectuaron en algunos de los mayores Estados miembros de la Unión Europea que cuentan con bancos nacionales de fomento bien asentados.
64. En diciembre de 2017 se había aprobado la ampliación de la duración del Plan hasta 2020 y el incremento de la inversión objetivo hasta 500.000 millones de euros. Esta inversión fue efectiva de forma provisional desde septiembre hasta su aprobación definitiva en diciembre. Véase Memoria CES 2017, capítulo I, apartado 2.2.
65. Hasta abril de 2019 se habían aprobado 89 proyectos españoles, que suponen 6.700 millones de euros de financiación del FEIE. El objetivo para 2020 es de 8.051 millones de euros que movilizarán inversiones por valor de 42.016 millones de euros.
66. Véase BCE, *Informe Anual 2018,* abril de 2019.

Aunque el ritmo de crecimiento económico se moderó respecto a 2017, el BCE consideró que la expansión se mantenía sólida, las perspectivas de crecimiento estaban equilibradas y los riesgos procedían principalmente de la incertidumbre relacionada con factores globales. Por su parte, la evolución de la inflación se mantuvo en niveles moderados en torno al 2,0 por 100, si bien se situó ligeramente por encima de este nivel entre mayo y octubre. En este contexto, en junio, el Consejo de Gobierno señaló que el avance hacia un ajuste sostenido de la inflación había sido sustancial y que el fin del programa de compras de activos en septiembre no ponía en riesgo el objetivo de estabilidad de precios.

De ahí que anunciase una reducción en el volumen de compras mensuales a 15.000 millones de euros a partir de septiembre, así como la finalización de dichas compras en diciembre, siempre que los datos continuasen confirmando las perspectivas de inflación a medio plazo en torno al objetivo.

Al mismo tiempo, comunicó que esperaba que los tipos de interés oficiales se mantuvieran en sus niveles actuales al menos hasta el verano de 2019, aunque, en todo caso, se mantendrían así el tiempo necesario para asegurar una evolución de la inflación en línea con las expectativas de una senda de un ajuste sostenido, en un contexto de incertidumbre sobre la evolución económica y monetaria. De hecho, los tipos de interés se mantuvieron sin variación durante todo el año, siendo el de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, el 0,0 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.

En diciembre, el BCE, tras revisar las perspectivas económicas y confirmar la valoración que había hecho en junio, aunque también consciente de una situación económica más débil de la esperada, dio por finalizado el programa de compras netas de activos. Empezaba así una nueva fase en la política monetaria en la que el principal instrumento sería su política de comunicación y orientación sobre la senda futura de tipos de interés, *forward guidance*[67].

Paralelamente, confirmó la necesidad de seguir proporcionando un estímulo monetario considerable, a través de las reinversiones, que respaldase la evolución de la inflación general en el medio plazo[68]. De hecho, el Consejo de Gobierno anunció que las reinversiones continuarían durante un periodo prolongado tras el inicio de las subidas de los tipos de interés oficiales, con el fin de mantener unas condiciones de liquidez favorables y un amplio grado de acomodación monetaria[69]. Y, en todo caso,

67. Este instrumento consiste en ofrecer indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria (decisiones sobre tipos de interés y sobre el programa de compra de activos), basadas en su evaluación de las perspectivas para la estabilidad de precios y con las que busca anclar las expectativas de los agentes a las decisiones futuras que tome el BCE.
68. Véase BCE, *Informe Anual 2018..., op. cit.*
69. La vinculación entre la política de reinversiones íntegra de activos y la eventual primera subida de los tipos de interés se denomina «orientación encadenada». Véase Arce, O.; Nuño, G., y Thomas, C., «La política monetaria del Eurosistema tras el final de las compras netas de activos», en *Boletín Económico,* núm. 1/2019. Banco de España.

confirmó que estaba preparado para ajustar sus instrumentos de política monetaria cuando fuera necesario, para asegurar que la evolución de la inflación era compatible con el objetivo de estabilidad de precios.

Esta nueva fase se caracteriza porque incorpora un componente temporal —como al vincular los movimientos en los tipos de interés a un momento del calendario— y otro componente coyuntural —vinculado a la evolución en cada momento de los tipos de interés en línea con el objetivo de estabilidad de precios—, pero también porque vincula el horizonte de reinversión directamente al principal instrumento de política monetaria —los tipos de interés—[70].

Desde la puesta en marcha del programa de compra de activos y hasta finales de 2018, fecha de finalización del programa, se han adquirido más de 2,6 billones de euros (23 por 100 del PIB de la UEM), constatándose la reducción progresiva del volumen de compras en 2017 y, sobre todo, en 2018 con las decisiones del BCE de reducir los volúmenes de compras sucesivamente a 60, 30 y 15 millones de euros (gráfico I-5). Por tipos de activos, a final de año el grueso de la cartera correspondía a valores públicos (82 por 100), cuya participación ha venido aumentando desde que se incluyeron en el programa, a pesar de que el BCE había señalado su intención de otorgar un protagonismo creciente en 2018 a los valores emitidos por el sector privado.

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 finales de 2018 a cerca de 4,7 billones de euros.

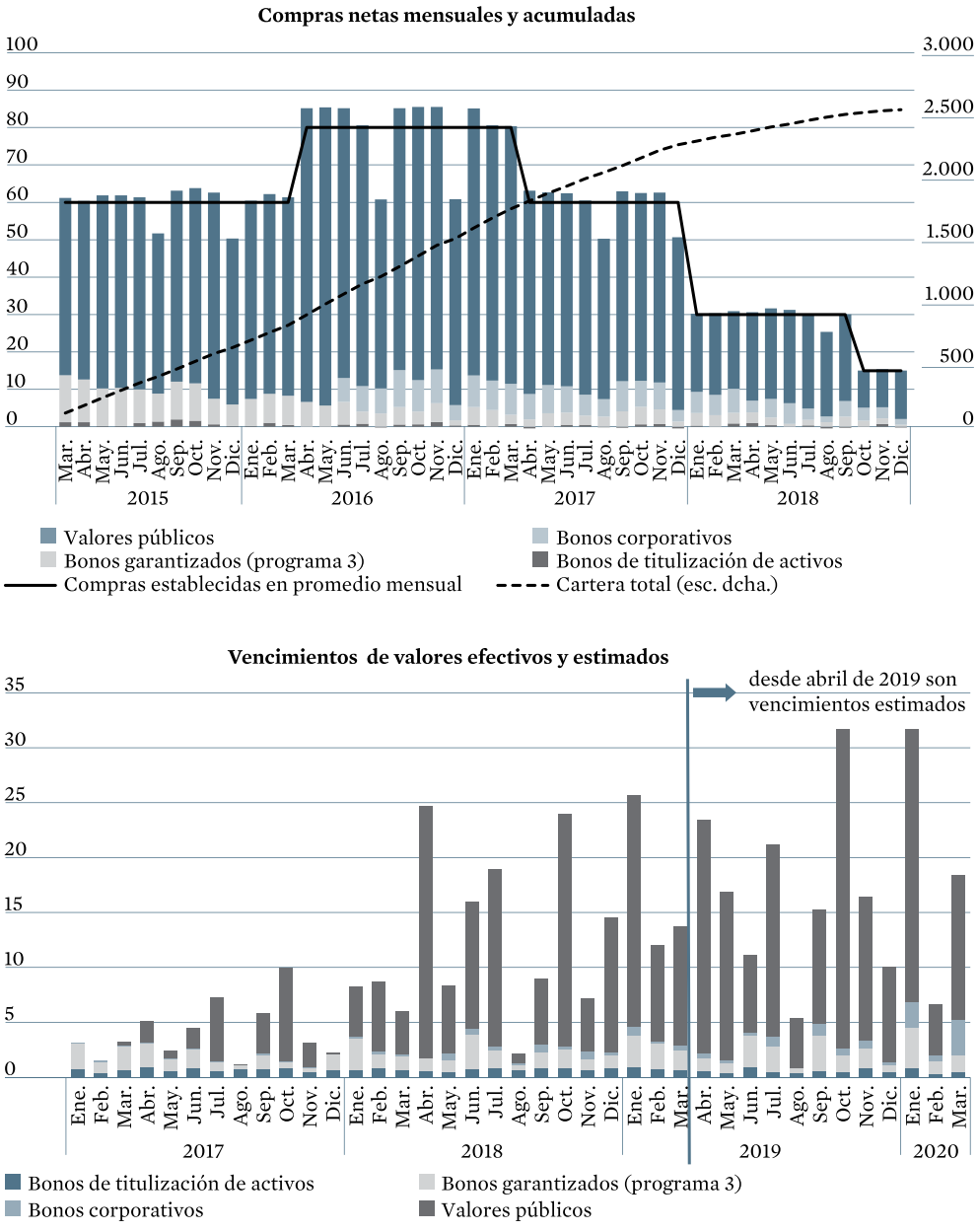
Ya en 2019 el BCE anunció en marzo dos novedades respecto a sus decisiones previas: que los tipos de interés no subirían, en todo caso, hasta finales de 2019, y la realización de operaciones trimestrales de financiación a plazo más largo con objetivo específico desde septiembre de 2019 y hasta 2021, con vencimiento a dos años, para contribuir a mantener unas condiciones favorables de financiación y una transmisión fluida de la política monetaria.

Otros ámbitos de la política económica

Junto a las políticas de demanda, la Unión Europea continuó en 2018 desarrollando otras prioridades de política económica que, al tener un carácter horizontal, son igualmente determinantes para lograr afianzar la senda de crecimiento en el medio y largo plazo y exigen avances en su gobernanza. Además, como se recoge en el Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea,* la Unión Europea se enfrenta a desafíos globales —entre otros, globalización, digitalización o transición energética— que es necesario gobernar y exigen respuestas de largo plazo. De ahí que, a continuación, se reseñen

70. Véase BCE, «Balance del programa de compra de activos del Eurosistema tras el final de las compras netas de activos», en *Boletín Económico del BCE,* núm. 2/2019.

GRÁFICO I-5. PROGRAMA DE COMPRA DE ACTIVOS Y VENCIMIENTOS, 2015-2019
(Miles de millones de euros)



Fuente: Banco Central Europeo.

los desarrollos en distintos ámbitos concretos de la política económica con una perspectiva de más largo plazo: mercado único digital, política industrial, política de I+D+i y política energética.

El avance en el proceso de transformación digital está siendo de tal magnitud y rapidez que ha irrumpido con fuerza en los debates sobre el futuro de la competitividad y la sostenibilidad del crecimiento económico en el seno de la Unión Europea. De hecho, la investigación, la innovación y la economía digital aparece entre los ámbitos prioritarios de actuación que sale reforzado en el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2021-2027, con una dotación presupuestaria 1,6 veces mayor a la actual.

Desde 2015, en que la Comisión concretó su estrategia de digitalización comunitaria (Estrategia para el Mercado Único Digital), se han presentado 29 iniciativas legislativas y hasta ahora se han aprobado 17 propuestas. Más en concreto, de las 15 iniciativas presentadas por la Comisión Juncker, solamente ocho han sido aprobadas; las tres últimas en 2018, referidas al establecimiento del Código europeo de las comunicaciones electrónicas, al bloqueo geográfico injustificado y a la libre circulación de datos no personales[71]. De ahí que se haya planteado la necesidad de actualizar y rediseñar esta estrategia, con una apuesta decidida para avanzar hacia una economía digital, que deberá acompasar la seguridad jurídica, la protección de los consumidores y la adaptación de los trabajadores con la velocidad que acompaña a los procesos de digitalización e innovación. En todo caso, ello requiere mayor voluntad política por parte de los Estados miembros y un compromiso firme de las instituciones comunitarias para desarrollar las medidas necesarias de forma coordinada bajo un marco de seguridad y certidumbre.

La Unión Europea también cuenta desde 2017 con su propia estrategia industrial[72]. La preocupación por la competitividad a largo plazo ha subrayado la necesidad de que esta estrategia sea ambiciosa y que, a partir de la identificación de cadenas de valor estratégicas, se actúe para permitir mejoras en la productividad, promover la lucha contra el cambio climático e incorporar el progreso tecnológico y digital. El objetivo debe ser trabajar de forma coordinada para mantener y reforzar la ventaja competitiva de la industria comunitaria en los mercados globales, y ello sin perjuicio del respecto al derecho de la competencia comunitario[73]. De hecho, en 2018 algunos Estados miembros pusieron en cuestión esta afirmación al manifestar la necesidad de actuar rápidamente para mantener la competitividad europea respecto a determinados países, con estrategias industriales proactivas, o grandes empresas transnacionales que

71. Directiva (UE) 2018/1972, Reglamento (UE) 2018/302 y Reglamento (UE) 2018/1807, respectivamente. Hasta 2018 se habían adoptado las propuestas sobre el Organismo de Reguladores Europeos de las Comunicaciones Electrónicas, sobre los Servicios de comunicación audiovisual, el Tratado de Marrakech (sobre propiedad intelectual y accesibilidad) o sobre el uso de la banda de 470-790 MHz.
72. Comisión Europea, *Estrategia renovada de política industrial. Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible,* COM (2017) 479, de 13 de septiembre.
73. Cabe recordar que la política de la competencia comunitaria, inherente al establecimiento del mercado único, vela principalmente por el respecto de esos principios de la competencia entre los Estados miembros, por lo que cualquier modificación no debe ser en perjuicio de las reglas de funcionamiento del mercado interior.

han logrado acceder con éxito a unos mercados internacionales cada vez más competitivos[74].

En todo caso, la mayor competitividad de la industria comunitaria necesita apoyarse en un mercado interior amplio y, sobre todo, en estrategias de modernización que apunten hacia la innovación a partir de una mayor inversión en I+D.

Precisamente, en relación con la I+D, la Comisión presentó en mayo de 2018 una Agenda renovada para la Investigación y la Innovación[75], en la que, tras reconocer el relativo éxito del programa Horizonte 2020[76], apuntaba la necesidad de superar las debilidades del sistema de investigación e innovación comunitario. En concreto, planteaba una regulación y financiación favorable a la innovación —necesidad de aprobar rápidamente el MFP 2021-2027 y fomentar otras vías de financiación adecuadas—, consolidar el Consejo Europeo de Innovación y establecer misiones de investigación e innovación a escala de la Unión Europea, para que se generen sinergias con las estrategias de los Estados miembros, con las regionales y con las locales.

Frente al retraso en el ámbito digital, la Unión Europea lidera a nivel internacional la lucha contra el cambio climático, siendo la única gran economía, tomada en su conjunto, que ha aprobado medidas para responder a los compromisos adoptados en el Acuerdo de París. A este respecto, el año 2018 ha marcado un importante hito en cuanto al compromiso medioambiental comunitario. En 2016 la Comisión presentó su comunicación «Energía limpia para todos los europeos», conocida como *Winter Package,* pero en 2018 se dieron importantes avances en materia de clima y energía, con la aprobación de las primeras ocho de las veinte iniciativas legislativas presentadas por la Comisión Juncker en esta materia. En la primera mitad del año se adoptaron las Directivas sobre el régimen de comercio de derechos de emisión, el Reglamento de reparto del esfuerzo, las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura y la Directiva de Eficiencia energética de los edificios. A finales de año se aprobaron casi la totalidad de directivas y reglamentos que desarrollan el *Winter Package* relativas a la eficiencia energética[77], las energías renovables[78], el diseño de

74. *A Franco-German Manifesto for a European industrial policy fit for the 21st Century,* del Ministerio de Economía y Energía alemán, y el Ministerio de Economía y Finanzas francés publicado justo tras la decisión de la Comisión Europea de bloquear la fusión entre Siemens-Alstom.
75. Comisión Europea, *Nueva agenda europea de investigación e innovación: una oportunidad para que Europa trace su futuro,* COM (2018) 306 final, de 15 de mayo.
76. El Horizonte 2020, el Programa Marco de las actividades de investigación e innovación en Europa, integró, por primera vez, todas las fases desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado, incluyendo aspectos como la innovación social o la transferencia de tecnología.
77. Directiva (UE) 2018/2002, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética.
78. Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

mercado eléctrico, la seguridad de suministro y las reglas de gobernanza para la Unión de la Energía[79].

Este marco normativo trataba de aportar una mayor seguridad jurídica y reguladora a una actividad que necesita movilizar importantes inversiones en el medio plazo. Además, facultaba a los consumidores europeos para que se conviertan en actores activos en la transición energética, a través de la consolidación de las figuras del autoconsumo y la generación distribuida. Asimismo, establecía los objetivos vinculantes para la Unión Europea en 2030: una reducción del 40 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; la integración de un 32 por 100 de generación renovable sobre el consumo total de energía final, para toda la Unión Europea[80]; la mejora de la eficiencia energética en un 32,5 por 100, y lograr una interconexión eléctrica del 15 por 100.

Asimismo, a principios de 2019, la Comisión presentó[81] los resultados del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015, donde se constata que las 54 acciones del Plan habían sido ejecutadas o estaban en proceso de ejecución. No obstante, se apuntaba también que eran necesarios mayores esfuerzos para aplicar la legislación revisada sobre residuos y fomentar mercados para las materias primas secundarias.

Cabe señalar que las implicaciones económico-financieras de esta apuesta a favor de la lucha contra el cambio climático de la Unión Europea resultan evidentes, por lo que debe contar con el apoyo del sector financiero, facilitando la orientación de la inversión hacia tecnologías y negocios más sostenibles, y promoviendo un crecimiento sostenible de largo plazo. En este contexto, destaca la presentación por parte de la Comisión de su Plan de Acción de Finanzas Sostenibles[82], en marzo de 2018, para conectar las finanzas con las necesidades específicas de la economía europea y mundial en beneficio del planeta y de nuestra sociedad.

La búsqueda de respuestas a escala europea ante los desafíos actuales, internos y globales, se ha venido plasmando en los últimos años en distintas iniciativas propuestas por la Comisión en diversos ámbitos, con el objetivo de avanzar en la construcción europea. El impulso renovado sobre el proceso de integración europea y la necesidad de profundizar en la Unión Económica y Monetaria

El avance hacia la Unión Económica y Monetaria

79. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (...).
80. Los objetivos de energías renovables, eficiencia energética e interconexión eléctrica podrán ser revisados al alza en 2023.
81. Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación del Plan de acción para la economía circular,* COM (2019) 190 final, de 4 de marzo.
82. Comisión Europea, *Plan de Acción: financiar el desarrollo sostenible,* COM (2018) 97 final, de 8 de marzo.

había definido en 2017 una hoja de ruta en dos fases para lograr avanzar y completar la arquitectura de la UEM en 2025[83].

De ahí que a lo largo de 2018 los esfuerzos se centrasen en avanzar en la primera fase, hasta mediados de 2019, coincidiendo con el fin del mandato de la Comisión, con el objetivo de lograr la Unión Bancaria y de Mercado de Capitales y mejorar la convergencia económica y social y la responsabilidad democrática. De los objetivos planteados para 2018 se logró avanzar en el mecanismo de protección presupuestaria que, como se detalla posteriormente, se acordó a finales de 2018, y en las propuestas de aumento de dotación y cambios para la aplicación en relación con el programa de apoyo a las reformas estructurales ya señalado.

En cambio, está pendiente el acuerdo sobre el sistema de garantía de depósitos común previsto para 2018. De ahí que no se haya avanzado lo suficiente, principalmente por la falta de voluntad política para alcanzar acuerdos respecto a algunas cuestiones. De hecho, la Comisión había advertido que el avance hacia la UEM requeriría de un compromiso político sólido y apoyo en todos los niveles[84].

En este contexto, el Informe 3/2019, antes citado, incluía una revisión del avance en el logro de un marco de gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, continuando así con los objetivos recogidos en sucesivos Informes realizados por el CES en los últimos años sobre esta cuestión[85] (recuadro I-4).

Avances en la Unión Bancaria

Tras la Comunicación de la Comisión Europea en 2017 sobre la necesidad de completar todos los elementos de la Unión Bancaria para 2018[86], principalmente el mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución[87] y el establecimiento de un sistema de garantía de depósitos común, los avances durante 2018 fueron limitados.

Ya en 2017 la Comisión Europea había propuesto que el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) pudiese ser el mecanismo de protección presupuestaria para el Fondo Único de Resolución. Sin embargo, no fue hasta finales de 2018 cuando, en el

83. Véase, para un mayor detalle, Memoria CES 2017, capítulo I, epígrafe 2.2.
84. 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.
85. Véanse 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 y 2/2018, *Anual sobre la gobernanza de la Unión Europea.*
86. Comisión Europea, *Comunicación sobre la culminación de la Unión Bancaria,* COM (2017) 592 final, de 11 de octubre de 2017.
87. Cuando se estableció el Mecanismo Único de Resolución en 2015, los Estados miembros se comprometieron a desarrollar un mecanismo de protección presupuestaria común, *backstop fiscal,* para el Fondo Único de Resolución como instrumento de último recurso que se activaría solo en caso de que los recursos disponibles del FUR fueran insuficientes. Su utilización sería neutral a medio plazo desde el punto de vista presupuestario, ya que las entidades devolverían los fondos públicos utilizados en forma de contribuciones adicionales posteriores al Fondo.

RECUADRO I-4. CONCLUSIONES DEL INFORME 3/2019 EN RELACIÓN AL AVANCE HACIA LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA

Marco financiero integrado

La estabilidad financiera de la zona euro se ha reforzado, pero los mercados financieros continúan fragmentados, lo que limita la capacidad de crecimiento a medio y largo plazo. La distribución de riesgos entre países sigue siendo escasa y todavía existe un fuerte vínculo entre los riesgos asociados al sector bancario y los niveles de deuda soberana nacional, que son fuente de inestabilidad y vulnerabilidad.

El objetivo debe ser culminar la Unión Bancaria —queda pendiente contar con un sistema de garantía de depósitos común— y avanzar en la Unión del Mercado de Capitales.

El CES comparte la necesidad de contar con algún tipo de sistema común de garantía de depósitos con el fin de asegurar que todos los depósitos de la Unión Bancaria tengan un nivel de protección uniforme, con independencia de la entidad en la que estén depositados y su país de procedencia. Ello requiere avanzar de forma decidida, y lograr un equilibrio aceptado por todos los Estados miembros respecto a la reducción de riesgos —reducción de préstamos dudosos y tenencias de deuda pública— y a la distribución de los mismos —mutualización.

El CES considera necesario avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, profundizando en el desarrollo del mercado único y en la integración financiera europea, máxime ante los nuevos retos que plantea el desarrollo de la innovación financiera y su asociación con las tecnologías digitales, las finanzas sostenibles y, sobre todo, la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero.

Marco presupuestario integrado

Lograr mayores cotas de unidad y ambición política exige el incremento sustancial del presupuesto de la Unión Europea, de manera que pueda desarrollar, con un mínimo grado de eficacia, funciones con valor añadido europeo en el terreno de la estabilización macroeconómica, la dinamización y modernización de la economía europea, la convergencia real entre los territorios y la distribución de la renta entre la ciudadanía europea.

La inexistencia de herramientas presupuestarias comunes de estabilización macroeconómica es una de las principales debilidades de la zona euro, cuya arquitectura presupuestaria sigue focalizada en garantizar la disciplina presupuestaria de los Estados. Sería deseable que se lograra el suficiente consenso para aprobar, bien la función de estabilización basada en la inversión pública que ha propuesto la Comisión, bien algún tipo de fondo europeo de apoyo contracíclico a los seguros nacionales de desempleo. Sería conveniente alcanzar un acuerdo para mutualizar riesgos a través de alguna fórmula de deuda pública conjunta que rebaje la vulnerabilidad de las emisiones individuales ante procesos de pérdida de confianza.

En materia de armonización impositiva, la Unión Europea ha venido aprobando importantes medidas para frenar la evasión fiscal transfronteriza a través de paraísos fiscales,

RECUADRO I-4. CONCLUSIONES DEL INFORME 3/2019 EN RELACIÓN AL AVANCE HACIA LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA *(continuación)*

la planificación fiscal agresiva de algunas compañías transnacionales y la competencia fiscal agresiva de algunos Estados para atraer inversiones. En cambio, la creación de una base común consolidada del impuesto de sociedades no termina de ver la luz, como tampoco ha prosperado la propuesta de implantar un marco fiscal común para la economía digital. La exigencia de unanimidad para tomar decisiones comunes en materia tributaria dificulta enormemente el logro de avances en este terreno, por lo que habría que considerar seriamente la idea de transitar hacia la mayoría cualificada.

Marco integrado de la política económica y social

La legitimidad democrática de la Unión Europea pasa por el fortalecimiento de la dimensión social. Los esfuerzos que ha venido realizando la Comisión Europea en los últimos años para reforzar la dimensión social europea han sido importantes, si bien insuficientes.

Es necesario que el Pilar Europeo de Derechos Sociales se materialice como la guía para lograr un proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida, a través de un adecuado funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

Además, es necesario reforzar los mecanismos de seguimiento, coordinación y evaluación de las políticas nacionales de los Estados miembros. A este respecto, el cuadro de indicadores sociales debe seguir incorporando mejoras para lograr constituirse como el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social en el ámbito del Semestre Europeo. Para ello, sería conveniente que fuera acompañado de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, con el fin de ser un instrumento real de evaluación de la aplicación del Pilar europeo.

Legitimidad democrática y consolidación institucional

Es necesario impulsar el liderazgo político, económico y social de la Unión, evitando que sus decisiones queden supeditadas a la posición y presión de algunos Estados miembros, lo que puede provocar una fragmentación política; de este modo la Unión recuperaría la confianza en las instituciones comunitarias.

La cesión de soberanía de los Estados miembros hacia la Unión en los principales ámbitos económico-financieros debe ir acompañada de una mayor legitimidad democrática y rendición de cuentas de las diferentes instituciones comunitarias.

Continúa vigente la necesidad de impulsar una unión que sea algo más que la puesta en común de numerosas normas.

Fuente: Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

marco de la Cumbre del Euro[88], se logró el consenso necesario para avanzar en la definición de este mecanismo, asignando dicha función de prestamista de última instancia al MEDE.

Este mecanismo, dotado con 55.000 millones de euros, se articularía como una línea de crédito condicionada que se activaría de forma casi automática según unas reglas preestablecidas. La condicionalidad tendría que adaptarse atendiendo a la función del mecanismo de protección, teniendo en cuenta que se prevén incentivos para que los bancos actúen de manera prudente y apliquen reformas cuando sea necesario a través del código normativo único, la supervisión única y la resolución única. Además, es importante asegurar un proceso de toma de decisiones eficaz que permita un rápido despliegue del mecanismo de protección, en aquellas situaciones de último recurso en las que sea necesario.

El acuerdo fue posible tras constatar que se había avanzado en la reducción de riesgos y emitir el Consejo una opinión favorable sobre algunas disposiciones específicas centradas en dicha reducción de riesgos que formaban parte del paquete bancario. A finales de año el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea alcanzaron un acuerdo político provisional sobre el paquete bancario propuesto por la Comisión en 2016, orientado a la reducción del riesgo en el sector bancario y al fortalecimiento de la resiliencia de los bancos, y que suponía un paso más para avanzar en el mecanismo de protección común. A este respecto, el último informe de la Comisión sobre la reducción de riesgos en el sector bancario de la Unión Europea señalaba una reducción progresiva de los activos dudosos en manos de la banca —el ratio de préstamos dudosos[89] en 2018 fue de media el 3,4 por 100 frente al 4,6 por 100 del año anterior—, que, si bien era positivo, no debía relajarse, ya que este tipo de préstamos seguía representando una dificultad importante para algunos Estados miembros[90].

Precisamente, el eje central de los debates durante el año en relación a este mecanismo ha sido la discusión entre reducción y distribución de riesgos. Muchas propuestas de la Comisión, entre ellas este mecanismo de respaldo, se han hecho sobre la base de la confianza entre los Estados miembros, que permitiría mutualizar y reducir riesgos al mismo tiempo[91]. En todo caso, como señala el presidente del BCE, compartir y reducir el riesgo son piezas complementarias y no excluyentes[92], ya que la confianza en que el marco de resolución es efectivo está respaldado y funciona de

88. Reunión de la Cumbre del Euro (14 de diciembre de 2018) Declaración.
89. 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.
90. España sigue estando algo por encima de esa media (4,1 por 100) y siguen representando un problema importante Grecia (44,9 por 100), Chipre (28,1 por 100), Portugal (11,7 por 100), Italia (10 por 100) o Irlanda (8,5 por 100). Véase European Commission, *First progress report on the reduction of non-performing loans (NPLs)*, 18 de enero de 2018.
91. Real Instituto Elcano, *El futuro de la Unión Europea,* 2018.
92. ECB, Dragui, M., *Risk-reducing and risk-sharing in our Monetary Union,* Speech at the European University Institute, Florence, 11 de mayo de 2018.

manera ágil y eficiente, permite estabilizar el sistema bancario y reducir los riesgos, favoreciendo la integración bancaria en la zona euro.

Asimismo, la Cumbre del euro planteó la necesidad de definir la cooperación entre el FUR y el MEDE y reforzó el papel de este. En todo caso, hacer efectivo lo acordado en la Cumbre del euro requería la reforma del Tratado del MEDE, que se planteó a más tardar para junio de 2019, posibilitando incluso anticipar la función de respaldo fiscal a 2020 en el caso de que se hubiera realizado un avance suficiente en la reducción de riesgos.

En todo caso, el MEDE no puede llenar completamente el vacío, siendo necesario contar con un instrumento fiscal adicional que complemente la política monetaria para lograr la estabilidad macroeconómica, tanto a nivel de la zona del euro como en cada uno de sus Estados miembros.

En este mismo debate sobre los riesgos en una Unión Bancaria, se sitúa la falta de acuerdo sobre un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. La falta de un sistema compartido distorsiona las condiciones de competencia de las entidades en el mercado interior. El objetivo es garantizar un sistema de protección fuerte y uniforme, indispensable en una Unión Bancaria.

La principal inquietud que plantea este sistema es la necesidad de garantizar previamente que los bancos sean sólidos por sí solos antes de poder compartir la carga potencial de las quiebras de bancos dentro de la Unión Bancaria. De ahí que cualquier acuerdo esté supeditado a la implementación de medidas de reducción del riesgo.

A finales de 2018 el ECOFIN dejó constancia de la falta de acuerdo a nivel político para avanzar en este sistema de garantía de depósitos común hasta que se lograse un avance sustancial en la reducción del riesgo. De nuevo, los problemas de asunción de los pasivos heredados de los países y los problemas de riesgo moral —falta de confianza—, por la posibilidad de que el país «se relaje» ante la expectativa de rescate por parte de la Unión, han centrado los debates.

Además, se ha avanzado en el objetivo de reducir los riesgos en el sistema bancario. En marzo de 2018 se presentó un conjunto de medidas orientadas a la reducción de préstamos no productivos[93] y la Comisión ha avanzado en la posibilidad de crear un nuevo tipo de activos, títulos respaldados por bonos soberanos, de bajo riesgo para todo el área, que permitiría a los bancos diversificar su exposición a deudas soberanas de los distintos Estados miembros[94].

Más allá de la Unión Bancaria, desde 2016 se pretende también avanzar en la Unión del Mercado de Capitales, con el objetivo de garantizar un mejor acceso a la financiación para las empresas y apoyar la inversión, aumentando la diversificación de las fuentes de financiación empresarial, y ofreciendo oportunidades de inversión.

93. Council of the European Union, *Outcome of the council meeting G3605th*, Council meeting Economic and Financial Affairs, 13 de marzo de 2018.
94. Estos bonos de titulización reagruparían carteras de bonos soberanos de los distintos países de la zona euro en instrumentos con distintos niveles de riesgo que se negociarían en el mercado.

Si bien se ha avanzado desde la aprobación del plan de acción en 2016, quedan muchas propuestas pendientes de discusión, algunas requieren la toma de posición por parte del Consejo, y otras están pendientes de aprobación legislativa[95]. Además, han surgido nuevos retos, como el desarrollo de un marco normativo común para la innovación financiera y su asociación con las tecnologías digitales —Fintech— y el referido a las finanzas sostenibles[96].

Pero, sin duda, el mayor reto al que actualmente se enfrenta la Unión de los Mercados de Capitales es la salida de la Unión Europea de su mayor centro financiero a causa del *brexit,* que requiere reevaluar la forma en que se podría garantizar el acceso de empresas e inversores a unos mercados de capitales fuertes, dinámicos e integrados, gestionando adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera.

2.3. MARCO INSTITUCIONAL: RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La Unión Europea se encuentra en un momento trascendental, marcado en el ámbito interno por la salida de Reino Unido y el surgimiento de populismos y nacionalismos identitarios y excluyentes. La necesidad de reflexionar sobre el futuro de Europa a partir de sus fortalezas, debilidades y los desafíos globales a los que se enfrenta, ante el cambio de ciclo político que supone la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, se ha plasmado en el reciente Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea,* que aborda la construcción comunitaria del sistema de gobernanza, con el fin último de respaldar la integración política, social y económica de Europa.

Durante 2018, año en el que se celebró el 25 aniversario de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht[97] , el debate sobre el futuro de Europa cobró un nuevo impulso. La agilización de las negociaciones con Reino Unido sobre su salida de la Unión Europea, los resultados electorales en algunos Estados miembros (principalmente en Italia), las elecciones al Parlamento Europeo celebradas a finales de mayo de 2019[98], y el fin del mandato actual de la Comisión Europea previsto para octubre, repercutieron sobre la profundidad del debate y la visibilidad de las posturas de los diversos actores implicados.

En 2018 continuó el debate sobre el futuro de Europa

95. Entre ellas, el instrumento europeo de pensiones individuales, un marco prudencial y de supervisión más eficaz para las empresas de servicios de inversión, el mercado transfronterizo de fondos de inversión, el mercado de bonos garantizados, la garantía de mayor seguridad a los inversores en el contexto de las transacciones transfronterizas, el mercado de colocaciones privadas o la propuesta de regulación de plataformas de financiación participativa. Pendientes de aprobación legislativa están la regulación de los procedimientos de insolvencias y reestructuraciones empresariales.
96. Berges, A., y Ontiveros, E. (2018), «De la Unión Bancaria a la Unión de Mercado de Capitales», en *Información Comercial Española,* núm. 902, mayo-junio de 2018.
97. El Tratado de Maastricht se firmó el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Dicho Tratado transformó Europa con la introducción de numerosas innovaciones, como el euro, una política exterior común o la ciudadanía de la Unión Europea.
98. En 2018 se reformó la ley electoral europea, que será aplicable en las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, estableciendo un nuevo umbral mínimo para obtener representación de entre el 2 y el 5

En este contexto, el Parlamento Europeo vino organizando desde principios de 2018 debates plenarios sobre el futuro de Europa con distintos jefes de Estado o de Gobierno europeos. Asimismo, la Comisión Europea mantuvo «diálogos con los ciudadanos», en el marco de su estrategia para acercar el proyecto europeo a las personas y debatir acerca del programa de trabajo de la Unión Europea y sus avances futuros. Se buscaba dar un impulso a las reformas necesarias para el futuro de la Unión Europea.

También los Estados miembros participaron de estas reflexiones. En este sentido, la propuesta del eje franco-alemán con la Declaración de Meseberg[99] recogía la voluntad política para avanzar en dos horizontes temporales: uno a más corto plazo hasta las elecciones de mayo, y otro a medio y largo plazo, durante la próxima legislatura 2019-2024, concretando lo que serían las prioridades de la Unión para el nuevo ciclo político. Frente al liderazgo del eje franco-alemán, algunos Estados miembros se han agrupado bajo la autodenominada «nueva liga hanseática», que busca impregnar la toma de decisiones primando la responsabilidad sobre las finanzas públicas, la estabilidad fiscal o la eficacia del mercado interior[100].

Por otro lado, la reciente firma del Tratado de Aquisgrán entre Francia y Alemania, a principios de 2019[101], ha afianzado la cooperación bilateral entre ambos países y el peso del eje franco-alemán en el contexto europeo, señalando su alianza en defensa del multilateralismo y por una Unión Europea fuerte y soberana[102], pero también ha planteado un debate sobre el liderazgo de ambos países respecto al resto de Estados miembros, ya que si bien defienden la dimensión europea, anteponen la colaboración previa entre ambos en materias muy relevantes como la política industrial, la investigación e innovación, o el avance en la inteligencia artificial.

En la Cumbre Especial de Sibiu (Rumanía) sobre el futuro de Europa, celebrada el 9 de mayo de 2019, los líderes europeos debatieron sobre la Agenda Estratégica de la Unión Europea 2019-2024, que será aprobada en el Consejo Europeo de junio de 2019

por 100 para las circunscripciones de más de 35 escaños (como es el caso de España en las elecciones europeas, con una circunscripción única). Con ello se pretende evitar una mayor fragmentación de la Eurocámara.

99. La Declaración de Meseberg buscaba consolidar el relanzamiento del proyecto europeo sobre la base de la ambición común y compartida franco-alemana. Véase, *Meseberg Declaration: Renewing Europe's promises of security and prosperity,* 19 de junio de 2019.

100. La autodenominada «liga hanseática» estaría formada por Holanda, Finlandia, Suecia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Irlanda, República Checa y Eslovaquia.

101. La canciller alemana Merkel y el presidente francés Macron firmaron en enero de 2019 un Tratado de Cooperación en Aquisgrán, símbolo del europeísmo, coincidiendo con el 56 aniversario del Tratado del Elíseo, suscrito el 22 de enero de 1963 en París por el presidente francés De Gaulle y el canciller alemán Adenauer.

102. Entre las cuestiones que plantea está el desarrollar su vertiente social, mejorar su seguridad y defensa, conciliar los intereses de los Estados miembros del Este y el Oeste, avanzar en la reforma del euro, gestionar eficazmente la crisis de asilo y refugio, pilotar con éxito el proceso del *brexit,* preferiblemente con acuerdo, y potenciar su presencia exterior en un marco geoestratégico complicado. Todas estas constituyen desafíos que enfrenta actualmente la Unión Europea.

RECUADRO I-5. COMPROMISOS DE LA DECLARACIÓN DE SIBIU

1. Defender una sola Europa.
2. Mantenerse unidos, pase lo que pase.
3. Buscar siempre soluciones conjuntas.
4. Seguir protegiendo nuestro modo de vida, la democracia y el estado de Derecho.
5. Cumplir allí donde sea más necesario.
6. Defender siempre el principio de equidad, ya sea en el mercado laboral, en el bienestar social, en la economía o en la transformación digital.
7. Dotarse de los medios para cumplir las ambiciones comunes.
8. Preservar el porvenir de las futuras generaciones de europeos.
9. Proteger a los ciudadanos europeos.
10. Hacer que Europa sea un líder mundial responsable.

Fuente: Declaración de Sibiu, 9 de mayo de 2019.

y que guiará la actuación de las instituciones comunitarias durante dicho periodo[103]. Asimismo, y dado que esta Cumbre se celebró en el Día de Europa, los líderes europeos adoptaron la «Declaración de Sibiu» como muestra de su unidad y de su compromiso con el proyecto europeo. En esta, los jefes de Estado o de Gobierno de los países de la Unión Europea acordaron, de forma unánime, diez compromisos que deberán respetar a la hora de tomar decisiones.

La próxima legislatura comunitaria (2019-2024) será clave para que se realicen los cambios que Europa necesita de cara a seguir avanzando (más soberana y unida) en su construcción. Ello habrá de pasar necesariamente por que se apueste por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa», aunque este se lleve a cabo, si es preciso, a distintas velocidades y niveles.

Desafíos actuales para la construcción política e institucional de la Unión Europea

Tras las elecciones europeas, se producirá la renovación de las principales instituciones comunitarias. Puede ser el momento de corregir las deficiencias institucionales detectadas, que revelan las limitaciones de la Unión Europea como organización supranacional, y que, en última instancia, tienen que ver con la insuficiente construcción política e institucional y la percepción de un déficit democrático por parte de algunos sectores.

103. En la Cumbre de Sibiu los líderes europeos acordaron también reunirse de nuevo el 28 de mayo de 2019, una vez celebradas las elecciones al Parlamento Europeo, para debatir sobre los resultados de las mismas y los futuros nombramientos de los dirigentes de las instituciones comunitarias (principalmente de los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea).

Frente a las instituciones europeas, el Consejo Europeo y, en última instancia, los Estados miembros, han tenido un protagonismo creciente en la toma de decisiones comunitarias de relevancia, primando los intereses nacionales sobre el interés general de la Unión Europea y provocando, incluso, su fragmentación política, lo que dificulta la construcción del proyecto europeo.

Cabe recordar que la toma de decisiones se apoya, por una parte, en el método comunitario perfilado en los Tratados (iniciativa de la Comisión, Consejo y Parlamento para el proceso legislativo) y, por otra, en la acción intergubernamental de los distintos Estados miembros. Ello provoca que los Estados miembros tiendan a orientar las decisiones a través del Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea (específico en función del tema a tratar), consiguiendo así un protagonismo mayor que el de las instituciones europeas y primando los intereses nacionales en lugar del interés general de la Unión Europea. De este modo, los Estados miembros ostentan, por lo general, un mayor protagonismo que las instituciones europeas en la toma de decisiones comunitarias de relevancia (intergubernamentalidad decisoria)[104].

Las citadas disfunciones institucionales de la Unión, que sobre todo la crisis puso de relieve, han generado, entre otros extremos, una cierta pérdida de legitimidad de las instituciones comunitarias, y la percepción por algunos sectores de un déficit democrático, que pudiera suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí mismo y que ha trascendido en la desafección de una parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea[105].

No obstante, cabe apuntar que los datos del Eurobarómetro de la Comisión Europea específico sobre la opinión pública en la Unión Europea de junio de 2018[106], vinieron a confirmar que la citada desafección de los europeos hacia la Unión va retrocediendo y que, por tanto, el proceso de integración europeo, a los ojos de los ciudadanos, atraviesa mejores tiempos. Así, según dicho Eurobarómetro, la opinión pública de la Unión Europea manifestaba tener más confianza en la misma, concretamente un 42 por 100 de los ciudadanos europeos, el nivel más alto desde el otoño de 2010. En quince Estados miembros, la mayoría de los europeos confiaba mayoritariamente en la Unión. La confianza se situaba en los niveles más altos en Lituania (el 66 por 100),

104. Por ello, sería deseable que la posición del Parlamento Europeo, como institución comunitaria que representa directamente a los ciudadanos de la Unión (y a sus intereses), ya que sus miembros son elegidos por estos mediante sufragio directo, en el procedimiento decisorio comunitario fuera fortalecida, aunque ello conlleve necesariamente la compleja tarea de operar las correspondientes reformas en los Tratados.
105. Durante 2018 la Comisión Europea llevó a cabo diversas iniciativas para tratar de frenar el euroescepticismo, tales como los debates con los ciudadanos sobre el futuro de Europa, la consulta en línea a los ciudadanos sobre el futuro de Europa, las consultas ciudadanas y la iniciativa ciudadana europea.
106. Comisión Europea, Eurobarómetro estándar de primavera de 2018 (EB núm. 89), publicado en junio de 2018.

Portugal y Dinamarca (ambos con un 57 por 100), y Luxemburgo y Bulgaria (el 56 por 100 en ambos casos)[107].

Además, según dicho Eurobarómetro, por primera vez desde el inicio de la crisis económica y financiera, los europeos tenían una opinión positiva acerca de la situación actual de la economía de la Unión Europea. El apoyo a la Unión Económica y Monetaria (UEM) seguía siendo muy elevado (el 74 por 100 en la zona del euro) y la confianza en las instituciones comunitarias iba en aumento en comparación con el otoño de 2017. Un año antes de las elecciones europeas, el porcentaje de la población que pensaba que su voz cuenta en la Unión Europea (el 45 por 100) era el más elevado desde 2004 y el 70 por 100 se sentía ciudadano de la Unión Europea[108].

También cabe apuntar que, según el posterior Eurobarómetro especial de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa de octubre-noviembre de 2018, el 61 por 100 de los ciudadanos comunitarios se mostraba muy optimista sobre el futuro de esta[109].

Por otro lado, la fragmentación política existente en la Unión se refleja en los resultados de los procesos electorales en los distintos Estados miembros y que, en algunos de ellos han tenido como resultado una presencia creciente de partidos antieuropeístas[110], que han llegado a alegar la pérdida de soberanía nacional frente a la Unión Europea como impedimento para un mayor progreso.

A ello se une, además, el peso de los populismos, fuerzas políticas y sociales muy críticas con la construcción europea, que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa. Este fenómeno surgió como rechazo a la controvertida gestión comunitaria en la salida de la crisis y la insuficiencia de respuestas a los graves efectos que había provocado en términos económicos y sociales sobre amplios sectores de la población. Precisamente, las decisiones adoptadas en aquel momento habían obviado el modelo social europeo, primando la sostenibilidad presupuestaria por encima de todo. En la práctica, las medidas adoptadas en la salida de la crisis aumentaron la fragmentación entre los propios Estados miembros, entre los del norte y del sur, acreedores y deudores en la salida de la crisis, a lo que se añaden las fricciones políticas entre los del Este y del Oeste, relacionadas con los

107. Además, según dicho Eurobarómetro, desde el otoño de 2017, la confianza en la Unión Europea había ganado terreno en diecinueve Estados miembros, en particular en Portugal (un 6 por 100 más, situándose en el 57 por 100) y Eslovenia (un 6 por 100 más, situándose en el 44 por 100), mientras que había descendido en seis países, especialmente en Bélgica (un 6 por 100, quedándose en el 47 por 100) y Hungría (un 5 por 100, estableciéndose en el 44 por 100).

108. Estos datos se complementan —y se refuerzan— con los datos más recientes del Parlámetro 2018 (octubre) del Parlamento Europeo. Así, según esta fuente ahora más que nunca, los ciudadanos europeos ven con buenos ojos la pertenencia de su país a la Unión Europea. Véase, Parlámetro 2018-Aceptar el reto: del apoyo (silencioso) al voto real, Eurobarómetro 90.1 del Parlamento Europeo, octubre de 2018.

109. Eurobarómetro especial núm. 479 de la Comisión Europea sobre el futuro de Europa, octubre-noviembre de 2018.

110. Tras sus citas electorales, la incertidumbre respecto a la presencia de estos partidos antieuropeístas se ha diluido en algunos países como Francia, Holanda y Alemania, mientras que los resultados obtenidos en otros como Austria, Italia y Hungría obligan a mantener cierta cautela.

celos sobre su soberanía nacional junto a las discrepancias en la gestión de la crisis de asilo y refugio.

En este contexto se enmarca el denominado Grupo de Visegrado, liderado por Polonia y Hungría, junto a la República Checa y Eslovaquia, con un marcado discurso autoritario y euroescéptico, y, por tanto, muy crítico con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión, incluido el respeto al Estado de Derecho (*Rule of law)*. De hecho, la Comisión Europea decidió activar recientemente el procedimiento del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (procedimiento de infracción) a estos dos países, a los que podría acabar privando de su derecho al voto en el Consejo. En el caso de Polonia, a consecuencia de la reforma que dicho Estado operó en 2017 en su sistema judicial (Ley reguladora del Tribunal Supremo), que ponía en riesgo el Estado de Derecho. Respecto de Hungría, ello se derivó de su política migratoria.

Tras las tensiones o presiones a las que ha estado sometido en los últimos años el Estado de Derecho en Europa, principalmente por las actuaciones de Polonia y Hungría, la Comisión Europea, ya en 2019, abrió un proceso de reflexión sobre el mismo[111].

Todo lo anterior plantea todavía una cierta crisis en la gobernanza de la Unión Europea que, principalmente, dificulta la toma de decisiones conjuntas de relevancia dentro de la misma y que, además, retroalimenta las ya citadas deficiencias institucionales comunitarias, lo que resulta preocupante en el nuevo marco económico y político internacional/global en el que cabe señalar que la Unión no es percibida, por lo general, como un interlocutor único.

Por ello, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política (democrática y a la vez legitimada), 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. En consecuencia, sería deseable, tal y como señala el CES en su reciente Informe 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea,* que en la próxima legislatura comunitaria (2019-2024) se dieran pasos decididos hacia una unión política; para lo cual sería necesario reforzar previamente la arquitectura política e institucional de la Unión, mejorando su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

La salida de Reino Unido de la Unión Europea plantea un desafío sin precedentes en el proceso de integración europeo. Desde que se comunicó oficialmente la retirada, los dos últimos años se han caracterizado por una gran incertidumbre sobre cómo abordar el proceso, cómo gestionar la salida y sobre el alcance de la negociación.

Continúa la incertidumbre en torno al brexit

111. Comisión Europea, *Comunicación sobre el refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: situación actual y posibles próximos pasos,* COM (2019) 163 final, de 3 de abril.

Cabe recordar que la primera fase de las negociaciones del *brexit* se inició el 19 de junio de 2017 y culminó en diciembre del mismo año, cuando se alcanzó un primer acuerdo entre Reino Unido y la Unión Europea, dado que se había logrado un «progreso suficiente en los tres ámbitos prioritarios»; es decir, en la cuantía a abonar por parte de 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.

En una segunda fase, que se inició en enero de 2018, se debía 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 perseguía 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 estuviera preparado para hacer efectiva la salida el 29 de marzo de 2019, fecha inicialmente prevista. De hecho, se estableció que el periodo transitorio comenzaría el 29 de marzo de 2019 y duraría hasta el 31 de diciembre de 2020.

En marzo de 2018 se alcanzó un preacuerdo entre los negociadores de la Unión Europea y de 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, quedando pendiente la cuestión de la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda. El Consejo Europeo, celebrado en marzo, valoró positivamente este principio de acuerdo, pero también instó a intensificar los esfuerzos en las cuestiones pendientes y aquellas relacionadas con la aplicación territorial del acuerdo de retirada.

En noviembre las negociaciones sobre el acuerdo de retirada concluyeron, ya que se habían logrado avances decisivos para una salida ordenada de Reino Unido. El 25 de noviembre, en Consejo Europeo extraordinario, los líderes europeos suscribieron el borrador del acuerdo del *brexit* y aprobaron la declaración política sobre las futuras relaciones entre la Unión Europea y Reino Unido.

El siguiente paso era la aprobación del acuerdo en el Parlamento británico, pero las fricciones políticas internas impidieron reiteradamente esta aprobación, abriendo la posibilidad de una salida abrupta en la fecha prevista, el 29 de marzo de 2019, e incluso la posibilidad de revocación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea[112].

Antes de la fecha establecida para la salida, la primera ministra británica, Theresa May, solicitó el 20 de marzo de 2019, el retraso del *brexit* hasta el 30 de junio de 2019, debido a que el Parlamento británico no apoyaba el acuerdo entre la Unión Europea

112. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea sentenció que Reino Unido tendría la posibilidad de revocar unilateralmente el artículo 50 en tanto no entrase en vigor el acuerdo de retirada.

y Reino Unido. El Consejo Europeo celebrado a continuación ofreció dos posibilidades: un plazo corto, hasta el 22 de mayo de 2019, que requería la aprobación del acuerdo en el Parlamento británico antes del 29 de marzo, y que no se logró, o la posibilidad de solicitar antes del 12 de abril un nuevo plazo hasta el 30 de junio, opción por la que finalmente se decantó el gobierno británico.

RECUADRO I-6. CRONOLOGÍA DE LA NEGOCIACIÓN SOBRE EL ACUERDO DE SALIDA DE LA UNIÓN EUROPEA DE REINO UNIDO, 2018-2019

- **19 de marzo de 2018.** Se alcanza un acuerdo provisional entre la Unión Europea y Reino Unido sobre partes del texto para el acuerdo de retirada, incluido un acuerdo sobre un periodo de transición.
- **23 de marzo de 2018.** El Consejo Europeo (art. 50 TUE) adopta directrices sobre el marco para las futuras relaciones entre la Unión Europea y Reino Unido.
- **29 de junio de 2018.** Los líderes europeos expresan su preocupación por el hecho de que aún no se haya logrado un progreso sustancial sobre una solución respecto a la frontera con Irlanda.
- **19-20 de septiembre de 2018.** Reunidos en Salzburgo, los líderes europeos reiteran su unidad. Acuerdan tener una declaración política conjunta que brinde la mayor claridad posible sobre las relaciones futuras Unión Europea–Reino Unido. También deciden el calendario para futuras negociaciones.
- **15 de noviembre de 2018.** Se logran avances decisivos en las negociaciones de *brexit*. El jefe negociador de la Unión Europea entrega el texto borrador del acuerdo *brexit* al presidente del Consejo Europeo, quien propone finalizar y formalizar el acuerdo en la cumbre extraordinaria del 25 de noviembre de 2018.
- **25 de noviembre de 2018.** Los líderes europeos se reúnen de forma extraordinaria en el Consejo Europeo y suscriben el borrador del acuerdo del *brexit,* y aprueban la declaración política sobre las futuras relaciones entre la Unión Europea y Reino Unido.
- **20 de marzo de 2019.** Reino Unido solicita la extensión del *brexit* hasta el 30 de junio de 2019, por la imposibilidad de aprobar el acuerdo en el Parlamento británico.
- **21 de marzo de 2019.** Los líderes europeos acuerdan una extensión del plazo. La prórroga será hasta el 22 de mayo de 2019, si el Parlamento británico aprueba el acuerdo de retirada antes del 29 de marzo, y si no se aprueba se podría solicitar un nuevo plazo.
- **5 de abril de 2019.** Reino Unido solicita la segunda extensión del *brexit,* hasta el 30 de junio de 2019.
- **10 de abril de 2019.** Los líderes europeos, en Consejo Europeo extraordinario, acuerdan retrasar el *brexit* hasta el 31 de octubre.

Fuente: elaboración propia.

El 10 de abril el Consejo Europeo concedió un nuevo plazo, hasta el 31 de octubre, periodo durante el cual Reino Unido debería ratificar el acuerdo de salida[113] y acordó que, si este aún era miembro de la Unión Europea, tendría que celebrar elecciones al Parlamento Europeo entre el 23 y el 26 de mayo de 2019 y si no las celebrara, debería abandonar la Unión Europea el 1 de junio de 2019. Poco después, a principios del mes de mayo, el Gobierno británico anunció la participación de Reino Unido en las elecciones al Parlamento Europeo.

Precisamente, la composición del Parlamento Europeo será una de las consecuencias inmediatas de la salida de Reino Unido de la Unión. De los actuales 751 eurodiputados se va a pasar a 705, ya que de los 73 escaños británicos, solo 27 se distribuirán entre el resto de Estados miembros. El *brexit* también va a tener efectos en la negociación del primer Marco Financiero Plurianual sin los británicos, dado que el Reino Unido es un contribuyente neto.

Ante las diversas posiciones del gobierno británico y su Parlamento, la Unión Europea ha mostrado una postura clara y cohesionada desde el primer momento. El *brexit* es un reto enorme que ha exigido una actuación coordinada entre los Estados miembros, los cuales han defendido una postura única, fuerte y sin fisuras. Han sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común frente a Reino Unido que, por su parte, ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales.

Más allá de la decisión final que se tome, la Unión Europea deberá garantizar que todos los elementos que se puedan ver afectados en sus relaciones con Reino Unido queden suficientemente precisados y delimitados en un «acuerdo de relaciones futuras» para evitar la diversidad de interpretaciones que pudieran darse sobre los mismos. El proceso está siendo largo y complejo, y se debe insistir 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 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 encadenó en 2018 cinco años consecutivos de crecimiento, acompañado de una importante creación de empleo, una inflación moderada, nuevos avances en el proceso de desapalancamiento público y privado y capacidad de financiación frente al resto del mundo. El ritmo de crecimiento, no obstante, fue inferior al de los tres años precedentes, debido fundamentalmente al deterioro del sector exterior, que acusó el empeoramiento del contexto internacional, mientras que la demanda interna mantuvo su dinamismo.

Se prevé que la economía española continúe en 2019 en la senda expansiva iniciada en 2014, apoyada, principalmente, en el tono acomodaticio de la política monetaria,

113. Reunión Extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50). Conclusiones, de 10 de abril de 2019.

las mejoras competitivas alcanzadas desde el inicio de la crisis y los efectos de las medidas fiscales ligeramente expansivas aprobadas en 2018, en línea con un ajuste fiscal menos exigente. No obstante, las previsiones apuntan a una ligera desaceleración, en un contexto caracterizado por la ralentización de la economía mundial, particularmente de la Unión Europea, la elevada incertidumbre en el contexto internacional y la situación de inestabilidad política en España.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La economía española registró en 2018 una tasa de crecimiento del 2,6 por 100, frente al 3,0 por 100 del año anterior, según la Contabilidad Nacional Trimestral de España. Esta desaceleración se debió en su totalidad al menor empuje del sector exterior, que drenó tres décimas al crecimiento del PIB, en un contexto internacional caracterizado por la desaceleración económica y comercial, por el encarecimiento del petróleo, y por un elevado nivel de incertidumbre asociado a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, las tensiones financieras en algunas economías tras la tendencia a la normalización de la política monetaria estadounidense o las negociaciones sobre la salida de Reino Unido de la Unión Europea.

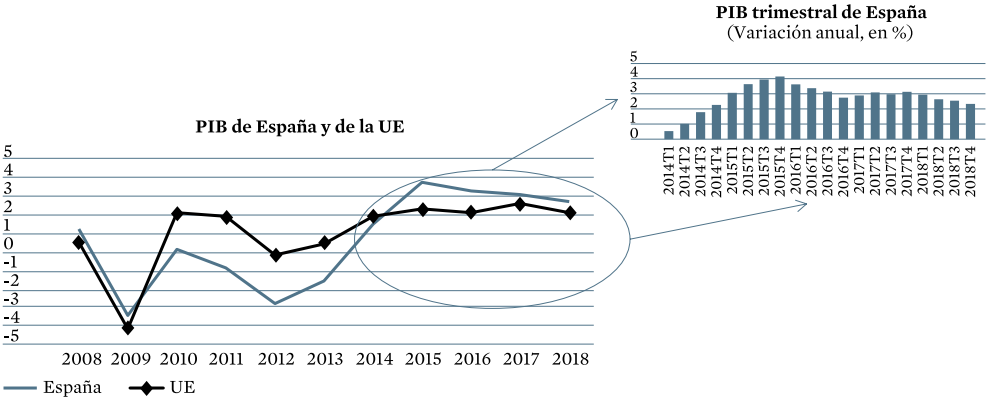
La demanda interna, por su parte, mantuvo la misma aportación al crecimiento del PIB que el año anterior, 2,9 puntos porcentuales, gracias a las políticas de demanda expansivas, especialmente la monetaria. La prolongación del programa de compra de títulos de deuda pública y los tipos de interés de las facilidades de depósito en negativo, 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.

Y todo ello, a pesar del contexto de inestabilidad política y la elevada fragmentación parlamentaria que habría dificultado la consecución de acuerdos sobre política económica. De hecho, los políticos, los partidos y la política en general, habrían pasado a representar el principal problema para la ciudadanía, tras el desempleo, superando, por primera vez en los últimos años, al problema de la corrupción y el fraude[114].

En términos comparados, la economía española volvió a superar por cuarto año consecutivo el crecimiento de la media de la Unión Europea (gráfico I-6), del 2,0 por 100, y el de economías como la alemana, la francesa o la italiana, que avanzaron un 1,5 por 100, un 1,6 por 100 y un 0,8 por 100, respectivamente. Este diferencial favorable a España respondería en gran medida a factores específicos de estos Estados miembros, como las revueltas sociales en Francia, los problemas económicos de carácter estructural en Italia o la mayor exposición de Alemania a la desaceleración de la economía mundial y a las tensiones comerciales internacionales, así como los problemas de su industria automovilística. Además, tal y como ha venido sucediendo en los últimos

114. Centro de Investigaciones Sociológicas, Barómetro de enero de 2019, Estudio núm. 3238.

GRÁFICO I-6. EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2018
(Tasa de variación, en porcentaje)



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

años, España habría seguido beneficiándose en mayor medida que la media comunitaria de la política monetaria no convencional, por su elevado nivel de endeudamiento, viéndose también favorecida por el buen comportamiento de la competitividad exterior acumulada frente a otros países europeos.

Atendiendo a la evolución del PIB por el lado de la demanda interna, se observa un notable dinamismo de todos sus componentes, aunque muy especialmente de la inversión, tanto en construcción como en bienes de equipo, sustentada en la favorable posición financiera de las empresas, los bajos tipos de interés, y el aumento de la demanda interna (cuadro I-7). El gasto en consumo de los hogares mantuvo también un comportamiento positivo, en línea con la creación de empleo, el ligero repunte de la remuneración media por asalariado en términos nominales, y las favorables condiciones de financiación. Sin embargo, el avance de la renta disponible volvió a no ser suficiente para compensar el aumento del consumo de los hogares, produciéndose una mayor apelación al crédito y una nueva caída de la tasa de ahorro, hasta niveles mínimos históricos[115], poniendo en riesgo la evolución futura del consumo privado.

Persiste el dinamismo de la demanda interna

El componente del gasto de las Administraciones públicas se aceleró en 2018, durante la segunda mitad del año, debido a las medidas ligeramente expansivas incluidas en el presupuesto de 2018, como el aumento de la remuneración media de los empleados públicos. Pero a pesar de este incremento y del correspondiente a partidas de gasto público como el de las pensiones (por el aumento del porcentaje de revalorización),

115. La tasa de ahorro de los hogares se situó en 2018 en el 4,9 por 100 de la renta bruta disponible, según datos de las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

CUADRO I-7. CUADRO MACROECONÓMICO, 2014-2018
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2014	2015	2016	2017	2018
PIB y agregados de la demanda					
Producto interior bruto	1,4	3,6	3,2	3,0	2,6
Consumo final	1,1	2,8	2,4	2,4	2,3
Hogares	1,5	3,0	2,8	2,5	2,3
AAPP	–0,3	2,0	1,0	1,9	2,1
Formación bruta de capital fijo	4,7	6,7	2,9	4,8	5,3
Construcción	4,2	3,6	1,1	4,6	6,2
Viviendas	11,3	–0,9	7,0	9,0	6,9
Otros edificios y construcciones	–1,1	7,4	–3,7	0,6	5,5
Bienes de equipo y activos cultivados	6,0	12,3	5,1	5,7	5,2
Productos de la propiedad intelectual	3,5	4,7	3,6	3,5	2,1
Exportación de bienes y servicios	4,3	4,2	5,2	5,2	2,3
Importación de bienes y servicios	6,6	5,4	2,9	5,6	3,5
Demanda nacional(1)	1,9	3,9	2,4	2,9	2,9
Demanda externa(1)	–0,5	–0,3	0,8	0,1	–0,3
Precios y costes					
Deflactor del PIB	–0,2	0,5	0,3	1,2	0,9
IPC (medio anual)	–0,2	–0,5	–0,2	2,0	1,7
IPC (diciembre)	–1,0	0,0	1,6	1,1	1,2
Costes laborales unitarios	–0,2	0,5	–0,6	0,2	0,8
Mercado de trabajo					
Variación del empleo(2)	1,0	3,3	3,0	2,9	2,5
Tasa de paro (EPA)	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3
Variación de la productividad(3)	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1
Remuneración por asalariado(4)	0,1	0,8	–0,5	0,3	0,8
Sector exterior (% del PIB)					
Saldo de bienes y servicios (BP)	2,5	2,4	3,2	2,9	1,8
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía	1,6	1,8	2,5	2,1	1,5
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación AAPP (% PIB)	–6,0	–5,3	–4,5	–3,1	–2,5
Deuda bruta de las AAPP (% PIB)	100,4	99,3	99,0	98,1	97,1
Pro memoria					
PIB nominal (millones de euros)	1.037.820	1.081.165	1.118.743	1.166.319	1.208.248

(1) Aportación al crecimiento del PIB.
(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.
(3) PIB por ocupado (empleo equivalente a tiempo completo).
(4) Remuneración total entre empleo equivalente a tiempo completo asalariado.
Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Economía y Empresa.

la favorable evolución de los ingresos públicos por efecto del ciclo económico, la menor carga de intereses y el menor gasto por prestaciones por desempleo, permitieron que el déficit de las Administraciones públicas se redujera hasta el 2,5 por 100 del PIB en 2018, lo que supone la salida de España del Procedimiento de Déficit Excesivo.

Las exportaciones de bienes y servicios se desaceleran

En lo que respecta a la demanda exterior, que, como ya se ha señalado, drenó tres décimas al crecimiento al PIB en 2018, destaca la notable ralentización en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, en base al menor crecimiento de los mercados de exportación, a las pérdidas de competitividad derivadas de la apreciación del euro y, en el caso de los servicios turísticos, a la mejora de la situación geopolítica de los destinos competidores de España en el Mediterráneo. Esta situación, unida al encarecimiento del petróleo y el consiguiente aumento de la factura energética, dio lugar a una minoración del superávit de la balanza de bienes y servicios y, con ello, del correspondiente a la balanza por cuenta corriente. De esta manera, la capacidad de financiación de la economía española se redujo seis décimas, hasta situarse en el 1,5 por 100 del PIB y, si bien es cierto que se mantiene en niveles positivos que favorecen la confianza de los inversores y la sostenibilidad financiera de la expansión económica, su descenso aumenta la vulnerabilidad de la economía española por el elevado nivel de deuda externa existente[116].

Por el lado de la oferta, se observan tasas de crecimiento en todas las actividades económicas, con un especial dinamismo del sector de la construcción, que lideró el crecimiento en 2018, seguido de los servicios; con ritmos de avance en ambos casos superiores a los del año anterior. Sin embargo, la industria se desaceleró de manera significativa, con una caída de la actividad en el último trimestre del año que podría estar reflejando el deterioro del sector exterior y, de manera específica, la ralentización de la producción de automóviles tras la entrada en vigor de la nueva normativa sobre medición de emisiones.

La evolución descrita por la actividad económica propició la creación de 453.248 nuevos empleos, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, con una tasa de variación anual del 2,5 por 100. Por su parte, la tasa de paro se redujo 1,9 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 15,3 por 100 de la población activa, lo que supone su menor nivel desde 2008 y un descenso de 10,8 puntos porcentuales respecto al máximo alcanzado en 2013.

A pesar de las mejoras descritas, persisten importantes desequilibrios en el mercado laboral y en otros ámbitos de la economía española, que es preciso corregir, en tanto que suponen un riesgo a la continuidad de la senda de crecimiento sostenido y creador de empleo.

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

Así lo señala la Comisión Europea que, en 2018 determinó que España seguía mostrando una serie de desequilibrios macroeconómicos, referidos principalmente a la

116. La Posición de Inversión Internacional (PII) neta de la economía española se sitúa en el 81 por 100 del PIB y el de la deuda externa bruta en el 168 por del PIB.

sostenibilidad de la deuda externa, a la deuda pública y privada y a la situación del mercado de trabajo, en un contexto de débil crecimiento de la productividad. En consecuencia, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2019[117] concluyó la necesidad de llevar a cabo una evaluación de los avances producidos en dichos desequilibrios, publicándose en febrero de 2019 el Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos[118]. En dicho informe se constata la reducción de los desequilibrios macroeconómicos señalados, aunque se incide en la persistencia de vulnerabilidades, tal y como se señala a continuación.

Respecto al endeudamiento privado, la Comisión señala que, a pesar de haberse reducido de manera significativa en los últimos años, las necesidades de desapalancamiento del sector privado siguen siendo considerables. Los niveles de endeudamiento se mantienen por encima de sus parámetros prudenciales y basados en fundamentos, tanto para los hogares como para las sociedades no financieras, lo que les hace vulnerables a las perturbaciones de los tipos de interés, puesto que su carga financiera asociada puede llegar a limitar el consumo y la inversión.

La deuda del sector público se ha reducido ligeramente y se espera que continúe haciéndolo a medida que sigan disminuyendo los déficit de las Administraciones públicas. En todo caso, el nivel de deuda pública es muy elevado y constituye un factor de vulnerabilidad para la economía española ante posibles cambios en la confianza de los inversores y de aumentos de los tipos de interés.

La posición de inversión internacional neta (PIIN) de España sigue siendo muy negativa, dejando expuesta a la economía a perturbaciones adversas o a cambios en la confianza de los inversores, que podrían dar lugar a un endurecimiento de las condiciones de crédito y a salidas de capitales al exterior. La reducción de este elevado nivel de pasivos exteriores requiere de la existencia de superávits de la balanza por cuenta corriente durante un periodo de tiempo prolongado. En este sentido, la Comisión resta importancia a la reciente moderación del superávit en 2018, puesto que se habría debido en gran medida a factores coyunturales y transitorios, y señala que los factores estructurales siguen impulsando el crecimiento de las exportaciones y limitando el de las importaciones.

Finalmente, se constata la rápida reducción de la tasa de desempleo, que se prevé continúe disminuyendo a pesar de la desaceleración en la creación de empleo. Sin embargo, se apunta a la necesidad de reducir el desempleo juvenil y de larga duración, así como la proporción de trabajadores con contratos temporales, con el objetivo de aumentar el potencial de crecimiento de la economía española y mejorar la cohesión social.

117. Comisión Europea, *Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2019, elaborado de conformidad con los artículos 3 y 4 del Reglamento (UE) núm. 1176/2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* COM (2018) 758 final, de 21 de noviembre.

118. SWD (2019) 1008 final.

Por otro lado, el informe aborda el seguimiento de los indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales, apuntando la existencia de una serie de retos que debe abordar España, entre los que se encuentran la baja tasa de empleo, especialmente entre las mujeres, la persistencia de profundas desigualdades en renta y oportunidades, o el elevado riesgo de pobreza o exclusión social[119].

Previsiones de la economía española para 2019

Las perspectivas sobre la evolución de la economía española en 2019 apuntan a cierta desaceleración en el ritmo de crecimiento, en un contexto de pérdida de dinamismo de la economía mundial, aumento de las tensiones comerciales y elevada incertidumbre a nivel global. De acuerdo con el escenario macroeconómico incluido en la actualización del Programa de Estabilidad de España 2019-2022, el PIB crecerá un 2,2 por 100 en 2019[120], una décima más que lo que prevén la Comisión Europea y el Fondo Monetario Internacional en sus previsiones de primavera. A pesar de la desaceleración, de aproximadamente tres décimas, la economía española volvería a crecer por encima de la zona euro, para la cual se estima un avance de entre el 1,2 y el 1,3 por 100, en línea con la atonía de las economías alemana e italiana.

La demanda nacional continuará siendo el principal motor de crecimiento de la economía española, en un contexto de favorables condiciones financieras (por el mantenimiento del tono acomodaticio de la política monetaria), así como por la prolongación de los efectos de las medidas fiscales aprobadas en 2018. Sin embargo, todos sus componentes mostrarán un tono más moderado, debido en gran medida a la elevada incertidumbre, la menor demanda exterior y la moderación en el ritmo de creación de empleo.

La mayor desaceleración se prevé para la formación bruta de capital fijo, que podría minorar su ritmo de crecimiento entre 1 y 2 puntos porcentuales respecto a 2018, ante el menor avance de la demanda final. En cualquier caso, seguirá mostrando un importante dinamismo, con un ritmo de crecimiento interanual que se situaría entre el 3 y el 4 por 100; en el caso de la inversión en bienes de equipo, gracias a la posición saneada de las empresas y a las favorables condiciones financieras y, en el de la inversión en construcción, por la recuperación de los precios de la vivienda, los bajos tipos de interés y la mejora en la obra pública.

El Gobierno estima un avance similar del consumo privado y del público, del 1,9 por 100. En el caso del gasto en consumo de los hogares, la desaceleración prevista se

119. Para un análisis más detallado sobre el cuadro de indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales, véase capítulo II, epígrafe 1.3.1, de esta Memoria.

120. El escenario macroeconómico que acompaña la actualización del Programa de Estabilidad de España 2019-2022, se basa en los siguientes supuestos para el año 2019: 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), 1,3 por 100; Tipo de cambio, 1,13 dólares/euro; Tipo de cambio efectivo nominal zona euro, –1,6; Crecimiento del PIB Mundial, excluida la Unión Europea, 3,6 por 100; Crecimiento del PIB de la zona euro, 1,2 por 100; Volumen de importaciones mundiales, excluida la Unión Europea, 3,0 por 100; Mercados españoles de exportación, 2,6 por 100; Precio del petróleo Brent, 68,9 dólares/barril.

corresponde con un menor avance del empleo y con un aumento de la tasa de ahorro, ante la elevada incertidumbre existente. Y ello a pesar del impacto sobre la renta disponible, tanto del incremento de los salarios y, en particular, del Salario Mínimo Interprofesional, como de las medidas presupuestarias aprobadas en 2018 y comienzos de 2019. El gasto en consumo de las Administraciones públicas, por su parte, se moderará a medida que concluya el ciclo electoral.

Como consecuencia de la desaceleración económica, se estima que el empleo equivalente a tiempo completo crezca a un menor ritmo, entre el 2,1 por 100 previsto por el Gobierno y el 1,6 por 100, por el FMI, mientras que la tasa de paro se reduciría hasta el entorno del 14 por 100 de la población activa.

La evolución de los precios vendrá marcada en parte por el comportamiento del precio del petróleo, que durante la primera mitad de 2019 habría seguido una evolución alcista, hasta llegar a situarse ligeramente por encima de los 70 dólares el barril de Brent y cuya evolución futura está sujeta a notables oscilaciones. En este contexto, el deflactor del PIB mostrará cierta aceleración, hasta el 1,6 por 100, aunque se mantendrá en niveles contenidos, por debajo del objetivo de estabilidad de precios del BCE.

Las previsiones apuntan a una reducción del déficit de las Administraciones públicas de cinco décimas, de acuerdo con las previsiones del Gobierno, situándose en 2019 en el 2,0 por 100 del PIB o en el 2,3 por 100, según la Comisión y el FMI. Esta reducción se explicaría en buena parte por la entrada en vigor de una serie de medidas de incremento de ingresos y, en menor medida, por efecto del ciclo. Del mismo modo, la deuda pública se reduciría hasta el entorno del 96 por 100 del PIB, manteniéndose, sin embargo, en niveles todavía muy elevados, que suponen un importante factor de vulnerabilidad para la economía española, en un contexto de elevada incertidumbre internacional y ante el posible aumento de los tipos de interés en el medio plazo.

En lo que respecta a la demanda exterior, se espera cierta corrección en su aportación negativa al crecimiento, de forma que pasaría a drenar únicamente una décima. De un lado, las exportaciones de bienes y servicios podrían mostrar cierta aceleración en el ritmo de crecimiento, tras la importante moderación registrada el año anterior, o bien mantenerse en las mismas tasas de 2018, según la Comisión. Por su parte, las importaciones mostrarían un avance más moderado en línea con el menor impulso de la demanda interna. En este contexto, la capacidad de financiación de la economía española frente al resto del mundo se mantendría en el 1,5 por 100, según las previsiones de la Comisión, o ligeramente por debajo, según el Gobierno.

Sin embargo, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)[121] considera optimista la aportación prevista por el Gobierno para el sector exterior, teniendo en cuenta la evolución reciente del comercio mundial y las perspectivas de los

121. Informe 32/19 sobre las Previsiones Macroeconómicas de la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022.

CUADRO I-8. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA ZONA EURO EN 2019
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)

	Ministerio de Economía	Comisión Europea		FMI	
	Abril 2019	Mayo 2019		Abril 2019	
Indicadores	España	España	Zona euro	España	Zona euro
PIB real	2,2	2,1	1,2	2,1	1,3
Consumo privado	1,9	1,9	1,3	2,0	1,1
Consumo público	1,9	1,7	1,4	1,7	1,3
Formación Bruta de Capital Fijo	4,0	3,6	2,3	2,9	2,4
Exportaciones de bienes y servicios	2,7	2,3	2,3	2,5	3,2
Importaciones de bienes y servicios	3,1	2,7	2,8	2,7	3,3
Deflactor del PIB	1,6	1,6	1,6	1,4	1,5
Variación del empleo	2,1	2,0	0,9	1,6	0,6
Tasa de paro (% de la población activa)	13,8	13,5	7,7	14,2	8,0
Capacidad (+) / Necesidad (–) de financiación de las AAPP (% del PIB)	–2,0	–2,3	–0,9	–2,3	–1,0
Deuda pública (% del PIB)	95,8	96,3	85,8	96,0	83,6
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía (% del PIB)	1,2	1,5	3,2	–	–

Fuente: Ministerio de Economía y Empresa, *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2019-2022,* abril de 2019; Comisión Europea, *Previsiones Económicas de Primavera,* mayo de 2019, y FMI, *World Economic Outlook,* abril de 2019.

principales socios comerciales de España, así como los riesgos latentes relativos a las principales economías del área euro, la salida definitiva del Reino Unido de la Unión Europea o la evolución de los precios del petróleo.

Así, la evolución de la economía española en 2019 va a estar muy condicionada por lo que suceda en el entorno internacional, siendo los principales factores de riesgo la posible escalada de las tensiones comerciales, una mayor volatilidad en los mercados financieros, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio, una desaceleración de la economía china mayor de lo esperado, o una posible salida no negociada del Reino Unido.

Respecto a este último factor, cabe destacar la significativa exposición comercial y financiera que muestra la economía española a la británica, especialmente en ámbitos como el turismo receptor, el mercado de segunda vivienda, o la inversión directa de las empresas españolas en sectores de la economía británica, como el financiero o el de las telecomunicaciones. En este contexto, el Banco de España ha analizado los posibles efectos macroecónomicos de la eventual salida del Reino Unido de la Unión Europea, evidenciando que los costes para la economía española serían probablemente moderados de producirse una salida pactada y ordenada, pero significativos en caso contrario[122].

Finalmente, en el ámbito interno, si bien se ha reducido la incertidumbre sobre la situación política tras los resultados de las últimas elecciones generales, persisten dudas sobre el futuro desarrollo de las políticas económicas en España.

122. Banco de España, *Brexit: Balance de situación y perspectivas,* Documentos Ocasionales núm. 1905, 2019.

3.2. POLÍTICAS Y REFORMAS

El año 2018 estuvo marcado por la inestabilidad y la incertidumbre política. El éxito de la moción de censura a mitad de año desembocó en un cambio de gobierno que, no obstante, tuvo que asumir los PGE elaborados por el anterior ejecutivo, que fueron aprobados en julio. El nuevo ejecutivo presentó un proyecto de PGE para 2019, con su propia orientación de política económica, pero no logró los apoyos suficientes, lo que condujo a la prórroga de los PGE de 2018.

Con todo, en la segunda mitad de año se aprobaron numerosas normas mediante Real Decreto-ley, que fueron posteriormente convalidadas por el Congreso, en algunos casos como consecuencia de la necesidad y urgencia de transponer en plazo la normativa comunitaria en diversos ámbitos, y en otros porque, igual que sucediera con gobiernos anteriores, la fragilidad parlamentaria del ejecutivo retrasaba enormemente la aprobación de reformas mediante el procedimiento legislativo ordinario, lo que dificultaba el desarrollo de la acción de gobierno. De esta forma, en la segunda mitad del año 2018 y el primer trimestre de 2019 se aprobaron numerosas medidas, algunas de enorme calado, mediante Real Decreto-ley, destacando las de carácter social y laboral, entre las que se incluyen la revalorización de las pensiones, la universalización de la sanidad, la recuperación del subsidio para mayores de 52 años o el alargamiento del permiso de paternidad (cuadro I-9). La mayor parte de estas reformas entraron en vigor en 2019.

Sería deseable, no obstante, que se abandonara la práctica, habitual en gobiernos de uno u otro signo, de gobernar mediante legislación de urgencia; es decir, sin dar la posibilidad a los grupos parlamentarios para que introduzcan enmiendas y discutan de forma exhaustiva el contenido de la norma, distorsionando de esta forma el sistema parlamentario, además de impedir el normal desarrollo de la función consultiva del CES en el proceso legislativo.

3.3. INNOVACIÓN, DIGITALIZACIÓN Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Atendiendo a una visión de más largo plazo de la política económica, cabe recordar que la economía española, como el resto de economías, se enfrenta a tres cambios o transiciones de gran escala: de lo analógico a lo digital, de lo material a lo intangible y de lo lineal a lo circular[123], retos que requieren actuaciones de carácter estructural, necesarias en cuanto que condicionan el crecimiento económico.

En este apartado se hace referencia al estado de situación de España y a la posición que ocupan estos tres grandes retos referidos al impulso de la innovación, la transición digital y la transición energética en las orientaciones de la política económica. Este Consejo viene recordando sistemáticamente que la economía española debe hacer un mayor esfuerzo en I+D+i, en tanto en cuanto los avances tecnológicos propician un avance del crecimiento potencial a través de la mejora de la productividad total de los

123. Fundación Cotec, Informe Cotec 2018, mayo de 2018.

CUADRO I-9. PRINCIPALES MEDIDAS SOCIOECONÓMICAS ADOPTADAS EN 2018 Y PRIMER TRIMESTRE DE 2019

Ámbito	Medida	Disposición
Social y laboral	Sanidad universal	RDL 7/2018
	Bono social eléctrico: ampliación del alcance	RDL 15/2018
	Salarios: aumento del salario mínimo a 900 euros	RD 1462/2018
	Salarios: aumento retribuciones empleados públicos	RDL 24/2018
	Pensiones: revalorización con el IPC	RDL 28/2018
	Protección social: mejora régimen autónomos, trabajadores temporales y cuidadoras no profesionales	RDL 28/2018 y RDL 6/2019
	Planes de igualdad: ampliación alcance a empresas de más de 50 trabajadores	RDL 6/2019
	Permiso de paternidad: ampliación gradual hasta equipararlo con el de maternidad	”
	Vivienda: cambios regulación del régimen de alquiler a favor de los arrendatarios	RDL 7/2019
	Desempleados de larga duración: bonificación contratación	RDL 8/2019
	Empleo temporal: medidas de fomento de la contratación indefinida	”
	Jornada laboral: obligatoriedad de registro horario	”
	Inmigración: dotación del Fondo Estatal para la Integración de los Inmigrantes	”
	Pobreza infantil: mejora prestaciones familiares	”
Transición ecológica	Autoconsumo eléctrico: medidas de fomento	RDL 15/2018 y RD 244/2019
	Energía renovable: medidas de fomento	RDL 15/2018
	Movilidad sostenible: medidas de fomento	”
	Minería del carbón: medidas transición justa	RDL 25/2018
Ciencia y tecnología	OPIs: mejoras gestión interna y fomento de la estabilidad laboral	RDL 3/2019
	Parques científicos y tecnológicos: medidas de apoyo financiero	”
Sectores productivos	Alquiler de vehículos con conductor (VTC): regulación y atribución de competencias a las comunidades autónomas	RDL 3/2018 y RDL 13/2018
	Industria: medidas de reducción de los costes energéticos	RDL 20/2018
	Sistema financiero: introducción de herramientas macroprudenciales	RDL 22/218 y RD 102/2019
	Estiba: regulación de las empresas de trabajo temporal	RDL 9/2019
Fiscalidad	Hipotecas: el sujeto pasivo del ITPAJD es el prestamista (banco)	RDL 17/2018
	Sector cultural: mejora de la fiscalidad y del régimen de seguridad social	RDL 26/2018
	Prestaciones por maternidad: exención en el IRPF	RDL 27/2018
	Cotizaciones sociales: aumento de las bases mínima y máximas	RDL 28/2018
	Régimen Económico y Fiscal de Canarias: reforma	L 8/2018

Fuente: elaboración propia.

factores —debilidad frente a los principales socios comerciales—, y redundan en aumentos de la competitividad en los mercados de bienes y servicios de alto valor añadido compatibles con incrementos salariales y del empleo.

Este reto coincide con la necesidad de llevar a cabo una transformación digital de la economía equilibrada e inclusiva y con una transición energética justa, ámbitos en los que la I+D y la innovación tienen un amplio campo de desarrollo.

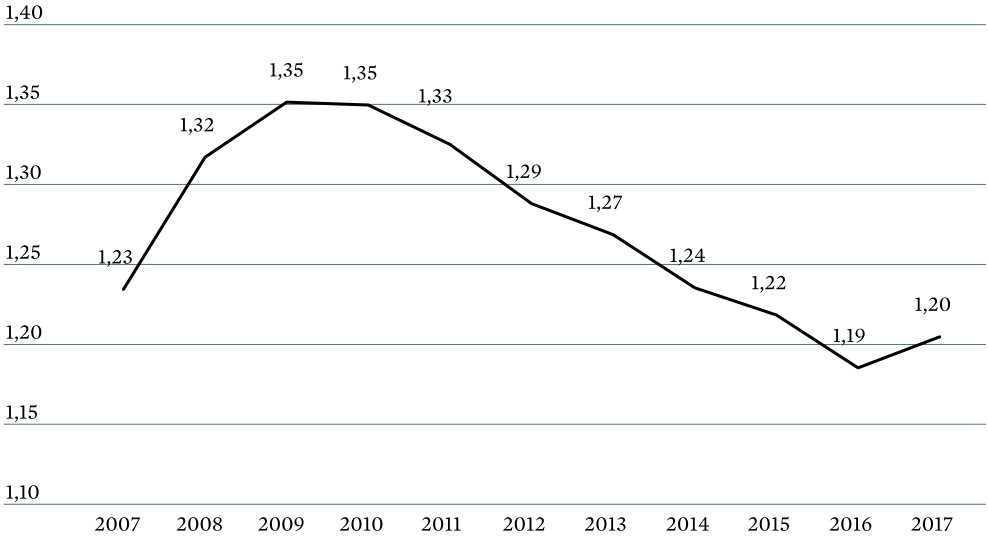
3.3.1. Investigación, desarrollo e innovación

Los últimos datos disponibles de la Estadística sobre actividades de I+D del INE, correspondientes a 2017, parecen indicar que la recuperación se habría comenzado a trasladar a la inversión en I+D, una tendencia que debería consolidarse e intensificarse en los próximos ejercicios, teniendo en cuenta los retos que afronta la economía española en relación con la transformación digital y la transición ecológica.

Así, en 2017 el gasto en I+D aumentó su dimensión en términos de PIB por primera vez desde 2010, alcanzando el 1,20 por 100, una centésima más que el valor del ejercicio anterior, aunque, dado el declive observado en los años de la crisis, se puede afirmar que el objetivo de llegar al 2 por 100 de inversión en I+D sobre el PIB para 2020 resulta inalcanzable (gráfico I-7).

Con todo, en valores absolutos, la inversión en I+D alcanzó los 14.052 millones de euros, un 6,0 por 100 más que en 2016, el valor más alto desde 2011. También el empleo en actividades de I+D aumentó en 2017 hasta casi los 216.000 trabajadores, un 4,8 por

GRÁFICO I-7. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN I+D, 2007-2017
(En porcentaje del PIB)

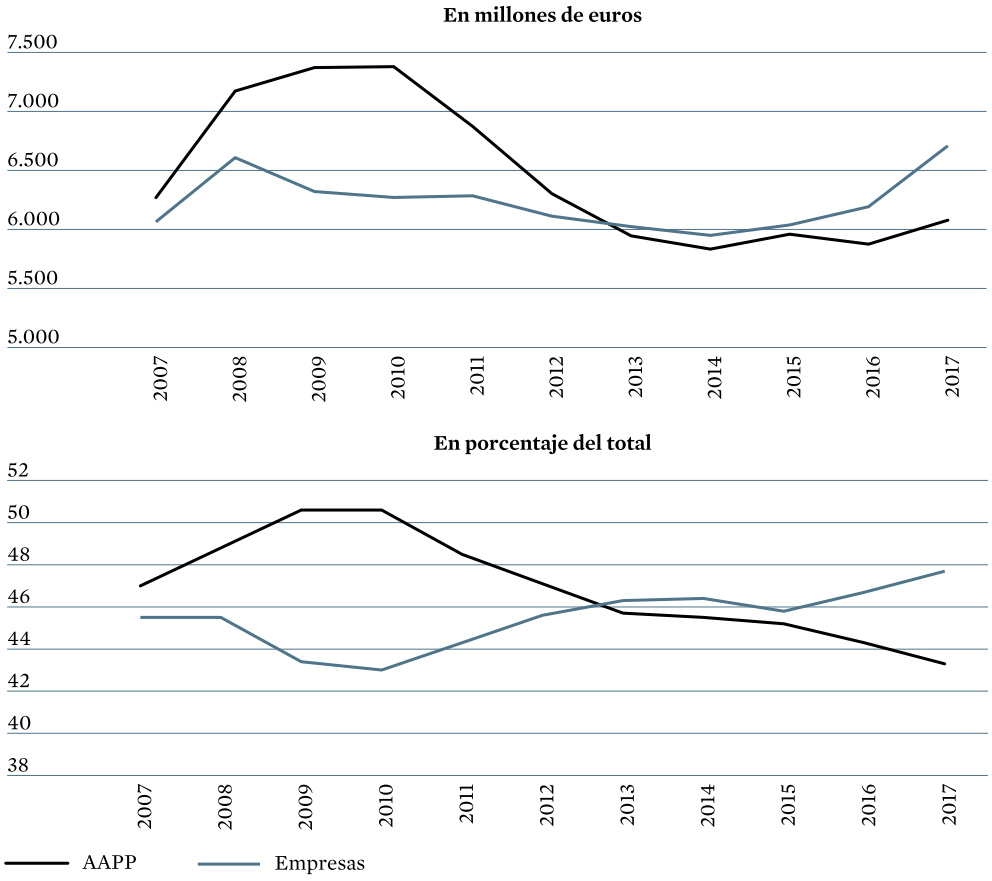


Fuente: INE, Estadística sobre actividades de I+D.

100 más que en 2016, de los que un 40,0 por 100 eran mujeres, aunque en el caso de los empleados en el sector empresarial la presencia femenina es solo del 31,3 por 100.

El sector empresarial ejecutó la mayor parte de ese gasto en I+D, con un 55 por 100, seguido de la enseñanza superior, con un 27 por 100, y de las Administraciones públicas, con un 19 por 100[124], sin que estos porcentajes hayan variado sustancialmente desde el inicio de la crisis. Sin embargo, atendiendo al sector de origen de los fondos sí se observa un cambio de tendencia, de manera que con la recuperación económica las Administraciones públicas pierden claramente su tradicional protagonismo como financiadores de la I+D a favor del sector privado (gráfico I-8).

GRÁFICO I-8. FINANCIACIÓN DE LA INVERSIÓN EN I+D, PRINCIPALES SECTORES



Fuente: INE, Estadística sobre actividades de I+D.

124. También las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro (IPFSL) participan en el gasto de I+D, sin embargo lo hacen de manera marginal.

Este cambio de liderazgo se produce tanto porque, tras el desplome sufrido desde 2010, los fondos públicos destinados a I+D se estancan en cotas sensiblemente más bajas a las registradas al inicio de la crisis, como porque los fondos que el sector empresarial destina a la inversión en I+D presentan desde 2014 tasas de variación positivas, especialmente en 2017. Como resultado de estas dos dinámicas, en 2017 la financiación de la inversión española en I+D recae en un 48 por 100 en las empresas y en un 43 por 100 en las Administraciones públicas[125]. Esta tendencia al alza de la financiación privada de la I+D, de mantenerse, permitirá a España superar una de sus principales debilidades, la reducida inversión empresarial en I+D en comparación con los países de nuestro entorno. Con todo, sería deseable que también las Administraciones públicas aumentaran sustancialmente los fondos destinados a I+D, en particular los dirigidos a orientar e impulsar la transición ecológica y la digitalización de la economía.

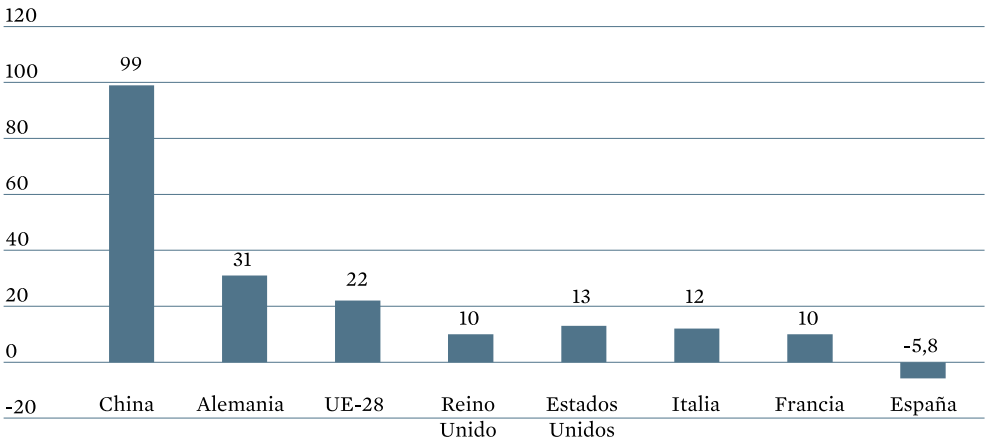
Gracias al sustancial avance de la inversión española en I+D registrado en 2017, dejó de incrementarse la brecha que mantiene España con la media de la UE-28, cuya inversión en I+D respecto al PIB alcanzó en dicho ejercicio el 2,1 por 100. No obstante, España lleva una década perdida en términos de convergencia con la Unión Europea, ya que en 2017, con el 1,2 por 100 del PIB, la inversión española en I+D se sitúa tan solo en el 58 por 100 de la media comunitaria, lejos del 72 por 100 que se registraba en 2008[126]. Este valor tan bajo se compadece mal con la posición comparada de España con la Unión Europea en términos de renta per cápita, que se eleva al 93 por 100, una cota que podría constituir la referencia del camino que queda por recorrer en cuanto a esfuerzo en I+D. En todo caso, desde el punto de vista de la competitividad global, resulta muy preocupante que, según los cálculos de Cotec[127], en el periodo 2009-2017 la inversión en I+D española descendiera un 5,8 por 100, frente a un aumento del 31 por 100 en Alemania, un 16 por 100 en Reino Unido, un 12 por 100 en Italia, un 10 por 100 en Francia y, fuera de la Unión Europea, un 13 por 100 en Estados Unidos y nada menos que un 99 por 100 en China.

Con el objetivo de mejorar el trabajo en el marco de la ciencia se aprobó el Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad, que fue convalidado por unanimidad. Esta norma trata de reducir las cargas administrativas que dificultaban el desarrollo de los proyectos científicos, de facilitar la contratación ágil y estable de investigadores, de aumentar los medios para evitar retrasos en las convocatorias, así como de mejorar la igualdad de oportunidades entre investigadores.

Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad

125. El resto de la financiación proviene de las ISFL (1 por 100) y de instancias internacionales, principalmente europeas (8 por 100).
126. Fundación Cotec, *El sector privado impulsa la recuperación de la I+D en España,* noviembre de 2018.
127. Fundación Cotec, *op. cit.*

GRÁFICO I-9. VARIACIÓN DE LA INVERSIÓN EN I+D POR PAÍSES, 2009-2017
(Tasa de variación acumulada)



Los datos de China y Estados Unidos son del periodo 2009-2015; el de Francia, a 2016 (últimos datos disponibles).
Fuente: Cotec (2018): *El sector privado impulsa la recuperación de la I+D en España*.

Entre otras medidas introducidas por esta norma destaca, en primer lugar, la sustitución de la intervención previa en los Organismos Públicos de Investigación (OPI) por el control financiero permanente que existía en 2014, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de estos organismos.

En segundo lugar, para agilizar la contratación y facilitar la estabilidad laboral y la contratación indefinida de los investigadores en universidades y centros de investigación, la norma modifica la Ley de la Ciencia de 2011. Conviene recordar que, en 2018, la tasa de temporalidad de la rama de investigación y desarrollo se situó en un 38 por 100, once puntos porcentuales más que el conjunto de la economía, que alcanzó el 27 por 100. El peso de la temporalidad en esta rama se asocia a la frecuencia de contratos por proyecto. Esto perjudica a la estabilidad del empleo sobre la propia actividad investigadora, que con frecuencia tiene un desarrollo temporal de curso medio o largo y que encaja mal con las exigencias generales a observar en el ciclo presupuestario. Estas dos circunstancias son especialmente relevantes tanto para el despegue de la I+D+i en España como para atraer y retener talento[128].

Finalmente, la norma prevé que los Organismos Públicos de Investigación elaboren informes anuales para todas las contrataciones previstas, lo que agilizará la gestión del reclutamiento de investigadores de carácter laboral. Además se establecen medidas para agilizar la compra de materiales e instrumentos para proyectos científicos.

128. Véase Informe CES 1/2019, *La exportación de servicios no turísticos en España*.

Agenda renovada de la Unión Europea para la Investigación y la Innovación

Pese a ser consciente de que la innovación resulta esencial para mejorar la competitividad y la calidad de vida de los ciudadanos europeos, el gasto de la Unión Europea en I+D en términos de PIB representa solo un 2,04 por 100, frente al 3,29 de Japón o el 2,79 por 100 de Estados Unidos. China, que partía hace una década de valores muy inferiores a los de la Unión Europea (1,37 frente a 1,76 por 100), habría alcanzado ya a la Unión Europea[129].

Además, la Unión Europea encuentra bastante dificultades para que los resultados de la investigación y el desarrollo se traduzcan en la innovación empresarial, lo que puede estar relacionado con la menor participación empresarial en el gasto de I+D. En la Unión Europea las empresas solo responden de un 55,3 por 100 del gasto total en I+D, frente al 78 por 100 de Japón, el 74,7 por 100 de China o el 64,2 por 100 de Estados Unidos. Esta menor inversión podría incluso limitar innovaciones necesarias relacionadas con los desarrollos en Inteligencia Artificial, en economía circular o en otras nuevas tecnologías, que afectaría a la futura capacidad competitiva de la economía europea.

La I+D+i española se enmarca en el sistema de investigación europeo, cuyos desarrollos han venido marcados por el programa Horizonte 2020[130]. Reconociendo el éxito de este programa y de cara al nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), la Comisión Europea presentó en mayo de 2018 una Agenda renovada para la Investigación y la Innovación, en la que se apuntaban la necesidad de superar algunas de las debilidades del sistema de investigación e innovación comunitario y que, por tanto, afecta a esta actividad en España.

En primer lugar señalaba que la regulación y la financiación deben ser favorables a la innovación. Llama la atención sobre el interés de establecer mecanismos de segunda oportunidad y de reestructuración adecuados para este tipo de actividades que suelen ir asociadas a un mayor riesgo. También subraya la conveniencia de aumentar la contratación pública de productos y de servicios innovadores y presta especial atención a la necesidad de favorecer la financiación de las actividades de investigación e innovación, para lo cual se deberá aprobar rápidamente el MFP 2021-2027, y de fomentar otras vías de financiación adecuadas a unas actividades que pueden sufrir restricciones financieras, dada su mayor exposición al riesgo.

En segundo lugar, solicita la consolidación del Consejo Europeo de Innovación, todavía en fase piloto, y que tiene como función identificar y expandir las innovaciones de alto riesgo, de rápida evolución y con un fuerte potencial para crear nuevos mercados.

129. Eurostat, *R&D expenditure*. Datos para 2015, últimas cifras comparables.
130. El Horizonte 2020, que es el Programa Marco de las actividades de investigación e innovación en Europa, integró, por primera vez, todas las fases desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado, incluyendo aspectos como la innovación social o la transferencia de tecnología.

En tercer y último lugar, considera relevante establecer misiones de investigación e innovación a escala de la Unión Europea, para que se generen sinergias con las estrategias de investigación e innovación de los Estados miembros, tanto nacionales como regionales y locales.

3.3.2. La digitalización de la economía española

Los avances en este terreno continuaron a lo largo de 2018, como lo ponen de manifiesto los indicadores compuestos recogidos en el Índice sobre economía y sociedad digital (DESI), elaborado por la Comisión Europea (cuadro I-10). De acuerdo con este índice España ocupa el puesto número 10 de los 28 Estados miembros de la Unión Europea y pertenece al grupo de socios comunitarios de resultados intermedios, en el que también se encuentran países como Francia y Portugal.

De hecho, existen aún ámbitos digitales en los que España presenta un amplio margen de mejora, en concreto en la formación del capital humano y en la desigualdad territorial de la implantación de la digitalización; ambos aspectos suponen un importante desafío para lograr extender las ventajas de las nuevas tecnologías digitales y sus desarrollos al conjunto de la economía y de la sociedad, de modo que una brecha digital en primera instancia podría llegar a generar problemas de exclusión social.

La posición española en el indicador comunitario mejoró en 2018, gracias a los avances registrados en todas las dimensiones del DESI. España continúa siendo uno de los Estados miembros donde los servicios públicos digitales están más desarrollados. Además, presenta buenos resultados tanto en conectividad —en cobertura e implantación, pero todavía existe margen de mejora en los precios y en calidad— como en la integración de la tecnología digital por parte de las empresas.

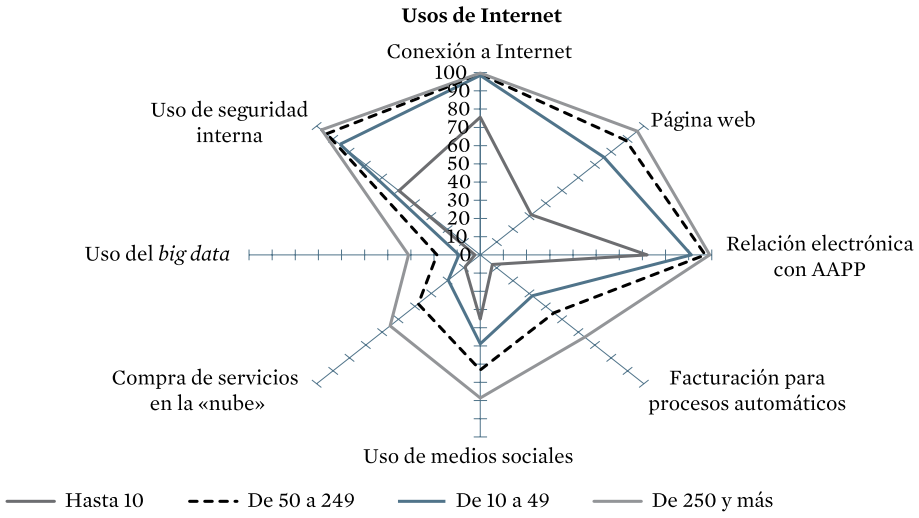
Según la Encuesta del INE sobre el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del comercio electrónico en las empresas, las pequeñas y medianas empresas españolas todavía se encuentran relativamente más rezagadas en su digitalización respecto a las de mayor tamaño, cuando para este tamaño empresarial las tecnologías digitales aportan ventajas como una mayor visibilidad o un mejor acceso, a través de la venta *online,* tanto a los mercados domésticos como a los mercados internacionales. En este ámbito las empresas de menor dimensión, las que cuentan con menos de 10 trabajadores —que representan el 93,6 por 100 del tejido empresarial español—, continúan presentando una peor posición relativa frente al resto, con menores diferencias en cuanto a los usos básicos como las relaciones electrónicas con la Administración, pero elevada en algunos usos avanzados como el uso del *big data* o la facturación *online* integrable en procesos automáticos. Además, existen importantes diferencias territoriales en cuanto a la conexión de estas microempresas a Internet, de modo que más del 80 por 100 de las ubicadas en Cataluña o País Vasco están conectadas, y en comunidades como Extremadura o Castilla y León apenas superan los dos tercios.

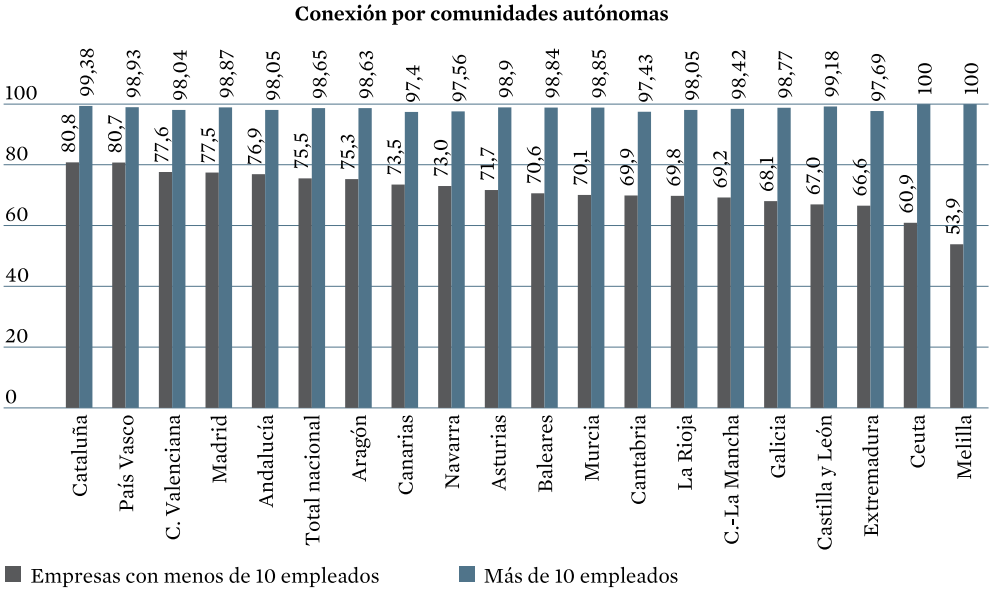
CUADRO I-10. PERFIL DE ESPAÑA DEL INFORME SOBRE EL PROGRESO DIGITAL EN EUROPA EN 2018

		Valor		Puesto
Dimensión	**Subdimensión**	**España**	**UE**	**España**
1. Conectividad	1.a.1. Cobertura banda ancha fija (% hogares)	96	97	21
	1.a.2. Implantación banda ancha fija (% hogares)	73	75	15
	1.b.1. Cobertura 4G (% hogares, media operadores)	92	91	16
	1.b.2. Implantación banda ancha móvil (abonos por 100 personas)	92	90	11
	1.c.1. Cobertura banda ancha de nueva generación (NGA) (% hogares)	85	80	14
	1.c.2. Implantación banda ancha rápida (% abonos >= 30 Mbps)	43	33	12
	1.d.1. Cobertura banda ancha ultrarrápida (>= 100 Mbps) (% hogares)	84	58	9
	1.d.2. Implantación de la banda ancha ultrarrápida (% hogares)	17,6	15,4	11
	1.e.1. Índice de precio de la banda ancha (puntuación 0 a 100)	74	87	22
2. Capital humano	2.a.1. Usuarios de Internet (% personas)	80	81	17
	2.a.2. Al menos competencias digitales básicas (% personas)	55	57	15
	2.b.1. Especialistas en TIC (% total de empleo)	3	3,7	21
	2.b.2. Graduados en STEM (por cada 1.000 personas de 20 a 29 años)	21,6	19,1	7
3. Uso de Internet	3.a.1. Noticias (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	77	72	17
	3.a.2. Música, vídeos y juegos (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	83	78	11
	3.a.3. Vídeo a la carta (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	27	21	7
	3.b.1. Llamadas de vídeo (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	35	46	27
	3.b.2. Redes sociales (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	68	65	21
	3.c.1. Servicios bancarios (% personas han utilizado Internet los últimos 3 meses)	55	61	18
	3.c.2. Compras (% usuarios Internet el año anterior)	59	68	16
4. Integración de la tecnología digital	4.a.1. Intercambio electrónico de información (% empresas)	46	34	4
	4.a.2. Identificadores por radiofrecuencia (% empresas)	7,8	4,2	2
	4.a.3. Medios sociales (% empresas)	28	21	7
	4.a.4. Facturas electrónicas (% empresas)	31,7	NA	6
	4.a.5. Nube (% empresas)	17,8	NA	11
	4.b.1. Pymes realizan ventas en línea (% pymes)	19,6	17,2	9
	4.b.2. Volumen negocios comercio electrónico (% volumen negocio pymes)	10,1	10,3	13
	4.b.3. Venta transfronteriza en línea (% pymes)	7,1	8,4	20
5. Servicios públicos digitales	5.a.1. Usuarios administración electrónica (% usuarios que necesitan presentar formularios)	67	58	11
	5.a.2. Formularios precumplimentados (puntuación 0 a 100)	72	53	9
	5.a.3. Compleción de servicios en línea (puntuación 0 a 100)	94	84	6
	5.a.4. Servicios públicos digitales para empresas (puntuación 0 a 100)	95	83	3
	5.a.5. Datos abiertos (% puntuación máxima)	94	73	2
	5.b.1. Servicios de salud electrónica (% individuos)	29	18	5

Nota: RFID = *Radio Frecuency Identification.*
Fuente: Comisión Europea, Digital Single Market, Informe sobre el progreso digital en Europa (EDPR) 2018: Perfil de España.

GRÁFICO I-10. USOS Y CONEXIÓN A INTERNET POR TAMAÑO EMPRESARIAL, I TRIM. 2018
(% respuestas positivas)





Fuente: INE, Encuesta sobre el uso de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y del comercio electrónico en las empresas.

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.

En términos comparados, España presenta retrasos en dos dimensiones del DESI: la de capital humano y la de usos de Internet. En cuanto a la primera, se observa que, a pesar de que cada vez más españoles utilizan Internet, los niveles de competencias digitales básicas y avanzadas se encuentran por debajo de la media de sus principales socios comunitarios, cuando la habilidad digital resulta determinante para usar y transformar los recursos que proporciona Internet en oportunidades reales. Además los especialistas españoles en TIC solo alcanzan el 3,0 por 100 del empleo, siete décimas por debajo de la media de la Unión Europea, y ello a pesar de que su mejor posición en graduados en ramas STEM (Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).

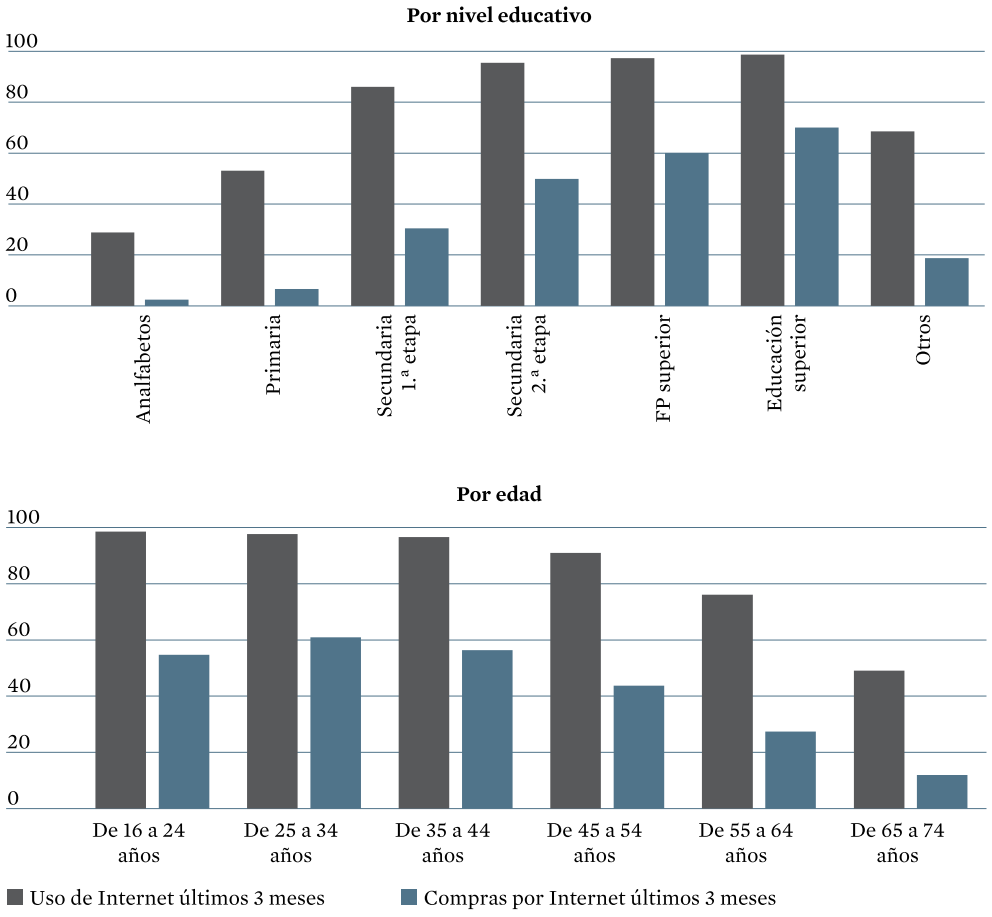
El retraso relativo de España en la dimensión de capital humano subraya la necesidad de atender a los cambios en los contenidos concretos de las ocupaciones que conlleva la digitalización y a las vías de ajuste entre las competencias y cualificaciones adquiridas y requeridas. Cabe recordar que el CES, en su Informe 3/2017 sobre 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 el riesgo de automatización de ciertos puestos, haciendo especial hincapié en la importancia de la formación continua, y en políticas educativas para promover un mayor desarrollo de las capacidades científicas y técnicas, así como para retener y atraer el talento digital.

Por otra parte, resulta asimismo preocupante que en la dimensión relativa al uso de Internet, la población española todavía se encuentra lejos de la media comunitaria, incluso en lo referido a los usos básicos. 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. Cuando esas diferencias de uso proceden de aspectos como la edad, el nivel de educación o el lugar de residencia, pueden dar lugar a situaciones de exclusión digital, lo que resulta preocupante dada la integración de la digitalización en múltiples facetas de la actividad económica. Así, esa exclusión, en un principio digital, se puede extender a otros ámbitos como el acceso a servicios financieros, de salud o educativos, amplificando las desigualdades existentes en el conjunto de la sociedad.

Las brechas procedentes de las diferentes características sociodemográficas de los hogares han ido cambiando en los últimos años, de modo que las más significativas son las relacionadas con el nivel educativo de los hogares y con la edad (gráfico I-11). Mientras que las diferencias en el uso de Internet por género y también las relacionadas con el nivel de ingresos se han reducido bastante, al menos en lo referente a los usos básicos, aunque en los usos avanzados todavía existen diferencias[131].

131. ONTSI (Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información), *LX Oleada del Panel Hogares. Las TIC en los hogares españoles* (2 T/2018).

GRÁFICO I-11. USO BÁSICO DE INTERNET POR NIVEL EDUCATIVO Y EDAD EN 2018
(En porcentaje)



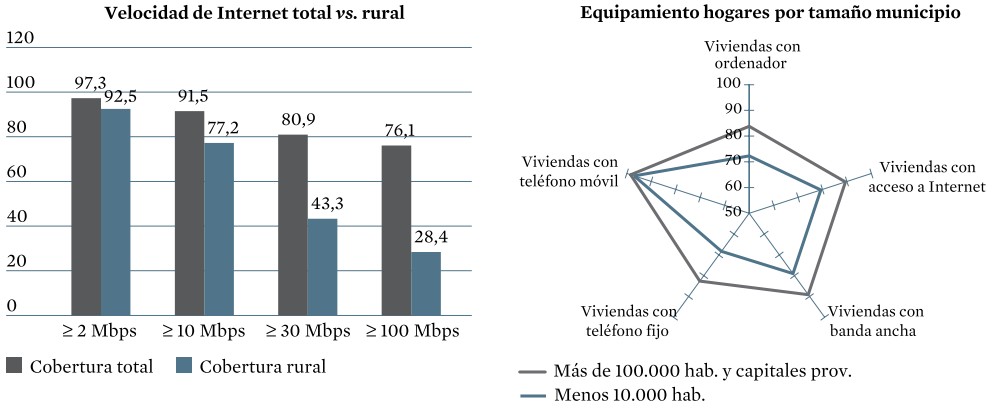
Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares.

Los servicios digitales y de telecomunicaciones contribuyen a reducir el aislamiento de los núcleos rurales, favoreciendo la cohesión social y la vertebración territorial, tal y como expuso el CES en su Informe 1/2018[132], por lo que la persistencia de deficiencias en la calidad del servicio y, especialmente, en la velocidad de conexión puede aumentar las brechas existentes entre el medio rural y urbano y llegar a agravar los problemas de despoblamiento y de desempleo en el medio rural.

Un acceso de peor calidad afecta, además, al desarrollo de la actividad productiva, perjudicando su capacidad competitiva y dificultando el emprendimiento. Esto resulta especialmente preocupante para aquellas actividades muy vinculadas al territorio

132. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*

GRÁFICO I-12. COBERTURA DE BANDA ANCHA Y EQUIPAMIENTO, POR HÁBITAT
(En porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, y Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, *Informe cobertura de banda ancha en España en el año 2017* (abril de 2018).

y que son eminentemente rurales, como las actividades agrarias y pesqueras o la industria agroalimentaria, actividades para las que existen avances digitales esenciales tanto en la producción como en la distribución o la comercialización[133].

Se debe, por tanto, insistir en la necesidad de asegurar una conectividad de calidad para todo el territorio, dadas las ventajas que las tecnologías digitales comportan, al reducir la dependencia de las infraestructuras físicas de transporte y posibilitar el comercio electrónico, el desarrollo de la administración electrónica, la provisión de servicios de salud, teleformación o teletrabajo; lo que puede favorecer, además, la fijación de la población al territorio. Por otra parte, el desarrollo de la administración electrónica es muy dispar a nivel territorial, lo que pone de manifiesto la necesidad de mejorar su funcionamiento y la formación de los empleados públicos.

En cuanto al establecimiento de una estrategia digital, cabe recordar que la anunciada Estrategia Digital para una España inteligente, prevista para los primeros meses de 2018, finalmente no vio la luz tras el cambio de Gobierno a mediados de año. En este sentido, en opinión del CES[134] resulta conveniente 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-país debería incluir, igualmente, el desarrollo de macroproyectos tractores adicionales a los actuales (Industria 4.0, Territorios Inteligentes y Escuelas Conectadas), con la mayor transversalidad posible, garantizando su viabilidad con la dotación de recursos suficientes y la gestión adecuada. Además, en su diseño se debe

133. CES, Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.
134. CES, Informe 3/2017, *op. cit.*

contar con la participación de los interlocutores sociales —organizaciones empresariales y sindicales más representativas—, a través del diálogo social.

3.3.3. Transición energética

La necesaria transición hacia una economía descarbonizada resulta ya indiscutible. La descarbonización energética tiene como pivotes centrales la mejora en la eficiencia energética, la mayor integración de las energías renovables y la electrificación de la economía como vector para integrar otras estrategias de descarbonización como la movilidad sostenible. Esta transición energética implica al conjunto de la economía, desde la actividad productiva hasta el comportamiento de los hogares en sus consumos de energía y electricidad, aunque existen determinados sectores productivos que necesariamente liderarán esta transición, principalmente el energético y la industria.

El marco de la política energética y climática en España está determinado por la Unión Europea, que ha mostrado su clara determinación en cuanto al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de París de 2015 y, de hecho, supone la respuesta internacional más ambiciosa hasta la fecha frente al reto del cambio climático[135].

La Unión Europea lidera la acción por el clima...

En este contexto, el ejercicio 2018 habría marcado un importante hito puesto que, por un lado, se aprobaron algunas de las directivas y reglamentos[136] que desarrollaban el denominado *Winter Package*[137] y, por otro lado, porque con una perspectiva de largo plazo, la Comisión presentó su comunicación sobre «Un planeta limpio para todos»[138] , en el marco de la Conferencia de las Partes de la ONU celebrada en Katowice (COP24), donde confirmaría el compromiso de Europa de liderar la acción por el clima a nivel mundial. En ella se presenta el objetivo de llegar a 2050 con una economía de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero, asegurando que esa transición a una economía descarbonizada resulta socialmente justa y económicamente rentable.

Este marco normativo fija como objetivos vinculantes para la Unión Europea en 2030 una reducción del 40 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990; la integración de un 32 por 100 de generación renovable sobre

135. En el capítulo III de la presente Memoria se hace un análisis exhaustivo sobre la situación del medio ambiente en 2018.
136. Directiva (UE) 2018/2002, de 11 de diciembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética. Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Reglamento (UE) 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.
137. Comisión Europea, *Energía limpia para todos los europeos,* COM (2016) 860 final, de 30 de noviembre.
138. Comisión Europea, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra,* COM (2018) 773 final, de 28 de noviembre.

el consumo total de energía final, para toda la Unión Europea[139]; la mejora de la eficiencia energética en un 32,5 por 100, y lograr una interconexión eléctrica del 15 por 100.

Para alcanzar los objetivos marcados desde el ámbito comunitario, los distintos Estados miembros deben poner en marcha sus propios procesos de transición energética, ya que se necesitan soluciones a medida para cada socio comunitario, dadas las enormes diferencias entre ellos en cuanto a la dotación de recursos (renovables o no) o al funcionamiento de los sistemas energéticos, en general, y eléctricos, en particular.

... mientras, en España...

España parece estar avanzando a un ritmo adecuado en cuanto a las emisiones de CO_2 conforme a la estrategia europea, pero existen ámbitos en los que debe incidir más, como en mejorar la eficiencia energética principalmente del sector residencial o en la descarbonización del transporte, que es la mayor fuente de emisiones de CO_2 en España. Para ello debe haber una mayor integración de las energías renovables, dado su potencial y, relacionada con esto, una mejora de las interconexiones eléctricas.

CUADRO I-11. EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES EN ESPAÑA, 1990-2030
(Miles de toneladas de CO_2 equivalente)

Conceptos	1990	2005	2015	2020*	2025*	2030*
Transporte	59.199	102.310	83.197	85.722	74.638	57.695
Generación de energía eléctrica	65.864	112.623	74.051	63.518	27.203	19.650
Sector industrial (procesos de combustión)	45.099	68.598	40.462	40.499	37.246	33.530
Sector industrial (emisiones de procesos)	28.559	31.992	21.036	21.509	22.026	22.429
Sectores residencial, comercial e institucional	17.571	31.124	28.135	26.558	23.300	19.432
Ganadería	21.885	25.726	22.854	23.247	21.216	19.184
Cultivos	12.275	10.868	11.679	11.382	11.086	10.791
Residuos	9.825	13.389	14.375	13.657	11.898	9.650
Industria del refino	10.878	13.078	11.560	12.247	11.607	10.968
Otras industrias energéticas	2.161	1.020	782	721	568	543
Otros sectores	9.082	11.729	11.991	14.169	13.701	13.259
Emisiones fugitivas	3.837	3.386	4.455	4.715	4.419	4.254
Uso de productos	1.358	1.762	1.146	1.231	1.283	1.316
Gases fluorados	64	11.465	10.086	8.267	6.152	4.037
Total	**287.656**	**439.070**	**335.809**	**327.443**	**266.343**	**226.737**

* Los datos de 2020, 2025 y 2030 son estimaciones del Escenario Objetivo.
Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica, Borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, 2019.

139. Los objetivos de energías renovables, eficiencia energética e interconexión eléctrica podrán ser revisados al alza en 2023.

Los avances en este terreno no solo favorecerán un crecimiento económico más sostenible, sino que probablemente se traducirán en una reducción de precios y una menor dependencia exterior en el ámbito energético, con los consiguientes efectos positivos sobre la competitividad y las cuentas externas.

Ya en 2017 el Gobierno español anunció su compromiso de aprobar una Ley de Cambio climático y transición energética, para lograr una economía descarbonizada en 2050, en cumplimiento tanto de los retos europeos planteados como del compromiso adquirido en virtud del Acuerdo de París. Para ello se creó un Grupo de Trabajo Interministerial, así como una Comisión de Expertos sobre transición energética, conformada por representantes de los diferentes grupos parlamentarios y de los agentes sociales.

En abril de 2018 dicha Comisión de Expertos publicó un exhaustivo análisis sobre los diferentes escenarios que planteaba la transición energética, pormenorizando su alcance en diferentes ámbitos: sobre el funcionamiento del mercado eléctrico, la movilidad sostenible, la eficiencia energética del sector residencial y del industrial, o el papel de las redes en el nuevo escenario; haciendo especial hincapié en la necesidad de que la transición energética, además de mejorar la competitividad de la economía, fuera justa y atendiera a los colectivos más vulnerables.

El cambio de Gobierno en junio de 2018 retrasaría la concreción de esa Ley de Cambio climático y transición energética. De hecho, en octubre, ante las tensiones manifestadas en los precios finales de la energía[140] y constatando la existencia de elementos estructurales detrás de esas tensiones, el Gobierno decidió tramitar de urgencia una serie de medidas para la transición energética y la protección de los consumidores.

En todo caso, cabe señalar que en 2019 se aprobó, en las islas Baleares, la primera ley autonómica de cambio climático y transición energética[141], entre cuyos objetivos se encuentra la estabilización y el decrecimiento de la demanda energética, la reducción de la dependencia energética exterior y la progresiva descarbonización de la economía, así como la implantación progresiva de las energías renovables y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con los compromisos adquiridos por España y la Unión Europea, y con especial atención al hecho insular.

Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores

Efectivamente, las fuertes tensiones acontecidas en los precios finales de la energía llevó al nuevo Gobierno a aprobar el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre. Una parte importante de los cambios introducidos por la norma atenderían a algunas de las limitaciones que ya fueron apuntadas por el CES en su Informe 4/2017, *El sector eléctrico en España*.

140. El precio de la electricidad en el mercado mayorista ibérico alcanzó en septiembre los 71,35 €/MWh, muy cerca del valor máximo histórico mensual de 73,14 que ese alcanzó en enero de 2016.
141. Ley 10/2019, de 22 de febrero, de Cambio climático y transición energética de las islas Baleares.

En primer lugar, el Real Decreto-ley trata de mejorar la protección de los consumidores a través, por un lado, de medidas concretas a favor de los consumidores vulnerables y de lucha contra la pobreza energética, como es el caso del bono social térmico, y, por otro lado, de medidas generales de protección del consumidor, regulando el comportamiento de las comercializadoras y ofreciendo mejor formación e información para los usuarios.

En segundo lugar, elimina algunas barreras al autoconsumo y a la generación distribuida. Ambas actividades resultan claves en el proceso de transición energética, puesto que aumentan la proporción de electricidad generada por fuentes renovables y mejoran la eficiencia; al aproximar las actividades de generación y de consumo se reducen los flujos de energía y limita las pérdidas eléctricas. El CES señaló en su Informe 4/2017 que muchas de las limitaciones a su desarrollo en España eran de carácter técnico (generación imprevisible, necesidad de potencia de respaldo, dificultad del almacenamiento, necesidad de interconexiones, entre otras), pero que se daban, asimismo, obstáculos procedentes de su tratamiento normativo[142], destacando el denominado «impuesto al sol» a este tipo de generación.

De este modo, el Real Decreto-ley introduce, con el objetivo de promover el autoconsumo y la generación distribuida, los principios fundamentales para estas actividades: el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin cargos, eliminando dicho «impuesto al sol»; el derecho al autoconsumo compartido por parte de uno o varios consumidores para aprovechar las economías de escala, y, por último, el principio de simplificación administrativa y técnica, especialmente para las instalaciones de pequeña potencia. Para su desarrollo se habilitó al Gobierno para elaborar el correspondiente reglamento del autoconsumo, que sería aprobado en abril de 2019[143].

En tercer lugar, respecto a los permisos de acceso y conexión de las fuentes de energía renovables, se adoptan algunas disposiciones que tratan de dar visibilidad, estabilidad y confianza a los inversores, de tal forma que se pueden movilizar inmediatamente las elevadas inversiones requeridas para la transición energética, para proyectos que suelen llevar asociados extensos periodos de maduración. Además, se adoptan medidas tendentes a evitar la especulación y a asegurar la finalización de los proyectos con derechos de acceso a la red otorgados.

En cuarto lugar, respecto a la movilidad sostenible, considerado otro de los vectores de la transición energética, el Real Decreto-ley liberaliza la actividad de recarga eléctrica, eliminando la figura del gestor de cargas prevista en la Ley del Sector eléctrico[144], que resultaba demasiado rígida y desincentivaba la actividad.

142. Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo.
143. Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.
144. Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector eléctrico.

Por último, se exoneró a la generación del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (un 7 por 100) durante seis meses, coincidentes con los meses de mayor demanda y mayores precios en los mercados mayoristas de electricidad, y se introdujo una exención en el impuesto sobre hidrocarburos para los productos energéticos destinados a la producción de electricidad en centrales eléctricas o a la producción de electricidad o a la cogeneración de electricidad y de calor en centrales combinadas, conocido como el «céntimo verde».

Marco Estratégico de Energía y Clima, y Anteproyecto de Ley de Cambio climático Plan de energía y clima

En los primeros meses de 2019 el Gobierno presentó el Marco Estratégico de Energía y Clima, integrado por tres iniciativas: en primer lugar, por el Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, que recoge el marco normativo para avanzar hacia la necesaria descarbonización de la economía y con el que, además, se trataba de responder al compromiso ante Bruselas de contar con esta norma en el primer trimestre de 2019.

En segundo lugar, un borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, que se remitió a la Comisión Europea para su evaluación, y que deberá estar aprobado antes de que finalice 2019. En él se recoge la planificación energética para la próxima década, así como los objetivos nacionales en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables, ahorro y eficiencia energética[145]. El borrador del Plan identifica un despliegue de oportunidades industriales, económicas y de empleo que deberán promoverse en aquellas comarcas y regiones más afectadas por la transición energética y la descarbonización de la economía.

En tercer lugar, el Marco incluye una Estrategia de Transición Justa, donde se recogen los planes de acción para las comarcas donde la transición podría generar dificultades, con el objetivo de que el proceso sea inclusivo y garantice que nadie se queda atrás. En este sentido, cabe recordar que el CES señaló en su mencionado Informe 4/2017 que la transición energética debe ser sostenible y justa en los tres aspectos que determinan la sostenibilidad: primero, socialmente, en la repercusión de los costes para los ciudadanos, principalmente de los consumidores vulnerables 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 empresarial, que acelera la despoblación industrial en los territorios; segundo, económicamente, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía; y tercero y último, ambientalmente, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados.

145. En el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima se exponen los objetivos a alcanzar en España en 2030: 21 por 100 de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero respecto a 1990, 42 por 100 de renovables sobre el uso final de la energía, 74 por 100 de energía renovable en la generación eléctrica y un 39,6 por 100 de mejora de la eficiencia energética.

3.4. SECTORES PRODUCTIVOS

Todos y cada uno de los sectores productivos contribuyeron positivamente al crecimiento del PIB en 2018. De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral del INE, se consolida la pujanza del sector de la construcción que lideraría el avance con una tasa del 7,6 por 100, seguida por los servicios con un incremento de su producción del 2,7 por 100; en ambos casos los crecimientos superaron los del ejercicio anterior (gráfico I-13).

Dentro de los servicios, todas las ramas de actividad, salvo el comercio y las actividades artísticas y recreativas, aceleraron su ritmo de crecimiento respecto a 2017; destacando el dinamismo de los servicios financieros, que por segundo año consecutivo cierra con avances en su producción, cuando había sido la actividad de servicios que más tarde se ha sumado a la recuperación. La industria, por su parte, creció un 1,1 por 100 y, dentro de esta, las manufacturas avanzaron un 1,4 por 100, ralentizando el ritmo de crecimiento de los últimos ejercicios. El sector primario cerró el ejercicio con un avance de su producción del 2,6 por 100 frente al descenso del 0,9 por 100 del ejercicio anterior.

Desde una perspectiva trimestral, destaca la gradual desaceleración del sector industrial, en concreto de las manufacturas. Estas últimas, tras un crecimiento interanual del 5,4 por 100 en el cuarto trimestre de 2017, terminaron 2018 con un descenso del 0,5 por 100 (cuadro I-12).

Mientras, el sector servicios mejoró su ritmo de crecimiento a lo largo de los trimestres, fundamentalmente por la aceleración de la producción de los servicios financieros —que cerraron el cuarto trimestre con un crecimiento interanual del 4,6 por 100, el mayor desde el inicio de la crisis— y la de los servicios inmobiliarios, que cerraron el ejercicio con un avance interanual del 1,2 por 100.

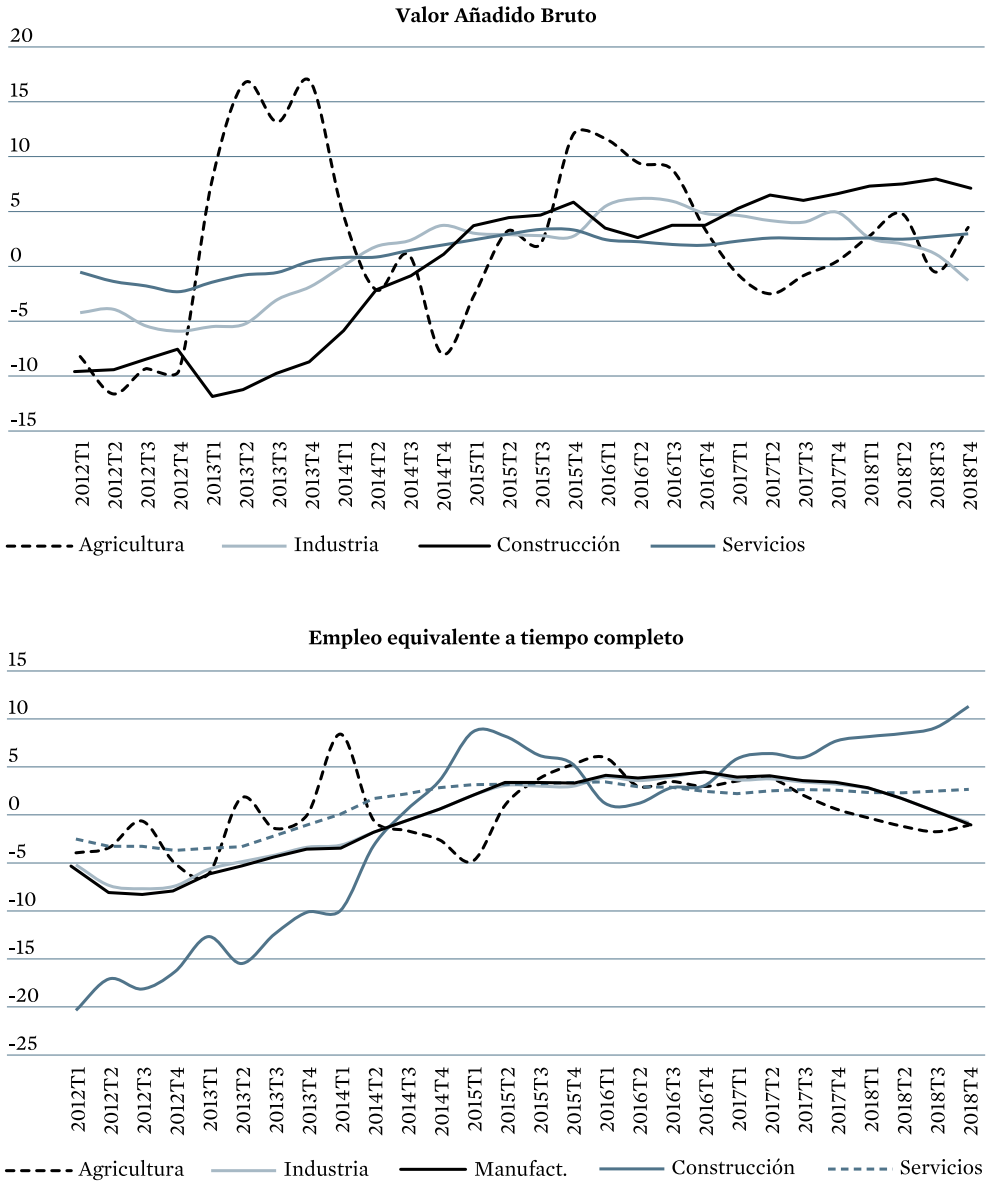
Este avance de la producción permitió un crecimiento del empleo, medido en puestos de trabajo equivalente a tiempo completo, del 2,5 por 100, con una creación de casi medio millón de puestos. El sector servicios respondió de prácticamente tres cuartas partes del empleo creado y la construcción de casi la otra cuarta parte (gráfico I-13).

3.4.1. Sector primario

Agricultura

En 2018 la renta agraria aumentó un 4,3 por 100 respecto al año anterior, alcanzando los 30.217 millones de euros a precios corrientes (cuadro I-13). Este resultado obedece, por un lado, al aumento del 5,5 por 100 en la producción, que alcanzó los 53.391,7 millones de euros, debido en parte al alza de la producción vegetal en un 7,8 por 100, especialmente apoyada en los aumentos de dos dígitos registrados para cereales, plantas forrajeras, patata, y vino y mosto, y de uno en el caso de la fruta (que representó

GRÁFICO I-13. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2012-2018
(Tasa de variación interanual)



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

el 19,4 por 100 de la producción vegetal). Y ello gracias en parte a las condiciones meteorológicas que han caracterizado 2018, que han permitido mejorar la disponibilidad hídrica frente a la fuerte sequía del año anterior.

CUADRO I-12. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES, 2016-2018

(Tasa de variación interanual)

			Industria			Servicios							
Periodo	PIB	Agricultura	Total	Manufact.	Construcc.	Total	Comercio, Repar., Transporte y Hostelería	Información y Comunicac.	Act. financieras y de seguros	Actividades inmobiliarias	Actividades profesion. admtivas. y auxiliares	AAPP	Actividades recreativas, reparaciones y otros
I-trim. 2016	3,6	11,6	5,5	5,9	3,6	2,4	3,5	5,4	–1,6	0,9	4,4	1,4	2,1
II-trim. 2016	3,3	9,4	6,2	5,4	2,5	2,2	3,8	5,6	–3,8	1,2	3,1	1,5	0,3
III-trim. 2016	3,1	8,8	5,9	4,5	3,9	2,0	3,2	4,9	–2,4	1,4	2,4	1,5	–0,7
IV-trim. 2016	2,7	3,4	4,8	3,0	3,8	1,9	3,2	4,2	–0,1	0,9	3,1	1,0	–0,5
2016	**3,2**	**8,2**	**5,6**	**4,7**	**3,5**	**2,1**	**3,4**	**5,0**	**–2,0**	**1,1**	**3,2**	**1,3**	**0,3**
I-trim. 2017	2,9	–0,7	4,6	3,7	5,3	2,3	3,8	4,3	–1,8	0,4	4,3	1,3	0,8
II-trim. 2017	3,1	–2,5	4,2	3,7	6,5	2,6	3,6	3,6	1,5	0,1	5,2	1,8	1,7
III-trim. 2017	2,9	–0,8	4,0	4,6	6,0	2,5	3,4	4,3	2,2	–0,3	5,9	1,6	1,4
IV-trim. 2017	3,1	0,4	4,9	5,4	6,8	2,5	2,9	4,1	–0,5	0,0	5,9	2,2	2,6
2017	**3,0**	**–0,9**	**4,4**	**4,4**	**6,2**	**2,5**	**3,4**	**4,1**	**0,4**	**0,1**	**5,3**	**1,7**	**1,6**
I-trim. 2018	2,9	2,8	2,6	2,8	7,5	2,6	2,9	4,9	1,6	0,1	6,0	2,1	1,4
II-trim. 2018	2,6	4,8	2,0	2,5	7,5	2,5	3,0	5,6	1,3	0,4	5,9	2,0	–1,9
III-trim. 2018	2,5	–0,5	1,1	1,0	8,1	2,7	3,0	4,1	2,0	0,7	6,2	2,4	0,1
IV-trim. 2018	2,3	3,6	–1,3	–0,5	7,2	3,0	3,2	3,9	4,6	1,2	6,1	2,5	–0,5
2018	**2,6**	**2,6**	**1,1**	**1,4**	**7,6**	**2,7**	**3,0**	**4,6**	**2,3**	**0,6**	**6,1**	**2,2**	**–0,2**

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

Pero el aumento de producción vegetal se ha acompañado de una caída en los precios del 0,6 por 100, destacando la correspondiente al aceite de oliva (–23,7 por 100), vino y mosto (–8 por 100), o a las plantas industriales (–5,9 por 100). Cabe llamar la atención al respecto sobre las diferencias existentes entre los precios de origen y de destino de los productos frescos; a modo de ejemplo, en marzo de 2019 el precio pagado por los consumidores era 4,5 veces superior al percibido por los productores en origen[146].

Así pues, en 2018 el incremento en valor de la producción vegetal se apoyó fundamentalmente en el aumento de las cantidades producidas, compensando la caída de precios, y en un contexto, además, de mantenimiento del veto ruso, que siguió afectando, sobre todo, al sector hortofrutícola a lo largo del ejercicio, principalmente a los cítricos.

Por otro lado, la producción animal se ha incrementado en un 4,3 por 100, distribuido en el aumento del 4,8 por 100 de carne y ganado (especialmente porcino, que experimenta un incremento del 6 por 100), y del 2,6 por 100 de productos animales (destacando el crecimiento del 7,0 por 100 en la producción de huevos). También en este caso se ha registrado una caída en los precios del 2,0 por 100 (arrastrados por la bajada del 6,5 por 100 en el precio de carne de porcino). Pese a todo, el valor de la producción animal registra un crecimiento del 2,2 por 100.

Por su parte, el valor de los consumos intermedios aumentó un 6,3 por 100, hasta los 23.204,7 millones de euros, lo que refleja subidas generalizadas en todos ellos. Destaca el fuerte ascenso del valor del consumo de energía y lubricantes (12,5 por 100), y el aumento del valor de consumo de piensos que, pese a registrar una subida moderada de precios, su mayor utilización supondría un impacto negativo significativo en la renta agraria, ya que responde de casi una cuarta parte de los consumos intermedios (cuadro I-13). Este comportamiento refleja la tendencia registrada en los últimos años, dado que mientras los consumos intermedios se encarecían un 56,3 por 100, la renta agraria aumentaba un 14,8 por 100 entre 2003 y 2018.

Durante 2018 se ha producido un descenso del 1,2 por 100 en el volumen de trabajo, expresado en unidades de trabajo anual (UTA), rompiéndose la tendencia de los años anteriores, que registraron un aumento de activos agrarios, y provocando un aumento de la productividad de la actividad agraria, medida a través de la renta en términos corrientes por UTA, del 4,7 por 100, mientras en términos constantes la productividad unitaria aumentó un 3,3 por 100, hasta los 16.499,7 euros.

Al considerar la última década, es decir, desde el inicio de la crisis, la renta agraria unitaria en términos constantes se mantuvo durante los primeros años aparentemente inmune al deterioro de la situación económica española, como resultado de la caída de la renta agraria y la caída del empleo en el sector (medido en UTA), y a partir de 2012 experimentaría una subida constante (gráfico I-14).

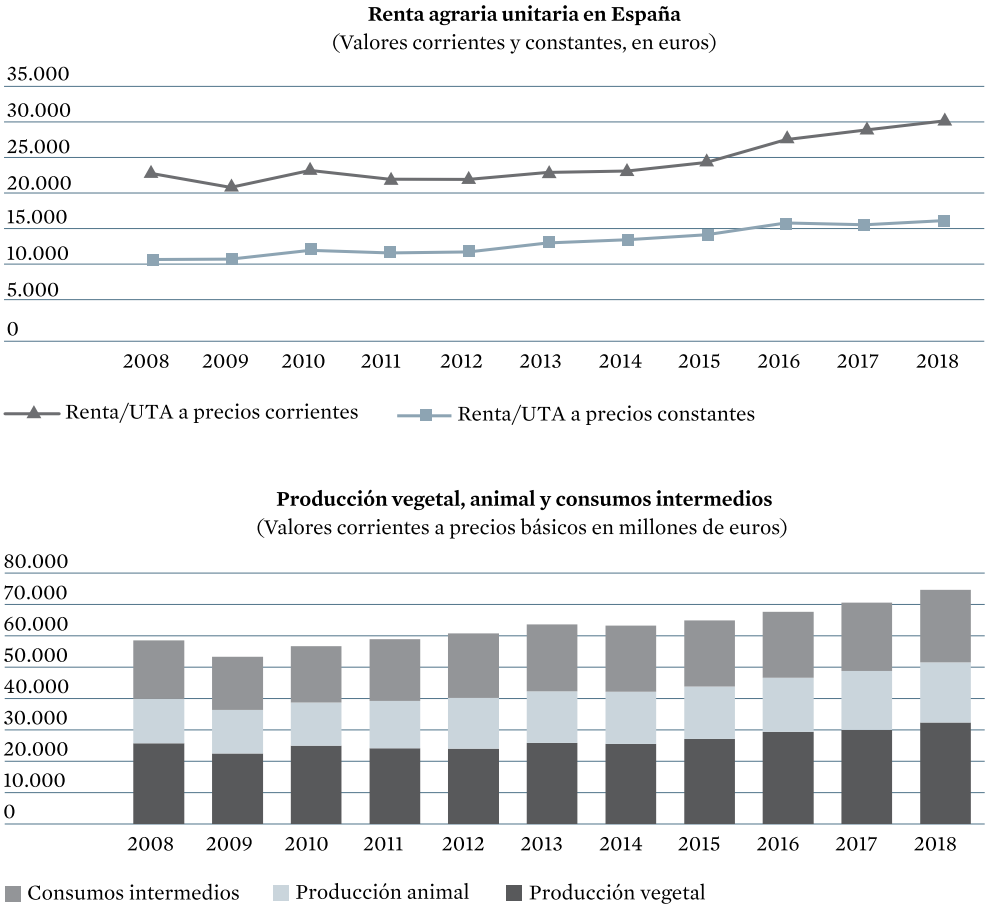
146. Véase COAG, *Índice de Precios en Origen y Destino (IPOD)*.

CUADRO I-13. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2017-2018
(Valores corrientes a precios básicos en millones de euros)

	2017		Variación 2017-2018			2018	
Conceptos	**Valor**	**Estructura %**	**Cantidad**	**Precio**	**Valor**	**Valor**	**Estructura %**
A. Producción rama agraria	**50.613,5**	**100,0**	**5,7**	**–0,8**	**4,9**	**53.086,0**	**100,0**
Producción vegetal	**30.081,3**	**59,4**	**6,8**	**–0,3**	**6,5**	**32.031,3**	**60,3**
Cereales	2.945,8	5,8	43,3	1,3	45,3	4.278,9	8,1
Plantas industriales	995,6	2,0	13,2	–4,7	7,8	1.073,7	2,0
Plantas forrajeras	1.544,0	3,1	25,3	–2,5	22,2	1.886,3	3,6
Hortalizas	9.838,2	19,4	–1,7	1,7	–0,1	9.829,6	18,5
Patata	452,1	0,9	–11,6	41,6	25,1	565,8	1,1
Frutas	9.439,0	18,6	4,5	4,3	9,0	10.287,2	19,4
Vino y mosto	1.561,1	3,1	18,1	–5,0	12,2	1.751,0	3,3
Aceite de oliva	3.163,4	6,3	–7,4	–24,1	–29,7	2.222,8	4,2
Otros	142,1	0,3	3,6	–7,6	–4,3	136,0	0,3
Producción animal	**18.799,8**	**37,1**	**4,5**	**–1,8**	**2,6**	**19.281,0**	**36,3**
Carne y ganado	14.424,6	28,5	4,9	–2,9	1,9	14.699,5	27,7
Bovino	3.263,9	6,4	2,4	0,4	2,7	3.352,9	6,3
Porcino	7.482,6	14,8	6,4	–6,2	–0,2	7.470,7	14,1
Equino	81,1	0,2	–12,3	–2,7	–14,8	69,1	0,1
Ovino y caprino	1.223,2	2,4	5,0	–0,5	4,5	1.277,7	2,4
Aves	2.188,2	4,3	5,2	2,0	7,2	2.346,7	4,4
Otros	185,7	0,4	–7,0	5,6	–1,8	182,4	0,3
Productos animales	4.375,2	8,6	3,0	1,6	4,7	4.581,5	8,6
Leche	2.971,5	5,9	1,8	1,4	3,2	3.067,0	5,8
Huevos	1.150,4	2,3	6,9	2,8	9,9	1.264,5	2,4
Otros	253,3	0,5	0,0	–1,3	–1,3	250,0	0,5
Producción de servicios	506,1	1,0	–0,3	2,5	2,2	517,5	1,0
Otras producciones	1.226,4	2,4	0,2	2,2	2,4	11.256,2	2,4
B. Consumos intermedios	**21.834,8**	**43,1**	**2,9**	**3,2**	**6,2**	**23.199,0**	**43,7**
Semillas y plantones	1.016,6	2,0	1,7	4,5	6,3	1.080,4	2,0
Energía y lubricantes	1.881,8	3,7	–0,1	13,6	13,5	2.136,6	4,0
Fertilizantes y enmiendas	1.777,1	3,5	6,8	1,5	8,4	1.926,9	3,6
Productos fitosanitarios	1.110,7	2,2	0,0	1,8	1,8	1.131,2	2,1
Gastos veterinarios	595,6	1,2	4,5	0,5	5,0	625,4	1,2
Piensos	10.893,6	21,5	4,6	2,2	6,9	11.642,7	21,9
Mantenimiento de material	1.089,6	2,2	–3,1	0,5	–2,6	1.061,7	2,0
Mantenimiento de edificios	517,0	1,0	–0,1	1,9	1,8	526,4	1,0
Servicios agrarios	506,1	1,0	–0,3	2,5	2,2	517,5	1,0
Servicios intermediación financiera	299,0	0,6	4,9	2,3	7,3	320,8	0,6
Otros bienes y servicios	2.147,8	4,2	0,0	3,8	3,8	2.229,4	4,2
C = (A–B) Valor añadido bruto	**28.778,8**	**56,9**	**7,8**	**–3,7**	**3,9**	**29.887,0**	**56,3**
D. Amortizaciones	5.186,0	10,2	–0,4	2,3	1,8	5.281,5	9,9
E. Otras subvenciones	5.748,9	11,4			0,4	5.769,7	10,9
F. Otros impuestos	383,5	0,8			19,0	419,9	0,9
G = (C–D+E–F) Renta agraria	**28.958,3**	**57,2**			**3,3**	**29.955,3**	**56,4**

Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente, Renta Agraria, 2.ª estimación 2018, enero de 2019.

GRÁFICO I-14. EVOLUCIÓN DE PRECIOS Y ESTRUCTURA DE LA RENTA AGRARIA, 2008-2018



Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Evolución de Macromagnitudes Agrarias.

En términos corrientes se observa que la producción agraria ha aumentado un 28,4 por 100 desde 2008 (gráfico I-14). El aumento del valor de la producción vegetal, que representa el 60,7 por 100 del total de esta producción, fue liderado principalmente por la producción de fruta, que ha pasado de representar el 16,9 por 100 de la producción agraria en 2008 al 19,4 por 100 en 2018. Por su parte, la producción animal aumentó también un 35,7 por 100, en este caso gracias al aumento del 59,0 por 100 en la producción de porcino, que pasó del 11,2 al 13,9 por 100 de la producción agraria en ese periodo.

Asimismo, se aprecia un aumento del 23,8 por 100 del valor de los consumos intermedios desde 2008, explicado principalmente por la evolución en el precio de los piensos y de la partida de energía y lubricantes.

El sector agroalimentario europeo se considera uno de los más afectados por el *brexit,* al estar sujeto a las exigentes condiciones de unas complejas cadenas de suministro integradas, un funcionamiento *just-in-time,* y una fuerte dependencia de productos perecederos. Por todo ello y para mitigar los riesgos comerciales asociados a un posible *brexit* sin acuerdo, este sector ha solicitado a las instituciones europeas la adopción de medidas unilaterales de contingencia en determinados aspectos (aduanas, etiquetado, seguridad alimentaria y requisitos fitosanitarios, transporte, o interrupción del mercado).

Lo anterior, junto con una mejor coordinación y comunicación de las correspondientes direcciones generales y autoridades nacionales, reduciría el impacto de una falta de acuerdo sobre la cadena alimentaria europea.

Posición de España respecto al futuro de la PAC

El 1 de julio de 2018 la Comisión Europea presentó sus propuestas legislativas sobre el futuro de la política agrícola común (PAC), en el ámbito del marco financiero plurianual (MFP) para 2021-2027, contemplando como fecha de aplicación el 1 de enero de 2021[147].

En líneas generales España comparte los objetivos contenidos en la PAC post-2020, que plantea un cambio de enfoque que refleje la diversidad de los sistemas y modelos de producción de cada Estado miembro, y adapte las intervenciones a los problemas concretos en cada caso. Así lo recoge un Informe sobre la posición de España respecto a la reforma de la PAC, elaborado en colaboración con las comunidades autónomas y organizaciones agrarias y ambientales, y trasladado a la Comisión Europea, al Consejo y al Parlamento Europeo. En dicho informe se subraya, entre otras cuestiones, la necesidad de situar al agricultor en el centro de la Reforma, dirigiéndose hacia aquellos que realizan una actividad agraria real. Se considera, además, el enfoque de género como objetivo político de primer orden en los tres pilares de la sostenibilidad y, ante todo, se defiende «un sector agrícola inteligente, resiliente y diversificado, garante de la seguridad alimentaria y de la protección del medio ambiente, así como el fortalecimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales» (recuadro I-7).

Pesca

En 2017[148] la renta de la producción de la pesca extractiva alcanzó 1.043,9 millones de euros en valores corrientes, reflejando un ligero crecimiento del 0,6 por 100 respecto a 2016, como resultado del aumento de la producción pesquera en un 3,2 por 100, frente a un incremento de los consumos intermedios del 5,9 por 100. Todas las partidas

147. Comisión Europea COM (2018) 392 final, COM (2018) 393 final y COM (2018) 394 final, de 1 de junio.
148. 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.

RECUADRO I-7. PAC POST-2020: «UNA RESPUESTA DESDE ESPAÑA»

- **Presupuesto.** España defiende que la PAC conserve presupuesto actual, para que los agricultores, ganaderos y silvicultores afronten el cambio sin perder rentabilidad.
- **Enfoque de género.** España defiende incorporar enfoque de género como objetivo político de primer orden. Otorga importancia a visibilización en objetivos de la PAC y planes estratégicos y apoya priorizar la programación de intervenciones específicas a favor de la mujer en zonas rurales.
- **Cambio modelo aplicación.** España defiende preservar el carácter común de objetivos generales, gobernanza para planes estratégicos, reglas para definir intervenciones, porcentajes mínimos en pagos directos, importes máximos para intervenciones segundo pilar y condicionalidad reforzada.
- **Plan estratégico.** España apuesta por un modelo de gobernanza que incorpore a las autoridades autonómicas, garantizando la adecuada coordinación nacional, y generando sinergias en beneficio de agricultores, ganaderos y silvicultores.
- **Pagos directos y pagos redistributivos.** España apuesta firmemente por los pagos directos como garantía de rentabilidad de explotaciones agrarias, y herramienta de estabilización de ingresos de agricultores. Considera que estos pagos deben dirigirse hacia los agricultores que realicen una actividad agraria real, y defiende la definición del agricultor según criterios que incluyan la renta agraria. Además, defiende la degresividad de pagos directos desde 60.000 euros y la limitación de pago desde 100.000 euros (excluyendo pago jóvenes agricultores o EcoEsquemas). Apoya también la aplicación de pago redistributivo en explotaciones medianas y pequeñas, para reducir los efectos de volatilidad de los mercados y falta de rentabilidad.
- **Ayudas asociadas a producción y ayudas sectoriales.** España defiende la elección de la forma de concesión de ayuda básica a la renta (a través de derechos individuales de pago, o mediante pago por hectárea), manteniendo las ayudas asociadas a producción, especialmente en sectores con dificultades, así como ampliar la lista de sectores que pueden solicitar ayudas, para incluir el sector aceite de oliva en general y de aceituna de mesa en particular. Respecto a ayudas sectoriales, deben mantenerse programas de apoyo al vino, frutas, hortalizas y sector apícola, y los programas escolares. Estas intervenciones deben poder aplicarse vía organizaciones de productores o programas específicos plurianuales de apoyo. Debe flexibilizarse el porcentaje mínimo de programas en frutas y hortalizas destinados a fines ambientales, o introducir medidas para reducir el uso de antibióticos.
- **Relevo generacional.** España apoya el mantenimiento del pago complementario a jóvenes agricultores, y la posibilidad de dedicar al sector al menos el 2 por 100 del presupuesto de pagos directo. Defiende la armonización y flexibilización de los requisitos para percibir los apoyos, y solicita aumentar tasa de financiación destinada a inversiones con objetivos ambientales y climáticos, a innovación, iniciativa Leader, y formación e intercambio de conocimiento.

RECUADRO I-7. PAC POST-2020: «UNA RESPUESTA DESDE ESPAÑA» *(continuación)*

- **Nueva arquitectura ambiental.** España apuesta por el aumento de la ambición medioambiental, preservando el presupuesto de la PAC, para no arriesgar la rentabilidad de explotaciones. Defiende la integración de elementos del pago para realizar prácticas agrícolas beneficiosas para clima y medio ambiente (*greening*) en la línea de «Condicionalidad». Apoya la obligatoriedad de disponer de pagos en forma de EcoEsquemas en primer pilar, como incentivo para que agricultores y ganaderos adopten prácticas en beneficio del clima y el medio ambiente. Estos instrumentos deben poder establecer sinergias con el diseño de medidas agroambientales y climáticas del segundo pilar.
- **Gestión del riesgo. Gestión de crisis.** España considera que estas herramientas deben complementar ayudas directas para atender pérdidas por inclemencias del clima. Defiende introducir un mecanismo que establezca un nivel predeterminado de deterioro que obligue a una acción rápida de la Comisión, y reforzar el papel de las organizaciones de productores. Considera necesario legislar a nivel comunitario la prohibición de prácticas comerciales desleales, e impulsar un código de buenas prácticas mercantiles en contratación alimentaria.
- **Simplificación de la PAC.** España contempla la necesidad de Planes Estratégicos sencillos, y procedimientos de aprobación y modificación flexibles y transparentes, junto a un Sistema simplificado para gestión, control y abono de pagos directos, basado en nuevas tecnologías.
- **Calendario.** España solicita la adopción de medidas transitorias para que la PAC actual opere con normalidad hasta la entrada en vigor de la nueva, prevista para su puesta en marcha a partir de solicitudes de pagos directos de 2021.

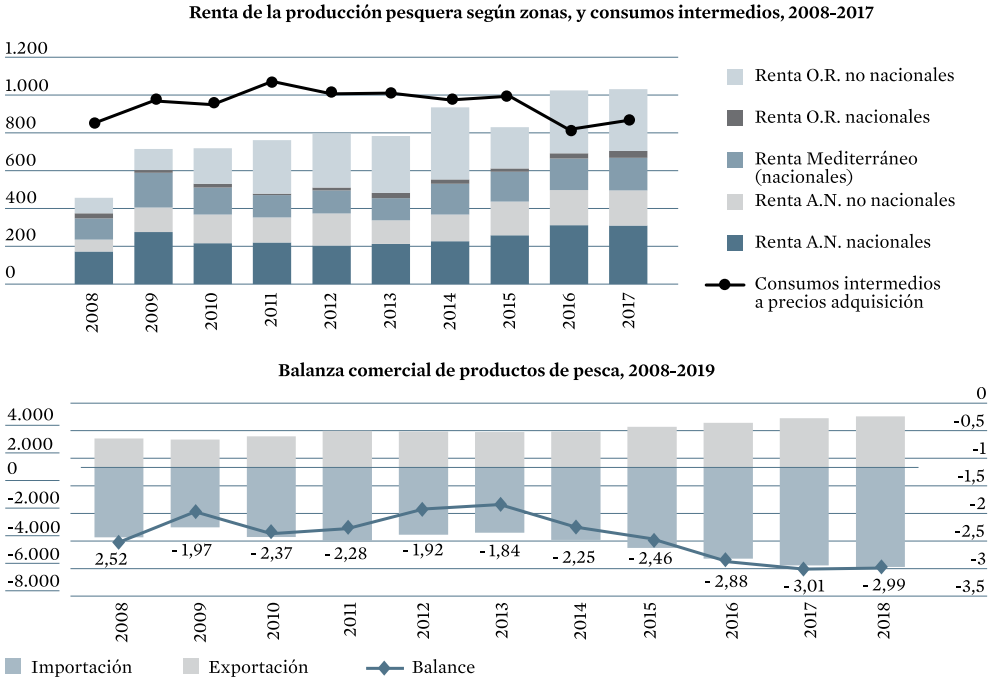
Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La Política Agraria Común post-2020. Una respuesta desde España.*

de consumos intermedios aumentaron en 2017, a excepción de Repuestos, reparación y mantenimiento, que se redujo un 9 por 100. Destaca el aumento de Otros gastos del buque y de Otros gastos no actividad pesquera, cuyos incrementos superaron el 20 por 100.

La renta de la pesca extractiva ha registrado una tendencia al alza en los últimos años, especialmente en aguas no nacionales, cuyo peso estructural ha aumentado entre 2008 y 2017 del 13 al 18 por 100 en el caso del Atlántico Norte, y del 18 al 31,7 por 100 en Otras regiones (gráfico I-15).

Por lo que respecta a la balanza comercial del sector pesquero, que incluye la pesca extractiva y la acuicultura, de acuerdo con las estadísticas de comercio exterior de la Secretaría de Estado de Comercio, en 2018 el déficit se redujo un 0,6 por 100 respecto al año anterior, gracias al aumento de las exportaciones, de un 3,7 por 100, frente a un avance de las importaciones del 1,6 por 100. Según especies, el mayor volumen de exportaciones lo representan los moluscos, que suponen el 28,8 por 100 del total,

GRÁFICO I-15. RENTA DE PRODUCCIÓN PESQUERA ESPAÑOLA Y BALANZA COMERCIAL, 2008-2017
(Millones de euros)



Notas: A.N.: Atlántico Norte, O.R.: Otras Regiones.
Fuentes: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Encuesta Económica de Pesca Marítima y Ministerio Industria, Comercio y Turismo, Datacomex.

seguido del pescado congelado (el 24,9 por 100) y el pescado fresco (15,6 por 100). En términos de saldo, los moluscos registran un déficit que alcanza el 35,5 por 100 del déficit total, seguido de los crustáceos (28,8 por 100) y del pescado fresco (19 por 100), aunque en el caso de estas dos últimas especies, mejora el saldo negativo respecto al año anterior. Por su parte, el pescado congelado (salvo filetes) continuó mejorando el superávit recuperado en 2017.

En el marco de la negociación sobre Totales Admisibles de Captura (TAC) y cuotas aplicables para 2019, se alcanzó en diciembre de 2018 un Acuerdo[149] en virtud del cual España ha conseguido para 2019 incrementos en las cuotas de las especies principales del sector en el Atlántico y mar del Norte, a excepción del rape. Así, tras cuatro años de recorte aumenta la cuota de merluza, un 22 por 100 en aguas no españolas del Golfo de Vizcaya, y un 27,5 por 100 en caladeros del Gran Sol (Irlanda y Escocia), manteniéndose el mismo nivel del

Totales Admisibles de Captura y cuotas aplicables para 2019

149. Consejo de la Unión Europea, Resultado del Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca (Bruselas, 17 y 18 de diciembre de 2018).

año anterior en aguas del sur, y frenando la propuesta inicial a la baja de la Comisión Europea. También aumentan las correspondientes al gallo y el jurel; el rape, por su parte, se incrementará únicamente en aguas nacionales, mientras cae su cuota en aguas francesas e irlandesas. Se mantiene la cuota de anchoa en el Golfo de Vizcaya, y la veda a la pesca de cigala en el Cantábrico Noroeste.

El acuerdo alcanzado incluye un mecanismo por el que los Estados miembros con cuota ponen a disposición con carácter obligatorio un 6 por 100 de la misma para los países sin cuota, lo que afectaría favorablemente a España, de manera especial en el caso del bacalao. En efecto, respecto a siete especies para las que España tiene cuota cero (como lenguado, bacalao, merlán y solla) se han acordado intercambios o transferencia de cuotas con otros países europeos para asegurar la disponibilidad de cantidades que permitan mantener la actividad de los barcos españoles en 2019.

Ambos mecanismos reducen el riesgo de amarre para buques con poca cuota o cuota cero en cumplimiento de reducir las capturas no deseadas mediante la obligación de desembarque (prohibición de descarte en el mar), cuya entrada en vigor se ha hecho efectiva el 1 de enero de 2019 para poblaciones sujetas a límites de captura. España cumplirá, en todo caso, el objetivo de Rendimiento Máximo Sostenible (RMS) para todas las especies pesqueras de especial interés —explotación de caladeros a niveles biológicos seguros— de la Política Pesquera Común (PPC) fijados para 2020.

Hay que señalar, además, el nuevo Acuerdo de Pesca establecido entre la Unión Europea y Marruecos, que incluye al Sáhara Occidental. Este Acuerdo establece las condiciones legales, ambientales, económicas y sociales para el acceso de embarcaciones europeas a las aguas marroquíes, garantizando una pesca sostenible y responsable mediante un Protocolo anexo que especifica el valor total de las posibilidades de pesca. El Acuerdo permitirá faenar en aguas marroquíes a unos 90 buques españoles (principalmente de Andalucía, Canarias y Galicia), poniendo fin al plan de contingencia activado tras expirar el anterior protocolo, y tendrá una duración indeterminada, mientras que el Protocolo será aplicable por un periodo de cuatro años.

Por otra parte, se mantiene la preocupación por el efecto del *brexit* sobre el sector pesquero español, especialmente si este se produce sin acuerdo negociado, lo que implicaría la salida de los barcos españoles de las aguas británicas al día siguiente de su entrada en vigor, aunque sus consecuencias podrían extenderse a todos los sectores relacionados con la pesca, como la industria transformadora o la flota litoral y de cerco.

El Gobierno de España ha expresado su interés por alcanzar un pacto de relación futura que incluya la pesca y los mercados, vinculando el acceso recíproco a aguas y recursos, así como el acceso a mercados. Ante los posibles escenarios de negociación, se está trabajando en un Plan de Contingencia que incluirá medidas técnicas y económicas para mitigar el impacto.

Acuicultura

Durante 2017[150] la producción acuícola española alcanzó los 671,1 millones de euros a precios básicos, lo que supuso un 4,9 por 100 más respecto al año anterior, resultado que refleja aumentos en acuicultura marina y continental (4,6 y 6,6 por 100, respectivamente)[151]. Por su parte, la ocupación en términos UTA se redujo un 9,3 por 100, por lo que la renta por UTA alcanzó los 36.582 euros en 2017, un 17,8 por 100 más que en 2016.

España es el mayor productor acuícola de la Unión Europea, con más de 289.000 toneladas anuales, y el cuarto en valor de producción, por detrás de Reino Unido, Francia y Grecia. El Plan Estratégico de la Acuicultura Española 2014-2020, enmarcado en las obligaciones de la última reforma de la PPC, estima la posibilidad de alcanzar 369.470 toneladas en 2020 y hasta 527.766 toneladas en 2030 (frente a las 283.831 registradas en 2016), si bien debe afrontar algunos retos. Entre ellos destacan la necesidad de agilizar los procedimientos administrativos, mejorando la coordinación efectiva entre comunidades autónomas, el aprovechamiento íntegro de los recursos asignados con cargo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, la ordenación coordinada del espacio, la exigencia de igualdad de condiciones para los productos importados, o la correcta aplicación de las normas de etiquetado[152].

La firma de un protocolo de actuación general para el impulso del Crecimiento Azul a través de la acuicultura en las aguas españolas, el impulso a la innovación a través de la Denominación de Origen Protegida Mejillón de Galicia y del sello de calidad Crianza de Nuestros Mares, la mejora del nivel sanitario del sector a través de la Federación Española de Agrupaciones de Defensa Sanitaria de Acuicultura (FEADSA), son algunas de las acciones puestas en marcha recientemente al respecto[153]. Además, en 2018 se ha continuado la cooperación entre el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y la Plataforma Tecnológica Española de la Pesca y la Acuicultura (PTEPA), al objeto de reforzar la coordinación y el apoyo a la innovación del sector pesquero y acuícola, y contribuir al impulso del sector pesquero en las áreas de competitividad y sostenibilidad de los distintos subsectores que lo integran[154].

En el contexto europeo, en 2018 se aprobó la resolución del Parlamento Europeo: «Hacia un sector europeo de la acuicultura sostenible y competitivo: situación actual

150. Últimos datos disponibles al cierre de esta Memoria.
151. Encuesta Económica de la Acuicultura, Principales Resultados 2017 (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
152. Asociación Empresarial de la Acuicultura en España (APROMAR), Informe *La acuicultura en España 2018*.
153. APROMAR firmó en mayo de 2018, con la Secretaría General de Pesca (MAPA), un protocolo general de actuación para el impulso del Crecimiento Azul a través de la acuicultura en las aguas españolas.
154. Resolución de 6 de febrero de 2018, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Asociación Plataforma Tecnológica Española de la Pesca y de la Acuicultura, para establecer las bases de cooperación en materia de innovación y desarrollo tecnológico en el sector de la pesca y la acuicultura.

y futuros desafíos», en la que se enfatiza la necesidad de mejorar los procedimientos administrativos, la coordinación del espacio, la vinculación con la ciencia y el establecimiento de condiciones de competencia equitativas para aprovechar el potencial de este sector[155].

3.4.2. Industria

El VAB de las manufacturas aumentó un 1,1 por 100 en 2018, el menor ritmo de los últimos cinco años, según la Contabilidad Trimestral de España. La aminoración en el ritmo de crecimiento tuvo su reflejo en la creación de empleo, de modo que los ocupados equivalentes a tiempo completo aumentaron un 1,0 por 100.

El Índice de Producción Industrial (IPI) del INE avanzó en 2018 un 0,8 por 100, enlazando cinco años de crecimiento consecutivo, aunque moderó su ritmo en 2,1 puntos porcentuales respecto al ejercicio anterior. La producción industrial creció en todos los trimestres salvo en el último, cerrando el año con una caída interanual del 1,1 por 100 (cuadro I-14).

Cinco años consecutivos de crecimiento, aunque se ralentiza

Según el destino económico de los bienes, las producciones de bienes intermedios y de equipo —que responden conjuntamente de más de la mitad del índice general— crecieron a un ritmo medio anual del 1,7 y 2,7 por 100, respectivamente, registros bastante inferiores a los de 2017, resultado de una ralentización de su ritmo de crecimiento a lo largo del año, que se saldó con caídas en el último trimestre. El índice de producción de energía, por su parte, descendió un 1,7 por 100.

La producción de los bienes de consumo, que representa algo más de un cuarto del índice general, descendió un 0,1 por 100, tras haber registrado en los cuatro años

CUADRO I-14. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2016-2018

(Tasa de variación interanual trimestral y media anual, series originales)

	2016				2017				2018				Media
Conceptos	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	anual
Índice general	1,4	4,5	0,4	0,2	4,9	−0,8	1,5	4,9	0,6	3,0	0,5	−1,1	0,8
Bienes de equipo	6,4	9,3	−0,6	−2,8	5,5	−4,0	1,8	8,3	0,5	6,2	3,0	1,2	2,7
Bienes intermedios	2,1	3,8	0,8	1,2	7,4	1,3	4,5	6,4	1,4	5,3	0,9	−1,0	1,7
Energía	−5,6	−1,7	0,7	3,8	2,1	0,9	−0,7	3,2	1,6	−1,7	−0,9	−5,6	−1,7
Bienes de consumo	1,6	5,6	0,3	−0,8	3,5	−1,6	−0,2	1,8	−1,0	0,8	−0,8	0,4	−0,1
Bienes de consumo duraderos	−3,1	4,5	−0,4	2,3	13,8	3,9	2,6	2,7	−2,2	−1,7	−1,9	−2,0	−1,9
Bienes de consumo no duraderos	2,0	5,7	0,4	−1,0	2,6	−2,0	−0,4	1,7	−1,0	1,0	−0,7	0,7	0,0

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

155. Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2018, «Hacia un sector europeo de la acuicultura sostenible y competitivo: situación actual y futuros desafíos».

anteriores ritmos positivos de crecimiento. Esta caída se explicaría, fundamentalmente, por el descenso en la producción de bienes de consumo duradero, vinculado al descenso de la demanda de este tipo de bienes una vez agotado el empuje de la demanda embalsada; la cual, además, no fue compensada por la producción de bienes de consumo no duradero, que se mantuvo constante respecto al año anterior.

El IPI de la industria manufacturera creció un 1,0 por 100, 2,5 puntos por debajo del crecimiento de 2017, registrando el menor ritmo de avance desde 2014 (cuadro I-15). Más de la mitad del aumento de las manufacturas fue resultado del comportamiento de tres ramas: maquinaria y equipo, otro material de transporte y reparación e instalación de maquinaria; no obstante, el mayor avance de entre todas las manufacturas fue el protagonizado por la producción de informática, electrónica y óptica, un 8,4 por 100.

CUADRO I-15. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (IPI) POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2010-2018
(Tasa de variación media interanual, datos corregidos de calendario)

Conceptos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Peso %
Industrias extractivas	4,3	–18,4	–23,6	–14,4	–0,2	–8,2	–8,0	5,2	–5,9	1,2
Industria manufacturera	0,5	–1,1	–7,9	–1,3	2,0	4,1	2,6	3,5	1,0	80,0
Alimentación	1,9	0,7	–3,1	–0,9	3,7	1,0	2,5	0,3	0,2	11,9
Bebidas	–6,0	–1,5	–0,9	–2,8	3,8	–0,1	0,3	0,8	–3,0	3,3
Tabaco	–5,1	2,9	0,4	–3,0	–4,5	–15,5	–23,5	–13,5	n.d.	n.d.
Textil	6,9	–4,8	–5,3	1,1	2,2	5,2	3,9	1,3	–2,5	1,3
Confección	–10,1	–7,3	–7,0	3,4	–6,5	–6,7	14,3	10,1	–4,8	0,9
Cuero y calzado	2,0	3,5	–8,6	–3,0	2,6	0,4	–4,3	–4,9	–2,1	0,9
Madera	–7,1	–5,2	–16,7	–3,7	4,2	5,8	3,2	7,0	3,5	1,2
Papel	4,9	0,2	–0,6	–1,1	–0,3	3,2	1,2	0,6	–0,8	2,5
Edición	0,6	–7,8	–10,3	–10,3	–1,6	2,2	–4,4	–4,2	–3,0	1,6
Coquerías y refino de petróleo	0,8	–0,8	5,5	0,2	1,4	6,5	3,0	4,0	2,9	2,4
Química	4,7	1,5	–7,3	–1,0	4,6	4,1	1,6	4,1	0,8	6,2
Productos farmacéuticos	9,5	1,2	–0,5	2,7	–2,2	4,2	4,2	2,8	1,8	3,7
Caucho y plásticos	7,9	–0,8	–9,1	1,5	4,4	6,2	3,7	5,7	–0,2	4,5
Otros minerales no metálicos	–5,3	–8,8	–17,2	–7,1	1,9	4,6	1,2	4,8	1,2	3,7
Metalurgia	11,4	1,3	–7,7	–1,4	4,0	0,0	1,7	4,5	0,6	3,4
Productos metálicos	–6,5	–1,6	–15,6	–1,4	–1,6	6,2	1,2	6,3	1,3	7,9
Informática, electrónica y óptica	2,9	–10,9	–18,7	–6,4	14,0	9,0	1,5	–1,8	8,4	1,1
Material eléctrico	–2,9	–2,4	–9,7	–5,6	2,6	3,6	0,3	4,8	4,3	2,8
Maquinaria y equipo	–4,4	8,5	–0,5	1,4	–4,8	2,1	5,1	11,4	3,6	4,6
Vehículos de motor	11,8	5,6	–11,5	6,5	8,0	13,7	6,3	–1,2	–1,7	8,2
Otro material de transporte	–11,6	–10,3	–3,1	–8,9	–0,8	–3,3	4,9	3,0	5,4	2,7
Muebles	–8,9	–8,8	–16,0	–14,1	–2,2	5,8	5,1	5,6	0,0	1,3
Otras industrias manufactureras	5,5	–4,0	–1,7	6,6	4,8	5,3	2,3	6,0	2,9	1,1
Reparación e instalación maquinaria	–19,1	–4,9	–13,3	–3,6	–1,5	8,8	2,0	10,5	4,7	2,7
Suministro energético	2,9	–3,6	–0,3	–3,6	–2,4	0,2	–2,4	2,1	–2,1	16,5

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial.

En el otro extremo, los mayores descensos correspondieron a las ramas de confección, bebidas, edición y textil. Las dos primeras ramas registraron caídas tras haber vuelto a valores positivos en 2016, confirmando sus dificultades para sostener la recuperación. La industria de edición lleva reduciendo su producción desde 2011, con la excepción del ejercicio 2015, y todo apunta a que su producción está sufriendo las consecuencias de la creciente digitalización en este ámbito. Igualmente preocupante es el retroceso de la producción textil, que parecía haber dejado atrás un largo periodo de ajustes por la competencia internacional.

Además, la producción de la industria de vehículos de motor vuelve a caer, sumando así dos años consecutivos de descensos, frente a ejercicios anteriores en los que una gran parte del avance de las manufacturas respondía a la buena evolución de esta rama. La producción del sector de la automoción descendió un 1,7 por 100 en 2018, caída que parece responder a la incertidumbre generada por las nuevas normas sobre emisiones y al mal comportamiento de los principales mercados de exportación para la producción española, tanto comunitarios, mayoritariamente el alemán y el británico —sumido en la incertidumbre que conlleva el *brexit* y el impacto sobre el tipo de cambio de su moneda—, como de mercados extracomunitarios, principalmente el turco, que ha reducido considerablemente sus compras de automóviles.

Otros indicadores relacionados con el comportamiento de la industria confirman la desaceleración de la actividad industrial en 2018. El Índice de Cifra de Negocios de la industria aumentó un 4,7 por 100 hasta el tercer trimestre de 2018, lo que supone un descenso de tres puntos porcentuales respecto al mismo periodo del año anterior, resultado de la desaceleración de todos sus componentes, salvo energía.

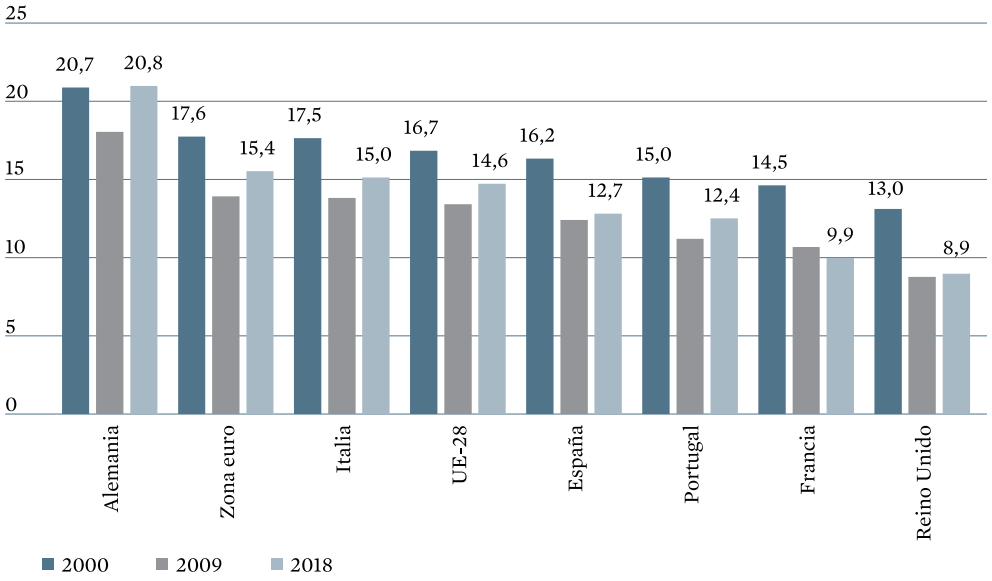
Por otro lado, en 2018 se continuó avanzando, si bien de manera moderada, en la reducción del exceso de capacidad acumulado durante los años de crisis. De acuerdo con la Encuesta de Coyuntura Industrial del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la utilización de la capacidad productiva por parte de la industria española alcanzó el 79,5 por 100, ocho décimas más que el año anterior. Evolución semejante a la registrada por la zona euro, que mejoró su utilización de capacidad productiva en nueve décimas, hasta un 83,9 por 100, alejándose del nivel español.

Según esta misma encuesta, el Indicador de Clima Industrial, que en 2017 había mejorado por primera vez desde el inicio de la crisis, volvió a caer en 2018 hasta situarse en el –1,0 por 100, lo que pone de manifiesto el impacto de la incertidumbre y la falta de estabilidad sobre las perspectivas de los empresarios industriales respecto a la situación actual de su actividad y su evolución futura.

Estrategia industrial de largo plazo

Pese a que la industria es un sector clave en la actividad económica, ha ido perdiendo peso en cuanto a su contribución directa al PIB, que se cifra en 12,7 por 100 en 2018, y también en términos de empleo, un 12,8 por 100. A este respecto, cabe recordar el objetivo marcado por la Unión Europea de alcanzar en

GRÁFICO I-16. PARTICIPACIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA SOBRE EL PIB EN LA UE, 2000, 2009 Y 2018
(En porcentaje)



Fuente: Eurostat, *National accounts aggregates by industry.*

el año 2020 una participación de la industria del 20 por 100 en el PIB. Múltiples factores explican esa tendencia desindustrializadora que España comparte con la mayor parte de los países de su entorno, entre otros la terciarización de las economías, el impacto de las nuevas tecnologías, la integración de la producción en cadenas de valor global o los efectos de la crisis económica.

La pérdida de peso del sector industrial resulta preocupante dados los importantes efectos indirectos e inducidos sobre el resto de la actividad económica. La industria resulta central en elementos clave para el crecimiento sostenido de la economía española; es el sector que más inversión realiza en I+D+i y el que más exporta dentro de la balanza comercial. Asimismo, en términos generales genera un empleo de mayor calidad en cuanto a salarios y estabilidad, con un 17,5 por 100 más de remuneración salarial que la media[156] y con una tasa de temporalidad del orden del 20 por 100 frente al 30 por 100 en el conjunto de la economía[157].

Pero, además, se ha observado que en el ámbito comunitario las economías que contaban con sectores industriales más potentes y desarrollados han demostrado tener

156. Fuente: Encuesta de estructura salarial del INE, 2016.
157. Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. *Afiliados medios al Régimen General de la Seguridad Social, diciembre de 2018*.

una mayor capacidad de resistencia a la crisis económica[158], de modo que, en la actualidad, se encuentran en una mejor posición para aprovechar los efectos dinámicos de los desarrollos tecnológicos, mostrando una elevada competitividad en los mercados internacionales. De hecho, esta situación ha renovado el interés, tanto a nivel comunitario[159] como español, sobre la definición de estrategias industriales, con objetivos a medio plazo, que traten de recuperar la posición central del sector en el modelo de crecimiento económico. Con ello se pretende, en un marco de fuerte competencia internacional, afrontar los grandes retos derivados, por un lado, del proceso de digitalización de la economía y, por otro, de la adaptación positiva de los sistemas de producción y consumo coherentes con los grandes objetivos y compromisos adquiridos en materia medio ambiental.

En concreto, en España, la actividad industrial constituye uno de esos ámbitos de política económica que requieren una estrategia a largo plazo independientemente del ciclo político del país. Frente al resto de la Unión Europea, el peso de la industria en España es inferior a lo que supone en el PIB comunitario, además, presenta una mayor especialización en sectores de media y baja tecnología y una menor propensión exportadora.

Desde hace tiempo se viene solicitando un Pacto de Estado por la Industria, en línea con la Declaración por la Industria de noviembre de 2016[160]. Dicha Declaración identificaba 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. Además, los agentes económicos y sociales solicitaron el impulso de la Agenda para el Fortalecimiento del Sector Industrial y la implantación de observatorios o foros de interlocución tripartitos y permanentes para analizar las fortalezas y debilidades de cada rama de actividad, impulsando medidas para mejorar su competitividad.

En todo caso, cabe señalar la aprobación del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, el cual contiene un amplio paquete de medidas de apoyo a la competitividad de la industria, como la regulación del contrato de relevo para adaptarlo a la singularidad de la industria manufacturera, medidas de apoyo a las empresas electrointensivas o determinadas disposiciones en materia de seguridad industrial.

158. Comisión Europea, *Por un renacimiento industrial europeo,* COM (2014) 14 final, de 22 de enero.
159. Comunicación de la Comisión presentada en septiembre de 2017, la *Estrategia renovada de política industrial. Invertir en una industria inteligente, innovadora y sostenible,* COM (2017) 0479 final.
160. Véase Memoria CES 2016.

3.4.3. Energía

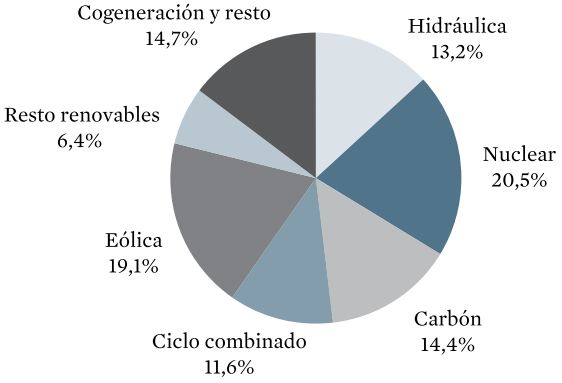
El Índice de Producción Industrial de productos energéticos descendió en el conjunto del año un 2,1 por 100, frente al aumento de la misma cuantía en 2017. Tras crecer en el primer trimestre, la producción cayó a lo largo del año, destacando el descenso del 8,7 por 100 en el último trimestre.

Consumo y generación de electricidad

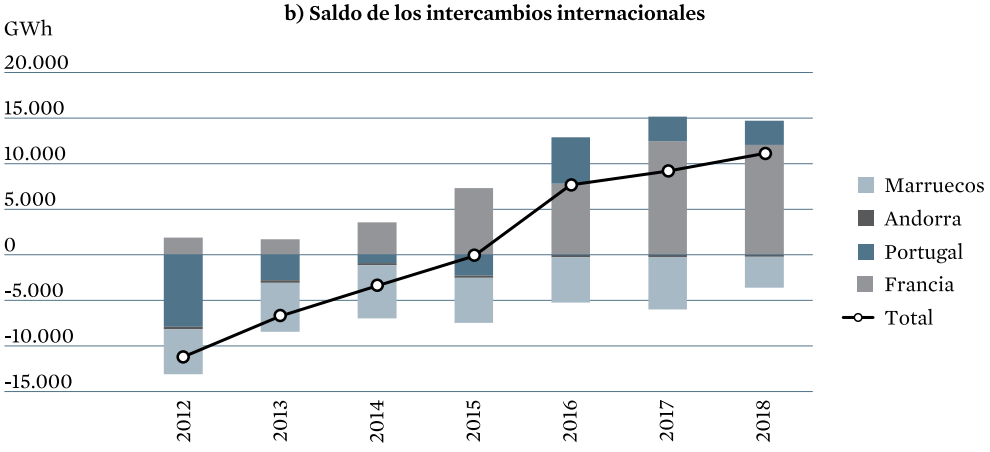
La demanda de energía eléctrica creció por cuarto año consecutivo, registrando un avance del 0,4 por 100 hasta alcanzar los 268.808 GWh, crecimiento más suave que el ejercicio anterior en coherencia con el ritmo de la actividad económica general[161]. La generación de electricidad, por su parte, descendió un 0,5 por 100, por lo que la demanda tuvo que ser cubierta en parte por importaciones.

GRÁFICO I-17. BALANCE ELÉCTRICO EN 2018

a) Estructura de la generación eléctrica en 2018



b) Saldo de los intercambios internacionales



Fuente: Red Eléctrica de España (2019), *Avance del Informe del sistema eléctrico español 2018.*

161. Red Eléctrica de España (2019): *Avance del Informe del sistema eléctrico español 2018.*

En efecto, la energía generada por el sistema eléctrico español en 2018 (260.906 GWh) cubrió el 97,1 por 100 de la demanda de electricidad en España. Atendiendo a la fuente de generación, la energía nuclear, aunque reduce su aportación, sigue siendo la fuente que más electricidad genera en España, un 20,4 por 100, seguida por la energía eólica, que consolidó en 2018 su segunda posición como fuente de generación, produciendo un 19,0 por 100 del total. El carbón, tercera fuente de generación de electricidad, redujo su participación hasta el 14,0 por 100, tres puntos por debajo de su contribución en el ejercicio anterior, cuando hubo experimentado un importante crecimiento como consecuencia del difícil año hidráulico.

De hecho, en 2018 la energía hidráulica recupera protagonismo, aportando el 13,1 por 100 de la electricidad generada en el año, aumentando la producción un 85 por 100 respecto al ejercicio anterior. Esta fuente, junto al resto de renovables, generaron el 40,1 por 100 de la electricidad, siete puntos más de lo que contribuyeron las renovables a la generación en 2017.

Nuevamente, por tercer año consecutivo, el desequilibrio entre el consumo de electricidad y la generación y los intercambios internacionales ofreció un saldo neto negativo, en esta ocasión de unos 11.102 GWh, un 21,1 por 100 más que en 2017 (gráfico I-17 b). La mayor parte de la electricidad importada procedió de Francia y el resto de Portugal; con este último se mantiene un saldo neto importador desde 2016. El aumento del saldo neto importador en 2018 fue principalmente consecuencia de las menores ventas de electricidad a Marruecos.

Consumo de hidrocarburos

El consumo de hidrocarburos aumentó en 2018[162], en línea con la actividad económica general y, además, lo hizo en todos sus componentes, excepto en el de Otros productos[163].

El consumo de productos petrolíferos, que representa alrededor de la mitad del consumo de energía final en España, creció en media anual un 2,8 por 100, 2,3 puntos por debajo del nivel alcanzado en 2017, aunque su ritmo de avance fue irregular por los vaivenes experimentados por los precios del petróleo a lo largo del año. Atendiendo al tipo de producto, el mayor ritmo de avance se registró en el consumo de gases licuados del petróleo GLP (15,6 por 100) y gasolinas (4,9 por 100), por su parte, el de gasóleos, que representan el 52,6 por 100 del total del consumo, aumentó un 2,6 por 100.

Los precios medios de venta al público de la gasolina 95 IO y del gasóleo de automoción continuaron ascendiendo suavemente hasta los últimos meses del año cuando

162. Ministerio para la Transición Energética y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2017.
163. Lubricantes, productos asfálticos, coque y otros.

CUADRO I-16. SITUACIÓN COMPARATIVA DE PRECIOS EN LA UNIÓN EUROPEA, DICIEMBRE DE 2018
(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	120,5	146,1	143,4	154,5	144,3	137,0	143,7	23,2
IVA	20,9	23,3	23,9	27,9	27,0	22,8	24,8	3,9
IE	46,3	65,4	69,1	72,8	65,9	64,6	64,9	18,6
PAI	53,3	57,3	50,4	53,8	51,4	49,6	54,0	0,7
Gasóleo de automoción								
PVP	115,7	133,7	143,1	148,3	132,2	148,3	135,1	19,3
IVA	20,1	21,3	23,8	26,7	24,7	24,7	23,3	3,2
IE	36,9	47,0	61,0	61,7	47,1	64,6	50,2	13,3
PAI	58,7	65,3	58,3	59,8	60,4	59,0	61,6	2,8

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), *Boletín Estadístico de Hidrocarburos,* diciembre de 2018.

cayeron como reflejo de la evolución del barril de Brent[164], de modo que el precio medio de la gasolina descendió respecto a 2017. La diferencia de precios a favor del gasóleo de automoción frente a la gasolina está descendiendo gradualmente, de modo que de media en 2018 la diferencia por litro fue de 4,8 euros, mientras que en 2017 fue de 9,9 y en 2016 de 11,1.

Los precios españoles continúan siendo los más bajos en comparación con los precios de ambos combustibles en los principales países comunitarios. Esto se explica por el menor peso de los impuestos especiales, que además resultaron clave para explicar el aumento del diferencial con la zona euro en 2018 (cuadro I-16).

Finalmente, desde el punto de vista normativo, como ya se ha comentado en el apartado anterior, a lo largo de 2018 y durante los primeros meses de 2019, el sector de la energía fue objeto de numerosos cambios que responden a la necesidad de que el sector participe activamente en la transición hacia una economía descarbonizada. De entre ellos, destaca el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores. Además, en los primeros compases de 2019 se presentó el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

3.4.4. Construcción

La construcción consolidó en 2018 su trayectoria de recuperación sostenida (gráfico I-18), con un incremento del VAB en el año del 7,6 por 100, casi el triple que el correspondiente al total de la economía. El curso trimestral de este crecimiento fue

164. Véase apartado 3.9, en este mismo capítulo, dedicado a la inflación.

menos al alza que en el año anterior y el cierre de año fue ligeramente más moderado, evolución que parece haber continuado en los datos de avance del primer trimestre de 2019, aunque, en todo caso, este ritmo de incremento superó con mucho al del resto de grandes sectores productivos.

La formación bruta de capital fijo creció con fuerza en todos los trimestres, continuando la serie ininterrumpida de incrementos interanuales que inició en el tercero de 2014, aunque impulsado por la inversión en vivienda (6,9 por 100), bastante por encima de la inversión en el resto de activos materiales del sector (5,5 por 100).

Y fue la actividad que mayor creación de empleo registró en el año, con un cierre en el último trimestre especialmente elevado (11,3 por 100, lo que supone cerca de 130.000 empleos más). El sector tendría ahora cerca de 1,25 millones de empleos equivalentes a tiempo completo, 320.000 más que en el peor momento de la crisis, aunque desde luego menos de la mitad del volumen que alcanzó al final de 2007, justo antes de su desplome.

GRÁFICO I-18. VAB Y EMPLEO EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN, 2008-2018

(VAB a precios básicos y número de ocupados en empleos equivalentes a tiempo completo. Tasas de variación interanual. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario)

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

CUADRO I-17. INDICADOR DE CLIMA DE LA CONSTRUCCIÓN, 2013-2018
(Saldos de respuestas positivas/negativas en %)

		Componentes ICC		ICC por tipo de obra			Tendencias (Expectativas)		
Años	ICC total sector	Cartera pedidos	Tendencia empleo	Construcción edificios CNAE 41	Obra civil CNAE 42	Activ. especializadas CNAE 43	Cartera pedidos	Producción	Precios
2013	**–56,3**	–56,7	–55,8	–61,7	–55,2	–45,6	–48,8	–40,2	–17,8
2014	**–41,6**	–51,4	–31,8	–51,9	–37,7	–24,8	–25,4	–22,8	–20,7
2015	**–27,0**	–36,5	–17,5	–30,9	–26,6	–18,5	–10,3	–13,5	–14,4
2016	**–39,8**	–47,6	–31,9	–43,0	–39,6	–32,2	–30,0	–22,2	–16,1
2017	**–24,8**	–39,8	–9,5	–22,6	–24,6	–30,0	–14,1	–8,7	–5,9
2018	**–5,8**	–22,3	10,7	–5,3	–14,4	12,1	3,8	7,2	2,7

Fuente: MINCOTUR, Encuesta de Coyuntura del Sector de la Construcción.

Los datos sobre el sector en 2018 procedentes del Observatorio Industrial de la Construcción[165] reafirman esta evolución, desde los más puramente coyunturales, como el consumo aparente de cemento (8 por 100), a los certificados de fin de obra (17,8 por 100 en número, 15,7 por 100 en importe) y, lo que es significativo, el propio incremento en el número de empresas (4,5 por 100 más), destacando en el año que en el mayor número de sociedades mercantiles el 14,4 por 100 se encuadró en la construcción, una de las tres actividades que mayor número de nuevas sociedades aportó al total.

Por otro lado, los saldos para 2018 del Indicador de Clima de la Construcción (ICC) señalan ya posiciones y expectativas positivas, tanto en cartera de pedidos como en empleo, en producción y en precios, aunque la obra civil está todavía en una situación claramente negativa y la edificación más retrasada que las actividades especializadas.

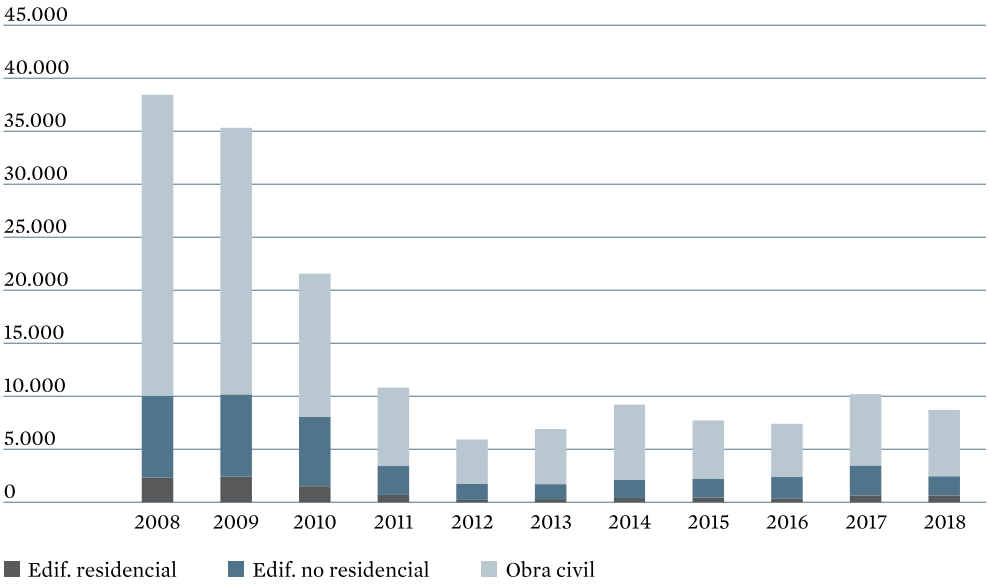
Licitación de obra pública

También de acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, el volumen monetario de la licitación de obra pública ascendió en 2018 a 8.719,9 millones de euros, un 14,4 por 100 inferior al de 2017. Ese descenso se originó completamente en el correspondiente a las licitaciones de los entes territoriales, donde se dio una caída del 34,7 por 100, llevando de nuevo su volumen por debajo de los 5.000 millones de euros y configurando como extraordinario el resultado del año anterior, donde se rozaron los 7.200 millones, probablemente en asociación con el horizonte

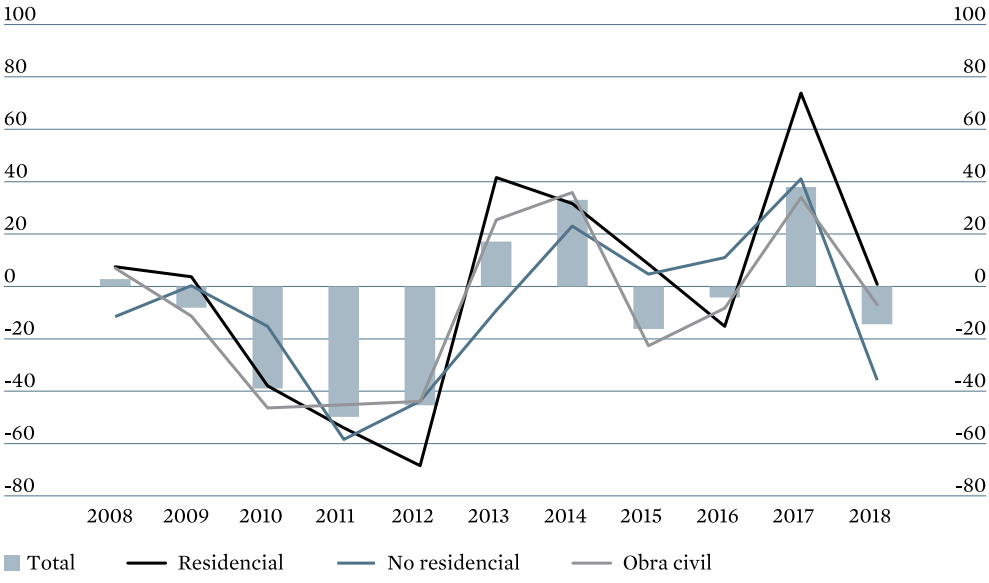
165. Segundo Informe Anual (2018) del Observatorio Industrial de la Construcción. Creado en el seno de la Fundación Laboral de la Construcción, entidad paritaria sin ánimo de lucro cuyo patronato está compuesto por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal del sector, el Observatorio se presentó en la sede del CES en abril de 2018.

GRÁFICO I-19. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2008-2018

a) Licitación en millones de euros, 2008-2018



b) Tasas de variación media anual, 2008-2018



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico Online.*

de las elecciones autonómicas y municipales a celebrar en mayo de 2019. La parte correspondiente al Estado, en cambio, creció a buen ritmo (34,4 por 100), superando ya los 4.000 millones de euros.

La ingeniería civil, que agrupa más de dos tercios del total de las licitaciones de obra pública, se redujo un 7 por 100, cifrándose el importe licitado en 6.259 millones de euros; las dos grandes partidas de este tipo de obra, ferrocarril y carreteras y vías urbanas, tuvieron un comportamiento divergente, con un fuerte crecimiento en la primera (139,8 por 100) y un descenso también pronunciado de esta última (47,6 por 100). Por su parte, la edificación bajó un 28,9 por 100, generándose prácticamente todo el importe en la no residencial, que redujo su volumen, en números redondos, hasta los 1.806 millones de euros, 1.000 millones menos que en 2017.

Agotado el impulso extraordinario que se dio en 2017 en la inversión en obra pública por las comunidades autónomas y las administraciones locales, las cifras de licitación volvieron a niveles más modestos. Ello en un panorama donde varios años sucesivos de recortes, tanto en inversión para obra nueva como en mantenimiento y conservación, han resultado en un deterioro de las infraestructuras, que repercute negativamente en la competitividad del resto de actividades productivas y en la dotación de instalaciones y servicios indispensables para el bienestar social.

La actividad inversora debería asentarse en una estrategia pública planificada con vocación de continuidad, y no servir como principal variable de ajuste presupuestario en periodos económicos desfavorables ni sufrir los vaivenes de la incertidumbre política, complementándose en su caso, para su sostenibilidad, en elementos de financiación como la colaboración público-privada.

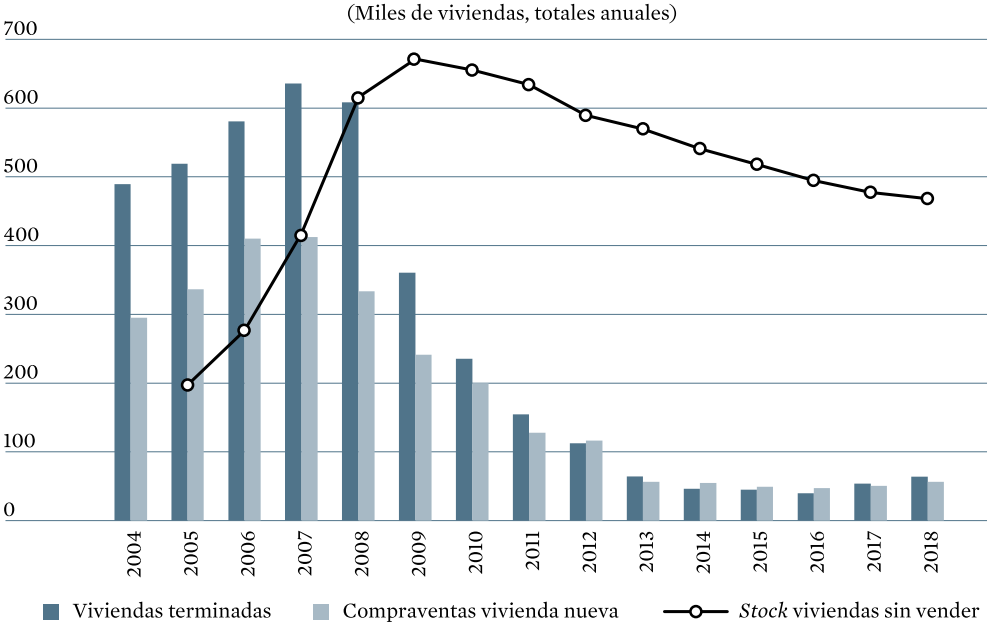
Perspectivas favorables en edificación: aumento en la obra nueva

En 2018 volvió a aumentar, ya por tercer año consecutivo, la superficie en visados de obra nueva en edificación, que es uno de los principales indicadores adelantados de actividad del sector. Los datos del Ministerio de Fomento[166] arrojaron un total de 25,1 millones de metros cuadrados de superficie en estos visados, con un incremento del 23,9 por 100 respecto del año anterior. Cuatro quintas partes se adscribieron a usos residenciales y el resto para los no residenciales, con incrementos respectivos del 23,7 y 24,5 por 100, más equilibrados que en los dos años anteriores, donde venía siendo más dinámico el residencial; esto habla de una consolidación de la demanda de edificación no residencial, más vinculada a la actividad empresarial, en coherencia con la consolidación de la recuperación de la actividad económica que ya se anotó en el estudio de los datos del ejercicio 2017.

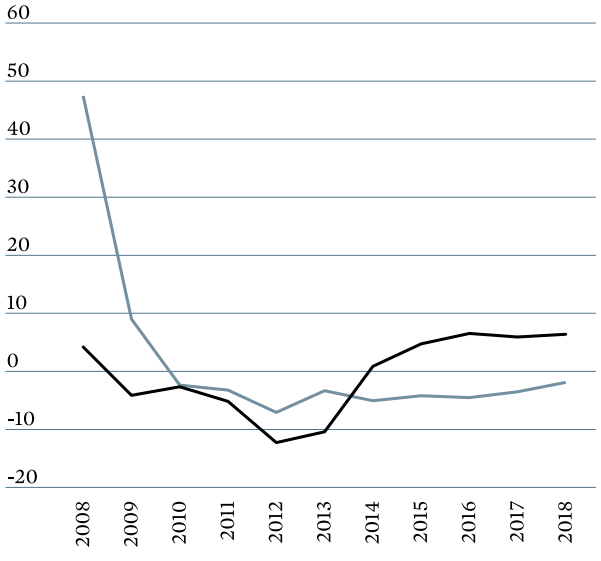
166. Ministerio de Fomento, *Boletín Estadístico Online*. Construcción/Visados de dirección de obra: Obra nueva. Superficie a construir y presupuesto según destino principal.

GRÁFICO I-20. VARIABLES DEL MERCADO DE VIVIENDA NUEVA EN 2018

Oferta y demanda de vivienda nueva
(Miles de viviendas, totales anuales)



Variaciones anuales en precios y en el *stock* sin vender
(Porcentajes)



	Precios 2018/2008	% sin vender parque 2017*
España	88,2	1,86
Andalucía	97,2	1,65
Aragón	68,8	1,72
Asturias	81,6	1,65
Baleares	97,5	1,73
Canarias	88,4	2,76
Cantabria	77,9	–
Castilla y León	77,8	1,86
Castilla-La Mancha	77,5	3,22
Cataluña	86,1	1,94
C. Valenciana	85,2	2,81
Extremadura	89,6	–
Galicia	88,3	1,44
Madrid	91,9	1,39
Murcia	84,2	2,81
Navarra	64,8	–
País Vasco	85,6	0,51
La Rioja	68,5	4,52

* Porcentajes a 31 de diciembre de 2017.
Fuentes: elaboración propia con datos de INE, Índice de precios de Vivienda base 2015; MFOM, Estadísticas de vivienda y actuaciones urbanas (series *online* Vivienda libre, Transacciones inmobiliarias, Valor tasado de la vivienda, *Stock* de vivienda nueva); Banco de España, «Evolución reciente del mercado de la vivienda en España», *Boletín Económico* 02/2019.

Creció de nuevo el número de viviendas terminadas

También volvió a crecer en 2018, por segundo año después de casi un decenio de descensos, el número de viviendas terminadas, que se situó en 64.354, un 17,8 por 100 más que en el año anterior. Se trata de niveles muy por debajo de la serie histórica, pero confirman, junto con los datos de viviendas iniciadas, el repunte de la actividad. Este obedece, obviamente, al repunte del mercado que evidencian el mayor número de transacciones de vivienda nueva y el de los precios, que mantienen una considerable tendencia al alza (6,4 por 100 en 2018) que los hace acercarse a los que había justo antes del desplome del mercado, pese a la persistencia de un importante *stock* de viviendas sin vender, en el que es visible la escasa reducción anual que se obtiene (gráfico I-20).

Las características propias del mercado residencial, necesariamente segmentado desde el punto de vista espacial y por tipología según el uso proyectado, hacen difícil reducir rápidamente ese *stock* incluso pese a la recuperación de la demanda de vivienda. Esta, además, transita entre las ofertas de vivienda nueva y usada así como, en cierta medida, entre propiedad y alquiler. Y es función, asimismo, de variables financieras, en particular de la rentabilidad de inversiones alternativas, sobre la que se incidió en la edición anterior de esta Memoria[167], y de las condiciones de financiación que, como se recogerá más adelante, han mejorado a lo largo de todo el periodo de recuperación tras la crisis y también en 2018[168]. La evolución de los precios no depende solo, por tanto, del *stock* disponible, y este desde luego no depende solo de los precios. Pero es llamativo que en el total español los precios en 2018 fuesen ya un 88 por 100 del máximo que alcanzaron en 2008.

3.4.5. Servicios

En 2018 el VAB del sector servicios aceleró moderadamente su crecimiento con un avance del 2,7 por 100, dos décimas de punto más que en 2017. Todas las ramas de actividad, salvo las artísticas y recreativas, contribuyeron al avance, destacando la incorporación de las actividades financieras y de seguros a las tasas de crecimiento positivas. El ejercicio se saldó con un crecimiento medio del empleo del 2,4 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, 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

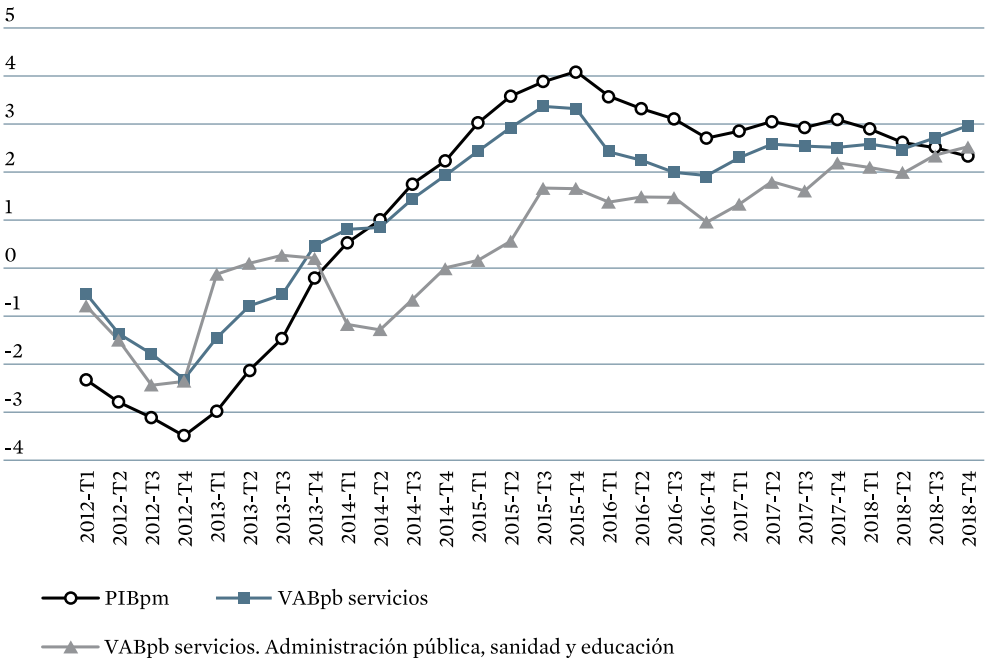
167. Véase Memoria CES 2017 (págs. 169-170).
168. Véase el apartado del sector financiero del siguiente epígrafe 3.4.5 y, en particular, el gráfico I-24.

servicios de las Administraciones públicas, sanidad y educación[169] continuó creciendo en 2018 y, respecto al avance del PIB, ha ido cerrando la brecha que se abrió en 2014 a causa de los esfuerzos que ha tenido que realizar España en términos de consolidación fiscal (gráfico I-21).

Por su parte, la cifra de negocios de los servicios de mercado creció un 6,1 por 100, solo tres décimas por debajo del avance del ejercicio anterior, en coherencia con el ritmo de crecimiento de la economía y corroborando el empuje de la demanda interna, sobre todo de consumo (cuadro I-18).

La cifra de negocios de la gran rama de comercio avanzó un 6,3 por 100, 0,2 puntos menos que en 2017. Ese menor crecimiento de la cifra de negocios refleja la amortiguación de las ventas de la rama venta y reparación de vehículos y motocicletas, que deja atrás cuatro años consecutivos de crecimientos a dos dígitos, acusando la finalización de los planes de incentivos a la renovación del parque y la incertidumbre sobre el tratamiento definitivo que reciban los automóviles diésel. En esta ocasión ni las ventas del comercio al por mayor ni las del comercio al por menor, pudieron compensar ese

GRÁFICO I-21. PIB DEL SECTOR SERVICIOS, 2012-2018
(Variación interanual en % de los índices de volumen encadenados)



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

169. 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.

CUADRO I-18. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2012-2018
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Índice general	–5,9	–2,1	2,7	4,9	4,0	6,4	6,1
1. Comercio	–6,0	–1,9	3,1	5,1	3,9	6,5	6,3
1.1. Venta y reparación de vehículos y motocicletas	–15,9	–4,7	11,6	18,2	11,2	9,5	8,1
Venta de vehículos, motocicletas y repuestos	–17,3	–4,5	13,9	20,5	12,4	10,3	8,6
Mantenimiento y reparación de vehículos	–8,1	–5,5	–0,1	5,2	3,6	3,6	4,7
1.2. Comercio al por mayor	–5,5	–1,2	3,4	4,6	3,3	7,9	7,7
Intermediarios del comercio	1,5	1,0	1,8	6,3	10,5	5,8	6,6
Materias primas agrarias y de animales vivos	–4,4	–0,4	2,7	4,3	1,1	2,9	3,5
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	–3,7	–0,5	1,9	7,4	4,6	4,8	3,8
Artículos de uso doméstico	–3,8	0,1	5,5	4,4	7,1	5,7	4,1
Equipos para las tecnologías de la información	–18,1	–0,5	4,6	11,2	–0,6	4,5	3,4
Otra maquinaria, equipos y suministros	–7,6	–7,0	1,6	10,5	6,1	10,1	9,6
Combustibles, metales y otros	–4,2	–1,8	3,6	–0,7	–1,2	13,9	15,2
Comercio al por mayor no especializado	–4,4	–3,4	3,8	6,8	2,3	8,3	12,6
1.3. Comercio al por menor	–4,1	–2,4	0,5	2,4	2,3	3,0	2,7
2. Otros servicios	–6,2	–2,5	2,0	4,5	4,3	6,1	5,9
2.1. Transporte y almacenamiento	–3,4	–0,5	4,3	4,0	2,2	6,3	5,6
Transporte terrestre	–4,9	–1,4	3,2	3,4	1,9	5,3	4,3
Transporte por ferrocarril	–9,1	2,0	7,3	3,7	1,5	3,3	3,0
Transporte por taxi	–4,1	–5,7	0,7	1,2	3,7	4,4	2,0
Otro transporte terrestre de pasajeros	–2,0	–1,6	1,6	3,1	–1,7	5,0	3,1
Transporte por carretera y servicios de mudanza	–4,9	–0,8	3,4	3,9	1,6	5,7	5,0
Transporte marítimo	–5,7	–11,2	1,2	3,7	4,0	3,8	6,8
Transporte aéreo	–1,1	–1,2	6,2	4,4	2,8	7,2	9,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	–1,1	1,3	5,3	4,3	2,1	7,4	6,0
Actividades postales y de correos	–7,7	–3,3	2,0	5,2	4,1	4,9	4,8
2.2. Hostelería	–6,4	–0,1	4,2	5,1	7,3	4,7	2,4
Servicios de alojamiento	–4,6	2,9	5,9	6,3	10,4	5,0	0,4
Servicios de comidas y bebidas	–6,2	–1,5	3,3	4,6	6,4	4,6	3,4
2.3. Información y comunicaciones	–4,8	–5,2	–0,2	3,0	4,6	3,3	4,3
Edición	–8,4	–5,2	1,7	3,4	2,9	0,2	0,4
Actividades cinematográficas y edición musical	–7,9	–9,9	6,0	2,7	4,4	7,6	7,9
Programación y emisión de radio y televisión	–5,8	–0,9	4,9	8,0	5,2	–1,3	10,4
Telecomunicaciones	–8,0	–7,5	–6,6	–0,1	5,2	1,6	1,3
Programación y consultoría informática	2,4	–1,5	5,5	5,6	4,6	6,0	6,8
Servicios de información	0,1	–6,5	2,2	3,0	6,4	4,5	4,1
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	–9,1	–3,7	–0,2	4,7	5,6	9,8	9,5
Asesoría jurídica, contable y consultoría	–6,1	–1,3	1,0	5,9	7,1	11,6	9,5
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	–11,4	–4,2	–3,2	3,7	5,5	8,3	9,2
Publicidad y estudios de mercado	–11,2	–5,8	1,9	4,5	4,1	8,6	9,6
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	–6,2	–7,2	1,0	3,4	3,9	11,1	11,1

CUADRO I-18. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS POR SECTORES Y ACTIVIDADES, 2012-2018 *(continuación)*
(Variación de la media en lo que va de año, diciembre)

Conceptos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	–5,2	–3,3	0,9	7,3	2,6	6,4	7,4
Actividades relacionadas con el empleo	–11,7	3,8	16,8	18,6	10,5	16,7	9,7
Agencias de viaje y operadores turísticos	–6,8	–3,2	0,4	8,4	5,3	1,8	4,6
Actividades de seguridad e investigación	–3,8	–1,7	2,5	3,0	4,9	4,6	7,5
Actividades de limpieza	–4,8	–1,9	–0,9	2,0	3,4	5,9	4,4
Actividades administrativas de oficina	–7,7	–8,2	–3,0	8,1	7,5	9,3	11,7

Fuente: INE, Indicadores de actividad del sector servicios. Datos Brutos. Base 2010. CNAE-09.

menor dinamismo de las ventas de automóviles, dado que sus cifras de negocio también moderaron su ritmo de crecimiento.

La suave ralentización se manifestó también en el resto de los servicios de mercado, diferentes del comercio, salvo en los de información y comunicaciones —que se benefició del fuerte avance en la cifra de negocios de los servicios de Programación y emisión de radio y televisión— y en las actividades administrativas y servicios auxiliares.

La rama más dinámica de 2018 fue la de actividades profesionales, científicas y técnicas, con un crecimiento del 9,5 por 100, solo tres décimas inferior al crecimiento de las ventas en 2017. La cifra de negocios de sus subramas fueron de las más dinámicas del conjunto de la actividad terciaria con avances situados en torno al 10 por 100. Desde 2015 las ventas de estas actividades no han dejado de crecer, haciéndolo además a ritmos reseñables. De hecho, como se comentará más adelante, estas ramas han sido protagonistas, junto a otras, de uno de los principales cambios estructurales de la economía española durante el reciente periodo de recuperación, como es el elevado dinamismo exportador de los servicios españoles distintos del turismo[170].

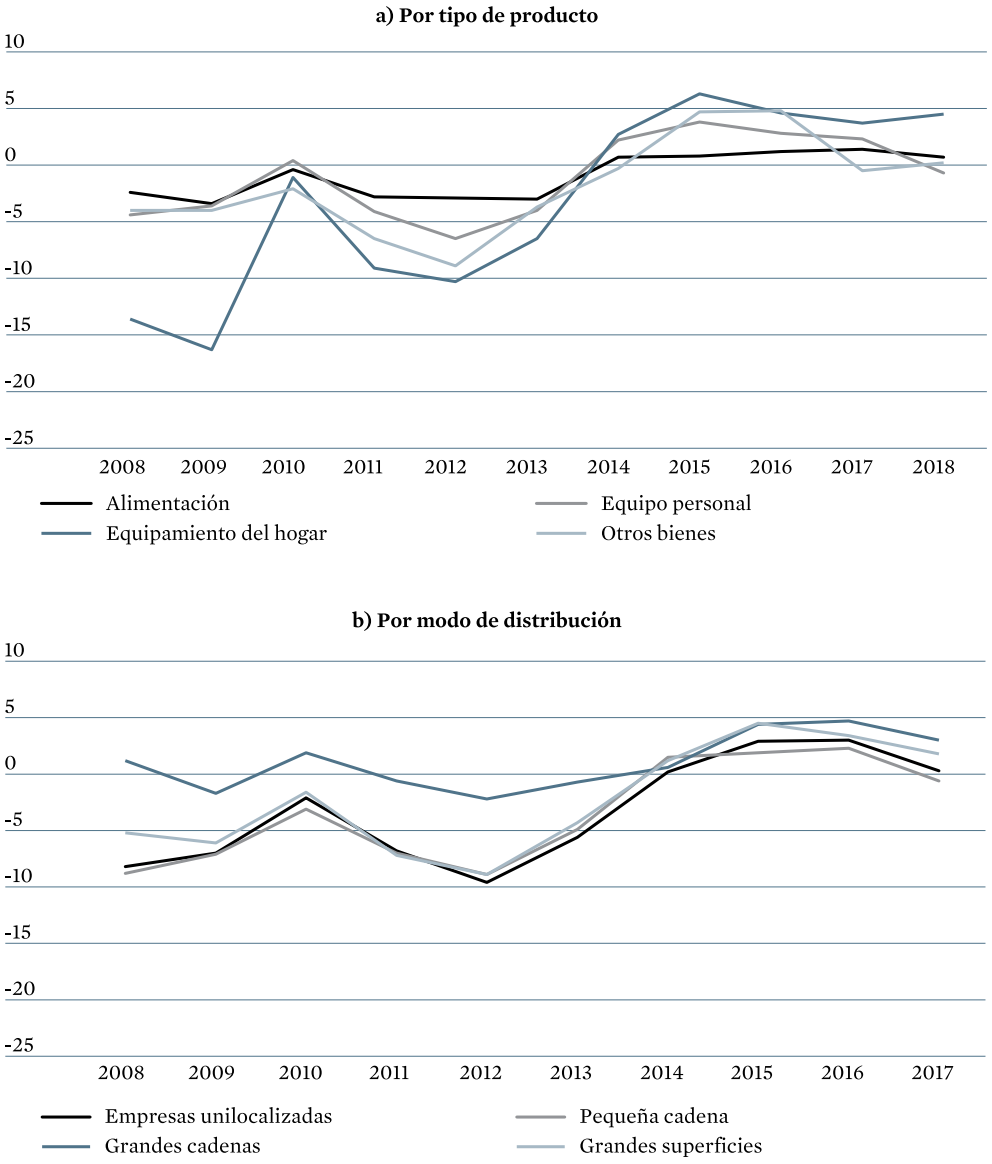
Moderación de las ventas minoristas y el auge del comercio online

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 0,7 por 100, frente al 0,9 por 100 del ejercicio anterior. Pero esta moderación en el ritmo de ventas no fue común a todos los territorios, de modo que, en Aragón, Navarra y La Rioja, las ventas avanzaron alrededor del 2 por 100, mientras que en Castilla y León y Cataluña cayeron (0,3 y 0,2 por 100, respectivamente).

Por grupos de producto, las ventas siguen creciendo en alimentación y equipo del hogar, se recuperan en otros bienes, y las de equipo personal caen (gráfico I-22 a). Por tipo de establecimiento se observa que, aunque se mantienen en niveles positivos,

170. Véase apartado 3.6, donde se reseñará el Informe 1/2019 que el CES ha dedicado a esta cuestión.

GRÁFICO I-22. ÍNDICES DE COMERCIO AL POR MENOR, 2008-2018
(Variación de la tasa anual de venta media en lo que va de año, diciembre)



Fuente: INE, Índice de Comercio al por Menor.

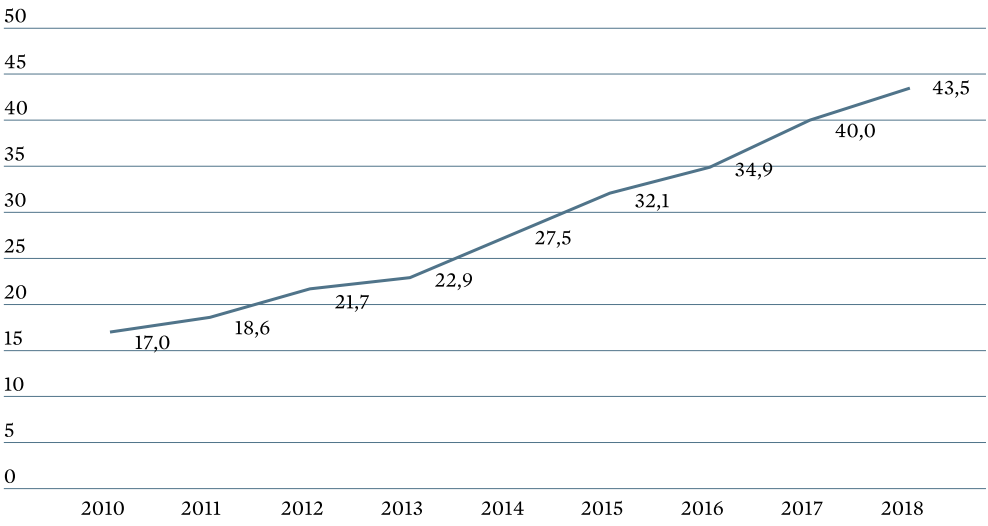
las ventas se desaceleran por segundo año consecutivo, en las grandes cadenas y en las grandes superficies (gráfico I-22b). Sin embargo, las empresas unilocalizadas, es decir, aquellas con un solo establecimiento comercial, que se corresponde o identifican más con el pequeño comercio minorista, vieron cómo sus ventas disminuyeron nuevamente en 2018.

Este descenso contrasta con la evolución del consumo privado y, aunque está en línea con la desaceleración de las ventas en el resto de modos de distribución, podría explicarse, entre otros factores, por la creciente importancia del comercio *online,* que tiene menor presencia entre el pequeño comercio. De hecho, no son tendencias excluyentes. Los diferentes formatos de distribución han encontrado en la venta *online* un modo de mejorar su cifra de negocios, de modo que la omnicanalidad se consolida como una de las principales tendencias futuras en el comercio.

De acuerdo con la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del INE, en las compras por Internet de los hogares[171] habrían aumentado, de modo que, al cierre del año, el 43,5 por 100 de la población de 16 a 74 años habría realizado alguna compra por esta vía; cinco años antes era la mitad. Según el INE, entre los productos o servicios más comprados en los últimos doce meses destacan: el alojamiento de vacaciones, el material deportivo, la ropa o las entradas para espectáculos, cuyas compras, además, crecieron respecto a 2017.

Además, cabe señalar que las empresas de distribución se enfrentan tanto con la creciente competencia de empresas que solamente se dedican al comercio *online* —entre las cuales se encuentran algunas de las grandes tecnológicas transnacionales— como con el hecho de que algunos productores se hayan lanzado a vender directamente por la red, sin tener que recurrir a la intermediación del sector de la distribución comercial.

GRÁFICO I-23. COMPRAS POR INTERNET DE LOS HOGARES, 2010-2018
(Compras en los últimos tres meses, población entre 16 y 74 años, en porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares.

171. Su evolución puede ofrecer una aproximación a la trayectoria seguida por las ventas a las economías domésticas por Internet.

En octubre de 2018 se creó el Observatorio del Comercio 4.0[172] para servir de foro de los sectores público y privado para el intercambio de información, análisis del marco regulatorio y de las ayudas al sector del comercio minorista, así como para proponer acciones formativas, y hacer así frente al reto de su transformación tecnológica y la digitalización.

Nueva entrada récord de turistas extranjeros

En 2018 se volvió a alcanzar cifras récord en el turismo. Un total de 82,8 millones de turistas visitaron España en 2018, un 1,1 por 100 más que en 2017. Desde 2001 la entrada de turistas en España ha ido en aumento, inicialmente, gracias a la pérdida de atractivo de los principales países competidores en el Mediterráneo, afectados por problemas de inestabilidad política o de seguridad. Sin embargo, el mantenimiento de esta tendencia en la actualidad, una vez recuperada la actividad turística de esos países, permite afirmar que España ha consolidado su posición como destino turístico competitivo (cuadro I-19).

Reino Unido, Alemania y Francia continúan siendo los principales países de residencia de los turistas que visitan España, respondiendo de casi la mitad de los llegados en 2018 (cuadro I-20). No obstante, tanto las llegadas de turistas procedentes de Alemania como los de Reino Unido descendieron, un 4,1 y un 1,6 por 100, respectivamente; caídas que podrían responder al impacto en las rentas de los hogares del deterioro económico en ambos países, en el último caso como consecuencia del *brexit*.

En contraste, por segundo año consecutivo, la mayor tasa de crecimiento en el número de turistas fue protagonizada por Estados Unidos, con un 11,8 por 100, de modo que responde del 3,6 por 100 de los turistas internacionales que visitan España. También mostraron crecimientos significativos el número de turistas procedentes de Portugal y del resto de Europa.

El descenso de turistas procedentes de Reino Unido y Alemania impactó directamente en Canarias como destino turístico, que vio como el año se cerraba con un descenso del 3,3 por 100 de los visitantes extranjeros. Por su parte, Cataluña mantuvo prácticamente el mismo número de turistas extranjeros que en 2017, lo que no impidió que siguiera siendo su principal destino preferido, acogiendo a más de una quinta parte de los turistas que visitan España.

El gasto total de los turistas internacionales durante el año ascendió a 89.856 millones de euros, un 3,3 por 100 más que en 2017. Pese a su descenso en número, los turistas británicos fueron los que más gastaron en 2018, respondiendo de casi un 20 por 100 del total, seguidos de los alemanes y los franceses. No obstante, fueron los turistas procedentes de los Países Nórdicos los que mayor gasto medio por turista realizaron, superando los 1.200 euros.

172. Resolución de 25 de octubre de 2018, de la Secretaría de Estado de Comercio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de octubre de 2018, por el que se crea el Observatorio del Comercio 4.0.

CUADRO I-19. INDICADORES DEL SECTOR TURISMO, 2015-2018

Conceptos	2015	2016	2017	2018	2017-2018 (%)
Movimientos turísticos en fronteras (INE)					
Turistas*	68.215.225	75.563.198	81.786.364	82.773.156	1,2
Encuesta de gasto turístico (INE)					
Turistas (mill. euros)*	67.258	77.625	86.823	89.856	3,5
Movimientos turísticos de los españoles (INE)					
Total viajes	173.990.297	181.950.844	193.689.288	197.482.757	2,0
Viajes al extranjero		170.389.309	17.289.486	19.402.264	12,2
Viajes dentro de España	158.923.615	166.218.791	176.399.802	178.080.493	1,0
Encuestas de ocupación en establecimientos turísticos (INE)					
Ocupación hotelera					
Viajeros en hoteles (residentes y no residentes)	93.081.008	99.840.030	103.518.488	105.261.387	1,7
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	308.186.523	331.168.939	340.259.270	340.249.260	0,0
Grado de ocupación (%)	57	60	61	60	–1,0
Ocupación en acampamentos turísticos					
Viajeros en acampamentos (residentes y no residentes)	6.712.586	7.398.542	7.909.379	7.884.566	–0,3
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	34.482.060	36.641.640	39.076.530	39.497.798	1,1
Grado de ocupación (%)	38	39	40	40	0,9
Ocupación en apartamentos turísticos					
Viajeros en apartamentos (residentes y no residentes)	10.291.846	11.709.086	12.705.264	12.285.997	–3,3
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	68.340.105	74.811.086	78.288.361	73.439.221	–6,2
Grado de ocupación (%)	41	42	41	39	–4,9
Ocupación en alojamientos de turismo rural					
Viajeros en turismo rural (residentes y no residentes)	3.222.266	3.633.611	4.024.049	4.250.878	5,6
Pernoctaciones (residentes y no residentes)	8.746.217	9.922.075	10.979.849	11.408.465	3,9
Grado de ocupación (%)	17	18	19	19	1,7
Balanza de pagos (Banco de España)					
Ingresos por turismo (millones de euros)	50.926	54.660	60.156	62.498	3,9
Pagos por turismo (millones de euros)	15.654	17.437	19.586	22.043	12,5
Saldo por turismo (millones de euros)	35.272	37.223	40.570	40.455	–0,3
Empleo (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)					
Afiliados en alta laboral en las actividades características del turismo	2.093.334	2.193.731	2.297.331	2.389.766	4,0
Hostelería y agencias de viaje	1.468.376	1.548.194	1.622.631	1.678.942	3,5
Servicios de alojamiento	274.382	292.338	310.942	323.761	4,1
Servicios de comidas y bebidas	1.141.295	1.200.183	1.252.642	1.292.280	3,2
Agencias de viajes / Operadores turísticos	52.699	55.673	59.047	62.901	6,5

Fuente: Instituto de Estudios Turísticos (IET), *Ficha de coyuntura anual*, elaborada a partir de datos propios y de Instituto Nacional de Estadística (INE), Banco de España y Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En coherencia con su primer puesto como destino de los turistas extranjeros, Cataluña concentró la mayor parte del gasto total, más de una cuarta parte. Sin embargo, fueron los turistas extranjeros que visitaron Madrid los que mayor gasto diario realizaron, 243 euros, 100 euros más que la media nacional.

CUADRO I-20. TURISTAS POR PAÍS DE PROCEDENCIA Y POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE DESTINO EN 2018

Conceptos	Núm.	Tasa variación anual
Total	**82.773.156**	**1,1**
Alemania	11.414.481	–4,1
Bélgica	2.500.278	1,0
Francia	11.343.649	0,7
Irlanda	2.049.272	0,2
Italia	4.382.503	3,8
Países Bajos	3.848.545	3,9
Países Nórdicos	5.783.558	–0,7
Portugal	2.346.405	9,8
Reino Unido	18.502.722	–1,6
Rusia	1.222.426	6,3
Suiza	1.884.783	–8,5
Resto de Europa	5.980.237	7,9
Estados Unidos	2.949.710	11,8
Resto de América	3.418.884	5,9
Resto del mundo	5.145.702	5,8

Conceptos	Núm.	Tasa variación anual
Total	**82.773.156**	**1,1**
Andalucía	11.693.927	1,5
Cataluña	19.123.195	0,0
Baleares	13.856.456	0,5
Canarias	13.751.914	–3,3
Comunidad Valenciana	9.208.898	3,2
Madrid	7.121.590	6,3
País Vasco	1.714.811	13,2
Galicia	1.506.102	16,7
Castilla y León	1.407.768	–3,5
Murcia	976.244	–1,5
Aragón	575.633	2,4
Extremadura	417.799	9,7
Cantabria	400.970	–3,3
Navarra	339.041	1,7
Asturias	298.377	1,4
Castilla–La Mancha	224.425	–0,8
La Rioja	144.895	16,7

Fuente: INE, *Movimientos Turísticos en Fronteras.*

De hecho, que el gasto turístico avance por encima del crecimiento del número de turistas indica una mejora en cuanto al objetivo de atraer un turismo de mayor calidad o al menos de mayor capacidad e intención de gasto.

En cuanto al tipo de establecimiento turístico elegido por los turistas, resulta reseñable que, mientras se mantienen las pernoctaciones en establecimientos hoteleros, las realizadas en apartamentos turísticos caen un 6,2 por 100, descenso que rompe la tendencia al alza que venían experimentando como resultado del auge de las plataformas de alquiler.

En definitiva, en 2018 el turismo español parece haber entrado en una fase de consolidación de los buenos resultados alcanzados en los últimos años, y cuya contribución fue decisiva en la última fase de recuperación económica. Varios factores podrían explicar esa mayor capacidad competitiva acumulada: la moderación de costes —financieros y salariales—, la mejora de las infraestructuras y servicios de alojamiento y su creciente adaptación a los cambios en los hábitos de consumo procedentes de la digitalización.

En efecto, la digitalización no solo está permitiendo el acceso a un volumen enorme de información, sino que, a través de la gestión del *big data,* se puede generar

información personalizada y de elevado valor añadido para los clientes finales. Además, ha cambiado el modelo de negocio de las empresas turísticas que, en un entorno muy competitivo, tratan de lograr una mayor diferenciación y personalización de sus ofertas, con una mejora de los productos o servicios y la gestión continua de los mismos. Todo ello permitirá reforzar la sostenibilidad económica del sector y mejorar en los dos ámbitos en los que se detectan sus mayores debilidades: el gasto por turista y la estacionalidad.

Sector financiero

La evolución del sector financiero español en 2018 estuvo marcada nuevamente por la presión que en su rentabilidad ejercen el entorno de bajos tipos de interés, 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 la de tratar de mejorar sus márgenes de interés.

Mejores resultados de las entidades financieras en 2018

Los resultados de las entidades financieras españolas mejoraron en 2018 respecto al año anterior. El resultado consolidado fue de 19.438 millones de euros, un 24,8 por 100 más que en el ejercicio anterior, la rentabilidad sobre activos, aunque siguió siendo reducida, aumentó 11 puntos básicos hasta el 0,55, y la rentabilidad sobre recursos propios (ROE, *Return on Equity*) aumentó desde el 6,0 por 100 en diciembre de 2017 al 7,2 en diciembre de 2018.

Tanto el margen de intereses como las comisiones netas se incrementaron, mientras que el resultado de las operaciones financieras se redujo. En todo caso, los principales determinantes de la mejora en el resultado del sector bancario español fueron la reducción de las provisiones por deterioro de activos, que cayeron más del 16 por 100 en 2018, y la mayor contribución positiva de los resultados extraordinarios[173].

A pesar de la mejora generalizada de la situación económico-financiera de las entidades, la rentabilidad todavía se enfrenta al escaso margen de intereses, a la presencia de activos improductivos en los balances bancarios[174] y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución. Además, las expectativas de desaceleración económica global y el retraso en la normalización de la política monetaria también se tradujo en mayor presión para el aumento de los márgenes. De ahí que las entidades hayan derivado parte de su negocio a la provisión de servicios bancarios con el aumento de comisiones bancarias.

173. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera,* mayo de 2019.
174. 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.

La ratio de eficiencia de los bancos españoles ha mejorado desde 2016, tanto por el incremento del margen bruto de explotación como por la contención de los gastos de administración y amortización, alcanzando el 53,3 por 100. A nivel individual, los gastos de administración a diciembre de 2018 se concentran principalmente en gastos de personal, informática y comunicaciones, servicios de *outsourcing* y amortización, y refleja el proceso de digitalización y aumento del componente tecnológico de la actividad de las entidades[175].

Continúa el desendeudamiento...

Por octavo año consecutivo se redujo la deuda viva que mantienen con las entidades de crédito tanto los hogares como las empresas no financieras, en 2018 un 3,6 por 100 hasta los 1,2 billones de euros (cuadro I-21). 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 recurso al crédito de las entidades financieras. De hecho, el saldo vivo del crédito a los hogares, que representa el 53,5 por 100 del total, se mantuvo sin variación, mientras que el de actividades productivas cayó un 7,3 por 100[176].

CUADRO I-21. SALDO VIVO DEL CRÉDITO POR FINALIDAD, 2008-2018
(Tasa de variación interanual de diciembre)

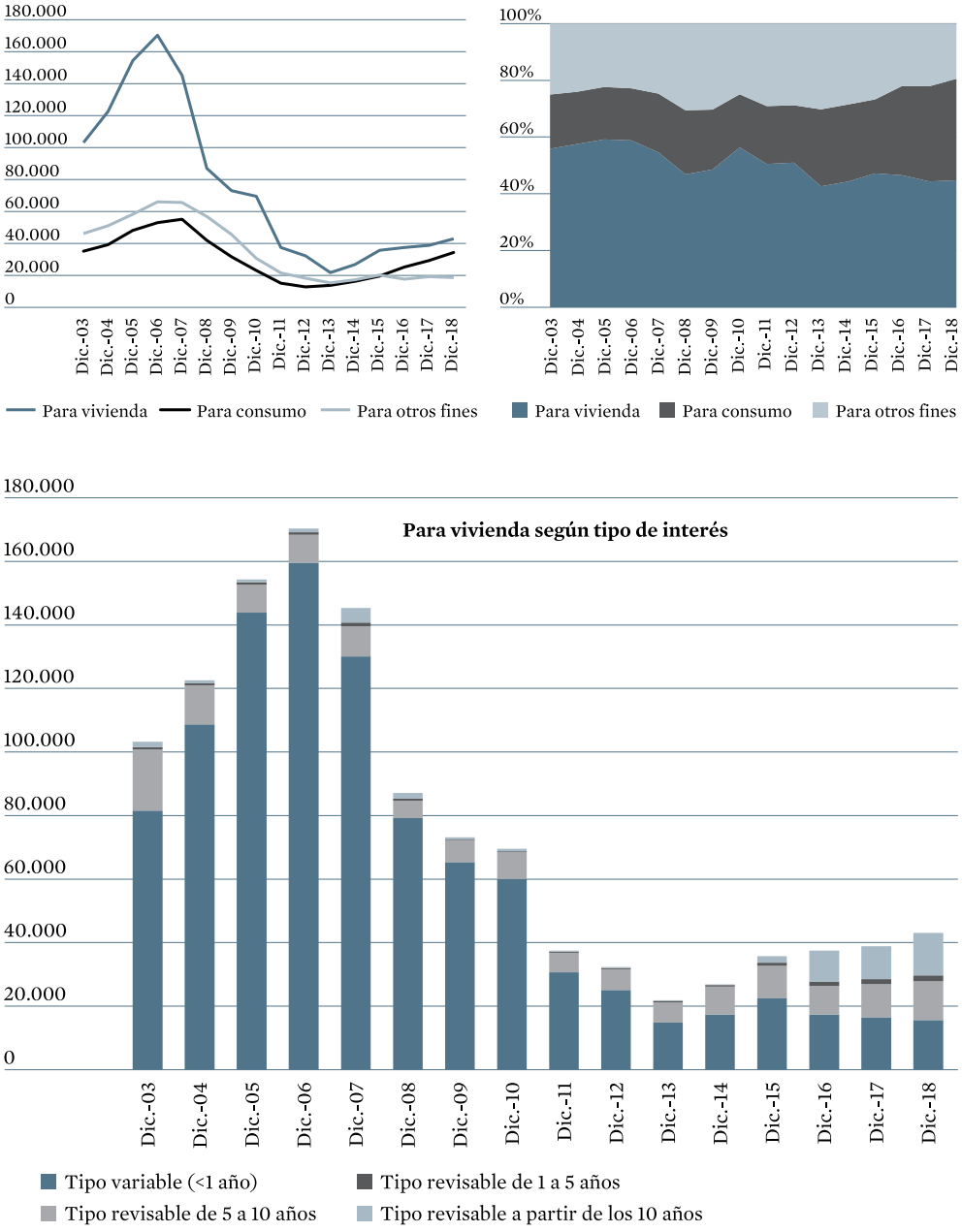
			Hogares					
Años	Total	Actividades productivas	Total	Adq. y rehab. vivienda	Bienes de consumo duradero	Resto	ISFLSH	Sin clasificar
2008	6,2	7,9	3,8	5,1	−4,2	0,9	0,0	20,9
2009	−1,8	−1,8	−0,7	−0,1	−9,1	0,0	−9,3	−31,6
2010	0,4	1,3	−0,1	1,3	−14,6	−2,0	10,4	−32,5
2011	−3,3	−4,2	−2,4	−1,0	−10,4	−8,0	14,8	−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
2018	−3,6	−7,3	0,0	−1,4	14,8	1,0	2,1	−24,2
Pro memoria: saldo vivo dic. 2018, millones de euros	1.208.316,4	548.315,7	646.845,1	514.666,6	50.410,3	81.768,3	5.277,6	7.877,8

* ISFLSH: Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.
Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico.*

175. Para un mayor detalle sobre el proceso de digitalización en el sector financiero, véase Memoria CES 2017, págs. 190-191.
176. 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 de vivienda (un 10,8 por 100) como los créditos de consumo (17,0 por 100), como ya había ocurrido el año anterior (gráfico I-24). Esto último se explica

GRÁFICO I-24. CRÉDITO NUEVO PARA LOS HOGARES, 2013-2018



Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

por el aumento del saldo vivo de los créditos dedicados a bienes de consumo duradero, que si bien aumentó por quinto año consecutivo y lo hizo a un ritmo del 14,8 por 100, se desaceleró respecto del 21 por 100 del año anterior.

Por su parte, la concesión de créditos nuevos para vivienda creció a un ritmo sostenido del 9,6 por 100, más de 6 puntos porcentuales respecto a 2017, consolidando la recuperación iniciada años atrás. Además, en este segmento se consolidaría la tendencia observada 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.

Las empresas, en su conjunto, continuaron su desapalancamiento a un ritmo superior al año anterior, del 7,3 por 100, en un contexto de recuperación económica más moderada, pero con un nivel de actividad e inversión todavía elevado, identificándose diferencias considerables por ramas de actividad. En 2018 continuó el desendeudamiento de la actividad productiva, que respondió a la contracción del saldo vivo del crédito bancario a las actividades de promoción y construcción, y al esfuerzo por desapalancar las actividades de las ramas de industria y algunas actividades de servicios —intermediación financiera no bancaria y actividades inmobiliarias y, en menor medida, hostelería y otros servicios (cuadro I-22)—. Destaca, por el contrario, el aumento del endeudamiento en el sector primario y el comercio, con tasas del 5,1 y 3,0 por 100, respectivamente.

El crédito nuevo a favor de las empresas no financieras alcanzó los 415.094 millones de euros, un 1 por 100 inferior al crédito nuevo de 2017. El otorgado a favor de 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-25a).

Una parte importante de la evolución de las nuevas concesiones de crédito al tejido empresarial fue resultado de la política monetaria del BCE. La progresiva normalización de la política monetaria del BCE con el fin del programa de compra de activos[177] se ha reflejado en los créditos nuevos a favor de las grandes empresas que, después de haberse reducido fuertemente en 2016 con la puesta en marcha del programa, redujo el ritmo de caída en 2017 y en 2018 constató su recuperación con crecimientos en torno al 10 por 100 (gráfico I-25b).

... y la reducción de la morosidad

El nivel agregado de morosidad descendió hasta una tasa del 5,8 por 100 frente al 7,8 del año anterior, intensificando el ritmo de caída de los últimos años. Ello supuso el descenso del volumen de créditos dudosos al sector privado por valor de 27.500 millones

177. En marzo de 2016 el BCE extendió su programa de compra de activos para incluir entre 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 mantuvieron hasta diciembre de 2018.

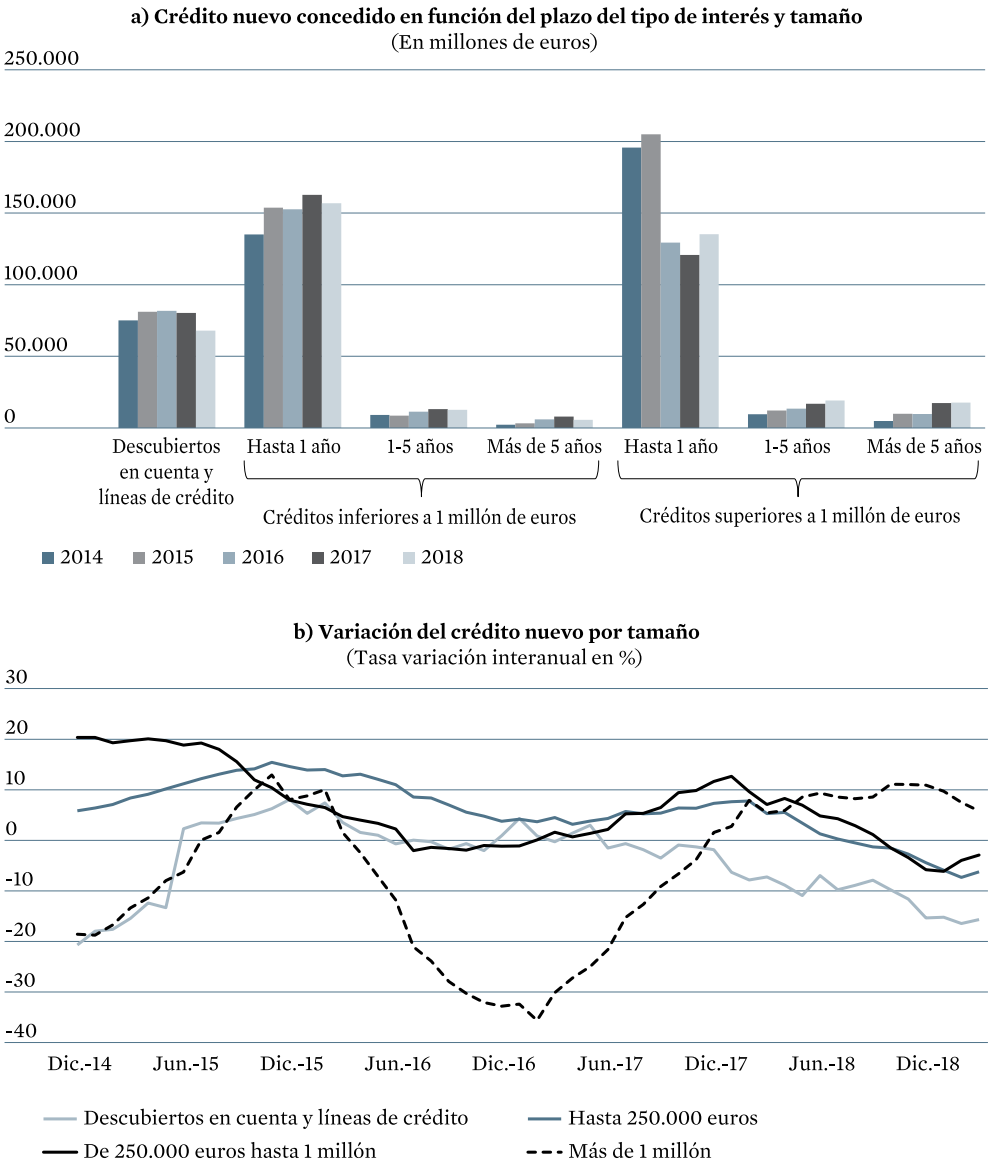
CUADRO I-22. SALDO VIVO DEL CRÉDITO POR ACTIVIDAD PRODUCTIVA PRINCIPAL, 2008-2018

(Tasa de variación interanual de diciembre)

					Servicios						
Años	Total	Sector primario	Industria	Construcción	Total	Comercio	Hostelería	Transporte y comunicac.	Interm. Fin. (no bancos)	Activid. inmob.	Otros servicios
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
2018	–7,3	5,1	–2,1	–14,9	–8,6	3,0	–2,9	0,4	–18,3	–20,0	–1,8
Pro memoria saldo vivo dic. 2018 (millones de euros)	548.315,7	21.362,9	106.286,2	29.461,7	391.204,1	77.294,4	26.279,2	34.368,3	65.858,4	87.988,1	99.415,7

Fuente: elaboración propia a partir de Banco de España, *Boletín Estadístico*.

GRÁFICO I-25. NUEVAS OPERACIONES DE CRÉDITO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2014-2018



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*.

de euros y, aunque todavía se situaría en niveles superiores a los anteriores a la crisis, habría permitido fortalecer los balances de las entidades. De hecho, la morosidad se situó en diciembre de 2018 al mismo nivel de diciembre de 2010. La recuperación de la actividad económica y del mercado de trabajo, junto al descenso de los tipos de interés habrían permitido tanto a hogares como a empresas reducir sus ratios de mora,

si bien una parte sustancial de este descenso vino motivado por la venta de carteras de activos asociados a actividades de construcción e inmobiliarias que llevaron a cabo algunas entidades.

La tasa de morosidad de los hogares se redujo solamente medio punto, hasta el 4,9 por 100, como resultado del ligero aumento de la morosidad en los créditos para la compra de bienes de consumo duradero, mientras que se redujo siete décimas la morosidad para los créditos de vivienda. 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 6,8 por 100, casi catorce puntos por debajo del nivel máximo alcanzado en el periodo de crisis del 20,3 por 100. Todas las ramas de actividad redujeron sus tasas de morosidad, en su mayoría ya en tasas de un dígito, a excepción de la alta morosidad del sector de la construcción (13,7 por 100) y de los servicios relacionados con las actividades inmobiliarias (9,6 por 100), que se siguen contabilizando en el balance de las entidades de créditos como activos problemáticos, exigiendo continuos esfuerzos en la dotación de provisiones.

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.

Principales cambios normativos en 2018

Entre los principales cambios normativos, cabe señalar la creación de una nueva Autoridad Macroprudencial del Sistema Financiero Español[178] —AMCESFI—. En 2011 la Junta Europea de Riesgo Sistémico había emitido una Recomendación instando a todos los Estados miembros de la Unión Europea a designar una autoridad encargada de la política macroprudencial, con funciones de identificación, vigilancia y evaluación de riesgos para la estabilidad financiera, y facultada para impulsar medidas con las que afrontar esos riesgos. En el caso de España, el cumplimiento de esta Recomendación se vio influido porque desde 2006 existía el Consejo de Estabilidad Financiera (CESFI) para tratar cuestiones de interés común en materia de estabilidad financiera, que ha servido de base para la creación del AMCESFI.

178. Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, por el que se crea la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera, se establece su régimen jurídico y se desarrollan determinados aspectos relativos a las herramientas macroprudenciales.

La AMCESFI tiene como objetivo coadyuvar a la estabilidad del sistema financiero en su conjunto mediante la identificación, prevención y mitigación de aquellas circunstancias o acciones que pudieran originar un riesgo sistémico. Para ello realizará de manera regular un seguimiento y análisis de factores de riesgo sistémico. Y podrá emitir alertas y recomendaciones sobre cualquier cuestión que pueda afectar a la estabilidad financiera.

En paralelo, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 22/2018 de herramientas macroprudenciales[179], que ampliaba el conjunto de instrumentos a disposición de las autoridades sectoriales para su aplicación sobre entidades sujetas a su regulación.

Con ambos elementos, España se dota de un marco institucional y regulatorio comparable al de otros Estados miembros de la Unión Europea, ofreciendo mayores garantías para afrontar potenciales futuras crisis financieras sistémicas de manera efectiva y coordinada.

Ya en 2019, vio la luz una nueva, y esperada, regulación de los contratos de crédito hipotecario[180], que entrará en vigor en junio. La nueva Ley, que es una transposición de una Directiva europea, se aplicará a partir de entonces a los nuevos contratos de crédito hipotecario, salvo en algunos casos concretos, en los que afectará también a los contratos vivos. El objetivo de la ley es regular el régimen de protección al cliente y establecer las normas de transparencia y de conducta en los contratos de crédito para la adquisición de bienes inmuebles de uso residencial. Además, esta norma contiene otras disposiciones no específicamente previstas en la normativa europea, pero que refuerzan adicionalmente la protección de los prestatarios en distintos aspectos. Sin perjuicio de que posteriores ediciones de esta Memoria anual den cuenta del impacto que supone esta nueva norma, a continuación se recogen los elementos más novedosos de la misma (recuadro I-8).

El proceso de reestructuración del sector bancario español continuó en 2018 con la fusión de Banco Mare Nostrum (BMN) y Bankia en enero de 2018[181]. Completar la privatización de Bankia y el proceso de desinversión de la participación del FROB en esta entidad, así como avanzar en la liquidación de los activos en manos de la Sociedad de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria (SAREB), que en 2018 consiguió vender más de 21.000 inmuebles —12 por 100 más que en 2017—, son los elementos pendientes de este proceso. Respecto a esta última, aunque incrementó su margen bruto, volvió a cerrar el ejercicio con pérdidas, atribuyendo este resultado al coste financiero que soporta por las deudas que mantiene en su balance y que le lleva a plantear una

La reestructuración del sector bancario español en su fase final

179. Real Decreto-ley 22/2018, de 14 de diciembre, por el que se establecen herramientas macroprudenciales.
180. Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario.
181. Véase Memoria CES 2017, capítulo I, epígrafe 3.4, págs. 189-190.

RECUADRO I-8. LEY REGULADORA DE LOS CONTRATOS DE CRÉDITO INMOBILIARIO

- La Ley introduce una **regulación detallada de la fase precontractual** y exige que los prestamistas proporcionen a los prestatarios información del contenido de los contratos mediante una ficha europea de información normalizada y una ficha de advertencias estandarizadas. Se da mayor relevancia a la figura del notario, quien se encargará de garantizar que se ha entregado al cliente toda la información necesaria en los plazos previstos y ejercerá labor de asesoramiento sobre el contenido.
- También se introducen **normas de conducta y de organización interna de las entidades prestamistas,** y se exige una **evaluación de la solvencia** del prestatario antes y durante la vida del préstamo, remuneraciones al personal de la entidad prestamista no ligadas al volumen de las operaciones crediticias, para evitar incentivos adversos, y la prohibición, en general, de ventas vinculadas al préstamo.
- Los **gastos** de gestoría, notaría y registro relacionados con la contratación del préstamo corresponderán al prestamista, y el prestatario asumirá solamente los de tasación y los de las copias notariales que solicite.
- Se **reducen las comisiones** máximas por reembolso anticipado en los préstamos a tipo de interés variable y se introducen límites máximos a estas en los préstamos a tipo de interés fijo.
- Se regulan las **condiciones para que el prestamista pueda ejercer el vencimiento anticipado.** Se exige que haya requerido el pago pendiente al prestatario y le haya concedido, al menos, un mes para cumplir. Esta regulación se aplicará también a las hipotecas vivas que tuvieran cláusulas de vencimiento anticipado, salvo que el deudor alegara que el contenido de aquellas le fuera más favorable. La regulación del vencimiento anticipado llevará generalmente a un mayor plazo para la recuperación de la deuda impagada de los préstamos morosos.
- Se introducen **incentivos para la subrogación** (cambio de entidad) **y novación** (cambio de las condiciones de la hipoteca en la misma entidad) de préstamos en aquellos casos en los que la hipoteca cambie de tipo de interés variable a tipo de interés fijo, que se aplicarán tanto a los nuevos préstamos como a los preexistentes.

nueva estrategia de gestión de sus activos con el fin de mejorar su rentabilidad y eficiencia[182].

En este contexto de reestructuración del sector financiero, además, el escenario de tipos de interés bajos, que se mantendrán durante un periodo de tiempo más largo del previsto inicialmente, supone un reto importante para las entidades financieras, que ven alejarse la mejora de sus márgenes. De hecho, se plantea la necesidad de abordar nuevos procesos de fusión con el objetivo de reducir costes y mejorar la rentabilidad

182. Eurosistema, nota sobre «Declaración de los expertos de la Comisión Europea y el Banco Central Europeo tras la conclusión de la décima visita de supervisión a España después de la finalización del programa», 9 de octubre de 2018.

y eficiencia[183]. Fusiones que, en principio, serían nacionales, ya que las fusiones transfronterizas requieren previamente que se logre la Unión Bancaria.

Asimismo, el objetivo de reducir costes para mejorar los márgenes y los resultados de las entidades se está plasmando en una reducción de oficinas y, en algunos casos, reducción de plantillas, como se ha constatado en los primeros meses de 2019 con el anuncio de procedimientos colectivos de regulación de empleo en algunas de las entidades más grandes del sistema financiero español. En todo caso, si bien es cierto que todavía existe sobredimensionamiento en el número de oficinas en relación a la media comunitaria (60 frente a 45 por cada 100.000 habitantes), no ocurre lo mismo en términos de plantilla (400 frente a 600 por cada 100.000 habitantes)[184]. Por otro lado, la reducción del número de oficinas lleva aparejado un riesgo de exclusión financiera en algunos territorios que no puede compensarse en todos los casos con un mayor desarrollo de la digitalización del sector.

3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Desde el punto de vista de la demanda, el crecimiento del PIB en 2018 se sustentó exclusivamente en el componente interno, que mantuvo la misma aportación que el año anterior, mientras que la demanda externa drenó tres décimas al PIB. Se rompe, así, la tendencia de los dos últimos años, en los que ambos agregados habían contribuido al crecimiento a la economía española, propiciando un avance más equilibrado que en épocas anteriores (gráfico I-26).

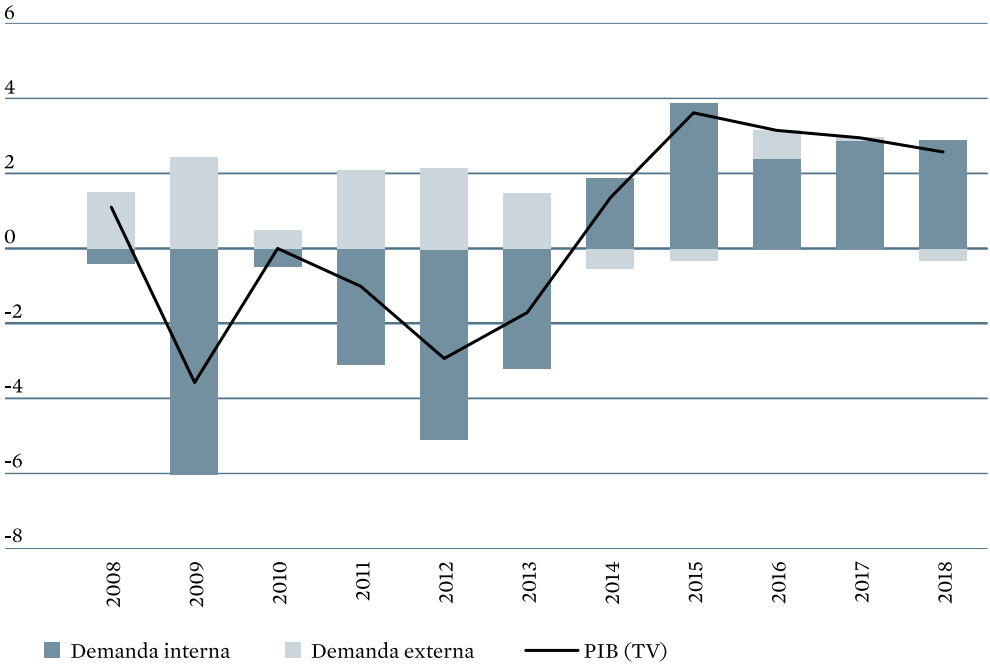
3.5.1. Demanda interna

De acuerdo con la Contabilidad Nacional Trimestral de España, la demanda interna mantuvo en 2018 la misma aportación al crecimiento del PIB que el año anterior, 2,9 puntos porcentuales, aunque con un perfil trimestral de ligera desaceleración, pasando de una aportación de 3,1 puntos en el primer trimestre a 2,5 en el cuarto. El gasto en consumo final se desaceleró una décima, hasta el 2,3 por 100, mientras que la inversión, medida por la formación bruta de capital, superó en dos décimas el avance del año anterior, registrando una tasa de variación del 5,6 por 100.

Tras cuatro años de crecimiento económico, prácticamente todos los componentes de la demanda interna, salvo la inversión en construcción, se habrían recuperado del fuerte deterioro registrado durante la crisis (gráfico I-27). La inversión en bienes de equipo se situaba en 2018 un 11,0 por 100 por encima del nivel de 2008, medido en términos reales, y un 5,1 por 100 el gasto en consumo de las Administraciones públicas. El consumo de los hogares, por su parte, prácticamente habría alcanzado el nivel previo a la crisis, situándose únicamente un 0,8 por 100 por debajo, mientras que la

183. Véase Banco de España, Margarita Delgado, discurso de apertura «XXVI Encuentro del Sector Financiero», 8 de mayo de 2018.
184. *Ibídem.*

GRÁFICO I-26. APORTACIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA AL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB REAL, 2008-2018
(En puntos porcentuales y porcentaje)



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

inversión en construcción se mantendría un 35,2 por 100 por debajo, lo que se explica por el elevado nivel que llegó a alcanzar durante el boom mobiliario y su posterior hundimiento con la crisis económica y financiera.

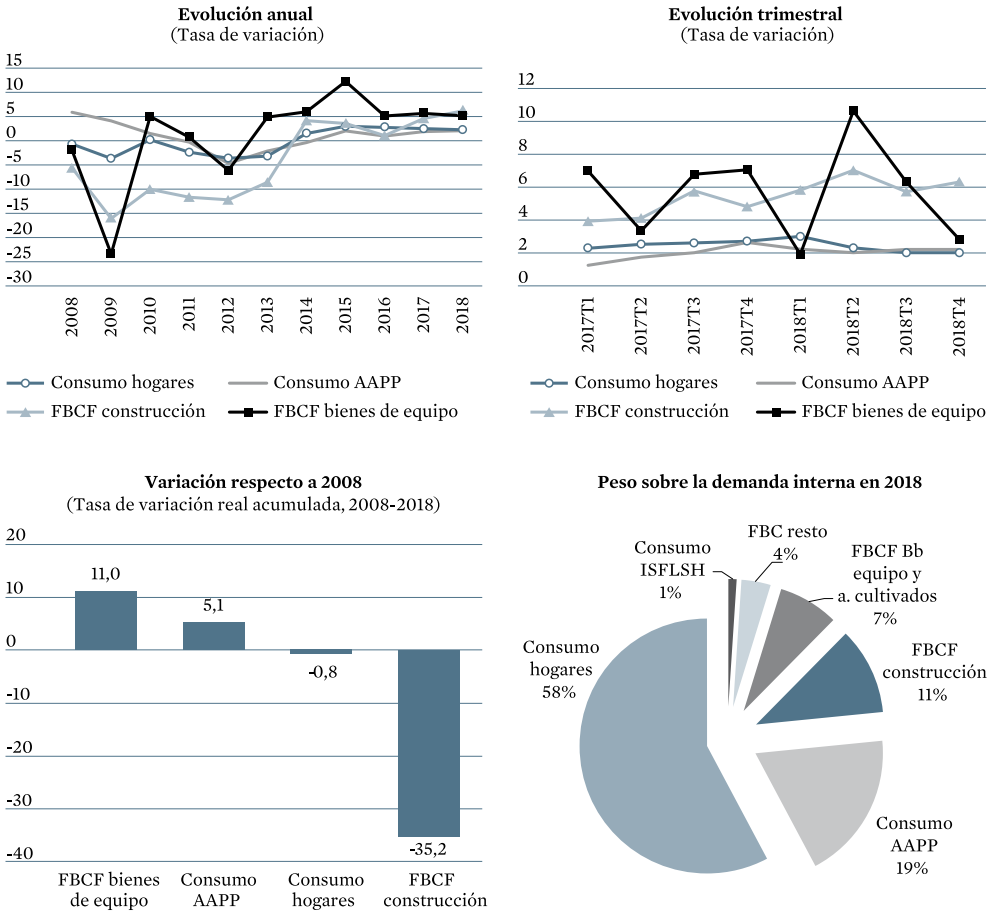
El gasto en consumo final

Tal y como se acaba de señalar, el gasto en consumo final creció un 2,3 por 100 en 2018, sustentado en la fortaleza del gasto de los hogares y el de las Administraciones públicas, frente a la desaceleración del consumo de las Instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares.

El gasto en consumo final de los hogares, que representa cerca del 60 por 100 de la demanda interna y del PIB, aumentó un 2,3 por 100 en 2018, dos décimas por debajo del año anterior, mostrando una tendencia de cierta desaceleración en términos trimestrales. Dicha moderación vendría explicada en gran medida por la pérdida de dinamismo del gasto en consumo de bienes duraderos, tras los fuertes incrementos registrados durante el inicio de la recuperación económica, en respuesta al significativo volumen de demanda

Continúa el dinamismo del gasto en consumo privado

GRÁFICO I-27. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA, 2008-2018
(En porcentaje)

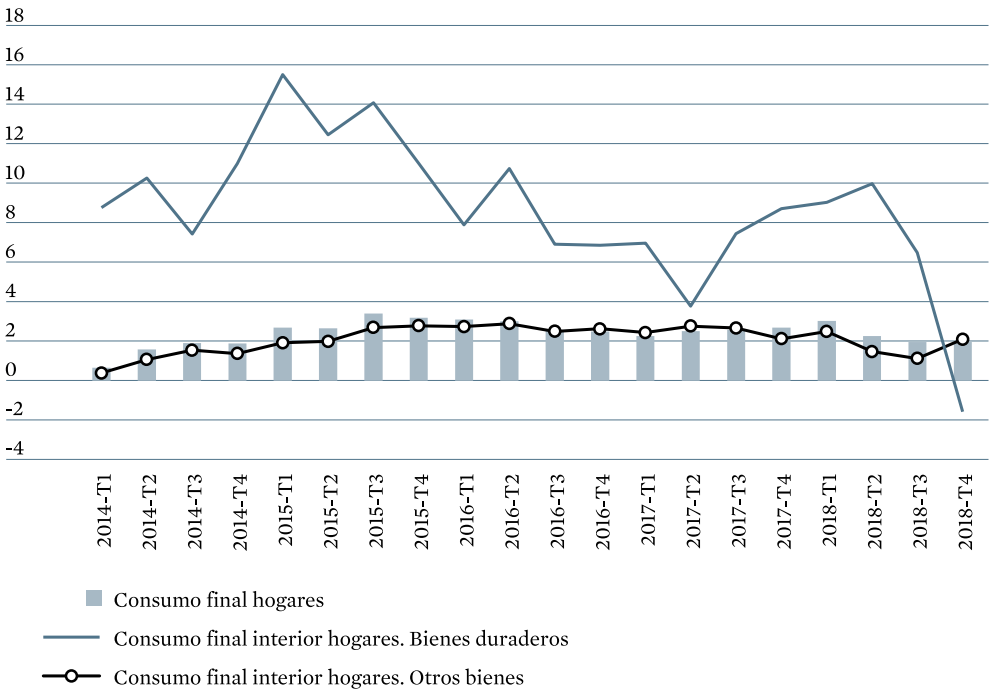


Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

embalsada durante la crisis (gráfico I-28). De esta manera, la acumulación de demanda reprimida durante la crisis, por la disminución de la renta disponible, el aumento del ahorro por motivo precaución y las restricciones al crédito, se habría satisfecho durante los primeros años de la reciente recuperación económica, observándose, sin embargo, en el último trimestre de 2018 una caída del gasto en este tipo de bienes del 1,6 por 100, en línea con la desaceleración de otros indicadores de consumo como los índices de comercio al por menor de bienes no alimenticios o la matriculación de turismos.

En cualquier caso, el gasto en consumo de los hogares mantuvo un tono positivo en 2018, en base a la mejora de la renta disponible, el aumento de la riqueza inmobiliaria de los hogares y la persistencia de favorables facilidades de acceso a la financiación.

GRÁFICO I-28. GASTO EN CONSUMO FINAL INTERIOR DE LOS HOGARES, POR TIPO DE BIEN, 2014-2018
(En porcentaje)

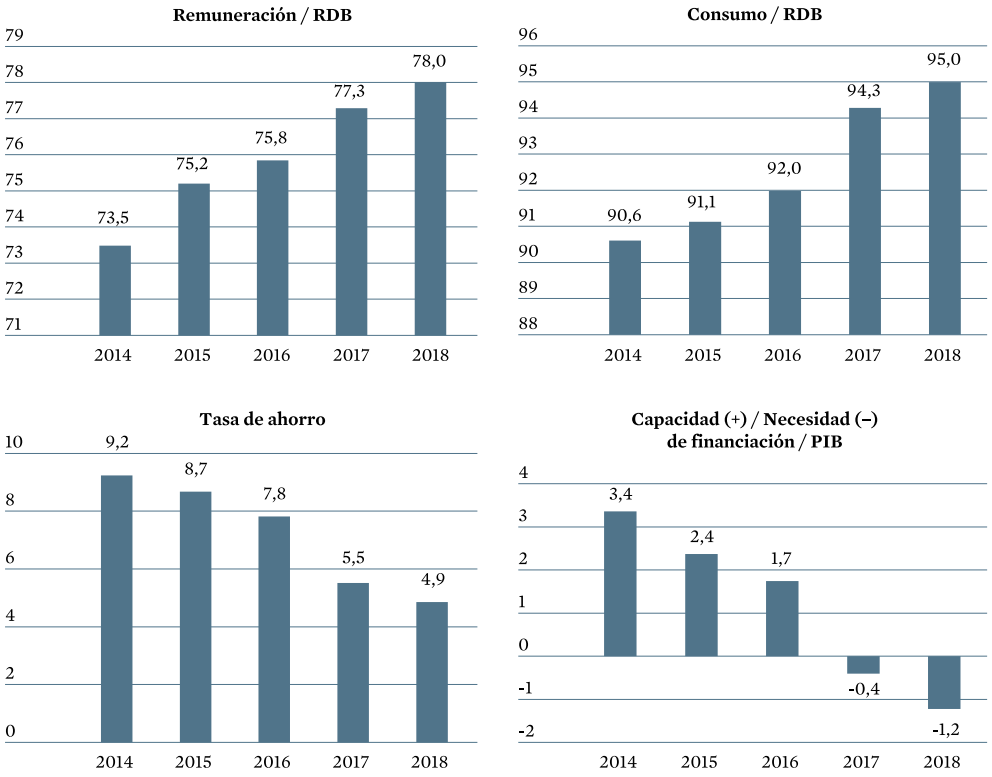


Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

La renta disponible de los hogares se incrementó un 3,2 por 100 en 2018, de acuerdo con la información que ofrecen las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales del INE; avance que estuvo sustentado principalmente en la creación de empleo (con un aumento de la ocupación equivalente a tiempo completo del 2,5 por 100), y en el ligero incremento de la remuneración media por asalariado, del 0,8 por 100 en términos nominales. El aumento de la remuneración, sin embargo, se situó por debajo del incremento de la inflación, del 1,7 por 100 en media anual, lo que provocó una pérdida de poder adquisitivo para los hogares. En todo caso, tanto el avance del empleo como el de la remuneración media, llevaron a que la remuneración total de los asalariados incrementara su peso sobre la renta bruta disponible de los hogares en cerca de un punto porcentual, hasta situarse en el 78,0 por 100 (gráfico I-29).

Tal y como ha venido sucediendo en los últimos años, el dinamismo del consumo de los hogares volvió a superar al avance de la renta disponible, por lo que parte del gasto debió efectuarse mediante apelación al crédito y desahorro. El contexto de bajos tipos de interés y, por tanto, de favorables facilidades de acceso a la financiación, estaría contribuyendo al aumento de la propensión a consumir de los hogares, en detrimento del ahorro. En este contexto, la tasa de ahorro volvió a reducirse,

GRÁFICO I-29. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LOS HOGARES E ISFLSH, 2014-2018
(En porcentaje)



Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.*

registrando un nuevo mínimo histórico, del 4,9 por 100 de la renta disponible, lo que, unido al aumento de su inversión, dio lugar a un importante incremento de la necesidad de financiación de los hogares. De este modo, por segundo año consecutivo las familias habrían vuelto a ser demandantes de financiación, situándose la necesidad de financiación en el 1,2 por 100 del PIB, frente a una capacidad de financiación del 1,7 por 100 en 2016. De seguir ampliándose, podría confirmarse el final del proceso de desendeudamiento de los hogares, lo que, unido a la baja tasa de ahorro, supone un riesgo para la evolución futura del consumo de los hogares y, por tanto, de la actividad económica, especialmente de cara a la futura normalización de la política monetaria.

Finalmente, cabe señalar cierto empeoramiento del indicador de confianza de los consumidores publicado por la Comisión Europea, cuyo saldo neto pasa del –3,4 al –4,2 por 100 en 2018, debido especialmente al deterioro de las perspectivas futuras sobre la situación del hogar y de la economía en general.

Se acelera el gasto en consumo público

Tras el gasto en consumo final de los hogares, el componente de la demanda interna de mayor peso y, por tanto, con una mayor contribución al crecimiento económico, es el correspondiente a las Administraciones públicas. Dicho gasto se incrementó un 2,1 por 100 en 2018, acelerándose dos décimas respecto al año anterior, debido a las medidas expansivas del presupuesto de 2018, tales como el aumento del empleo público y de su remuneración media.

Inversión

La inversión agregada, medida a través de la formación bruta de capital fijo, aumentó un 5,3 por 100 en 2018 superando en cinco décimas el registro del año anterior, y llegando a alcanzar una tasa de variación del 7,5 por 100 en el segundo trimestre del año, para finalizar el cuarto trimestre en el 4,4 por 100.

Tanto la inversión en construcción como en bienes de equipo mostraron avances significativos, en un contexto de ligera mejora de la confianza empresarial[185], a pesar de la situación de inestabilidad política en España y del aumento de la incertidumbre en el contexto internacional.

Inversión en bienes de equipo

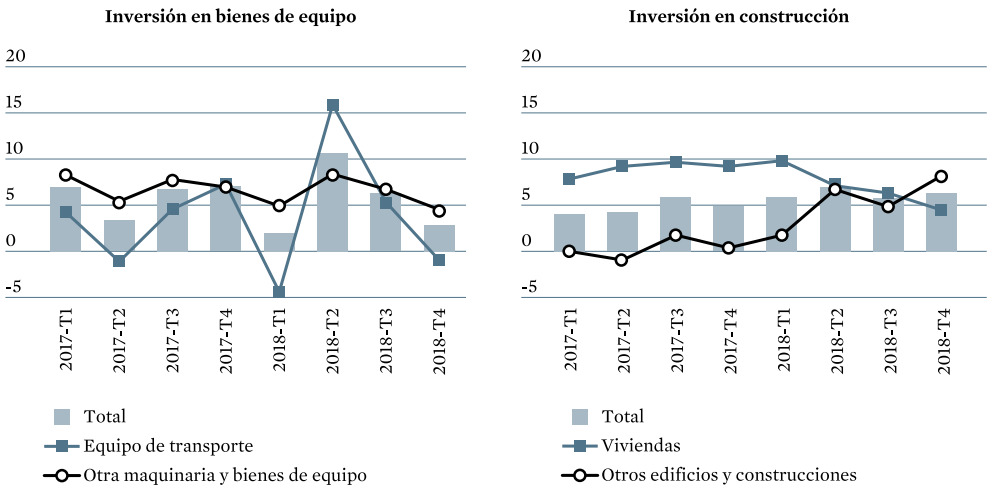
La inversión en bienes de equipo fue uno de los componentes de la demanda interna que más creció en 2018, el 5,4 por 100, situándose en términos reales, como se señaló anteriormente, un 11,0 por 100 por encima del nivel existente al comienzo de la crisis económica. Destaca la inversión en otra maquinaria y bienes de equipo, con un avance interanual del 6,1 por 100, frente a un incremento de la inversión en equipos de transporte del 3,9 por 100.

La mejora de la confianza empresarial, la buena posición financiera de las empresas, las favorables condiciones de financiación, con unos tipos de interés reducidos, y el dinamismo de la demanda interior, explicarían la buena marcha de la inversión empresarial, y ello a pesar del aumento de los costes energéticos derivado del repunte de los precios del petróleo en 2018, y del incremento de los costes laborales unitarios.

Además, las sociedades no financieras continuaron reduciendo su nivel de endeudamiento, lo que habría sido compatible con el aumento del crédito de nueva concesión a las empresas. En todo caso, la mayor parte de las sociedades no financieras habría seguido financiándose con recursos propios en 2018, registrando una capacidad de financiación equivalente al 2,6 por 100 del PIB, de acuerdo con las cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

185. De acuerdo con el INE, el Índice de Confianza Empresarial Armonizado (ICEA) aumentó un 0,4 por 100 en 2018, hasta situarse en 135,1 puntos.

GRÁFICO I-30. FORMACIÓN BRUTA EN CAPITAL FIJO, 2017-2018
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



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

Inversión en construcción

La inversión en construcción creció un 6,2 por 100 en 2018, 1,6 puntos porcentuales más que el año anterior, sustentada en la fortaleza de la inversión en vivienda y en la recuperación de la inversión pública.

El segmento correspondiente a vivienda creció un 6,9 por 100, en línea con la fortaleza mostrada por la demanda de viviendas y el incremento de sus precios. Esta tasa, sin embargo, se sitúa por debajo de las registradas los dos últimos años, del 7 y 9 por 100, respectivamente, lo que podría estar reflejando cierta normalización en el proceso inversor inmobiliario, después del fuerte repunte registrado al inicio de la recuperación económica, por el «efecto escalón» tras el desplome sufrido durante la crisis. Cabe recordar que entre los años 2007 y 2013 la inversión en vivienda cayó más de un 55 por 100 en términos reales, habiendo aumentado desde ese último ejercicio un 37,5 por 100, aunque en la actualidad se sitúa en niveles muy inferiores a los alcanzados antes de la crisis.

Por su parte, la inversión de otros edificios y construcciones creció un 5,5 por 100, frente al avance del 0,6 por 100 registrado el año anterior; aceleración que se explica principalmente por el aumento de la obra pública, en el contexto del ciclo electoral autonómico y municipal. De hecho, según datos del INE relativos a las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, la formación bruta de capital fijo de las Administraciones públicas se habría incrementado un 13 por 100 en 2018, frente al 6 por 100 registrado el año anterior, apreciándose una recuperación de la inversión pública, tras el intenso ajuste registrado durante la crisis.

3.5.2. Sector exterior

En un contexto internacional de debilitamiento de los intercambios internacionales[186], la demanda externa neta revirtió la aportación positiva de los últimos años al crecimiento del PIB, restándole en 2018 tres décimas porcentuales, preocupante cambio de tendencia causado por un menor crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios que de las importaciones. Mientras las primeras aumentaron un 2,3 por 100, casi tres puntos menos que el año anterior, las segundas lo hicieron un 3,5 por 100 apoyadas en un incremento del 7,6 por 100 en la importación de servicios, impulsada a su vez por la compra al exterior de servicios empresariales técnicos, de propiedad intelectual y de telecomunicaciones. En relación a este último dato también cabe reseñar que España pasó de la vigésima a la decimoséptima posición como importador mundial de servicios, con una cuota del 1,6 por 100; no obstante, todavía seis puestos y un punto porcentual por debajo de su desempeño exportador a nivel global.

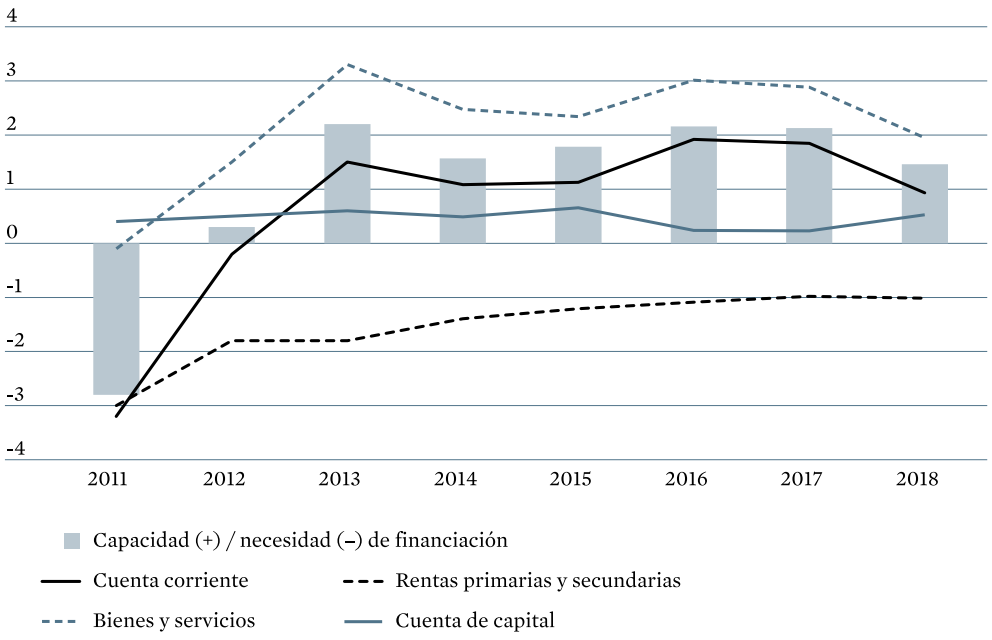
Desde la perspectiva de la balanza de pagos[187] la economía española generó una capacidad de financiación[188] frente al resto del mundo de 17.642 millones de euros, equivalentes al 1,5 por 100 del PIB. Cabe incidir en que se trata del séptimo año consecutivo en el que se mantiene el superávit exterior, si bien el dato equivale a seis décimas porcentuales menos que en 2017 (gráfico I-31). Este descenso de la capacidad de financiación española se produjo exclusivamente por la caída del superávit de la balanza de bienes y servicios hasta el 1,9 por 100 del PIB, pues el peso del déficit en las rentas primarias y secundarias permaneció prácticamente inalterado, y el superávit de la cuenta de capital ascendió al 0,5 por 100 del PIB.

Que el sector exterior haya frenado el crecimiento económico nacional, volviendo a su habitual carácter anticíclico, refuerza la importancia de la aprobación en 2017 de la «Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027»[189], dentro de la cual se enmarca el segundo Plan de Acción bienal 2019-2020. En base a este plan, el ICEX reforzará los servicios de promoción e información integrales, personalizados y de alto valor añadido; integrará transversalmente la sostenibilidad y la digitalización, tanto internamente como en sus políticas y programas, y vertebrará el ecosistema de internacionalización a través de alianzas estratégicas que permitan aumentar la especialización y la oferta de servicios, así como promover la innovación.

Para valorar el grado de cumplimiento de los objetivos específicos y de las líneas de actuación planteadas, la «Estrategia de Internacionalización de la Economía Española

186. Para una información más detallada, véase el apartado 1.3, *Comercio mundial,* del capítulo I de esta Memoria.
187. La Balanza de Pagos, a diferencia de la Contabilidad Nacional, estima las contribuciones a la variación del PIB en términos nominales.
188. 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.
189. Para un mayor detalle de la «Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027», véase este mismo epígrafe en la Memoria CES 2017.

GRÁFICO I-31. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2011-2018
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Banco de España.

2017-2027» incluye un sistema de evaluación periódico de medición de resultados, en base al cual, durante el segundo semestre de 2019 se publicará la evaluación del primer Plan de Acción bienal 2017-2018.

Comercio de mercancías

Las exportaciones de bienes se redujeron en volumen un 0,1 por 100, mientras que las importaciones se incrementaron un 1,1 por 100[190]. Sin embargo, en términos corrientes el dinamismo comercial fue superior en ambos flujos, debido al respectivo aumento de los precios del 3,0 y el 4,5 por 100, motivado a su vez por la tendencia ascendente de los precios energéticos durante los tres primeros trimestres del año[191]. Así, mientras las exportaciones nominales se expandieron un 2,9 por 100, las importaciones lo hicieron un 5,6 por 100.

De tal manera, el déficit comercial de mercancías se amplió un 36,8 por 100 alcanzando los 33.840 millones de euros, el más elevado desde 2011, lo que igualmente

190. La fuente de esta información es el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo; cuyos datos difieren significativamente de los procedentes de Contabilidad Nacional, en los cuales se registraron aumentos del 1,8 y 2,5 por 100 de las exportaciones e importaciones, respectivamente.
191. 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.

provocó que la tasa de cobertura cayera al 89,4 por 100 tras cinco años (los únicos de la serie histórica[192]) por encima del umbral del 90,0 por 100.

A pesar de su mejora en el último trimestre del año, en líneas generales la competitividad de la economía española frente al exterior en términos de coste se deterioró a lo largo de 2018, aunque se aprecian diferencias significativas en función del criterio usado para la medición de los índices de tendencia de la competitividad (ITC) [193]. Mientras los ITC calculados en base a los precios de consumo y de los valores unitarios de exportación muestran una pérdida de la competitividad española frente a casi todas las áreas geográficas fruto de la apreciación generalizada del euro[194], los ITC calculados mediante costes laborales unitarios reflejan una mejora (cuadro I-23).

Competitividad de las exportaciones

Considerando en primer lugar el ITC que toma como referencia los índices de precios de consumo, y que, por tanto, incorpora todos los bienes independientemente de su grado de exportación, se observa un empeoramiento de la competitividad con respecto a todos los territorios analizados, a excepción de la zona euro, siendo especialmente acusada en relación a los países no comunitarios de la OCDE y los países BRICS. En ambos casos resultó determinante la considerable apreciación del euro frente a monedas tales como la lira turca (38,5 por 100), el real brasileño (19,5 por 100), el rublo ruso (12,3 por 100), la rupia india (9,8 por 100) o el dólar estadounidense (4,5 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 los tres primeros trimestres de 2018[195]. A este respecto cabe reseñar que el empeoramiento fue especialmente elevado en relación a los países no comunitarios de la OCDE, pues la notable subida de los precios de exportación de estos, que llegó a superar el 7 por 100 en Noruega, Chile y México, no consiguió amortiguar la ya mencionada apreciación del euro con respecto a este grupo de países.

Por último, y al contrario que en los dos anteriores ITC, en función de los índices de coste laboral unitario (también correspondiente a los tres primeros trimestres de 2018) se observa una ganancia de la competitividad con respecto al resto de la Unión Europea.

192. La serie histórica de los datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Comercio comienza en 1995.
193. 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.
194. Al igual que en 2016 y 2017, el tipo de cambio del euro se apreció en 2018 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.
195. 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.

CUADRO I-23. COMPETITIVIDAD PRECIO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2013-2018
(Índices, base 2010)

Método de cálculo	Área	Índice	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ITC calculado con índices de precios de consumo	UE	IPR	99,9	99,2	98,4	97,7	98,0	97,9
		IPX	100,0	100,0	99,1	100,3	100,8	101,1
		ITC	100,0	99,1	97,5	98,0	98,8	98,9
	Zona euro	ITC	100,2	99,5	98,7	98,0	98,4	98,4
	UE no zona euro	IPR	99,0	98,1	97,5	96,8	96,7	96,3
		IPX	100,2	99,9	96,3	101,3	103,3	104,4
		ITC	99,1	98,0	93,9	98,1	99,9	100,6
	OCDE no UE	IPR	101,2	98,8	97,3	95,7	95,4	94,6
		IPX	100,9	104,1	95,2	96,1	98,4	103,4
		ITC	102,1	102,9	92,6	91,9	93,9	97,9
	BRICS	IPR	92,8	89,3	84,9	81,7	81,7	81,0
		IPX	99,8	104,5	98,4	104,7	105,3	110,5
		ITC	92,6	93,3	83,5	85,5	86,0	89,5
ITC calculado con índices de valor unitario de exportación[1]	UE	IPR	98,4	97,0	95,7	96,0	96,9	97,6
		IPX	100,0	100,0	99,1	100,3	100,8	101,0
		ITC	98,5	97,0	94,8	96,3	97,7	98,6
	Zona euro	ITC	98,5	96,9	95,6	95,8	96,9	97,6
	UE no zona euro	IPR	98,3	97,5	96,0	96,7	97,2	97,6
		IPX	100,2	99,9	96,3	101,3	103,3	104,2
		ITC	98,5	97,4	92,5	98,0	100,4	101,8
	OCDE no UE	IPR	102,4	101,3	108,1	111,8	111,9	111,1
		IPX	100,9	104,1	95,2	96,1	98,4	103,8
		ITC	103,4	105,4	102,9	107,4	110,2	115,3
ITC calculado con costes laborales unitarios[1]	UE	IPR	91,6	90,7	91,1	89,3	88,1	87,3
		IPX	100,0	100,0	99,1	100,3	100,8	101,0
		ITC	91,6	90,6	90,3	89,5	88,8	88,1
	Zona euro	ITC	91,5	90,7	91,1	89,6	88,9	89,0
	UE no zona euro	IPR	92,3	91,4	92,1	89,1	86,7	82,7
		IPX	100,2	99,9	96,3	101,3	103,3	104,2
		ITC	92,5	91,3	88,7	90,3	89,6	86,2

(1) Para estos ITC los datos de 2018 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 Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio.

Esta evolución se debió a que España fue el cuarto país comunitario con un menor incremento de los costes laborales unitarios, únicamente por detrás de Irlanda, Chipre y Malta, lo que compensó la apreciación del euro frente a monedas como la corona sueca (6,5 por 100), el florín húngaro (3,1 por 100) o la libra esterlina (0,9 por 100).

Aunque la pérdida de competitividad en cuanto a costes haya podido influir en la atonía exportadora española, no deben obviarse otros factores como el incremento de las tensiones comerciales a escala global, la significativa ralentización económica de mercados tradicionales como Alemania, Francia e Italia, así como un ligero deterioro reputacional de las marcas y productos nacionales[196].

Más exportadores, pero mayor dualidad

En cuanto a las principales características de los exportadores españoles, se mantuvieron las principales tendencias observadas durante los últimos años.

Por un lado siguieron creciendo tanto el número de exportadores totales como, más relevante si cabe, el de exportadores regulares[197]. Así, mientras el primer conjunto aumentó un 26,5 por 100, el segundo lo hizo en un 2,4 por 100, alcanzando un nuevo máximo histórico (51.768) por séptimo año consecutivo. En relación a los exportadores regulares cabe resaltar igualmente que el valor exportado medio por compañía, también denominado margen intensivo, ascendió un 1,2 por 100.

No obstante, la dualidad de los exportadores, entendida como la coexistencia de un amplio volumen de empresas que exportan muy poco con un grupo mucho más reducido que aglutina el grueso de las ventas al exterior, se intensificó. Los mil principales exportadores (el 0,49 por 100 del total) concentraron el 67,5 por 100 de las ventas, 2 y 9 décimas más que en 2017 y 2010; mientras que el 81,3 por 100 de los exportadores facturaron menos de 50.000 euros en el extranjero, 5,1 y 13,5 puntos más que en 2017 y 2010.

Análisis sectorial

Por decimoctavo año consecutivo las semimanufacturas se erigieron en el principal sector exportador español, el cual aglutinó el 24,7 por 100 de las ventas al exterior (cuadro I-24). En su crecimiento del 5,5 por 100 resultó clave el aumento del 12,4 por 100 de los metales no ferrosos, seguido de las partidas correspondientes a productos químicos orgánicos y a plásticos; estos últimos por segundo año consecutivo la principal partida semimanufacturera. El segundo sector más relevante desde 2005 es el de bienes de equipo que, con un incremento del 1,1 por 100 apoyado en la subida del 11,1 por 100 en la venta de aparatos eléctricos, situó su cuota exportadora en el 20 por 100. Mientras que en tercer lugar figura el sector alimentario, sustentado en un alza superior al 4 por 100 de las bebidas y los productos pesqueros, si bien los productos hortofrutícolas predominaron, tal y como sucede desde el inicio de la serie histórica.

196. Según el Informe *Country RepTrak* elaborado por Reputation Institute en 2018, las valoraciones de España en lo relativo a «Calidad de productos y servicios», «Marcas y empresas reconocidas» y «País para comprar productos» experimentaron caídas de dos, cuatro y nueve décimas porcentuales, respectivamente, tras cuatro años de subidas.

197. 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.

CUADRO I-24. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2008-2018
(Miles de millones de euros y porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones		2018(1) Saldo	Tasa de variación 2018/2017		Tasa de cobertura X/M (%)		
Sectores	Valor	% total	Valor	% total	Valor	X	M	2008	2013	2018
Alimentos	45,9	16,1	35,1	11,0	10,8	0,2	1,2	103,0	128,6	130,9
Frutas, hortalizas y legumbres	17,4	6,1	5,7	1,8	11,8	1,1	6,3	319,3	371,8	308,4
Carne	6,9	2,4	2,2	0,7	4,7	–1,2	–0,9	204,1	260,0	313,8
Pesca	4,2	1,5	7,1	2,2	–3,0	4,5	2,6	48,5	60,5	58,3
Productos energéticos	22,6	7,9	47,7	15,0	–25,1	15,1	18,3	22,5	28,5	47,3
Materias primas	7,7	2,7	11,6	3,6	–3,9	7,8	7,2	36,5	63,5	66,6
Semimanufacturas	70,5	24,7	72,3	22,7	–1,8	5,5	8,9	104,7	147,3	126,1
Semimanufacturas no químicas	29,7	10,4	23,6	7,4	6,2	6,0	9,7	93,3	126,9	95,0
Hierro y acero	8,8	3,1	9,2	2,9	–0,5	12,4	13,6	70,7	85,8	83,7
Productos químicos	40,8	14,3	48,7	15,3	–8,0	5,1	8,5	83,0	109,1	101,1
Plásticos	11,1	3,9	11,0	3,4	0,1	3,9	5,9	74,2	91,1	76,7
Medicamentos	10,7	3,8	14,0	4,4	–3,3	0,7	7,6	84,2	104,6	97,5
Bienes de equipo	57,0	20,0	65,8	20,6	–8,9	1,1	1,5	60,1	114,1	86,5
Maquinaria para la industria	14,9	5,2	17,8	5,6	–2,9	4,2	5,7	66,7	124,0	83,7
Equipos de oficina y telecomunicaciones	3,1	1,1	13,7	4,3	–10,6	0,2	10,1	12,3	22,8	22,8
Material de transporte	14,6	5,1	8,0	2,5	6,6	–3,7	–17,4	140,7	314,7	183,1
Otros bienes de equipo	24,4	8,6	26,4	8,3	–2,0	2,5	1,7	74,5	112,7	92,5
Aparatos eléctricos	12,7	4,4	12,8	4,0	–0,2	11,1	4,7	77,7	116,3	98,7
Sector automóvil	44,5	15,6	40,1	12,6	4,4	–1,5	2,7	99,8	128,5	110,8
Automóviles y motos	30,9	10,8	20,2	6,3	10,7	–4,1	5,7	130,1	240,7	152,7
Componentes del automóvil	13,6	4,8	19,9	6,2	–6,3	4,8	–0,2	68,6	65,6	68,2
Bienes de consumo duradero	4,5	1,6	8,3	2,6	–3,7	1,1	2,9	64,4	63,5	54,8
Electrodomésticos	1,3	0,5	2,4	0,8	–1,1	0,4	4,1	52,3	74,6	53,4
Muebles	2,2	0,8	3,1	1,0	–0,9	4,8	4,1	56,0	81,1	72,0
Manufacturas de consumo	28,4	10,0	36,8	11,5	–8,3	0,8	0,5	58,6	80,3	77,3
Textiles	16,9	5,9	21,5	6,7	–4,6	–0,2	1,3	57,5	80,8	78,6
Confección	12,6	4,4	16,9	5,3	–4,3	–0,2	2,1	48,8	76,1	74,5
Calzado	2,8	1,0	3,1	1,0	–0,3	–0,4	–0,1	93,2	108,8	90,3
Juguetes	1,8	0,6	2,9	0,9	–1,2	5,6	–5,6	33,9	49,9	60,3
Otras mercancías	3,9	1,4	1,2	0,4	2,7	11,7	8,6	368,8	1332,42	329,5
Total	**285,0**	**100,0**	**318,9**	**100,0**	**–33,8**	**2,9**	**5,6**	**66,8**	**93,4**	**89,4**

(1) Provisional.
X = exportaciones.
M = importaciones.
Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

El sector automovilístico fue el único cuyas exportaciones descendieron el pasado año, en concreto un 1,5 por 100. La mayor venta de componentes no pudo compensar la caída en automóviles y motos, la cual supuso una detracción de cinco décimas porcentuales a la variación total de las exportaciones españolas. Por su parte, las

exportaciones de manufacturas de consumo experimentaron un débil crecimiento, lastradas por las menores ventas de textiles y calzado, que no obstante siguen sumando más de dos tercios del sector.

En lo relativo a los productos energéticos, la evolución ascendente de sus precios provocó que por tercer año consecutivo fuera el sector con un mayor dinamismo exportador. De tal manera, el incremento del 15,1 por 100 se tradujo en una contribución de 1,1 puntos porcentuales a los 2,9 puntos de expansión exportadora total. Y de los tres sectores restantes, que en su conjunto apenas superaron el 5 por 100 del total, cabe reseñar los avances de en torno al 10 por 100 de las materias primas y del sector correspondiente a otras mercancías, si bien este último ha estado tradicionalmente sujeto a una intensa volatilidad.

Tal como sucede en 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 22,7 y 20,6 por 100 sobre el total. No obstante, mientras que en el primero las compras al exterior subieron un 8,9 por 100 apoyadas en los incrementos de alrededor del 10 por 100 de las partidas de metales y productos químicos orgánicos e inorgánicos; el aumento de las importaciones de bienes de equipo se limitó al 1,5 por 100, en lo que influyó notablemente la caída del 33 por 100 en la adquisición de aeronaves. También cabe destacar que los productos energéticos fueron, con 2,4 puntos, los mayores contribuyentes al aumento del 5,6 por 100 del conjunto de las importaciones, así como que no hubo ningún sector que experimentase un descenso del valor nominal con respecto a 2017.

A consecuencia del mayor incremento de las importaciones que de las exportaciones, la tasa de cobertura total se contrajo del 91,3 al 89,4 por 100, la ratio más baja desde 2012, si bien los distintos sectores mostraron evoluciones dispares. Así, mientras en la semimanufacturas dicha tasa bajó 3,5 puntos, en el caso de las materias primas ascendió 3,1 puntos, si bien continúa siendo el tercer sector económico más dependiente del exterior, solo por detrás del de bienes de consumo duradero y del de productos energéticos, este último con un déficit equivalente al 74,3 por 100 del total del comercio internacional español. Por su parte, la tasa de cobertura de los bienes de equipo se mantiene estable desde que entre 2013 y 2015 cayese 25,5 puntos porcentuales.

Análisis geográfico

A lo largo de 2018 las exportaciones españolas tuvieron una evolución positiva en la mayoría de las zonas geográficas, aunque en todas ellas el crecimiento fue moderado (cuadro I-25).

Por segundo año consecutivo el peso de las exportaciones a la Unión Europea experimentó una leve caída que lo situó en el 65,6 por 100 de las exportaciones totales, solamente 3 puntos por encima del mínimo histórico registrado en 2013. Entre los principales socios comunitarios destacaron los incrementos interanuales de las ventas a Francia y muy especialmente Portugal, país que se ha consolidado como cuarto

destino mundial de los productos españoles, por delante de Reino Unido. En sentido opuesto, las exportaciones a Alemania sufrieron un retroceso del valor nominal por tercera vez desde el inicio de la serie histórica, motivado principalmente por las menores ventas en el sector de la automoción.

Del resto de países del continente europeo cabe reseñar que las compras de Rusia se recuperan paulatinamente, a pesar de mantenerse las sanciones comerciales, mientras que las de Turquía descendieron un 13,9 por 100, lo que le convirtió en el país que más restó a la tasa de variación anual total (tres décimas porcentuales).

Con una expansión del 5,5 por 100, la mayor de todas las áreas, África se mantuvo por séptimo año consecutivo como el principal destino extraeuropeo de los productos españoles. A este respecto, la tradicional concentración de las ventas en el norte del continente se intensificó el pasado año, fruto de los aumentos del 30,1 y 26,6 por 100 en Egipto y Argelia. Por su parte, las exportaciones hacia Asia aumentaron un 3,6 por 100, a pesar del enfriamiento de un mercado chino que experimentó la menor subida de la década, circunstancia compensada por el incremento del 68,8 y del 15,6 por 100 de las ventas destinadas a Singapur y Corea del Sur.

Tras varios años de elevada volatilidad en su conjunto, el valor nominal de las exportaciones a Iberoamérica apenas varió con respecto a 2017, si bien ello se debió a que las fuertes variaciones de cada uno de los países se compensaron entre sí. De tal manera, mientras que las ventas a Chile y Cuba crecieron alrededor del 10 por 100, las que tenían por destino Argentina, Brasil y Perú experimentaron notables descensos. En cuanto a América del Norte, tanto el mercado estadounidense como especialmente el canadiense evolucionaron positivamente.

Por su parte, los dos mercados más minoritarios para los productos españoles, Oriente Medio y Oceanía, fueron los únicos que experimentaron retrocesos, sobresaliendo las bajadas del 41,8 y 10,4 por 100 de Jordania y Emiratos Árabes Unidos.

Procedencia de las importaciones españolas

Tal y como sucedió con las exportaciones, durante 2018 la evolución de las importaciones también fue creciente en la inmensa mayoría de áreas geográficas.

La dependencia española hacia los productos comunitarios bajó por segundo año consecutivo, si bien todavía suponen más de la mitad de las compras al resto del mundo. Mientras Alemania, Francia, Italia y Países Bajos se mantienen como los principales proveedores europeos, Portugal ha superado por primera vez a Reino Unido. Este es un claro reflejo del peso decreciente del flujo de productos británicos hacia España, menos de la mitad desde la entrada en vigor de la moneda única; tendencia opuesta a la del valor nominal de los productos polacos o checos, cuya cuota sobre el total de las importaciones españolas se ha doblado desde que entraron en la Unión Europea. En cuanto al resto de Europa cabe reseñar, por el contraste que supone con respecto a las exportaciones, el crecimiento del 16,4 por 100 de las importaciones procedentes de Turquía.

CUADRO I-25. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2018
(Miles de millones de euros)

	Exportaciones[1]			Importaciones[1]			
Áreas y países	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	Saldo
Europa	203,3	71,3	2,5	190,0	59,6	3,8	13,3
Unión Europea	187,0	65,6	2,6	171,5	53,8	3,4	15,5
Zona euro	146,8	51,5	2,7	138,4	43,4	3,3	8,4
Francia	43,0	15,1	3,2	34,5	10,8	3,4	8,5
Alemania	30,8	10,8	–0,6	40,1	12,6	3,0	–9,3
Portugal	21,1	7,4	6,3	11,6	3,6	5,1	9,5
Italia	22,7	8,0	2,2	21,1	6,6	4,5	1,6
Países Bajos	10,0	3,5	5,0	13,0	4,1	3,9	–3,0
Resto Unión Europea	40,1	14,1	2,5	33,1	10,4	3,8	7,0
Reino Unido	19,0	6,7	0,1	11,4	3,6	0,0	7,5
Polonia	5,7	2,0	3,4	5,4	1,7	4,1	0,2
Resto Europa	16,4	5,7	1,1	18,6	5,8	7,7	–2,2
Rusia	2,0	0,7	4,7	3,0	0,9	–6,2	–1,0
Turquía	4,9	1,7	–13,9	7,1	2,2	16,4	–2,2
América del Norte	14,6	5,1	3,7	14,9	4,7	–4,0	–0,3
Estados Unidos	12,8	4,5	2,6	13,2	4,1	–4,9	–0,4
Canadá	1,8	0,6	8,6	1,7	0,5	2,9	0,0
Iberoamérica	15,3	5,4	0,4	18,1	5,7	6,5	–2,8
México	4,6	1,6	–0,8	4,8	1,5	17,6	–0,2
Brasil	2,4	0,9	–3,4	4,8	1,5	18,9	–2,4
Argentina	1,2	0,4	–7,4	1,8	0,6	12,3	–0,6
Chile	1,5	0,5	11,7	1,7	0,5	–4,9	–0,2
Asia	18,0	6,3	3,6	55,4	17,4	6,4	–37,4
China	6,3	2,2	0,3	26,9	8,4	4,9	–20,6
Japón	2,5	0,9	3,3	4,1	1,3	5,2	–1,6
India	1,3	0,5	4,2	4,0	1,3	3,3	–2,7
Corea del Sur	2,0	0,7	15,6	3,1	1,0	–8,5	–1,1
Oriente Medio	8,2	2,9	–3,2	10,7	3,4	24,3	–2,6
Arabia Saudí	2,3	0,8	3,3	4,6	1,5	26,1	–2,3
Emiratos Árabes Unidos	1,6	0,5	–10,4	0,4	0,1	7,9	1,2
África	18,6	6,5	5,1	27,7	8,7	15,1	–9,2
Marruecos	8,2	2,9	2,4	6,7	2,1	5,9	1,6
Argelia	3,4	1,2	26,6	4,8	1,5	4,2	–1,4
Egipto	1,6	0,6	30,1	0,9	0,3	–16,1	0,7
Sudáfrica	1,1	0,4	–6,3	1,2	0,4	4,6	–0,1
Oceanía	1,9	0,7	–3,6	1,1	0,3	7,3	0,9
Australia	1,6	0,6	–2,4	0,7	0,2	7,4	0,9
Otros	4,6	1,6	31,9	0,2	0,0	281,9	4,5
Total mundial	**285,0**	**100,0**	**2,9**	**318,9**	**100,0**	**5,6**	**–33,8**

(1) Provisional.
Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

Por sexto año consecutivo Asia aumentó su peso como segundo origen de las importaciones españolas, pues la desaceleración de las compras procedentes de China se compensó con el fuerte ascenso de otros productores como Kazajistán, Malaisia y Taiwán. Por su parte, el aumento de los precios energéticos determinó la evolución del valor nominal de las importaciones procedentes de Oriente Medio, África y, en menor medida, Iberoamérica, pues en los tres casos se incrementaron a un ritmo superior a la media. Entre aquellos países en cuyas ventas a España predominan los hidrocarburos, sobresalen los aumentos de Brasil, Arabia Saudí, Nigeria y Libia, que aportaron 1,4 puntos porcentuales de los 5,6 puntos totales que aumentaron las importaciones nacionales.

En sentido opuesto cabe señalar la caída del 4 por 100 de las importaciones procedentes de Norteamérica, a causa del notable descenso en la compra de productos estadounidenses, especialmente aeronaves.

En 2018 España mantuvo su superávit comercial con Europa, su principal socio comercial, y Oceanía, aunque en ambos casos se redujo en más de un 10 por 100. De hecho, el saldo comercial empeoró en relación a casi todas las áreas, y muy especialmente con Oriente Medio, siendo la única excepción Norteamérica, cuya tasa de cobertura del 98,2 por 100 es la segunda más alta de la serie histórica. Bajando al detalle de países, los principales superávit se mantuvieron con socios comunitarios, tales como Portugal, Francia y Reino Unido, este último con una tasa de cobertura que en los últimos veinte años ha fluctuado del 84,2 al 165,8 por 100; mientras que, tal y como se viene repitiendo en la última década, la relación comercial que supuso un mayor déficit fue la establecida con China.

Turismo y otros servicios

Tras dos años de incrementos, en 2018 el superávit de la balanza de servicios descendió un 1,1 por 100, situándose en 54.885 millones de euros, circunstancia a la que contribuyeron tanto los servicios turísticos como los no turísticos.

En relación a los primeros, el aumento del 11,7 por 100 de los gastos de los españoles en el extranjero provocó que el saldo de los servicios turísticos cayera un 0,3 por 100. No obstante, cabe remarcar que los 82,8 millones de turistas que visitaron España supusieron un nuevo récord histórico que aumentó los ingresos procedentes de esta partida un 3,6 por 100. A este respecto, aunque todavía representen una reducida cuota ligeramente superior al 2 por 100, se observa un fuerte dinamismo del turismo asiático procedente de Japón, China, Corea del Sur, India y Filipinas; el cual conjugó un incremento del 24 por 100 con un gasto *per cápita* en torno al doble de una media establecida en 1.086 euros[198].

198. Para más información del turismo extranjero, véase el apartado 3.4.5, *Sectores productivos: servicios,* del capítulo I de esta Memoria.

En cuanto a los servicios no turísticos, el saldo positivo cayó un 3,1 por 100, a causa tanto del incremento del 46,0 por 100 en el déficit del uso de propiedad intelectual como del descenso del 49,8 por 100 en el superávit de los servicios empresariales técnicos, en este último caso al coincidir un descenso de los ingresos del 7,4 por 100 con un aumento de los pagos del 9,9 por 100 (cuadro I-26). Por el contrario, el alza del 9,6 por 100 en el saldo positivo de telecomunicaciones, informática e información consolidaron a esta partida como la más superavitaria, impulsada por su mayor inversión en intangibles, I+D y publicidad.

En esta línea, el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España,* incide en que la diferenciación, la innovación, el progreso tecnológico y el capital humano determinan fuertemente la competitividad de las exportaciones de servicios no turísticos; si bien también recalca que es precisamente en los sectores más dinámicos donde se observa una menor presencia de mujeres y una mayor temporalidad ligada al uso frecuente de los contratos por proyecto[199].

CUADRO I-26. DESGLOSE DEL SALDO DE LA BALANZA DE OTROS SERVICIOS, 2015-2018
(Miles de millones de euros)

	2015			2016			2017			2018		
Servicios no turísticos	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**	**Ingresos**	**Pagos**	**Saldo**
Transformación de bienes, mantenimiento y reparación	3,42	0,88	2,54	3,72	0,93	2,78	4,02	0,96	3,06	4,77	0,97	3,80
Transporte	13,99	12,01	1,98	14,40	12,11	2,29	15,74	13,03	2,71	16,28	12,70	3,58
Construcción	1,29	0,12	1,16	1,44	0,11	1,32	1,22	0,10	1,13	1,32	0,10	1,22
Seguros y pensiones	1,85	2,34	–0,49	1,86	2,61	–0,75	2,14	3,00	–0,86	1,93	2,87	–0,94
Financieros	3,17	3,44	–0,26	3,15	3,22	–0,08	3,25	3,15	0,09	3,19	2,98	0,21
Cargos por el uso de propiedad intelectual	1,46	4,08	–2,62	1,74	4,51	–2,77	2,09	4,48	–2,39	2,15	5,63	–3,49
Telecomunicaciones, informática e información	9,78	5,73	4,05	10,60	5,96	4,64	11,14	6,04	5,10	12,28	6,69	5,59
Innovación y desarrollo	1,23	0,63	0,60	1,35	0,64	0,71	1,45	0,77	0,67	1,58	0,93	0,65
Consultoría profesional y de gestión	5,12	4,44	0,68	5,39	4,54	0,85	6,12	4,77	1,35	7,25	5,43	1,82
Técnicos, relacionados con el comercio y otros servicios empresariales	12,69	8,26	4,43	14,62	9,49	5,13	13,87	9,86	4,00	12,85	10,84	2,01
Personales, culturales y recreativos, y bienes y servicios de las AAPP	1,50	1,40	0,11	1,51	1,63	–0,12	1,55	1,49	0,05	1,60	1,62	–0,01
Total	**55,49**	**43,31**	**12,18**	**59,76**	**45,75**	**14,01**	**62,57**	**47,66**	**14,91**	**65,21**	**50,77**	**14,44**

Fuente: Banco de España.

199. Para más información al respecto, véase el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

RECUADRO I-9. INFORME CES 1/2019 SOBRE LA EXPORTACIÓN DE SERVICIOS NO TURÍSTICOS EN ESPAÑA

El 23 de enero el Consejo Económico y Social aprobó el Informe sobre la «Exportación de servicios no turísticos en España», en el cual se hizo un balance acerca de la situación de este sector dentro del nuevo modelo productivo, así como una serie de propuestas para su mejora.

En primer lugar cabe resaltar que la trayectoria ascendente de los servicios no turísticos, a pesar de los escasos avances en cuanto a acuerdos multilaterales, es un fenómeno de carácter internacional impulsado por el proceso de terciarización de las economías desarrolladas. En el caso de España estos servicios han reflejado, entre 2008 y 2018, saldos positivos y crecientes, llegando incluso a superar los ingresos de las exportaciones de servicios turísticos. No obstante, en la última década las exportaciones españolas han perdido peso en unos mercados internacionales cada vez más competitivos, pasando de una cuota global del 3,3 al 2,6 por 100.

Entre las principales características de las empresas españolas exportadoras de servicios destacan que la inmensa mayoría de ellas (cinco de cada seis) tienen como actividad principal los propios servicios, que no están excesivamente condicionadas por su tamaño, así como que disponen de una elevada competitividad que, no obstante, debe ser reforzada en sus distintas vertientes.

En cuanto a la especialización y diferenciación se debe invertir en activos intangibles como la seguridad y el prestigio, impulsándose la imagen de marca y las estrategias de comunicación corporativas, independientemente del tamaño de la empresa. En lo referente a la innovación, debe hacerse un mayor esfuerzo público y privado en I+D, en la promoción exterior de sectores intensivos en tecnología, en la difusión internacional de la innovación, y en el apoyo a nuevas formas de organización y cooperación. Con respecto a un capital humano cuya cualificación profesional está por encima de la media, es necesario seguir atrayendo talento mediante una perspectiva de género que incremente la presencia de mujeres, así como fomentar su retención a través de programas de financiación estables que reduzcan la alta temporalidad. Asimismo, con el fin de aprovechar las ventajas de la especialización productiva y comercial, así como de las economías de escala, resulta preciso favorecer una mayor inserción de los servicios españoles en las cadenas globales de valor.

Finalmente, cabe incidir en que todas estas medidas deben enmarcarse en una estrategia pública de internacionalización en la que se amplíen los programas específicos destinados a estos servicios, y donde el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales tengan un papel central.

Rentas primarias y secundarias, y cuenta de capital

Las rentas primarias y secundarias, las cuales completan la cuenta corriente, mostraron en su conjunto un saldo negativo de 12.266 millones de euros, un 1,2 por 100 mayor al de 2017 (cuadro I-27). Esta evolución ha venido dada exclusivamente por el aumento del 9,8 por 100 en el déficit de la renta secundaria, alimentado a su vez por el incremento

CUADRO I-27. RENTA PRIMARIA Y SECUNDARIA, Y CUENTA DE CAPITAL
(Millones de euros)

Conceptos	2013	2014	2015	2016(1)	2017(1)	2018(1)
Renta primaria						
Ingresos	50.678	53.005	53.576	56.272	54.198	55.525
De la inversión	42.860	45.199	46.564	47.936	45.767	46.976
Del trabajo	2.265	2.328	2.413	2.381	2.663	2.841
Otra renta primaria	5.553	5.478	4.599	5.955	5.769	5.709
Pagos	55.970	56.376	56.474	55.216	55.406	55.811
De la inversión	54.396	54.581	53.633	52.337	52.474	52.775
Del trabajo	250	281	332	275	319	381
Otra renta primaria	1.324	1.514	2.509	2.603	2.613	2.654
Saldo	–5.292	–3.371	–2.898	1.056	–1.208	–287
Renta secundaria						
Ingresos	13.123	13.415	14.127	15.006	15.844	17.459
AAPP	2.664	3.077	2.365	3.267	3.807	4.436
Resto de sectores	10.459	10.337	11.762	11.739	12.037	13.022
Pagos	26.012	24.501	24.600	26.782	26.752	29.436
AAPP	12.757	11.920	10.885	11.910	9.904	12.121
Resto de sectores	13.255	12.582	13.715	14.872	16.848	17.318
Saldo	–12.889	–11.087	–10.472	–11.776	–10.908	–11.980
Cuenta de capital						
Ingresos	8.411	5.673	7.850	3.149	3.470	7.586
Procedentes de la UE	5.713	4.965	7.027	2.346	2.350	5.702
Pagos	1.836	624	782	607	787	1.204
Saldo	6.575	5.049	7.068	2.541	2.684	6.381

(1) Provisional.
Fuente: Banco de España.

del 26,2 por 100 en los pagos de las Administraciones públicas con destino a la Unión Europea, pues la balanza de rentas primarias enjugó prácticamente el déficit del año anterior. Por su parte, la cuenta de capital casi triplicó el superávit registrado en 2017, fruto del aumento de los fondos FEDER de 433 a 3.421 millones de euros.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

La economía española generó en 2018, según las Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales del INE, una capacidad de financiación frente al resto del mundo de 17.705 millones de euros, el 1,5 por 100 del PIB de dicho año. Este dato supone, no obstante, una disminución de seis décimas de punto porcentuales respecto a la capacidad de financiación registrada el año anterior. En términos de peso sobre el PIB, el ahorro disminuyó muy ligeramente, una décima, mientras que la inversión experimentó un avance sustancial de siete décimas.

CUADRO I-28. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2016-2018
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2016	2017	2018
Ahorro Nacional Bruto	22,6	23,0	22,9
Formación bruta de capital	20,4	21,1	21,9
Capacidad (+)/Necesidad (–) de financiación*	2,5	2,1	1,5

* El saldo no incluye las transferencias netas de capital del ratio del mercado.
Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.*

3.6.1. Posición financiera interna

En términos corrientes, el ahorro nacional bruto volvió a superar a la inversión, medida por la formación bruta de capital. Pero esta última creció en 2018 en mayor medida, un 15,9 por 100, que el ahorro, un 9,3 por 100, dando como resultado la mencionada menor capacidad de financiación.

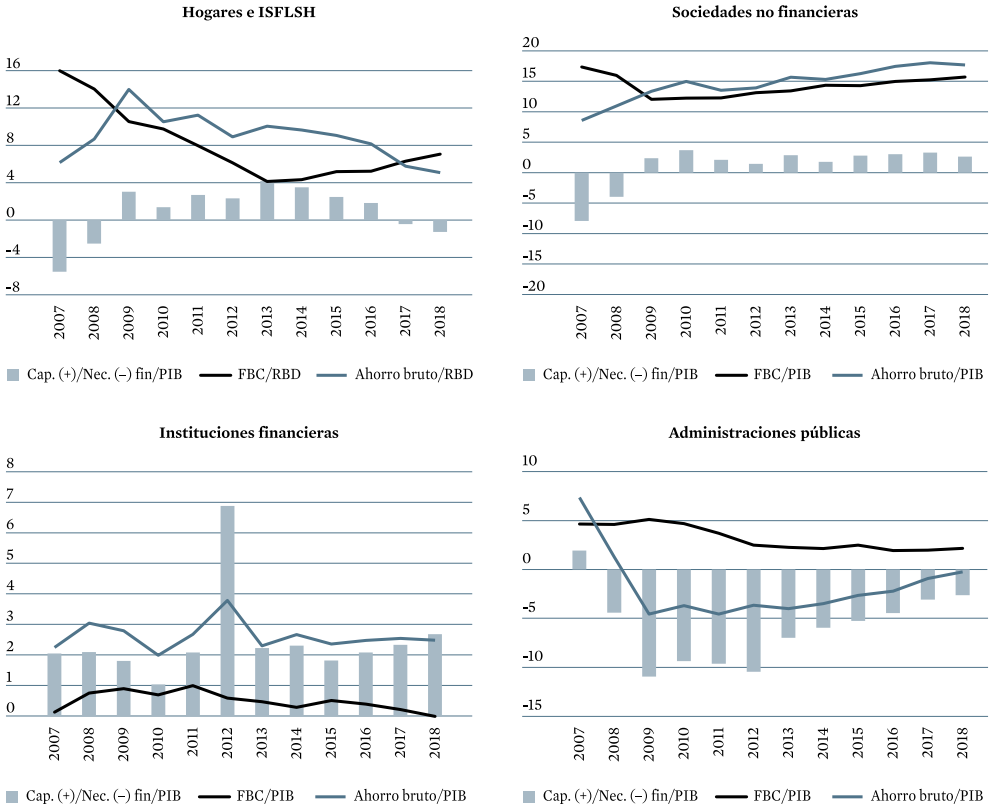
En el conjunto de 2018, los hogares registraron una tasa de ahorro de tan solo el 4,9 por 100 de su renta disponible. En efecto, esta cifra es seis décimas inferior a la del año anterior y, lo que es más destacable, supone el nivel más bajo de las últimas décadas. De hecho, hace diez años, en los momentos álgidos de la crisis económica y financiera, ante el deterioro de las expectativas se pospusieron muchas decisiones de compras de bienes, y el ahorro de los hogares llegó a alcanzar el 13,4 por 100 de su renta disponible. Ahora, en un entorno de muy bajos tipos de interés y creación de empleo, el menor ahorro de los hogares no es suficiente para financiar la inversión del sector medida por su formación bruta de capital, por lo que por segundo año consecutivo los hogares registraron en 2018 una necesidad de financiación de 14.800 millones de euros. La fuerte reducción del ahorro está también suponiendo que sus niveles de endeudamiento se reduzcan ya muy levemente.

La tasa de ahorro de los hogares en su nivel más bajo

Las empresas no financieras, por su parte, generaron en 2018 una capacidad de financiación de 31.961 millones de euros, el 2,6 por 100 del PIB, siete décimas de punto menos que el año anterior, pero que les permitió seguir reduciendo considerablemente sus niveles de endeudamiento. Dicha capacidad de financiación obedeció a un incremento de su ahorro bruto del 0,9 por 100, que fue suficiente, descontando otros gastos de capital netos, para financiar la inversión del sector, medida por la formación de capital, que creció un 6,9 por 100.

Finalmente, las Administraciones públicas presentaron una necesidad de financiación en el conjunto del año del 29.982 millones de euros, un 2,5 por 100 del PIB, frente a 35.903 millones y 3,1 por 100 del PIB en 2017. Esta menor necesidad de financiación respondió a una tasa de ahorro cada vez menos negativa y a un avance moderado de la inversión pública. En efecto, la tasa de ahorro, negativa desde el año 2009,

GRÁFICO I-32. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2007-2018
(En porcentaje)



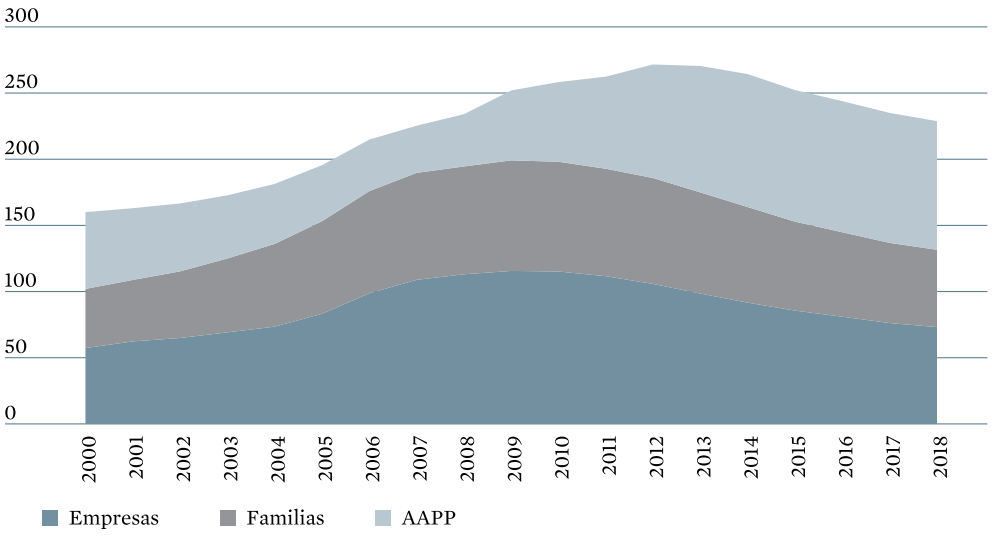
Fuente: INE, *Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.*

lo siguió siendo, pero ya solo representó en 2018 el –0,1 por 100 del PIB. La inversión pública por su parte se situó en el 2,1 por 100 del PIB, una décima más que en 2017, muy lejos todavía del 5,1 por 100 del PIB que llegó a alcanzar en 2009 en plena crisis económica.

Durante el año 2018 continuó el proceso de desapalancamiento de la economía española, situándose la deuda total acumulada en el 228,6 por 100 del PIB, 6,2 puntos porcentuales por debajo del registro del año anterior (gráfico I-33). Dicho proceso de desendeudamiento se vio favorecido por el crecimiento del PIB, los bajos tipos de interés y la continuación en el esfuerzo de desendeudamiento del sector privado, especialmente de las empresas no financieras.

Continúa el desendeudamiento de la economía española

GRÁFICO I-33. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2000-2018
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España e INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

La mayor parte de la deuda española, el 57,5 por 100, es privada, con un peso sobre el PIB del 131,5 por 100 que, en cualquier caso, supone el menor porcentaje desde el año 2003, en coherencia con el proceso de desapalancamiento iniciado por empresas y familias en 2010.

La deuda correspondiente a las empresas no financieras asciende al 73,1 por 100 del PIB, frente al 58,3 por 100 que representa la de las familias; si bien se viene observando un mayor ajuste por parte de las empresas, como muestra el hecho de que desde el máximo alcanzado en 2009, su ratio se haya reducido 42 puntos porcentuales, mientras que el de las familias lo ha hecho en 25 puntos.

Durante estos años, las empresas se habrían venido beneficiando de la posibilidad de refinanciación de sus deudas a tipos más bajos, bien a través de la renegociación de créditos o de emisiones de deuda propia. Del mismo modo, los bajos tipos de interés habrían facilitado el proceso de desendeudamiento de los hogares, habida cuenta de la elevada proporción de créditos hipotecarios ligados a tipos de interés variable. Sin embargo, por segundo año consecutivo las familias volvieron a ser demandantes de financiación en 2018, situación que, de continuar, podría confirmar el final del proceso de desendeudamiento de los hogares, lo que representa un riesgo para la evolución futura de la economía española, especialmente de cara a la normalización de la política monetaria.

Por su parte, la deuda de las Administraciones públicas continuó su lento proceso de reducción, en un entorno de descenso de los costes financieros y de crecimiento

del PIB, situándose en el 97,1 por 100 del PIB, un punto porcentual menos que en 2017. No obstante, a pesar de dicha mejora, se mantiene en niveles muy elevados, lo que, además de dificultar la inversión pública, deja un estrecho margen de actuación a las Administraciones en los próximos ejercicios, condicionando las políticas públicas a largo plazo, particularmente las vinculadas con el Estado de Bienestar.

Por tanto, a pesar del descenso de la deuda total en 2018, el elevado nivel de endeudamiento sigue constituyendo 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, aunque si esta discurre en paralelo a unos niveles de inflación superiores y a un mayor crecimiento del PIB, podría aminorar su efecto negativo sobre el nivel de deuda.

Los mercados de renta fija

La rentabilidad de la deuda pública cerró 2018 en niveles similares a los del año anterior en la mayoría de los plazos largos, al igual que la prima de riesgo de crédito soberano, la cual, aunque experimentó repuntes transitorios durante el año, finalizó el ejercicio en 118 puntos básicos, frente a 114 en diciembre de 2017.

Los tipos de interés de la deuda a corto plazo se mantuvieron en niveles próximos a los mínimos históricos alcanzados a finales de 2017, como resultado, principalmente, del mantenimiento del carácter acomodaticio de la política monetaria del BCE. De este modo, el rendimiento de la deuda pública volvió a situarse en valores negativos por tercer año consecutivo para todo el tramo corto de la curva (cuadro I-29), rebajando el coste de financiación del sector público y ejerciendo un impacto positivo sobre las cuentas del Estado, como se comentará más adelante.

Por su parte, los rendimientos de la renta fija pública de largo plazo (bonos y obligaciones) mostraron valores ligeramente positivos, salvo en el plazo de tres años, produciéndose un leve repunte de los tipos a cinco años, mientras que los de diez años cerraron el ejercicio en niveles muy similares a los del año anterior.

Cabe señalar que los tipos de interés de la deuda pública a medio y largo plazo iniciaron el último trimestre del año con alzas, por el temor a que la incertidumbre en torno a las finanzas públicas italianas pudiesen contagiarse a otras economías periféricas. Sin embargo, el acercamiento de posiciones entre el Gobierno italiano y la Unión Europea respecto a las cuentas públicas de la economía italiana y la confirmación por parte del BCE de que la política monetaria continuará siendo acomodaticia durante un periodo largo de tiempo, permitieron que los tipos volvieran a reducirse.

Finalmente, en el caso de la deuda corporativa, en 2018 se incrementaron ligeramente los rendimientos en la mayor parte de los plazos de la curva, debido principalmente a tres factores: el impacto negativo de la finalización del programa de compras de deuda corporativa del BCE, el incremento de las primas de riesgo de esta deuda y

CUADRO I-29. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2015-2018
(En porcentaje)

Conceptos	Dic.-15	Dic.-16	Dic.-17	Mar.-18	Jun.-18	Sep.-18	Dic.-18
Letras del Tesoro							
3 meses	–0,15	–0,47	–0,62	–0,55	–0,52	–0,46	–0,50
6 meses	–0,01	–0,34	–0,45	–0,46	–0,43	–0,41	–0,41
12 meses	–0,02	–0,25	–0,42	–0,42	–0,34	–0,37	–0,33
Bonos y obligaciones							
3 años	0,24	0,04	–0,09	–0,07	–0,06	0,00	–0,04
5 años	0,72	0,35	0,31	0,30	0,41	0,49	0,43
10 años	1,73	1,44	1,46	1,35	1,38	1,51	1,43

Conceptos	Dic.-15	Dic.-16	Dic.-17	Mar.-18	Jun.-18	Sep.-18	Dic.-18
Pagarés de empresa							
3 meses	0,31	0,18	0,39	0,29	0,25	0,31	0,24
6 meses	0,42	0,20	0,26	0,22	0,12	0,26	0,19
12 meses	0,53	0,15	0,19	0,24	0,18	0,36	0,07
Renta fija privada							
3 años	0,66	0,69	0,44	0,51	0,44	0,47	0,67
5 años	1,95	1,43	0,41	0,39	0,60	0,59	0,55
10 años	2,40	2,14	1,16	1,04	1,23	1,41	1,52

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín Diciembre 2018.*

la perspectiva de que la ralentización económica pudiese afectar a la evolución de los beneficios empresariales en un entorno de tipos esperados al alza.

A lo largo de 2018, la incertidumbre sobre una posible ralentización de la economía internacional, el mantenimiento de las tensiones comerciales, las dudas sobre las finanzas públicas de algunas economías europeas, la resolución del *brexit* o el endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal, fueron los principales factores que propiciaron retrocesos notables de las cotizaciones en los mercados de renta variable europeos.

Retroceso de las cotizaciones del Ibex 35

En el caso de España, el Ibex 35 acumuló en el conjunto del año unas pérdidas del 15,0 por 100, frente a una subida del 7,4 por 100 el año anterior, suponiendo la mayor caída anual desde 2010. Así, el selectivo español cerró el ejercicio con un índice ligeramente superior a los 8.500 puntos, el más bajo desde agosto de 2016, con retrocesos en el último trimestre que se extendieron a prácticamente todas las compañías y sectores, aunque especialmente en las empresas de pequeña y mediana capitalización.

El comportamiento de los mercados financieros españoles fue similar al de otras economías europeas, situándose las pérdidas del Ibex 35 en un rango medio con respecto al resto de índices europeos de referencia.

3.6.2. Posición financiera externa

En términos de balanza de pagos, la economía española, como ya se ha expresado anteriormente, fue capaz de generar por séptimo año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. Así, la suma de las balanzas por cuenta corriente y de capital arrojó un saldo positivo, aunque inferior al del año anterior.

La cuenta financiera, por su parte, presentó en 2018 un superávit de 22.341 millones de euros, lo que supone un aumento del 3,7 por 100 con respecto a 2017 (cuadro I-30). Si se excluye al Banco de España, la diferencia entre las salidas y entradas netas de capital ascendió a 37.190 millones de euros, lo que equivale al 3,1 por 100 del PIB.

Atendiendo a los diferentes sectores institucionales ajenos al Banco de España, el mayor saldo positivo correspondió a las operaciones realizadas por el resto de instituciones financieras monetarias, el cual alcanzó los 64.833 millones de euros. Cabe destacar que en 2017 esta partida fue deficitaria, debiéndose el cambio de signo principalmente a la caída en 29.587 millones de las entradas netas de capital extranjero destinado a inversión de cartera. En lo referente a las Administraciones públicas, el déficit de 24.196 millones mostrado en 2017 se agravó hasta los 30.174 millones, empujado por la entrada de 41.039 millones dirigidos igualmente a inversión de cartera. Por su parte, aunque la partida correspondiente a otros sectores

CUADRO I-30. BALANZA FINANCIERA, 2017-2018

(Millones de euros)

	2017			2018		
Conceptos	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA–VNP)	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA–VNP)
Cuenta financiera[1]	–	–	21.536	–	–	22.341
Excluido Banco de España	–	–	53.600	–	–	37.190
Inversiones directas	23.583	6.682	16.901	27.410	37.552	–10.141
Inversiones de cartera	78.599	60.403	18.196	49.144	47.607	1.537
Otras inversiones[2]	23.019	2.289	20.730	44.467	–428	44.895
Derivados financieros	–	–	–2.228	–	–	899
Banco de España	–	–	–32.064	–	–	–14.849
Reservas	–	–	3.533	–	–	2.136
Posición neta BE frente al Eurosistema	–	–	–31.266	–	–	–9.487
Otros	–	–	–4.331	–	–	–7.499
Errores y omisiones[3]	–	–	–2.659	–	–	4.699

(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.

residentes reflejó un superávit de 2.531 millones, con respecto a 2017 cayó 84.873 millones, a causa especialmente del descenso en 37.254 millones de sus inversiones de cartera en el extranjero. Finalmente, los activos netos del Banco de España frente a los no residentes disminuyeron 14.849 millones de euros, un 53,7 por 100 menos que el año anterior.

El superávit de la balanza financiera ayudó a que, tras el aumento experimentado en 2017, el saldo deudor de la Posición de Inversión Internacional Neta (PIIN) de España volviera a la senda del decrecimiento mediante una bajada de 42.210 millones de euros, situándose el montante total en 931.800 millones, equivalentes al 77,1 por 100 del PIB. A este respecto, el sector institucional que propició este movimiento fue el de las instituciones financieras monetarias, pues su saldo negativo se redujo en 84.000 millones, mientras que la posición deudora del Banco de España, las Administraciones públicas y otros sectores residentes empeoró levemente.

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.

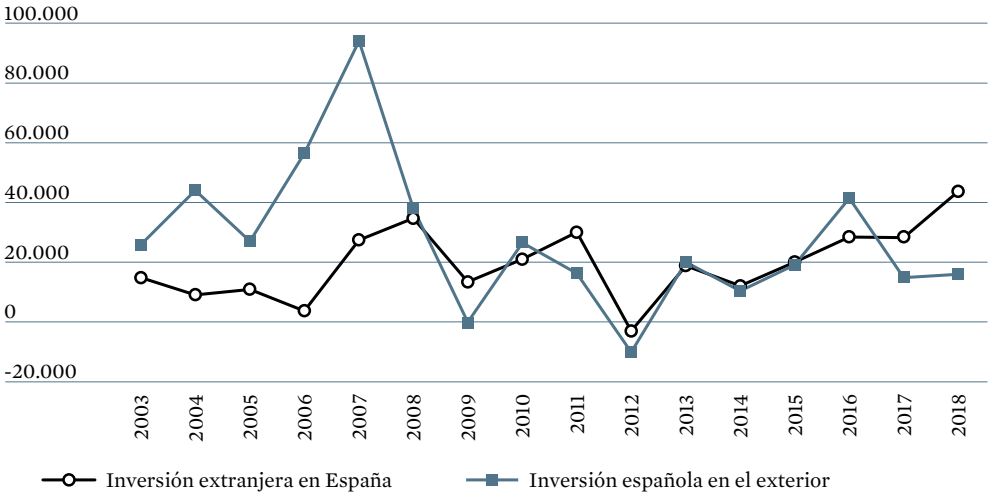
Gran aumento de la inversión extranjera directa en España...

Así, en base a esta fuente, en 2018 la inversión extranjera directa neta en España se elevó un 54,7 por 100, hasta alcanzar los 43.672 millones de euros (gráfico I-34). En ello resultó clave el aumento del 153,3 por 100 de la inversión productiva, y dentro de esta muy especialmente de la destinada a sociedades cotizadas, cuyos flujos inversores se multiplicaron por nueve llegando a los 17.562 millones de euros. Por el contrario, las inversiones netas en Entidades de Tenencia de Valores Extranjeros (ETVE[200]) experimentaron una caída del 68,7 por 100, contabilizándose 3.926 millones, que apenas supusieron el 10 por 100 del total invertido en el país.

En términos brutos, las inversiones que tienen por objeto crear nuevas instalaciones y ampliar la capacidad productiva ya existente, conocidas respectivamente como *Greenfield* y *Brownfield,* y muy valoradas por su alto impacto en la producción y el empleo, crecieron un 4,6 por 100 con respecto a 2017; mientras que las inversiones destinadas a ampliaciones de carácter no productivo (y por tanto no tan relevantes como las anteriores), cayeron un 15,0 por 100. Por otro lado, las inversiones en la compra

200. 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.

GRÁFICO I-34. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2003-2018
(Millones de euros)



Fuente: *Flujos de Inversiones Exteriores Directas 2018*. Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

de participaciones de empresas ya existentes, las cuales suponen un cambio en la titularidad de las acciones pero no en la actividad, se multiplicaron por más de cuatro, lo que aumentó su peso sobre el total del 24,7 al 59 por 100.

En función del origen geográfico último[201], la inversión productiva bruta estuvo liderada por la propia España[202] seguida de Estados Unidos, Reino Unido (aunque descendió un 19,2 por 100), Italia y Australia, destacando el hecho de que las inversiones procedentes de estos dos últimos países fueron marginales el año anterior. Y en cuanto a la distribución de las inversiones por sectores a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), aglutinando un 30,8 por 100 del total, destacaron las destinadas a almacenamiento y actividades anexas al transporte (cuadro I-31).

En lo referente a la inversión española directa neta en el exterior, esta experimentó una subida del 7,2 por 100, que la situó en los 15.917 millones de euros; aumento que se disparó al 159,8 por 100 para la inversión productiva. Diferenciando por tipo de sociedad, crecieron los flujos inversores dirigidos tanto a sociedades cotizadas como a no cotizadas, si bien en las primeras el

... y en menor medida de la inversión española directa en el exterior

201. 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.
202. Tal circunstancia se debió a una gran operación «de ida y vuelta» *(round tripping investment)*, práctica relativamente habitual mediante la cual una inversión sale de un país hacia otros de tránsito, para finalmente acabar volviendo al país de origen.

CUADRO I-31. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2018, EXCLUIDAS LAS ETVE
(Porcentaje sobre el total)

Conceptos	Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen último/destino	España(1)	32,3	México	22,9
	Estados Unidos	16,9	Paises Bajos	14,5
	Reino Unido	6,7	Estados Unidos	11,2
	Italia	5,3	Brasil	8,1
	Australia	4,8	Reino Unido	7,9
	Alemania	4,6	Argentina	7,0
Principales sectores económicos de destino	Almacenamiento y act. anexas al transporte	30,8	Servicios financieros	30,6
	Suministro de energía eléctrica y gas	8,4	Agricultura, ganadería y caza	14,2
	Construcción de edificios	8,4	Comercio al por mayor e intermediación	10,8
	Actividades inmobiliarias	6,6	Actividades inmobiliarias	5,3
	Telecomunicaciones	5,3	Suministro de energía eléctrica y gas	5,0
	Comercio al por mayor e intermediación	5,2	Actividades aux. servicios financieros	4,8

(1) Tal circunstancia se debió a una gran operación «de ida y vuelta», práctica por la cual la inversión sale de España hacia otros países de tránsito para acabar volviendo a España.
Fuente: *Flujos de Inversiones Exteriores Directas 2018*. Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

aumento se limitó al 20,4 por 100 y en las segundas fue del 217,1 por 100. En sentido opuesto las inversiones españolas en ETVE foráneas se contrajeron un 73,2 por 100, reduciendo su cuota sobre el total de lo invertido en el extranjero del 65,5 al 16,4 por 100.

En cuanto a la distribución geográfica[203] de la inversión bruta productiva española, destacan, con un peso de dos dígitos, México, Países Bajos y Estados Unidos; este último a pesar de un descenso interanual del 24,8 por 100. No obstante, el retroceso en otros países también tradicionalmente destinatarios de la inversión española, como Reino Unido, Francia y Portugal, fue incluso mayor, lo que se tradujo en una caída de las inversiones en el resto de la Unión Europea del 61,3 por 100. Por su parte, en relación a la distribución sectorial de dicha inversión nuevamente a dos dígitos de la CNAE, tres sectores concentraron más del 50 por 100 del total de la inversión productiva bruta en el exterior: los servicios financieros (exceptuados seguros y fondos de pensiones); la agricultura, ganadería y caza (con unos flujos de capital más de quince veces superiores a los de 2017), y el comercio al por mayor (exceptuados el de vehículos a motor y motocicletas).

203. En ausencia de datos acerca del destino final, la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aunque en ocasiones dichos flujos vayan dirigidos a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países.

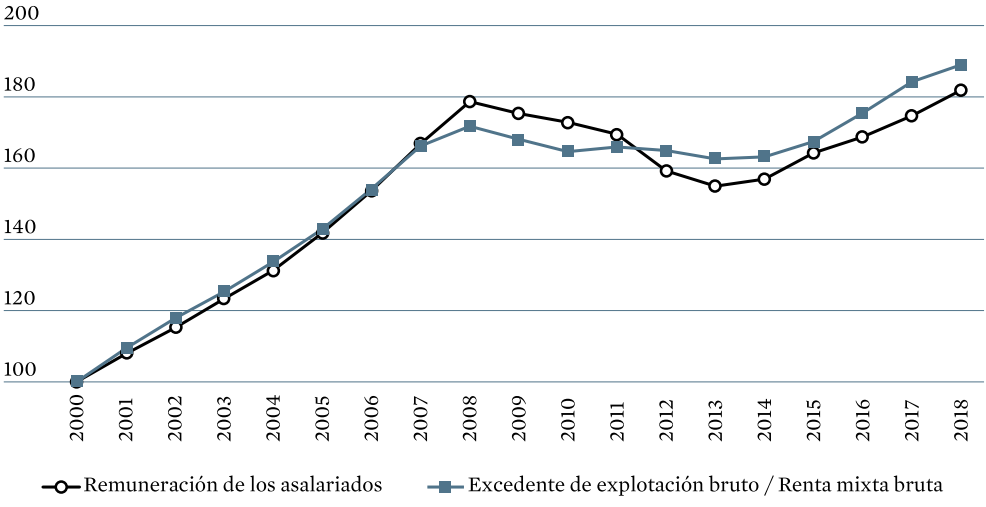
3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

En 2018, a diferencia de los dos años previos, la remuneración de asalariados[204] creció a una tasa superior a la del agregado excedente bruto/rentas mixtas brutas (EBE/RMB)[205] (4,1 frente al 2,6 por 100). Con ello, la masa salarial superó por fin ligeramente la cota máxima histórica alcanzada en 2008, en contraste con el EBE/RMB, que sobrepasó el nivel de 2008 en el año 2016 (gráfico I-35).

El aumento de la remuneración de asalariados en 2018 respondió casi en exclusiva al crecimiento del empleo asalariado (3,2 por 100 en equivalencia a tiempo completo), ya que la remuneración media por asalariado nominal apenas creció un 0,8 por 100, permaneciendo estancada en términos reales; es decir, descontando el aumento de precios de la economía mediante el deflactor del PIB.

En todas las ramas de actividad, excepto en actividades financieras y de seguros, se registró un aumento del empleo asalariado en 2018, destacando las ramas de construcción (10,4 por 100) y, en menor medida, pero también por encima de la media, en

GRÁFICO I-35. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2018
(Índice: 2000 = 100)



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

204. 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).
205. 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.

comercio, transporte y hostelería (3,8 por 100), información y comunicaciones (3,6 por 100) y actividades inmobiliarias (3,3 por 100). Es destacable además que en estas ramas de actividad, las más dinámicas en la creación de empleo, se registren aumentos de la remuneración por asalariado por encima de la media, singularmente en actividades inmobiliarias, y excepción hecha de la construcción, donde aumenta un 0,8 por 100, en línea con la media

Por su parte, en las ramas donde se registró un menor crecimiento del empleo en 2018, la remuneración por asalariado aumentó por encima de la media en actividades profesionales, científicas y técnicas, mientas que los aumentos fueron muy poco relevantes en industria, actividades financieras y de seguros, administración pública, sanidad y educación, y actividades artísticas y recreativas, o incluso negativos en caso del sector primario.

En conjunto, la remuneración media por asalariado nominal se estanca o se reduce en cinco de las diez ramas (que concentran el 55 por 100 del empleo asalariado y de la masa salarial), lo que implica caídas salariales en términos reales en estos sectores, y eso que el aumento del nivel de precios de la economía medido por el deflactor del PIB se limitó al 0,9 por 100 (cuadro I-32).

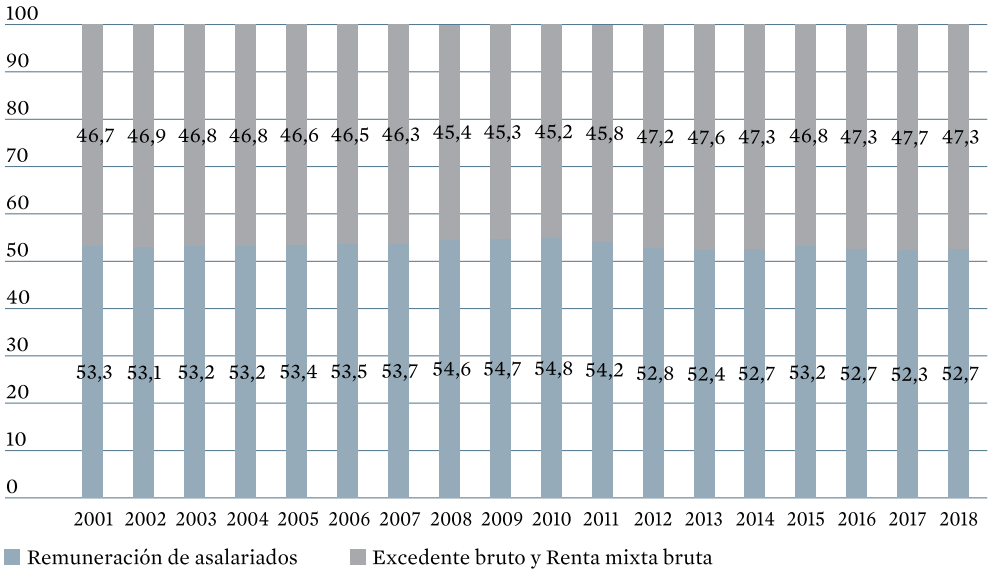
En todo caso, en 2018 la evolución más favorable de la masa salarial en términos agregados frente al excedente bruto/rentas mixtas brutas se ha traducido en un aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB a coste de los factores (del 52,3 al 52,7 por 100), rompiendo la tendencia al descenso observada en los dos años previos (gráfico I-36).

CUADRO I-32. EMPLEO ASALARIADO, MASA SALARIAL Y REMUNERACIÓN MEDIA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2018
(Tasa de variación anual)

	Estructura 2018 (% sobre el total)			Coyuntura 2018 (var. % 2018/2017)			
Rama de actividad	Asalariados	Remunerac. A	RPA (índice)	Asalariados	Remunerac. A	RPA	RPA real*
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2,9	0,9	31,1	0,5	–1,3	–1,7	–2,6
Industria	14,1	16,0	113,6	1,3	1,7	0,4	–0,5
Construcción	6,4	6,0	94,2	10,4	11,3	0,8	–0,1
Comercio, transporte y hostelería	27,9	25,4	91,3	3,8	5,2	1,4	0,5
Información y comunicaciones	3,1	4,5	144,4	3,6	7,0	3,3	2,4
Actividades financieras y de seguros	1,9	3,4	174,7	–1,4	–1,3	0,1	–0,8
Actividades inmobiliarias	1,0	1,0	102,4	3,3	8,3	4,9	4,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas	11,5	10,6	92,0	2,9	4,3	1,3	0,4
Administración pública, sanidad y educación	24,5	27,1	110,5	3,0	3,4	0,4	–0,5
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	6,8	5,1	75,7	2,1	3,1	1,0	0,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**3,2**	**4,1**	**0,8**	**0,0**

* El deflactor del PIB de 2018 fue 100,8732.
Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-36. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 2000-2018
(En porcentaje)



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

No obstante, tomando como indicador el Coste Laboral Unitario Real (CLUR), o participación salarial ajustada, la participación de los salarios en el PIB volvió a reducirse en 2018 (–0,2 por 100), manteniendo por tanto la tendencia al descenso que se observa desde 2009 (gráfico I-37).

El CLUR expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración por asalariado real)[206], y permite descontar el efecto que tiene sobre el indicador remuneración de asalariados/PIB el cambio en la tasa de asalarización, que en 2018 volvió a aumentar, situándose en la cota máxima histórica del 87,2 por 100.

Observando la serie histórica del CLUR, se ve 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 volvió a la senda descendente que se venía registrando en la fase expansiva previa a la recesión, tendencia que se ha mantenido en 2018.

206. Las relaciones contables manejadas son las siguientes:

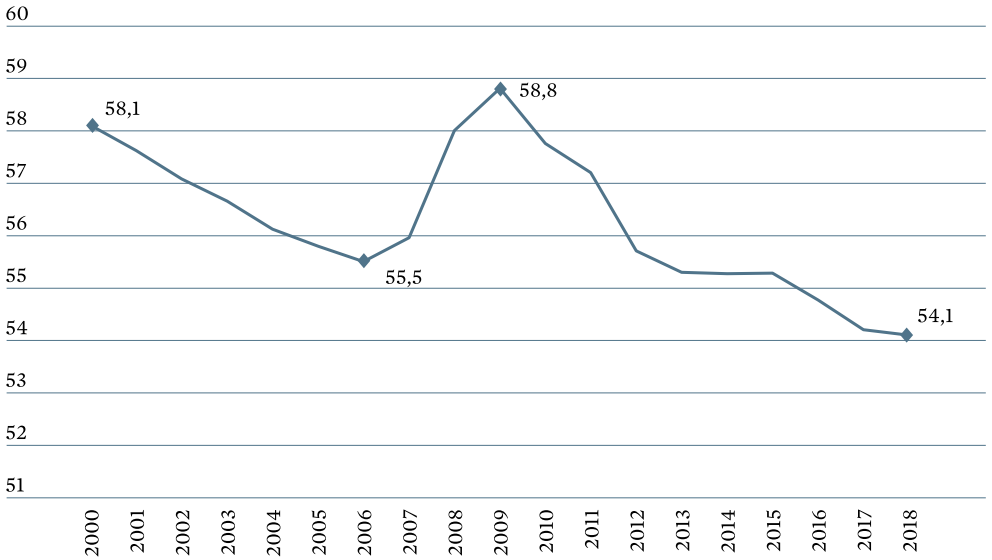
$$\frac{\text{Remuneración de salarios}}{\text{PIB}} = \frac{\text{Remuneración media por asalariado} \times \text{Número de asalariados}}{\text{Productividad por ocupado} \times \text{Número de ocupados}} =$$

$$= \frac{\text{Remuneración media por asalariado}}{\text{Productividad por ocupado}} \times \frac{\text{Número de asalariados}}{\text{Número de ocupados}} =$$

$$= \text{Coste laboral unitario real} \times \text{Tasa de asalarización}$$

GRÁFICO I-37. PARTICIPACIÓN SALARIAL AJUSTADA*, 2000-2018

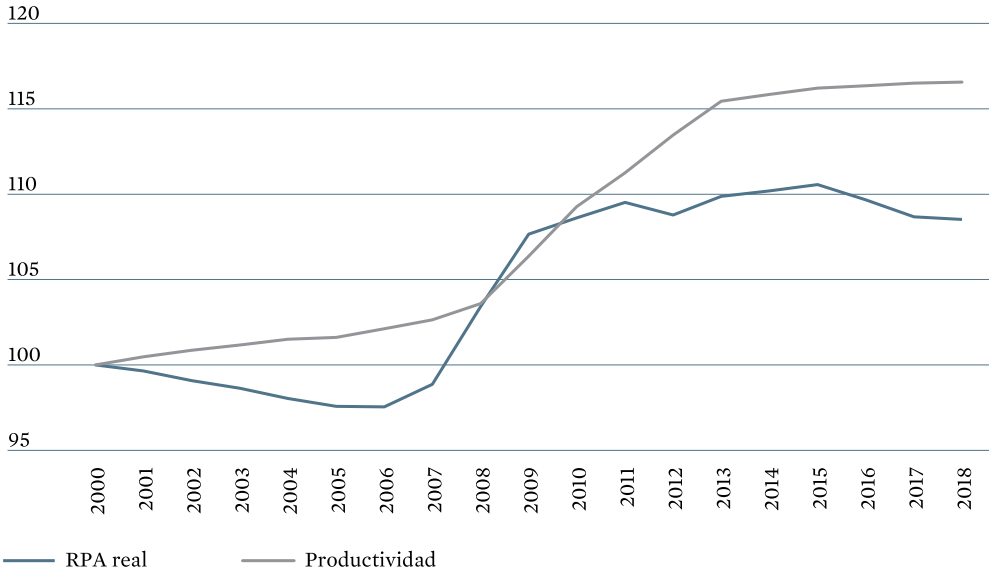
(En porcentaje)



* 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* y *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

GRÁFICO I-38. PRODUCTIVIDAD Y SALARIO REAL, 2000-2018

(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* y *Contabilidad Nacional Trimestral de España.*

Descomponiendo este indicador se observa que la tendencia a la caída a largo plazo de la participación salarial ajustada responde al desacoplamiento entre la evolución de la productividad aparente y la de la remuneración por asalariado real. Así, se observa que en el periodo de crecimiento económico previo a la crisis la productividad registraba aumentos, aunque fueran modestos, todos los años, mientras que la remuneración por asalariado real se reducía sistemáticamente, un desacoplamiento que volvió a instalarse a partir de 2010, en plena recesión, y que ha continuado hasta 2018, lo que parece confirmar que se trata de una tendencia estructural (gráfico I-38).

3.8. INFLACIÓN Y PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del Índice de Precios de Consumo (IPC), mantuvo en 2018 un crecimiento continuado, que en su mayor parte se explica por el aumento de los precios de la energía, y que se vio frenado a final de año con una ligera desaceleración en el último trimestre. La variación media anual fue del 1,7 por 100, tres décimas por debajo del valor medio alcanzado el año anterior.

El año comenzó con un crecimiento de los precios en un nivel mínimo del 0,6 por 100 en enero, aumentando desde entonces con incrementos superiores al 2 por 100 desde mayo que se prolongaron hasta octubre (gráfico I-39). En los últimos meses del año los precios iniciaron una senda de menor crecimiento, alcanzando una variación interanual del 1,2 por 100 en diciembre, seis décimas más que a principios de año, pero más de un punto por debajo del nivel registrado en los meses centrales de 2018.

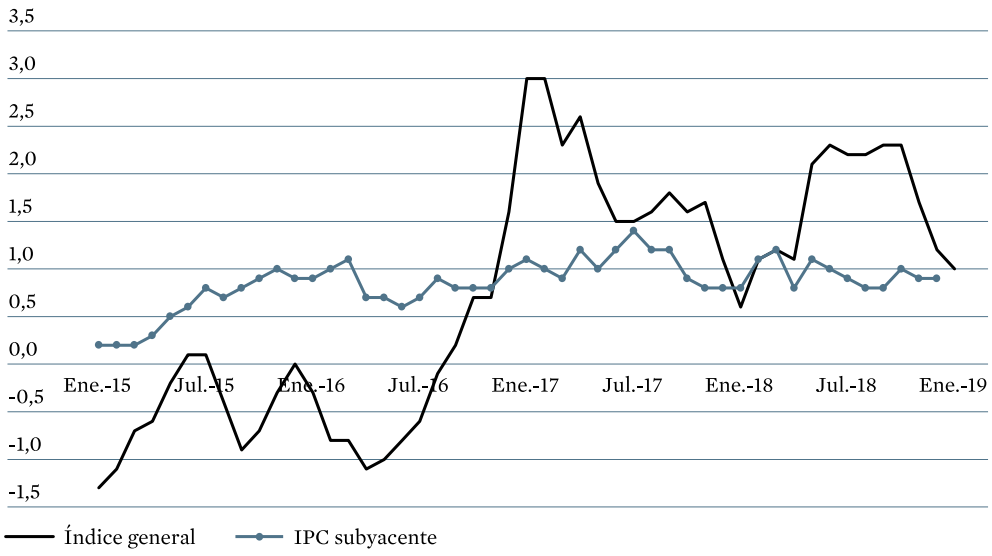
Crecimiento de los precios durante los meses centrales de 2018 y desaceleración a final de año...

La inflación no parece responder al escenario de recuperación económica y creación de empleo que podría haber derivado en un mayor crecimiento de los precios. Se constata, además, cierta pérdida de sensibilidad de la inflación española al avance de los salarios, que, en todo caso, ha sido un crecimiento moderado, de forma coherente con el aparente desacople entre la inflación y el mercado laboral que, con carácter generalizado, se está observando en las principales economías del mundo[207]. Por otro lado, ello supone un cambio estructural en la evolución de los precios, con un mayor impacto del componente de demanda.

Por su parte, el deflactor del PIB, que permite analizar la inflación que responde al aumento de los precios de los bienes y servicios producidos en el país, mantuvo

207. Distintos análisis concluyen que en España se ha reducido notablemente el peso de los precios que son sensibles al crecimiento salarial, que han pasado de representar cerca del 30 por 100 del total de la cesta en la anterior fase expansiva a algo menos del 20 por 100 actualmente, en la línea de otras economías de la zona euro donde representan menos del 10 por 100. Véase CaixaBank Research, «¿Un mayor dinamismo de los salarios supondrá una mayor inflación en España?», en *Informe Mensual,* enero de 2019.

GRÁFICO I-39. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2015-2019
(Tasa de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

CUADRO I-33. EVOLUCIÓN DEL DEFLACTOR DEL PIB, 2017-2018
(Tasa de variación interanual)

	2017				2018			
Conceptos	**I Trim.**	**II Trim.**	**III Trim.**	**IV Trim.**	**I Trim.**	**II Trim.**	**III Trim.**	**IV Trim.**
PIB pm	0,7	1,3	1,2	1,8	1,1	0,8	1	0,8
Gasto en consumo final-privado	1,9	1,9	1,4	1,4	1	1,5	2	1,9
Gasto en consumo final-AAPP	0,4	0	0,3	0,2	0,3	1	1,1	1,1
FBCF	1,4	2,3	2,3	2,6	2	1,6	2,1	1,7
Exportaciones	3,4	3,2	1,9	2,1	0,3	1,1	2	1,6
Importaciones	6,1	4,5	2,6	1	0,1	3	5,1	4,5

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

una evolución moderada durante 2018 en torno a un punto porcentual (cuadro I-33); de hecho, la media anual fue del 0,9 por 100, una décima menos que el año anterior. Descendiendo a los distintos componentes, se confirma una ligera desaceleración en el primer semestre en el deflactor del consumo privado, que se recuperó en el segundo, permitiendo compensar la desaceleración del componente de inversión, cuya media anual, del 1,8 por 100, se redujo tres décimas respecto al año anterior.

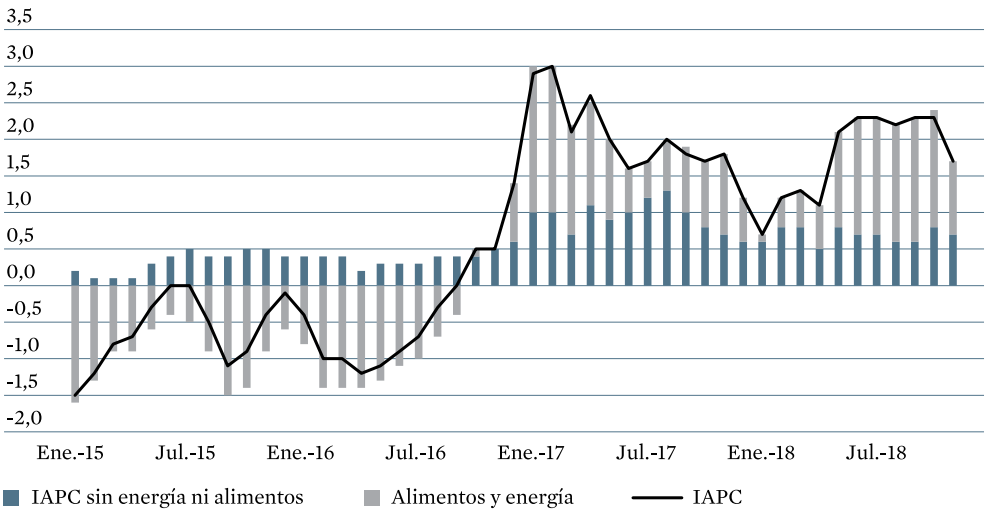
... como respuesta a la evolución de los precios del petróleo

Los precios continuaron mostrando, como en años anteriores, un patrón de crecimiento muy influido por factores coyunturales ligados al comportamiento de los precios de la energía, principalmente del petróleo, y su reflejo en los precios de carburantes y combustibles y, en consecuencia, en el componente energético (gráfico I-40).

Si bien, a principios de año, el componente de energía pareció tener menor impacto sobre el índice general, esta tendencia fue transitoria y de nuevo desde mayo la evolución del precio del petróleo se reflejó de forma acusada en el índice general —la contribución del componente de energía y alimentos de junio a noviembre fue superior a un punto y medio porcentual—. Del mismo modo, a partir de noviembre, la reducción de seis décimas en la tasa de inflación se explica por la desaceleración de los precios energéticos debido a la reducción del precio del petróleo.

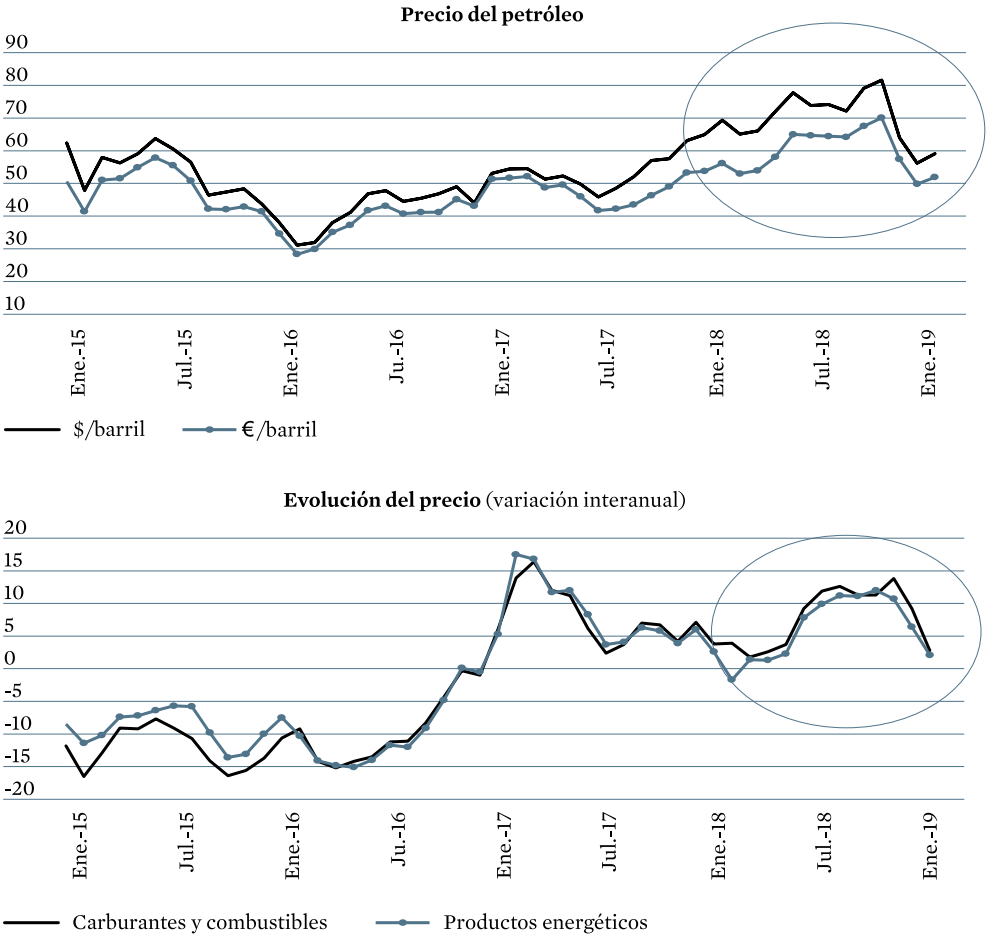
El precio del petróleo mantuvo durante 2018 la tendencia de crecimiento que había caracterizado el año anterior. El año se inició con un precio de 69,3 dólares por barril en enero, aumentando de forma continuada hasta superar los 80 dólares por barril en octubre, en valores que se remontaban a 2014 (gráfico I-41). Este nivel supuso un punto de inflexión a partir de noviembre con la caída del precio del petróleo, volviendo a niveles próximos a 60 dólares por barril.

GRÁFICO I-40. CONTRIBUCIONES A LA TASA INTERANUAL DEL IAPC, 2015-2018
(En puntos porcentuales)



Nota: desde septiembre de 2018, el Banco de España ha adoptado el Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) y la medida asociada de inflación subyacente (IAPC, excluidos energía y alimentos) como variables de referencia para el análisis de la inflación en España.
Fuente: Banco de España.

GRÁFICO I-41. PRECIOS DEL PETRÓLEO Y EVOLUCIÓN DEL IPC, 2015-2019



Fuente: Banco de España y BCE.

Por su parte, el precio del barril en euros estuvo marcado, además, por la evolución del tipo de cambio del euro frente al dólar: la apreciación en los primeros meses de 2018 continuando con la tendencia de mediados de 2017 y la depreciación a partir de entonces desde el cambio de 1,23 dólares por euro registrado en febrero. Dicha apreciación permitió, en los primeros meses del año, mitigar en parte 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, si bien la posterior depreciación de la divisa comunitaria en un contexto de continuo aumento del precio del petróleo también se reflejó con mayores aumentos en el precio del barril en euros.

El tipo de cambio es un componente clave en la determinación de los precios, dado que los cambios en la cotización se transmiten a los precios de importación y de ahí

a los precios de producción y consumo y, en última instancia, al índice general. En este sentido, las variaciones del tipo de cambio pueden añadir presión inflacionista como en el caso de la economía española, que es más sensible a los movimientos del tipo de cambio y a su impacto en los precios de importación, constatándose que esta traslación se ha incrementado en los últimos años por el mayor peso del componente energético, más volátil y con elevado contenido importado[208].

Y su impacto en los precios energéticos

La evolución de los precios del petróleo tuvo su reflejo directo en el precio de carburantes y combustibles (gráfico I-41). A principios de año se registró un crecimiento reducido de estos precios (el 1,8 por 100 en febrero); posteriormente se aceleraron hasta alcanzar variaciones superiores al 11 por 100 en los meses de verano y, a partir de ahí, registraron incrementos menores hasta diciembre, cerrando el año con una variación del 2,8 por 100. En media anual, el crecimiento fue del 7,8 por 100, solo una décima menos que el año anterior.

Este comportamiento se observó igualmente en el precio de los productos energéticos, que, después de empezar el año con una variación negativa del 1,7 por 100 y alcanzar máximos superiores al 11 por 100 a finales de verano, finalizaron 2018 con un crecimiento del 2,1 por 100.

En este contexto, además, los precios de la electricidad mantuvieron un ritmo de crecimiento elevado, destacando los crecimientos máximos de agosto y septiembre, del 10,8 y 13,7 por 100, respectivamente. Asimismo, los precios del gas registraron crecimientos importantes a principio y final de 2018, hasta el 11,5 por 100 en noviembre; si bien en los meses centrales del año mantuvieron variaciones por debajo del 2,5 por 100 e incluso negativas, resultando un crecimiento medio del 5 por 100.

La inflación subyacente mantuvo un comportamiento estable a lo largo del año

Por su parte, la inflación subyacente, que excluye del cálculo del IPC los precios de los alimentos no elaborados y la energía, y refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, mantuvo un comportamiento bastante estable a lo largo del año, en torno al 1 por 100, alcanzando un crecimiento medio anual del 0,9 por 100, cifra que registró también en

208. La magnitud del efecto de los movimientos del tipo de cambio sobre los precios depende, además, del origen de los mismos, bien por el crecimiento relativo entre la zona euro y Estados Unidos o la política monetaria diferencial, o bien por otros factores exógenos como la mayor o menor confianza de los mercados en dichas economías. De hecho, la apreciación de principios de año respondía al mayor crecimiento relativo de la zona euro, mientras que la depreciación posterior se explicaba por la menor confianza de los mercados en la divisa europea y el menor crecimiento relativo de la economía de la zona euro respecto a Estados Unidos. Véase Banco de España, «La evolución reciente del tipo de cambio del euro y su impacto sobre la inflación en la economía española», en *Boletín Económico* 4/2018. En este contexto tiene cabida también el interés reciente sobre dar un mayor valor al papel internacional del euro, especialmente en relación con los precios energéticos, que eliminaría la influencia adicional del tipo de cambio. Véase apartado 2.2 de esta Memoria.

diciembre, manteniendo la senda de estabilidad en torno a un punto porcentual que se viene observando en los tres últimos años.

El comportamiento diferencial entre el IPC y la inflación subyacente se explica principalmente 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 1,1 por 100; 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 el dinamismo de la actividad económica y de creación de empleo no termina de trasladarse a la evolución de los precios, como se ha señalado anteriormente.

Por otra parte, de los tres grupos que componen el índice subyacente, fueron principalmente los precios de los servicios los que marcaron su ritmo de variación durante el año. No obstante, los menores precios de los alimentos elaborados y, sobre todo, de los bienes industriales sin productos energéticos, permitieron que las tasas de crecimiento de la inflación subyacente fuesen más reducidas.

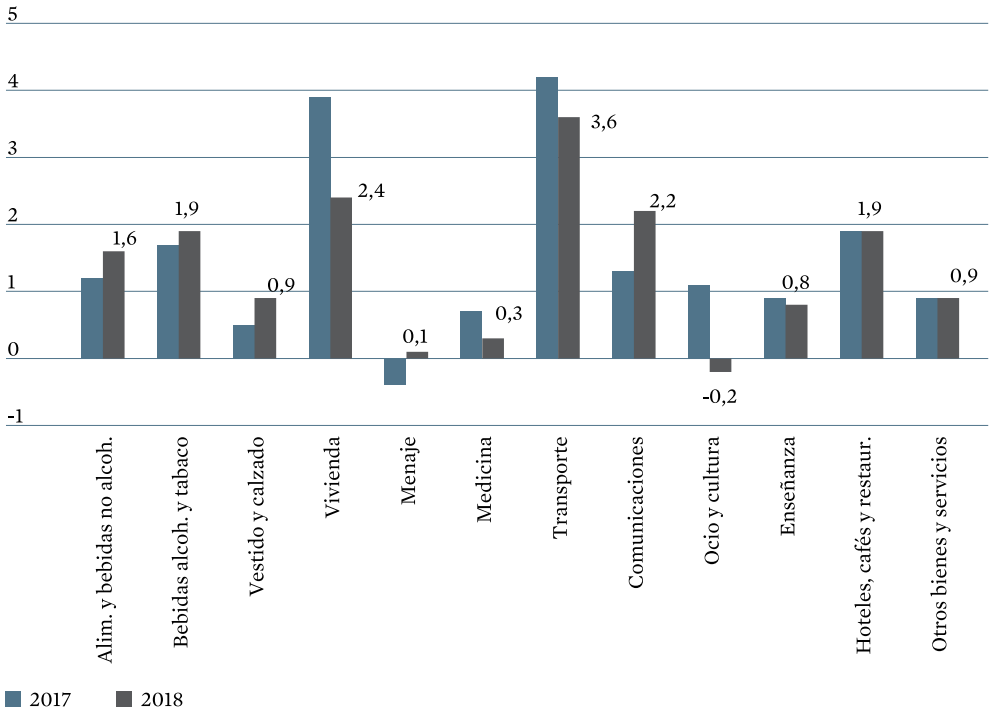
Prácticamente todos los componentes del IPC mostraron tasas de variación media positivas, excepto ocio y cultura. Vivienda y transporte fueron los componentes cuyos precios crecieron más, principalmente por el aumento del coste del petróleo y su traslado a los precios de carburantes y combustibles y productos energéticos, si bien el crecimiento medio fue algo menor que el año anterior, del 3,9 al 2,4 por 100 en el primer caso y del 4,2 al 3,6 por 100 en el segundo (gráfico I-42).

Componentes, grupos y rúbricas del IPC

Atendiendo a los grupos especiales (gráfico I-43), se puede destacar que los precios de los alimentos no elaborados —que son, junto a los de los productos energéticos ya analizados, los más volátiles al estar influidos por las condiciones meteorológicas—, iniciaron el año siguiendo la tendencia de desaceleración que venían registrando desde octubre de 2017, hasta alcanzar un punto de inflexión en febrero con una variación nula. A partir de ahí, presentaron crecimientos continuados hasta el máximo del 5,4 por 100 de junio, desde donde nuevamente empezaron a desacelerarse de forma continuada, y cerraron el año con un incremento del 3,2 por 100, dos décimas por encima de la variación media anual.

Los precios de los alimentos elaborados registraron crecimientos superiores al 1 por 100 en los primeros meses, y aunque se desaceleraron a lo largo del año hasta alcanzar una variación del 0,5 por 100 en diciembre, principalmente por la caída en los precios de aceites y grasas, la variación media anual fue del 0,9 por 100. Por su parte, los precios de los bienes industriales sin productos energéticos registraron una variación anual media nula, con crecimientos negativos en algunos meses y repuntando tan solo a partir de octubre.

GRÁFICO I-42. COMPONENTES DEL IPC, 2017-2018
(Tasa de variación media)



Fuente: INE.

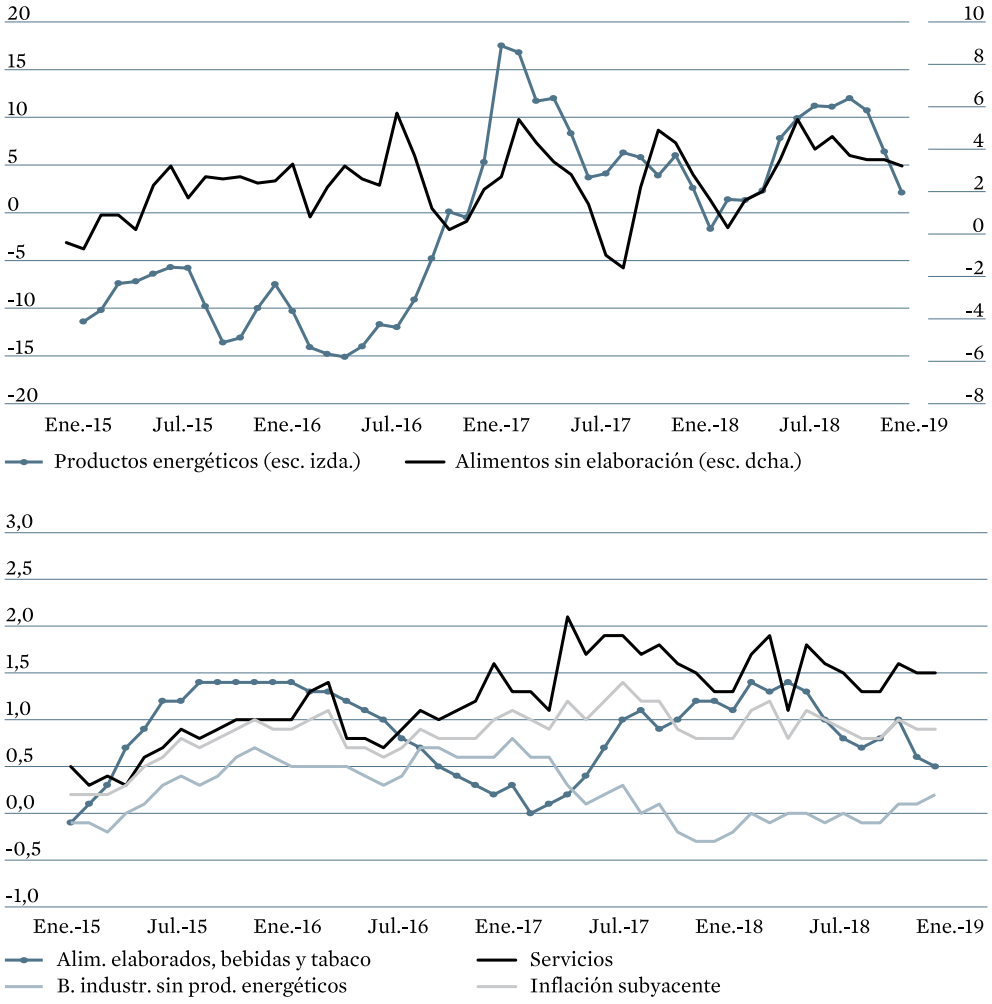
En el caso de los precios de los servicios, estos registraron una ligera volatilidad a lo largo del año, en el entorno del 1,5 por 100, que fue además su variación media anual. Los incrementos más acusados en marzo por la Semana Santa (frente al año anterior que fue en abril) y los meses de verano por el turismo en el periodo vacacional, respondieron principalmente al incremento en los precios de los paquetes turísticos, precios que cayeron en los meses finales del año.

El Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) en España mantuvo una evolución paralela a la del IPC, con crecimientos muy moderados a principios de año que se fueron acelerando progresivamente en los meses centrales, con tasas superiores al 2 por 100 para desacelerarse en los últimos meses, cerrando el año con una variación interanual del 1,2 por 100. La tasa media anual del IAPC para 2018 fue del 1,7 por 100, tres décimas menos que el año anterior (gráfico I-44).

Diferencial negativo frente a la UEM durante gran parte del año

La evolución de los precios en el conjunto de la UEM siguió la misma tendencia, si bien en el inicio y final de año las tasas de crecimiento registradas fueron ligeramente

GRÁFICO I-43. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC
(Tasa de variación interanual)

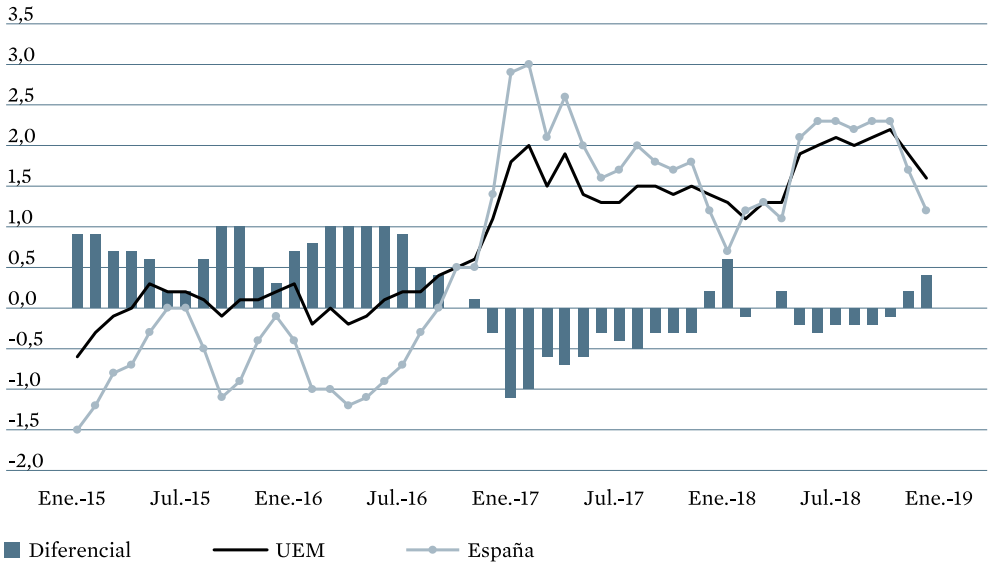


Fuente: INE.

más elevadas que en España; la tasa de variación interanual en diciembre fue del 1,6 por 100, cuatro décimas superior a la española. En cambio, la variación media anual fue igual, del 1,7 por 100.

Precisamente, este comportamiento diferencial en los primeros y últimos meses del año derivó en un crecimiento de los precios en España menor que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación positivo, frente a los meses centrales del año, cuando los precios crecieron más en España y el diferencial se tornó negativo, aunque se mantuvo en niveles reducidos.

GRÁFICO I-44. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2015-2019
(En tasa de variación y puntos porcentuales)



Nota: un diferencial positivo refleja ganancias de competitividad-precio de la economía española frente a la UEM, mientras que un diferencial negativo significa pérdidas de competitividad.
Fuente: Eurostat.

Lo que subyace a este comportamiento diferencial en distintos momentos del año tiene que ver con la mayor dependencia energética de la economía española frente a la UEM y, en consecuencia, el mayor impacto derivado del crecimiento de los precios del petróleo y su mayor traslado al resto de componentes en los meses centrales del año. De ahí que sea 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.

La inflación subyacente mantuvo un comportamiento moderado a lo largo del año, en torno a un punto porcentual en el caso de España y del 1,2 por 100 en la UEM. Así, el diferencial respecto a la zona euro se mantuvo positivo prácticamente todo el año, aunque en niveles reducidos, entre una y dos décimas.

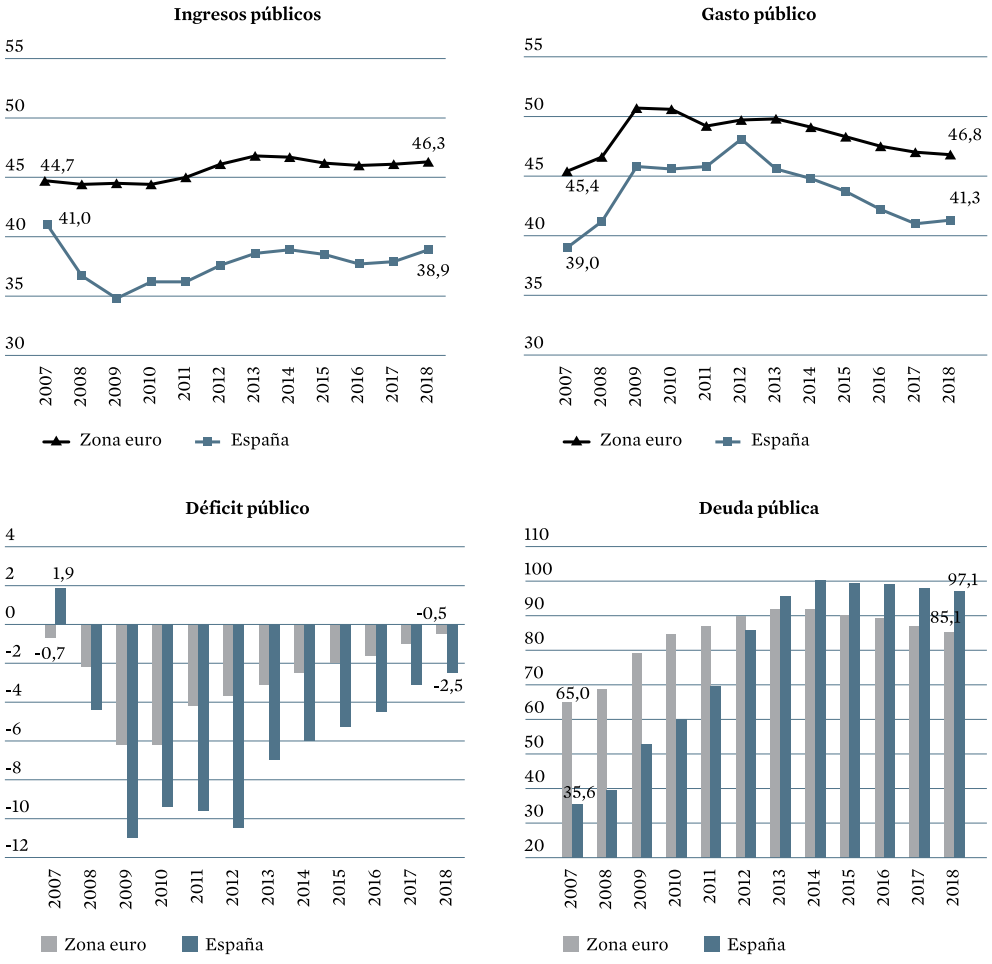
Respecto a sus principales competidores, España registró precios superiores a Italia —diferencial negativo— y menores a Francia —diferencial positivo— durante todo el año, mientras que con Alemania el diferencial siguió la tendencia de la UEM, positivo a principio y final de año, y negativo en los meses centrales, con lo que esto supone en términos de competitividad nominal.

3.9. SECTOR PÚBLICO

En 2018 continuó la tendencia sostenida a la reducción del déficit público iniciada en 2013, situándose en el 2,5 por 100 del PIB, una cota que, por ser inferior al 3,0 por 100,

implica la salida de España de la vertiente correctiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en la que permanecía en solitario. Este resultado se logró porque los ingresos públicos aumentaron a una tasa sensiblemente superior a la del gasto público, aunque en ambos casos por encima del PIB nominal, por lo que aumentó el peso de estas magnitudes en términos de PIB, reduciéndose ligeramente la distancia con el promedio de los países de la zona euro. Con todo, el sector público español sigue manteniendo una dimensión relativa muy modesta, tanto en términos de ingresos como de gasto público. Especialmente abultada sigue siendo la diferencia con la zona euro en relación con los ingresos públicos, de 7,4 puntos de PIB, lo que sitúa a España a la cola de los Estados miembros en este indicador, solo por delante de Malta, Lituania, Letonia e Irlanda (gráfico I-45).

GRÁFICO I-45. INDICADORES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2007-2018
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Eurostat.

Por su parte, el peso de la deuda pública en el PIB mantuvo la senda levemente descendente iniciada en 2015, aunque se situó, por sexto año consecutivo, por encima del promedio de la zona euro y muy alejada del nivel de referencia del 60 por 100 que establece como tope la legislación de estabilidad presupuestaria.

3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2018

En 2018 aumentaron los ingresos públicos un 6,2 por 100, incrementando un punto su peso en el PIB hasta el 38,9 por 100. Por su parte, el crecimiento del gasto público fue del 4,2 por 100, lo que supuso un aumento de su peso en el PIB de tres décimas, hasta el 41,3 por 100. Estas dinámicas permitieron reducir el déficit público en 5.921 millones de euros, hasta el 2,5 por 100 del PIB (cuadro I-34).

Por otra parte, las ayudas a la banca[209] ascendieron en 2018 a 78 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. Concretamente, las ayudas netas a instituciones financieras durante el periodo 2008-2018 suman ya un total de 48.500 millones de euros de gasto, un monto equivalente al 4,0 por 100 del PIB de 2018.

Gastos e ingresos no financieros de las Administraciones públicas

Comenzando por el lado del gasto público, responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100, algunas partidas registraron incrementos muy superiores al PIB nominal, que fue del 3,6 por 100. Destacan las transferencias de capital, que crecieron un 48 por 100, por efecto en gran medida del coste del rescate de diversas autopistas de peaje, que ascendió a 2.357 millones de euros. También aumentaron sensiblemente las aportaciones al sistema de recursos propios de la Unión Europea (27,6 por 100), así como la inversión pública (10,6 por 100), fundamentalmente por el crecimiento de las «Inversiones Financieramente Sostenibles», financiadas con el superávit de las Corporaciones locales; aumento este último que, no obstante, dista mucho de compensar el desplome experimentado por esta partida desde el inicio de la crisis, como se detallará en el epígrafe siguiente. Por su parte, las prestaciones sociales aumentan un 4,2 por 100, recogiendo el aumento del número de pensiones, del efecto sustitución, de la revalorización general de las mismas conforme al IPC y de la mejora de las pensiones de viudedad.

209. 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-34. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2017-2018
(SEC-2010 y Protocolo de Déficit Excesivo)

	2017		2018		Variación	
Conceptos	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**% PIB**	**Mill. euros**	**%**
Ingresos no financieros	**442.223**	**37,9**	**469.538**	**38,9**	**27.315**	**6,2**
Ingresos corrientes	436.867	37,5	461.879	38,2	25.012	5,7
Cotizaciones sociales(1)	143.056	12,3	150.114	12,4	7.058	4,9
Impuestos sobre la producción(2)	135.242	11,6	141.884	11,7	6.642	4,9
Impuestos sobre la renta	114.269	9,8	124.590	10,3	10.321	9,0
Otros impuestos corrientes	4.347	0,4	4.406	0,4	59	1,4
Cobros por bienes y servicios(3)	24.794	2,1	24.798	2,1	4	0,0
Rentas de la propiedad(4)	7.244	0,6	7.591	0,6	347	4,8
Transferencias corrientes recibidas(5)	7.915	0,7	8.496	0,7	581	7,3
Ingresos de capital	5.356	0,5	7.659	0,6	2.303	43,0
Impuestos sobre el capital	5.743	0,5	5.503	0,5	–240	–4,2
Transferencias de capital recibidas(6)	2.822	0,2	5.914	0,5	3.092	109,6
Ajuste por recaudación incierta	–3.209	–0,3	–3.758	–0,3	–549	17,1
Gastos no financieros	**478.126**	**41,0**	**499.520**	**41,3**	**21.394**	**4,5**
Gastos corrientes	447.616	38,4	463.558	38,4	15.942	3,6
Remuneración de asalariados	123.045	10,5	127.017	10,5	3.972	3,2
Consumos intermedios	58.817	5,0	60.634	5,0	1.817	3,1
Impuestos sobre la producción	505	0,0	508	0,0	3	0,6
Transferencias sociales en especie	30.014	2,6	30.863	2,6	849	2,8
Prestaciones sociales	177.711	15,2	185.093	15,3	7.382	4,2
Subvenciones a la producción	12.088	1,0	12.108	1,0	20	0,2
Intereses y otras rentas de la propiedad	29.828	2,6	29.763	2,5	–65	–0,2
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	8.082	0,7	10.314	0,9	2.232	27,6
Otras pagos corrientes(7)	7.526	0,6	7.258	0,6	–268	–3,6
Gastos de capital	30.510	2,6	35.962	3,0	5.452	17,9
Formación bruta de capital(8)	22.975	2,0	25.414	2,1	2.439	10,6
Transferencias de capital(6)	6.863	0,6	10.154	0,8	3.291	48,0
Adquisición neta activos no financieros no prod.	672	0,1	394	0,0	–278	–41,4
Capacidad (+) necesidad (–) financiación	**–35.903**	**–3,1**	**–29.982**	**–2,5**	**5.921**	**–16,5**
Pro Memoria: PIB nominal	*1.166.319*	*100,0*	*1.208.248*	*100,0*	*41.929*	*3,6*

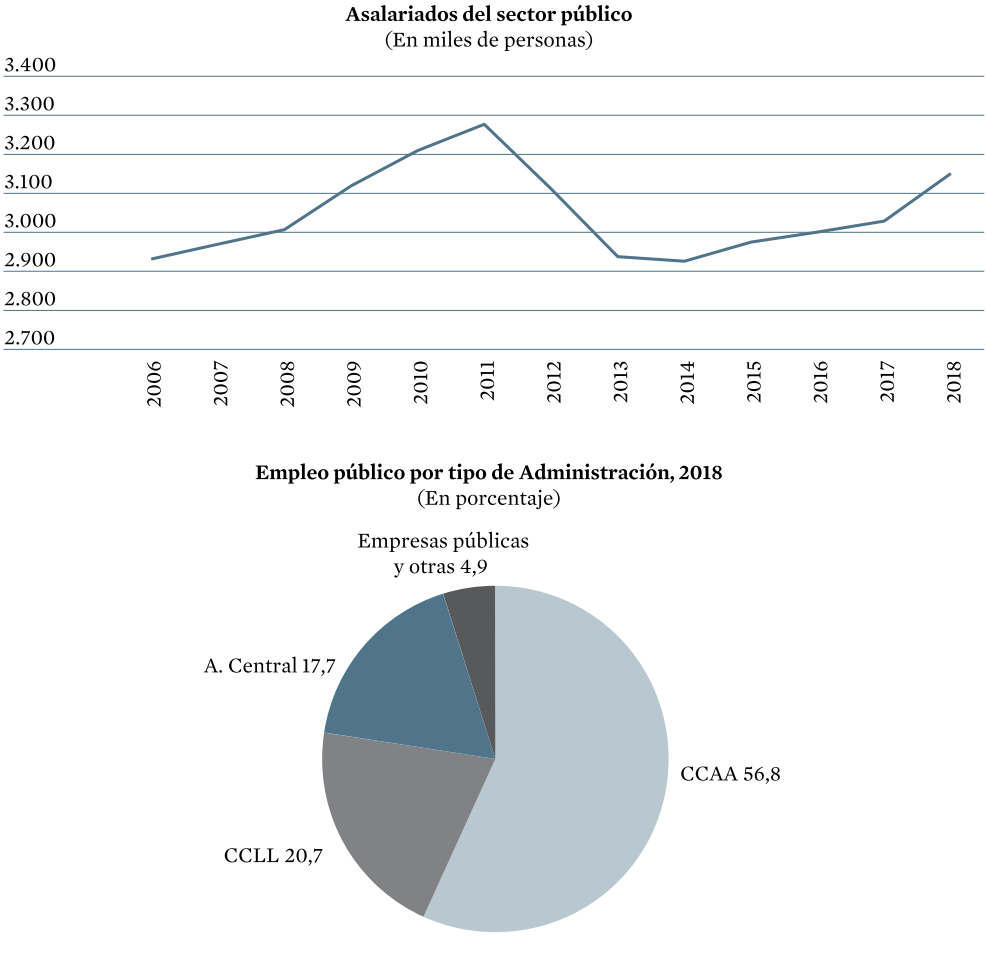
(1) Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas.
(2) Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción.
(3) Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos 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: Ministerio de Hacienda.

El resto de las partidas importantes de gasto, o bien aumentan a tasas inferiores al PIB o bien se reducen. Entre las primeras se encuentran las que integran el consumo público. Así, la remuneración de asalariados aumenta un 3,2 por 100, recogiendo tanto el

incremento salarial del 1,75 por 100, como el aumento del empleo público que, en términos EPA, creció un 4,0 por 100 en 2018, continuando la tendencia ascendente iniciada en 2015 (gráfico I-46). Por su parte, los consumos intermedios, es decir, las compras de bienes y servicios que las Administraciones públicas incorporan a la producción de bienes y servicios públicos, crecen un 3,1 por 100; mientras que las transferencias sociales en especie, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas y responden al gasto en farmacia y conciertos sanitarios y educativos, crecen un 2,8 por 100.

Entre las partidas de gasto que se reducen están, por un lado, los pagos por intereses de la deuda, que caen un –0,2 por 100 a pesar del aumento de la deuda pública, porque persisten condiciones financieras muy favorables, y, por otro lado, la rúbrica

GRÁFICO I-46. EMPLEO PÚBLICO: EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA, 2006-2008



Fuente: INE, EPA.

de «Otros pagos corrientes» (–3,6 por 100), que acusa la reducción de las aportaciones a la cooperación internacional.

En lo que atañe a la evolución de los ingresos no financieros, de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales, crecieron en 2018, en términos de contabilidad nacional, un 6,2 por 100, claramente por encima del PIB nominal, destacando, por su importancia relativa, el aumento de ingresos impositivos, tanto sobre la renta (9,0 por 100) como sobre la producción (4,9 por 100). También las cotizaciones sociales aumentaron por encima del PIB (4,9 por 100), fundamentalmente por el incremento de la afiliación y, en menor medida, por el aumento de las bases máxima y mínima de cotización del régimen general. Destaca, asimismo, el aumento de las transferencias de capital recibidas (109,6 por 100), que recoge el notable crecimiento de los Fondos Estructurales recibidos por las comunidades autónomas, que en el pasado ejercicio se habían desplomado.

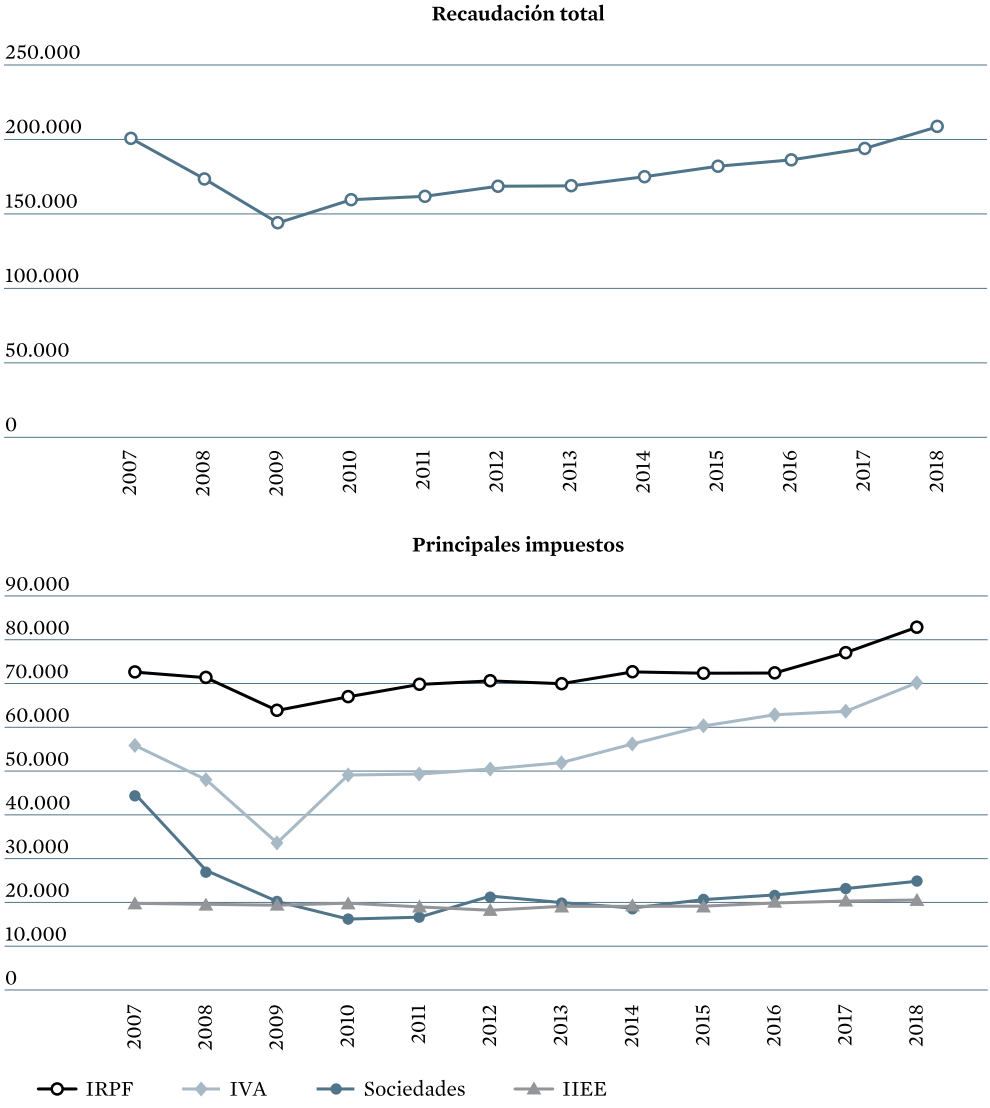
La evolución de las principales figuras tributarias a partir de la información desagregada de recaudación que ofrece la AEAT revela que en 2018, como en años anteriores, aumentaron las bases imponibles ligadas a la renta y al gasto, lo que, en ausencia de cambios normativos relevantes con incidencia en el ejercicio 2018, muestra que el principal motivo del aumento de la recaudación impositiva en términos de contabilidad nacional ha respondido a factores cíclicos.

En términos de caja, en 2018 la recaudación total por impuestos estatales creció un 7,6 por 100, una tasa que permitió superar el máximo registrado en 2007, a pesar de no haberse recuperado todavía los niveles de empleo y de consumo de entonces (gráfico I-47). No obstante, el aumento de los ingresos tributarios se vio afectado por los cambios en los plazos de presentación del IVA de los contribuyentes acogidos al sistema de Suministro Inmediato de Información (SII), que significó un desplazamiento de ingresos de 2017 a 2018. Si se descuenta este efecto, el crecimiento de los ingresos impositivos en 2018 en términos homogéneos se limita al 6,0 por 100.

Por figuras tributarias, la recaudación por IRPF aumentó un 7,6 por 100, gracias, sobre todo, al aumento de las rentas salariales y de las pensiones en la segunda mitad del año. También crecieron notablemente los pagos fraccionados de las empresas personales y las rentas del capital mobiliario, rompiendo la tendencia de años anteriores, si bien su impacto en el aumento de la recaudación total es limitado. Por su parte, la recaudación del impuesto sobre sociedades aumentó un 7,3 por 100, un resultado que se produjo gracias al buen comportamiento de los beneficios, sobre todo de los grupos consolidados, que registraron un notable crecimiento de los pagos fraccionados. 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[210],

210. En el caso del IVA, ya en 2014 se alcanzó la recaudación máxima registrada en 2007, mientras que en el del IRPF fue en 2017 cuando se superó el máximo de 2007.

GRÁFICO I-47. RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS, 2007-2018
(Millones de euros en términos de caja)



Impuesto	Tasas de variación (%)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IRPF	15,6	-1,8	-10,5	4,9	4,2	1,3	-0,9	3,9	-0,4	0,1	6,4	7,6
Sociedades	20,5	-39,1	-26,1	-19,8	2,5	16,6	-7,0	-6,2	10,3	5,0	6,8	7,3
IVA	2,2	-14,0	-30,1	46,2	0,4	-1,5	2,9	8,2	7,4	4,2	1,3	10,3
Impuestos especiales	6,4	-1,1	-1,1	2,4	-4,2	-1,4	4,7	0,2	0,2	3,8	2,2	1,1
Resto*	24,5	-5,0	-2,2	5,8	-5,5	-5,8	1,4	4,9	14,7	-1,3	3,9	4,8
Total	**11,9**	**-13,6**	**-17,0**	**10,8**	**1,4**	**1,4**	**0,2**	**3,6**	**4,0**	**2,3**	**4,1**	**7,6**

* Incluye recaudación del I. renta de no residentes, I. patrimonio, resto de impuestos directos; I. sobre primas de seguros, I. sobre tráfico exterior, exacción azúcar y resto de impuestos indirectos.
Fuente: AEAT.

lo que implica, en comparación con el dato de 2007, una pérdida de 19.985 millones de euros, equivalente al 1,7 por 100 del PIB. Por lo que respecta a los impuestos indirectos, la recaudación del IVA creció un 3,9 por 100, descontando el efecto de los cambios en el SII, mientras que los ingresos por Impuestos Especiales aumentaron tan solo un 1,1 por 100, una moderación que se registró en todas las figuras.

En el ámbito tributario, cabe reseñar la apertura de dos procedimientos de infracción a España por parte de la Comisión Europea. Uno, porque considera que son demasiado restrictivas las condiciones que establece la legislación española para que las empresas, en caso de escisión, se puedan acoger al régimen especial de reestructuraciones empresariales del impuesto sobre sociedades, que implica el diferimiento del pago del impuesto. Y dos, también en el ámbito de la fiscalidad empresarial, para que aplique en su totalidad las normas de la Unión Europea relativas a los informes país por país exigidas a los grupos de empresas multinacionales.

Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas

Como queda reflejado en el cuadro I-35 las corporaciones locales mantuvieron su saldo superavitario en 2018, 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 (–0,6 puntos) y de las comunidades autónomas (–0,2 puntos). Por su parte, la Seguridad Social mantiene un déficit del 1,4 por 100 del PIB.

Todas las comunidades, salvo Baleares, Comunidad Valenciana, Navarra y País Vasco, mejoraron su saldo fiscal respecto a 2017, y quince de ellas cumplieron el objetivo de déficit del 0,4 por 100 (gráfico I-48).

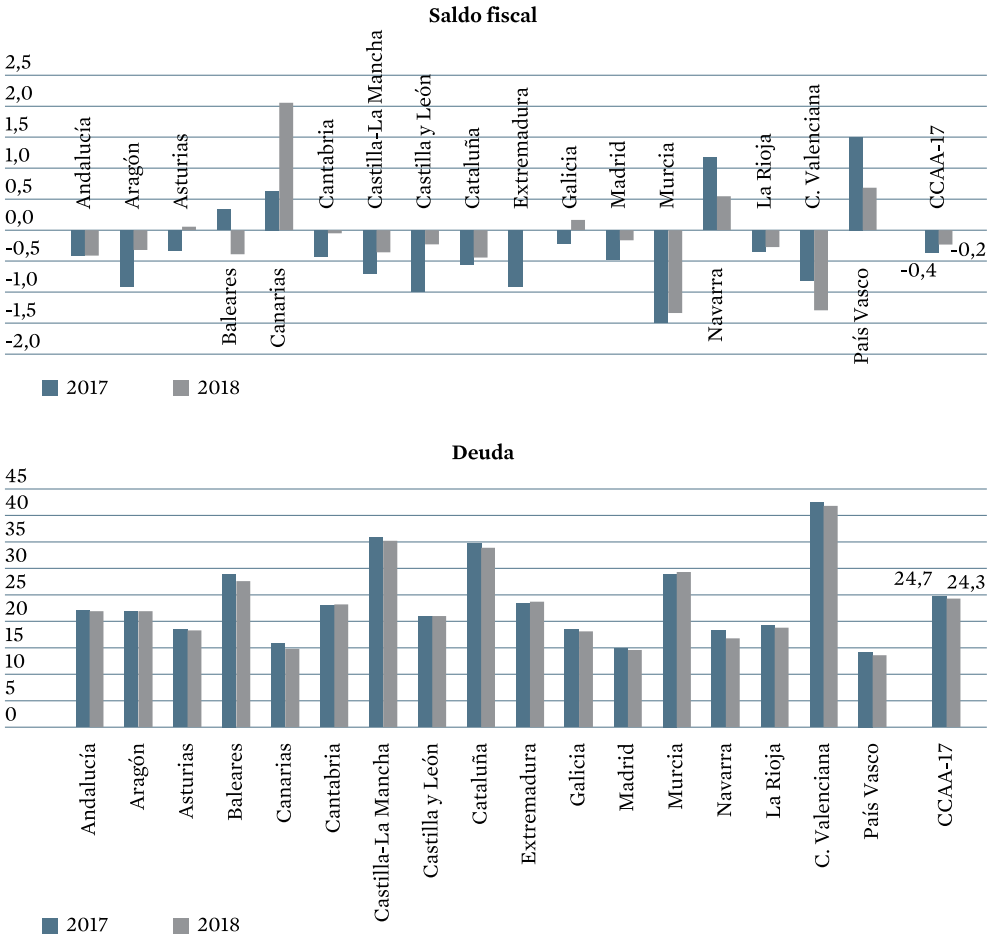
Por otro lado, el *stock* de deuda pública consolidada del conjunto de las Administraciones públicas aumentó en 28.682 millones de euros en 2018, aunque en términos

CUADRO I-35. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR SECTORES, 2007-2018
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	Sector	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo fiscal	**Total AAPP**	**1,9**	**–4,4**	**–11,0**	**–9,4**	**–9,6**	**–10,5**	**–7,0**	**–6,0**	**–5,3**	**–4,5**	**–3,1**	**–2,5**
	Administración central	1,3	–2,9	–9,1	–4,8	–3,6	–7,9	–4,8	–3,7	–2,8	–2,6	–1,9	–1,4
	Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	–0,2	–0,1	–1,0	–1,1	–1,0	–1,2	–1,6	–1,4	–1,4
	Comunidades autónomas	–0,3	–1,7	–2,0	–3,7	–5,1	–1,9	–1,6	–1,8	–1,7	–0,9	–0,4	–0,2
	Entidades locales	–0,3	–0,5	–0,5	–0,7	–0,8	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5
Deuda	**Total AAPP**	**35,6**	**39,5**	**52,8**	**60,1**	**69,5**	**85,7**	**95,5**	**100,4**	**99,3**	**99,0**	**98,1**	**97,1**
	Administración central	29,5	33,0	45,2	51,0	58,3	73,3	82,9	87,0	87,0	86,7	86,7	86,7
	Seguridad Social	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	2,3	3,4
	Comunidades autónomas	5,7	6,7	8,6	11,5	13,6	18,2	20,5	22,9	24,4	24,8	24,7	24,3
	Entidades locales	2,7	2,8	3,2	3,3	3,4	4,2	4,1	3,7	3,3	2,9	2,5	2,1

Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda y Banco de España.

GRÁFICO I-48. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017-2018
(En porcentaje del PIB regional)



Nota: en términos de Contabilidad Nacional (SEC-2010) y Protocolo de Déficit Excesivo.
Fuente: Ministerio de Hacienda.

de PIB se produjo una ligera disminución por cuarto año consecutivo, hasta el 97,1 por 100 del PIB. Por sectores, se redujo la deuda en términos de PIB de todas las Administraciones públicas, salvo la de la Seguridad Social, que aumenta sensiblemente por segundo año consecutivo, evidenciando la debilidad estructural de su sistema de financiación (cuadro I-35).

Los datos de deuda regional desagregados por comunidades autónomas muestran que la gran mayoría redujeron el peso de su deuda sobre el PIB regional, de forma que solo se registraron aumentos en cuatro de ellas: Cantabria, Castilla y León, Extremadura y Murcia (gráfico I-48). Por su parte, las corporaciones locales, a diferencia del resto de administraciones, registraron descensos generalizados de la deuda en términos

CUADRO I-36. DEUDA PÚBLICA LOCAL POR TIPO DE CORPORACIÓN, 2017-2018

	2017	2018		
Tipo de corporación local	**Mill. euros**	**Mill. euros**	**Var. %**	**% total**
1. Ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales	**23.766**	**21.056**	**–11,4**	**81,7**
Capitales de provincia	10.440	9.084	–13,0	35,2
Madrid	3.424	2.762	–19,3	10,7
Zaragoza	935	855	–8,6	3,3
Barcelona	839	837	–0,2	3,2
Valencia	480	408	–15,0	1,6
Málaga	480	408	–15,0	1,6
Murcia	309	330	6,8	1,3
Sevilla	321	279	–13,1	1,1
No capitales de provincia	13.326	11.972	–10,2	46,4
2. Diputaciones, consejos y cabildos insulares	**5.081**	**4.472**	**–12,0**	**17,3**
Diputaciones de régimen común	1.228	953	–22,4	3,7
Diputaciones forales del País Vasco	3.197	2.995	–6,3	11,6
Consejos y cabildos insulares	656	524	–20,1	2,0
3. Ciudades autónomas	**230**	**252**	**9,6**	**1,0**
Total	**29.077**	**25.781**	**–11,3**	**100,0**

Fuente: Banco de España.

nominales (del 11,3 por 100 en términos agregados). Se mantuvo, por tanto, la tendencia de años anteriores al desendeudamiento de los ayuntamientos, mancomunidades y agrupaciones municipales, así como de las diputaciones, los consejos y cabildos insulares, destacando, entre las capitales de provincia, Madrid, y, en menor medida, Valencia, Málaga y Sevilla. No obstante, en valores absolutos sigue destacando el elevado endeudamiento de Madrid que, a pesar de las elevadas tasas de reducción del mismo registradas desde 2014, concentra todavía el 11 por 100 de todo el endeudamiento local (cuadro I-36).

3.9.2. Evolución de la inversión pública

La inversión pública en España, como en muchas de las economías de nuestro entorno, se desplomó a raíz de la crisis hasta niveles históricamente bajos y no está remontando suficientemente con la recuperación económica. Esta debilidad de la principal herramienta de política económica del sector público español suscita gran preocupación, porque supone renunciar a un instrumento clave del desarrollo a largo plazo, en un momento, además, en que resulta perentorio orientar e impulsar colectivamente la transformación estructural, en clave ecológica y tecnológica, del sistema económico.

La inversión pública, en general, guarda una relación muy estrecha con la productividad de la economía, el crecimiento potencial y el bienestar a largo plazo de la

población, en la medida en que contribuye al aumento del capital físico, humano e intangible de la sociedad, con efectos positivos sobre la eficiencia del sistema productivo privado (visible, sobre todo, cuando el sector público invierte en áreas de interés general de mayor complementariedad con la actividad privada como innovación, educación, transporte, energía y comunicaciones), y también sobre la eficiencia y eficacia de la provisión de otros bienes y servicios públicos más directamente vinculados con el bienestar y la calidad de vida de la ciudadanía (como la inversión pública en medio ambiente, sanidad, vivienda, servicios comunitarios y protección social).

En el corto plazo, además, la inversión pública, si se articula con la suficiente agilidad, puede ser un buen instrumento discrecional de estabilización macroeconómica, porque tiene su elevado efecto multiplicador sobre la demanda agregada, mayor que los impuestos u otras partidas de gasto, con efectos positivos incluso sobre otros países en economías abiertas.

Este dividendo múltiple de la inversión pública explica que en los dos primeros años de la crisis se articulará en España, como en la mayoría de las economías desarrolladas, una expansión fiscal discrecional contracíclica basada en el aumento de la inversión pública. No obstante, el cambio de orientación de la política fiscal que se impuso en los países de la zona euro en 2010 para frenar la crisis de la deuda soberana, ha desembocado en procesos generalizados y sostenidos en el tiempo de consolidación presupuestaria, que no solo obligaron a los Estados a reducir el gasto público de manera abrupta, lo que en muchos países como España se tradujo en recortes muy acusados de la inversión pública, sino que está impidiendo la recuperación de los niveles de inversión previos a la crisis, dificultando y retrasando con ello la recuperación económica.

Concretamente, el nivel de inversión de las Administraciones públicas españolas registrado antes de la crisis era el doble del que se registra en la actualidad. En términos de PIB, suponía el 4,6 por 100 del PIB en 2007, más del doble que en 2018 (2,2 por 100). En relación con su peso en el total de la inversión de la economía, en 2007 alcanzaba el 15,1 por 100, frente al 10,1 de 2018. Y en términos de gasto público, ha pasado de representar el 11,9 por 100 al 5,2 por 100, lo que refleja que su contribución al proceso de consolidación fiscal ha sido muy superior a su peso relativo en el conjunto de gasto público (gráfico I-49).

Conviene matizar, no obstante, que el indicador de inversión pública que se está manejando, que es el que permite hacer comparaciones internacionales porque existe información estadística homogénea, se refiere exclusivamente a la inversión de las Administraciones públicas, ya sea central, autonómicas o locales. No incluye, por tanto, la inversión que se canaliza a través de empresas controladas por las distintas Administraciones públicas, el denominado sector público empresarial, ni la que se realiza en el marco de los denominados Acuerdos de colaboración público-privada (PPP, por sus siglas en inglés), como las concesiones de obra pública, dos canales que en España

GRÁFICO I-49. INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, 1999-2018

Fuente: IGAE e INE.

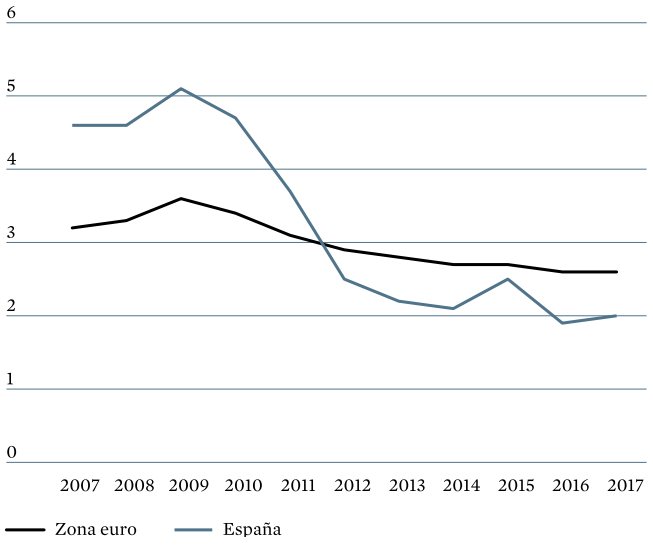
tienen gran importancia, sobre todo en relación con la inversión en infraestructuras de transporte e hidráulicas, y que no se encuadran dentro del perímetro sujeto a las normas de estabilidad presupuestaria.

Hecha esta salvedad, en el marco de la zona euro, la inversión pública de España presentaba niveles superiores a la media antes de la crisis (4,6 por 100 del PIB frente a 3,2 por 100, en 2007), pero el desplome sufrido en los últimos años ha sido de tal magnitud que, a pesar de que la inversión pública en el conjunto de la zona euro también se ha reducido, la española se sitúa en 2017 sensiblemente por debajo del promedio (2,0 por 100 del PIB frente al 2,6 por 100) (gráfico I-50).

No obstante, considerados los países aisladamente, la evolución del peso de la inversión pública en la economía ha sido bastante dispar, reflejo en gran medida del diferente margen fiscal con el que han contado unos y otros países durante la crisis. En un extremo, Irlanda y España presentan las reducciones más pronunciadas; en el otro, Finlandia, Alemania, Austria, Luxemburgo y Bélgica han registrado incrementos del indicador.

Con todo, el peso económico de la inversión pública se ha reducido desde el inicio de la crisis en catorce de los diecinueve países de la UEM y, en este contexto, los esfuerzos de las autoridades europeas para tratar de articular un expansión fiscal contracíclica coordinada a escala de la zona euro basada en la inversión, que respalde la expansión monetaria desplegada por el Banco Central Europeo, de momento solo han cristalizado en la creación en 2015 del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas, una iniciativa tardía pero muy necesaria, sobre todo si logra impulsar la inversión en los territorios, como España, donde la crisis económica, social y fiscal ha sido más profunda.

GRÁFICO I-50. INVERSIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA Y LA ZONA EURO, 2007 *VS.* 2017
(En porcentaje del PIB)



País	2007	2017	Var. %
Irlanda	4,7	1,8	-61,7
España	**4,6**	**2,0**	**-56,5**
Portugal	3,2	1,8	-43,8
Lituania	5,4	3,2	-40,7
Malta	3,8	2,3	-39,5
Eslovenia	4,5	3,1	-31,1
Italia	2,9	2,0	-31,0
Letonia	5,9	4,4	-25,4
Zona euro	**3,2**	**2,6**	**-18,8**
Chipre	3,1	2,7	-12,9
Francia	3,9	3,4	-12,8
Holanda	3,8	3,4	-10,5
Grecia	4,9	4,4	-10,2
Estonia	6,0	5,4	-10,0
Eslovaquia	3,2	3,2	0,0
Austria	3,0	3,1	3,3
Bélgica	2,0	2,2	10,0
Luxemburgo	3,6	4,1	13,9
Alemania	1,9	2,2	15,8
Finlandia	3,5	4,1	17,1

Fuente: Eurostat.

En el caso español y con datos de 2018, dos tercios de la inversión pública corresponde a las Administraciones territoriales (41 por 100 a las comunidades autónomas y el 26 por 100 a las corporaciones locales) y el otro tercio a la Administración central, sin tener en cuenta, como se explicó antes, la inversión de las empresas públicas controladas por los distintos niveles de gobierno.

La descomposición de la inversión pública por funciones de gasto permite comparar la magnitud absoluta y relativa de los recortes sufridos desde 2007 en las distintas políticas. Así, en términos absolutos destaca la reducción de casi 12.000 millones de euros de la inversión en Asuntos económicos que, aun así, sigue siendo con diferencia la principal partida, con el 38,8 por 100 de la inversión total. En términos relativos, sin embargo, los recortes de inversión más pronunciados se han producido, por este orden, en vivienda y servicios comunitarios (–79,4 por 100), protección social (–77,5 por 100), ocio y cultura (–73 por 100) y medio ambiente (63,8 por 100). En contraste, las caídas de la inversión en defensa, servicios públicos generales y salud se sitúan claramente por debajo de la media (cuadro I-37).

La desagregación de la inversión en Asuntos económicos por sectores muestra que el grueso de la misma (65 por 100) es gasto en infraestructuras de transporte, una partida que sigue absorbiendo la cuarta parte de la inversión pública total, a pesar de haberse reducido un 63 por 100 desde 2007, un recorte que explica el 36 por 100 de la contracción de la Inversión pública total en el periodo (cuadro I-38). No obstante, hay que tener en cuenta que estas cifras infravaloran con mucho la inversión en infraestructuras, porque no incluyen el gasto del sector público empresarial, en el que se encuentran, entre otras, las sociedades concesionarias de autopistas de peaje, en las infraestructuras viarias; RENFE, FEVE y algunos metros y tranvías urbanos, en las ferroviarias; AENA en las aeroportuarias; más los puertos autónomos.

CUADRO I-37. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2007-2017

	Mill. euros		% sobre el total		Variación 2017-2007	
Función	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**	**%**	**Mill. euros**
Asuntos económicos	20.840	8.924	41,5	38,8	–57,2	–11.916
SSPP generales	5.322	3.881	10,6	16,9	–27,1	–1.441
Salud	3.463	2.405	6,9	10,4	–30,6	–1.058
Defensa	2.801	2.221	5,6	9,6	–20,7	–580
Educación	3.412	1.562	6,8	6,8	–54,2	–1.850
Medio ambiente	3.060	1.109	6,1	4,8	–63,8	–1.951
Ocio y cultura	3.736	1.010	7,4	4,4	–73,0	–2.726
Vivienda y serv. comunitarios	4.788	986	9,5	4,3	–79,4	–3.802
Seguridad	1.754	690	3,5	3,0	–60,7	–1.064
Protección social	1.025	231	2,0	1,0	–77,5	–794
Total FBCF	**50.201**	**23.019**	**100,0**	**100,0**	**–54,1**	**–27.182**

Fuente: IGAE.

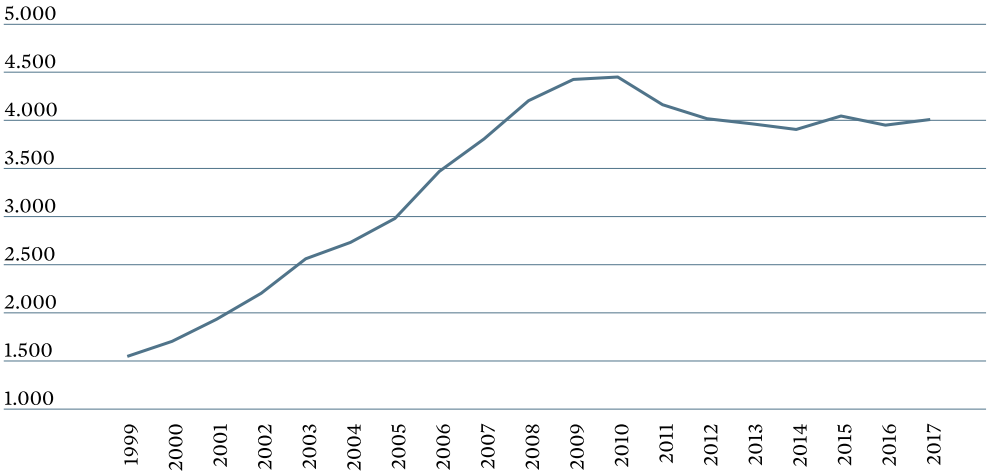
CUADRO I-38. COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN «ASUNTOS ECONÓMICOS», 2007-2017

	Mill. euros		% sobre el total		Variación 2017-2007	
Subfunción	**2007**	**2017**	**2007**	**2017**	**%**	**Mill. euros**
Transporte	15.682	5.786	38248,8	27552,4	–63,1	–9.896
I+D	1.840	1.720	4487,8	8190,5	–6,5	–120
S. Agrario	1.334	475	3253,7	2261,9	–64,4	–859
Asuntos generales	729	385	1778,0	1833,3	–47,2	–344
Otras industrias	729	341	1778,0	1623,8	–53,2	–388
Comunicación	288	105	702,4	500,0	–63,5	–183
Sin especificar	91	68	222,0	323,8	–25,3	–23
Minas	106	23	258,5	109,5	–78,3	–83
Energía	41	21	100,0	100,0	–48,8	–20
Total FBCF asuntos económicos	**20.840**	**8.924**	**50.829,3**	**42.495,2**	**–57,2**	**–11.916**

Fuente: IGAE.

GRÁFICO I-51. INVERSIÓN PÚBLICA EN I+D, 1999-2017

(Millones de euros)



Fuente: IGAE.

Con todo, según estimaciones del Banco de España, desde 2012 el flujo de inversión pública es tan bajo que no es suficiente para compensar la depreciación del *stock* de capital público, particularmente en relación con las infraestructuras hidráulicas, aeroportuarias y portuarias[211].

Por último, es particularmente preocupante la evolución experimentada por la inversión pública en investigación y desarrollo, dada su vinculación con la productividad

211. Pérez, J., y Solera, I. (2017): «La evolución de la inversión pública durante la crisis y la recuperación», *Boletín económico* 4/2017, Banco de España.

y el desarrollo a largo plazo. Los datos muestran que el largo periodo de crecimiento ininterrumpido del gasto público en I+D, que en España supone el 17 por 100 de la inversión total de las Administraciones públicas y que se concentra fundamentalmente en asuntos económicos (43 por 100) y salud (34 por 100), se truncó en 2010, momento en el que dio comienzo un periodo de recortes que duró hasta 2014, mostrando una tendencia al estancamiento desde entonces (gráfico I-51).

Esta debilidad de la inversión pública en I+D, como se explicó en un epígrafe anterior, se compadece mal con la necesidad de que el sector público impulse y sirva de palanca al sector privado para propiciar desarrollos tecnológicos e innovaciones que faciliten la transición ecológica y digital del sistema económico.

3.10. ECONOMÍA REGIONAL

Las economías regionales mostraron un favorable comportamiento en 2018, a pesar de la ligera desaceleración registrada por la economía española, aunque presentaron diferencias notables en el ritmo de crecimiento, según los datos de la Contabilidad Regional de España. Así, frente al avance medio de la economía española del 2,6 por 100, la horquilla de crecimiento se situó entre el 3,7 por 100 de Madrid y el 1,5 por 100 de Murcia y la ciudad autónoma de Ceuta, siendo cuatro las regiones, además de Madrid, que superaron el aumento del PIB promedio: Cantabria, Navarra, Castilla-La Mancha y Galicia (gráfico I-52).

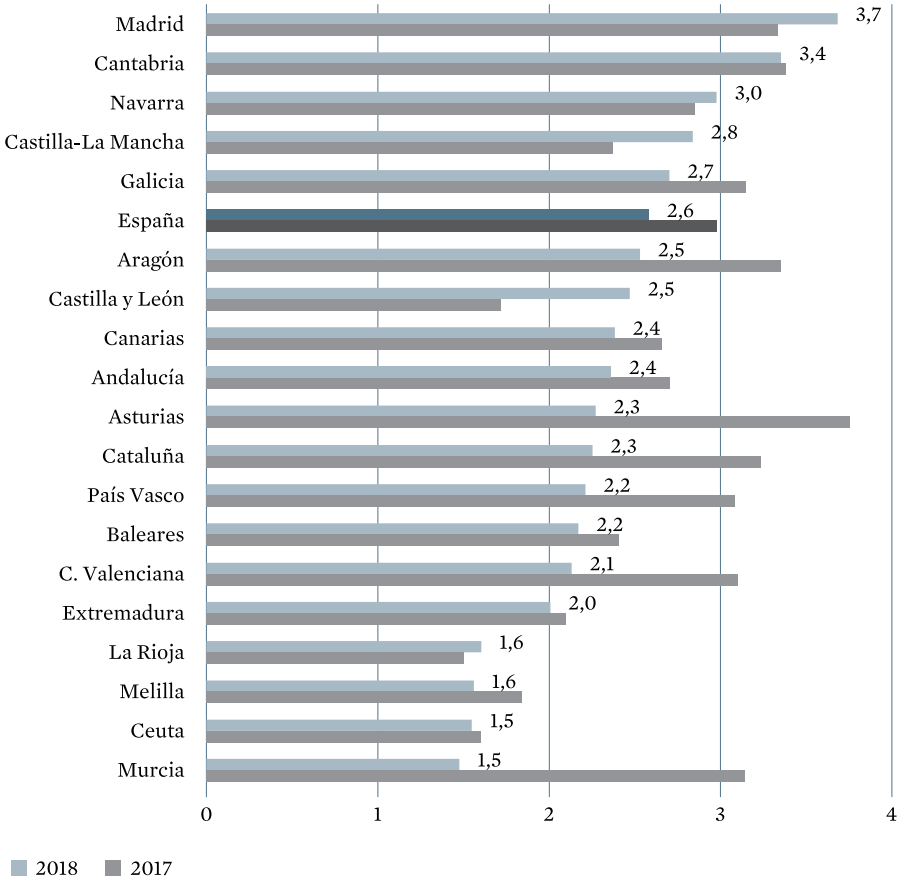
La desaceleración de la actividad económica en 2018 se hizo especialmente patente en trece comunidades autónomas, con mayor intensidad en el caso de Murcia, Asturias, Cataluña y la Comunidad Valenciana, donde el crecimiento se moderó entre 1 y 1,7 puntos porcentuales respecto al año anterior. Por el contrario, hubo cinco regiones que aceleraron su tasa de crecimiento: las dos Castillas, Madrid, Navarra y La Rioja, mientras que la economía cántabra mostró un crecimiento similar al de 2017.

Desde el punto de vista de la demanda, el comportamiento de las economías regionales estuvo muy condicionado por la evolución del consumo privado, alentado por la creación de empleo y su impacto sobre la renta disponible de los hogares, por el aumento de la riqueza inmobiliaria y por la persistencia de favorables facilidades de acceso a la financiación.

Tres de las regiones que más crecieron en 2018: Madrid, Castilla-La Mancha y Galicia, mostraron avances de la ocupación por encima de la media española. De acuerdo con los datos de la EPA a cuarto trimestre de 2018, frente a un crecimiento de la ocupación media en España del 3 por 100, Castilla-La Mancha registró un avance del 3,9 por 100, Madrid del 3,7 por 100 y Galicia del 3,1 por 100. Además, tanto Castilla-La Mancha como Galicia registraron reducciones de sus tasas de paro superiores al promedio[212].

212. Para mayor información, véase capítulo II, epígrafe 1.2.2, de esta Memoria.

GRÁFICO I-52. PIB REAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2017 Y 2018
(Tasa de variación interanual, en porcentaje)



Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

Asimismo, en 2018 se habría producido una aceleración en la evolución del gasto en consumo de las Administraciones públicas, principalmente por el aumento del empleo público y de su remuneración, que habría beneficiado en mayor medida a las economías con un mayor peso del sector público, como Extremadura o Castilla y León.

En todo caso, a pesar del aumento del gasto en consumo público, el incremento de los ingresos públicos por efecto del ciclo económico permitió que las comunidades autónomas redujeran su nivel de déficit un 34 por 100 en 2018, hasta situarse en el 0,23 por 100 del PIB, por debajo del objetivo del 0,4 por 100.

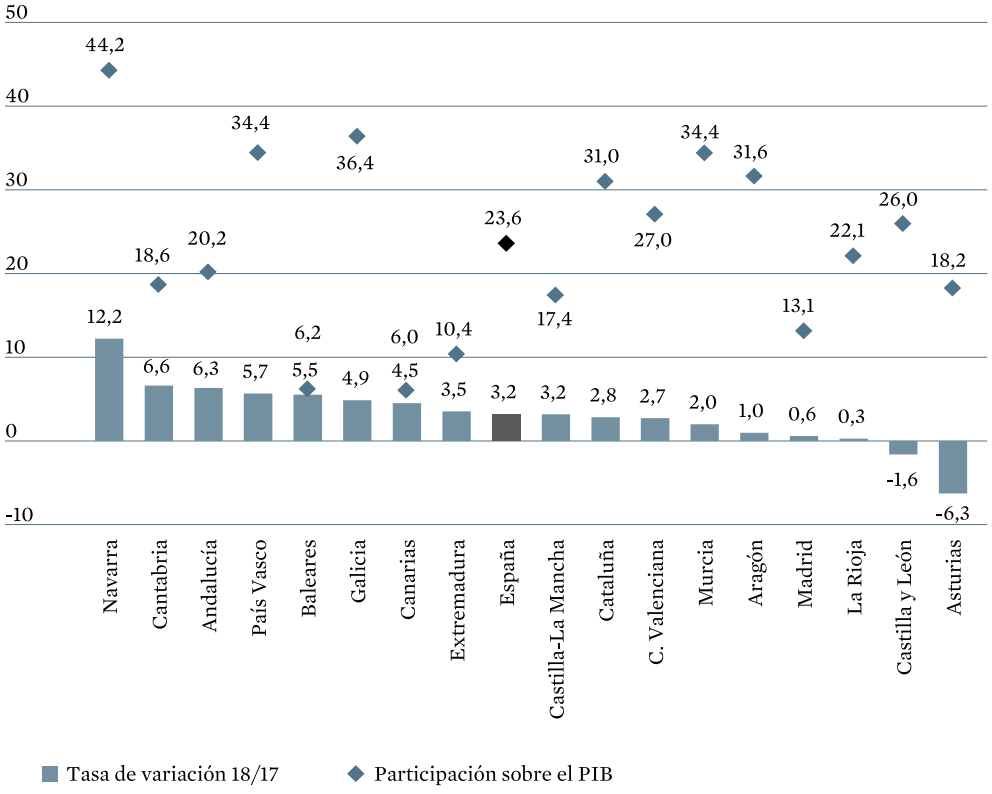
Por el lado de la demanda externa, se produjo una ralentización en el ritmo de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios, debido al menor crecimiento de los mercados de exportación, a las pérdidas de competitividad derivadas de la apreciación del euro y, en el caso de los servicios turísticos, a la mejora de la situación

geopolítica de los destinos competidores de España en el Mediterráneo; situación que habría afectado en mayor medida a las regiones con una mayor vocación exportadora.

Así, entre las comunidades autónomas que muestran una mayor desaceleración de su actividad económica en 2018 respecto al año anterior, Murcia, la Comunidad Valenciana y Cataluña destacan por el elevado peso de sus exportaciones sobre el PIB, habiendo registrado todas ellas avances de las ventas al exterior inferiores a la media española (gráfico I-53). Sin embargo, Navarra, con una participación de las exportaciones del 44 por 100 sobre su PIB, habría registrado un avance de las mismas superior al 12 por 100 interanual, y se situaría como la tercera región española más dinámica en 2018.

En lo que respecta a la exportación de servicios, la ligera desaceleración mostrada por el sector turístico habría explicado en cierta medida el menor dinamismo de las economías de los archipiélagos canario y balear o de Cataluña en 2018, aunque cabe recordar que todas ellas mantienen incrementos de su actividad económica superiores al 2 por 100.

GRÁFICO I-53. EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2018
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

Desde el punto de vista de la oferta, la evolución de las economías regionales en 2018 vino marcada por el dinamismo de la construcción (tanto el segmento residencial como el de la obra pública) y, en menor medida, el de los servicios, de forma que aquellas regiones con un mayor peso de dichas actividades en sus estructuras productivas habrían sido, en términos generales, las más dinámicas. Por otra parte, la desaceleración de la industria explicaría el menor avance de algunas de las economías regionales más industrializadas (cuadro I-39).

Considerando las regiones más dinámicas en 2018, salvo Galicia, el resto de comunidades autónomas que crecieron por encima de la media española mostraron un avance de la construcción superior también al promedio, destacando Navarra y Cantabria con crecimientos de esta actividad superiores al 10 por 100 y por encima del 8 por 100 en Madrid y Castilla-La Mancha. En el caso de Madrid, además, la actividad económica se habría visto favorecida por aumentos superiores al promedio en una serie de ramas de servicios, como los de información y comunicaciones, las actividades financieras, las inmobiliarias o el comercio y la hostelería.

La desaceleración de la industria en 2018, en 3,3 puntos porcentuales, tuvo un especial impacto en economías con un nivel de industrialización superior a la media española, como La Rioja o Murcia, donde esta actividad cayó un 2,9 por 100 y un 1,1 por 100, respectivamente, explicando en buena parte que ambas regiones se situaran entre las menos dinámicas en 2018. En el País Vasco, donde la actividad industrial representa el 26 por 100 del PIB, esta actividad se incrementó únicamente un 0,6 por 100 (frente al 1,1 por 100 de media en España), lo que también justificaría la ralentización registrada por la tasa de crecimiento de este territorio respecto al año anterior. Sin embargo, otros territorios con un elevado nivel de industrialización, como Navarra, Cantabria y, en menor medida, Galicia, mostraron avances de la actividad industrial de entre el 3,0 y el 4,5 por 100, configurándose, como ya se ha señalado, como regiones de elevado dinamismo en 2018.

Evolución del PIB per cápita y de la dispersión regional

En línea con el crecimiento de la actividad económica y el descenso de la población en una serie de territorios, el PIB per cápita aumentó en todas las comunidades autónomas en 2018 (cuadro I-40). Frente a un avance promedio en España del 3,2 por 100, ocho regiones superaron dicha tasa, destacando Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Galicia, con avances por encima del 4 por 100, que vendrían explicados por los buenos registros de su actividad económica y, salvo en el caso de Cantabria, por el descenso de su población. Por su parte, regiones como Baleares, Canarias y Cataluña mostraron avances del PIB per cápita inferiores al promedio, debido en gran medida al notable avance de su población en este periodo, del entorno del 1 por 100.

En términos nominales, Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña siguieron liderando la clasificación de regiones con un mayor nivel de PIB per cápita, con más de 30.000

CUADRO I-39. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2018

(Peso sobre el total y tasa de variación interanual, en porcentaje)

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Industria		Construcción		Comercio; reparación de vehículos; transporte y almacenamiento; hostelería		Información y comunicaciones	
Comunidad autónoma	Estructura 2018	Var. 2018/2017	Estructura 2018	Var. 2018/2017	Estructura 2018	Var. 2018/2017	Estructura 2018	Var. 2018/2017	Estructura 2018	Var. 2018/2017
Andalucía	5,9	3,5	11,6	–1,3	6,5	9,3	20,9	2,5	2,1	4,2
Aragón	5,7	3,5	21,8	1,3	6,4	10,0	18,5	3,7	2,3	4,7
Asturias	1,4	–3,1	21,5	2,4	6,8	5,8	19,5	2,0	2,5	2,9
Baleares	0,7	–3,9	6,3	–1,4	6,3	5,7	34,0	2,4	2,0	4,6
Canarias	1,2	–1,9	7,0	–1,3	5,6	8,0	31,5	2,5	2,4	4,3
Cantabria	1,6	0,5	21,6	4,5	7,1	10,2	18,7	2,4	2,1	4,9
Castilla y León	5,0	12,4	19,5	1,4	6,4	6,7	18,4	1,4	1,7	3,5
Castilla-La Mancha	8,2	6,4	19,6	0,4	7,1	8,4	17,3	3,9	1,7	3,8
Cataluña	0,9	0,7	19,7	1,4	5,1	5,6	22,3	2,1	3,6	4,8
Comunidad Valenciana	2,1	2,6	17,5	1,3	7,0	7,4	22,1	1,5	2,1	4,4
Extremadura	7,8	1,4	13,1	1,9	7,1	6,4	16,9	2,4	1,6	4,0
Galicia	4,8	–6,6	18,5	4,2	6,9	7,0	21,4	3,0	2,2	3,3
Madrid	0,1	1,9	9,3	1,5	4,6	8,5	22,3	5,5	9,5	4,9
Murcia	5,1	0,8	18,2	–1,1	6,1	6,8	20,9	2,3	1,7	4,6
Navarra	3,0	–0,2	29,0	3,0	5,5	10,2	17,5	2,6	1,8	4,4
País Vasco	0,7	–2,1	26,1	0,6	6,0	7,1	18,3	3,8	2,8	3,8
La Rioja	4,7	7,9	25,2	–2,9	6,2	9,7	17,7	3,1	1,8	3,9
Ceuta	0,2	–13,2	5,5	2,0	4,9	7,1	18,7	3,0	0,9	3,7
Melilla	0,1	–6,5	5,2	1,2	5,1	3,5	17,9	4,3	0,7	2,4
España	**2,6**	**2,6**	**16,0**	**1,1**	**5,9**	**7,6**	**21,6**	**3,0**	**3,8**	**4,6**

CUADRO I-39. SECTORES PRODUCTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2018 *(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 entretenimiento; reparación artículos uso doméstico y otros	
Comunidad autónoma	**Estructura 2018**	**Var. 2018/2017**	**Estructura 2018**	**Var. 2018/2017**	**Estructura 2018**	**Var. 2018/2017**	**Estructura 2018**	**Var. 2018/2017**	**Estructura 2018**	**Var. 2018/2017**
Andalucía	3,2	2,4	11,4	0,5	5,3	7,9	19,9	2,4	3,6	0,2
Aragón	3,4	2,7	8,3	0,3	4,7	3,9	16,6	1,5	2,8	–1,1
Asturias	3,2	2,6	9,1	0,0	5,9	8,3	17,1	1,9	3,4	–1,0
Baleares	3,0	1,6	13,3	1,1	7,3	5,9	13,8	2,7	3,8	–1,0
Canarias	2,6	3,6	11,7	1,1	6,6	3,9	17,9	3,0	4,0	1,0
Cantabria	3,0	1,9	10,1	0,5	5,5	6,7	16,9	3,0	3,9	–0,9
Castilla y León	3,5	1,6	7,9	0,0	4,8	6,6	20,3	2,1	3,1	–0,4
Castilla-La Mancha	3,2	3,0	8,2	0,3	3,4	6,4	18,7	2,4	3,1	0,1
Cataluña	3,4	0,4	10,4	0,8	8,4	7,1	13,4	2,5	3,3	–1,3
Comunidad Valenciana	3,5	4,5	11,0	0,2	5,7	6,7	15,7	1,7	3,8	0,7
Extremadura	3,4	0,9	8,8	0,1	3,8	6,8	24,6	1,5	3,3	–0,4
Galicia	3,2	3,7	7,7	0,4	5,7	6,3	16,8	2,6	3,2	0,4
Madrid	5,2	2,5	8,3	1,0	13,4	4,9	13,9	2,6	3,9	0,2
Murcia	3,0	1,8	9,1	0,5	5,0	5,0	18,2	1,5	3,0	0,7
Navarra	2,8	4,2	6,2	0,5	5,9	5,5	15,6	2,7	3,1	–0,5
País Vasco	3,1	3,4	7,4	0,5	7,3	6,3	15,5	1,4	3,2	–1,2
La Rioja	3,5	3,3	7,7	0,4	4,6	6,7	16,2	2,5	2,8	–1,0
Ceuta	2,2	3,1	7,8	1,6	3,6	6,9	44,1	0,2	2,8	–0,1
Melilla	2,2	3,6	8,0	0,4	4,1	5,3	44,0	0,3	3,1	1,0
España	**3,6**	**2,3**	**9,5**	**0,6**	**7,6**	**6,1**	**16,3**	**2,2**	**3,5**	**–0,2**

Nota: los datos de estructura se refieren a la participación de los VAB a precios corrientes en el PIB de cada comunidad autónoma, mientras que las tasas de variación anual son variaciones de volumen.
Fuente: INE, *Contabilidad Regional de España.*

CUADRO I-40. PIB PER CÁPITA REGIONAL EN 2018

			2018 (1ª E)
Comunidad autónoma	**Valor (euros)**	**Índice España = 100**	**Tasa de variación interanual (%)**
Madrid	34.916	135,1	3,2
País Vasco	34.079	131,8	3,4
Navarra	31.809	123,0	3,1
Cataluña	30.769	119,0	2,3
Aragón	28.640	110,8	3,6
La Rioja	26.833	103,8	2,4
Baleares	26.764	103,5	1,8
España	**25.854**	**100,0**	**3,2**
Castilla y León	24.397	94,4	4,1
Cantabria	23.817	92,1	4,9
Galicia	23.294	90,1	4,0
Asturias	23.087	89,3	3,8
Comunidad Valenciana	22.659	87,6	2,8
Murcia	21.134	81,7	2,4
Canarias	21.031	81,3	2,2
Castilla-La Mancha	20.645	79,9	4,2
Ceuta	20.032	77,5	2,4
Andalucía	19.132	74,0	3,1
Melilla	18.482	71,5	2,6
Extremadura	18.174	70,3	3,5

Nota: ordenado de mayor a menor nivel de PIBpc.
Fuente: INE. *Contabilidad Regional de España.*

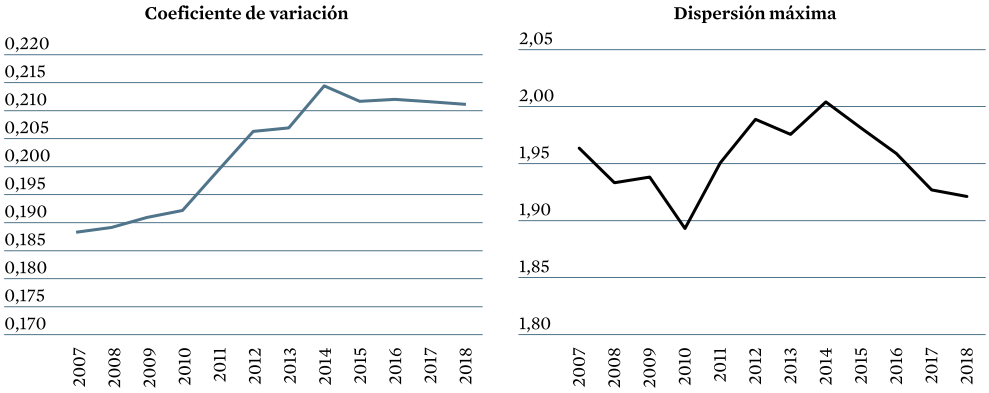
euros, seguidas de Aragón, La Rioja y Baleares. Tampoco se habría visto modificada prácticamente la parte inferior de la clasificación, siendo Extremadura el territorio con un menor nivel de PIB per cápita (18.174 euros), seguida de Melilla y Andalucía, con niveles que no alcanzan los 20.000 euros.

Desde el inicio de la actual fase de recuperación de la economía española, la dispersión entre los niveles de PIB per cápita regional se ha reducido, pero muy ligeramente, de modo que, en el año 2018, el coeficiente de variación[213] se situaba un 1,5 por 100 por debajo del máximo alcanzado en el año 2014, aunque todavía un 12 por 100 por encima del año 2007, previo al estallido de la crisis (gráfico I-54).

Por su parte, la dispersión máxima, definida como la ratio entre los niveles máximo y mínimo del PIB per cápita de las comunidades autónomas, muestra una tendencia

213. El coeficiente de variación relaciona la desviación estándar de cada variable con la media correspondiente, de manera que un valor próximo a cero estaría reflejando poca dispersión y uno cercano a 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.

GRÁFICO I-54. DISPERSIÓN DE LOS NIVELES DE PIB PER CÁPITA REGIONAL, 2007-2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la *Contabilidad Regional de España* del INE.

descendente más acusada que el coeficiente de variación, situándose en su menor nivel desde el año 2010. En cualquier caso, la dispersión máxima alcanza 1,92 puntos, lo que significa que el nivel más elevado de PIB per cápita en España, correspondiente a Madrid, sigue duplicando prácticamente al de Extremadura.

Por tanto, a lo largo de 2018 se habría producido cierto avance en la convergencia regional, aunque los niveles de dispersión siguen siendo muy elevados. Además, 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 2017, únicamente cuatro regiones españolas (Madrid, País Vasco, Navarra y Cataluña) superan el promedio de la UE-28, frente a las siete que lo hacían en 2008.

Además, cinco regiones (Extremadura, Melilla, Andalucía, Ceuta y Castilla-La Mancha) 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, situándose Canarias en el 75 por 100.

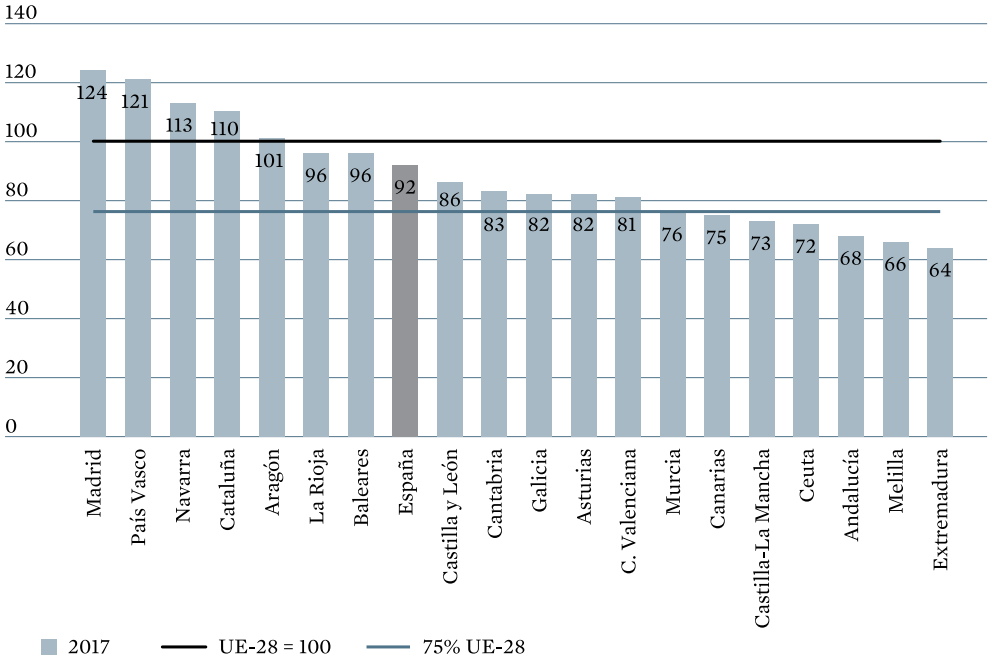
La futura Política de Cohesión

En mayo de 2018 la Comisión Europea presentó su propuesta para el Marco Financiero Plurianual (MFP) posterior a 2020[214], dando comienzo así la fase central de las negociaciones sobre la financiación y el diseño de la futura Política de Cohesión.

La propuesta de la Comisión persigue 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. Para ello fija cinco ámbitos prioritarios

214. COM (2018) 321 final. Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. *El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027.*

GRÁFICO I-55. POSICIÓN DEL PIB PER CÁPITA DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE-28 EN 2017
(PIB per cápita en PPA. UE-28 = 100)



Fuente: Eurostat.

de inversión: 1) una Europa más inteligente, mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas; 2) una Europa más ecológica y libre de carbono, que aplique el Acuerdo de París e invierta en transición energética, energías renovables y la lucha contra el cambio climático; 3) una Europa más conectada, con un transporte estratégico y redes digitales; 4) una Europa más social, que haga realidad el Pilar Europeo de los Derechos Sociales y que apoye el empleo de calidad, la educación, las capacidades educativas y profesionales, la inclusión social y la igualdad de acceso a la asistencia sanitaria; y 5) una Europa más cercana a los ciudadanos, que respalde estrategias de crecimiento de gestión local y que contribuya a un desarrollo urbano sostenible en toda la Unión Europea.

La futura Política de Cohesión seguirá invirtiendo en todas las regiones europeas en función de las tres categorías existentes (menos desarrolladas, en transición o más desarrolladas), y aunque el principal criterio para la asignación de los fondos entre los Estados miembros continuará siendo el PIB per cápita (con un 81 por 100 de la ponderación), se tendrán también en cuenta otros factores como el desempleo juvenil, el bajo nivel educativo o la demografía (el 15 por 100), las emisiones de gases de efecto

invernadero en los sectores difusos (el 1 por 100) o la inmigración neta de ciudadanos extracomunitarios (el 3 por 100).

La inclusión de estos factores adicionales favorecerá a España, así como la propuesta de ampliar el rango de las regiones consideradas «en transición» desde el umbral del 75-90 por 100 al 75-100 por 100 de la media del PIB per cápita de la Unión Europea. Así, según la propuesta de la Comisión, la asignación presupuestaria para España durante el periodo de programación 2021-2027 ascendería a 34.000 millones de euros, a precios de 2018, incrementándose, de este modo, un 5 por 100 respecto de la asignación actual, correspondiente al periodo 2014-2020, y situando a España como el tercer Estado miembro más beneficiado por la Política de Cohesión, tras Polonia e Italia.

De cara a la programación de los fondos de la Política de Cohesión, y con el objetivo de servir de base para el diálogo entre España y los servicios de la Comisión, esta última ha realizado una serie de orientaciones para España sobre los ámbitos prioritarios de inversión, que los clasifica por orden de prioridad, como necesidades de inversión altamente prioritarias, necesidades prioritarias o necesidades (recuadro I-10).

Por otra parte, cabe señalar que a comienzos de 2018 las comunidades y ciudades autónomas españolas hicieron público un documento con su posición sobre la futura Política de Cohesión[215], en el que sostienen la necesidad de que esta continúe siendo, en el próximo marco plurianual, la principal política de inversión de la Unión Europea, potenciando los objetivos dirigidos a reforzar la cohesión económica, social y territorial. A su juicio, la solidaridad, la convergencia, unos recursos adecuados, una buena gobernanza y la flexibilidad deberían constituir los elementos clave de esta política.

Por tanto, si bien es cierto que la última propuesta de la Comisión Europea podría beneficiar a las regiones españolas, habrá que esperar al diseño definitivo de la Política de Cohesión para el periodo de programación 2021-2027. Además, en un contexto de previsible desaceleración de la actividad económica y de elevada incertidumbre, sería preciso 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.

Finalmente, es preciso incidir en la necesidad de reformar el actual modelo de financiación de las comunidades autónomas de régimen común que, de acuerdo con la Ley 22/2009, de 18 de diciembre[216], debería haber sido objeto de revisión en 2015. Su 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, que contribuya en última instancia a la cohesión territorial.

215. La política de cohesión post-2020. Nota de posición de las comunidades y ciudades autónomas españolas, febrero de 2018.
216. Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el Sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.

RECUADRO I-10. ORIENTACIONES DE INVERSIÓN SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027 PARA ESPAÑA

Objetivo estratégico 1. Una Europa más inteligente

- Altamente prioritarias, para mejorar las capacidades de investigación e innovación y la adopción de tecnologías avanzadas en el marco de las estrategias regionales de especialización inteligente.
- Prioritarias, para que la digitalización redunde en beneficio de los ciudadanos, las empresas y los organismos administrativos.
- Altamente prioritarias, para reforzar el crecimiento y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas.
- Prioritarias, para desarrollar cualificaciones para la especialización inteligente, la transición industrial y el emprendimiento.

Objetivo estratégico 2. Una Europa más verde y con bajas emisiones de carbono

- Altamente prioritarias, para fomentar la eficiencia energética.
- Prioritarias, para fomentar los sistemas de energía inteligentes a escala local.
- Prioritarias, para fomentar las energías renovables.
- Prioritarias, para fomentar la adaptación al cambio climático, la prevención de riesgos y la resiliencia frente a las catástrofes.
- Altamente prioritarias, para alcanzar los objetivos de la Directiva marco sobre el agua y la Directiva sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas.
- Prioritarias, para mejorar la eficiencia de los recursos y la gestión de los residuos, y para mejorar la biodiversidad y las infraestructuras ecológicas.

Objetivo estratégico 3. Una Europa más conectada

- Prioritarias, para desarrollar una red transeuropea de transporte sostenible, resiliente al cambio climático, inteligente, segura e intermodal, y especialmente para mejorar el acceso a la propia red transeuropea de transporte.
- Prioritarias, para promover la movilidad urbana multimodal sostenible.
- Necesidades de inversión para mejorar la conectividad digital.

Objetivo estratégico 4. Una Europa más social

- Altamente prioritarias, para mejorar el acceso al empleo y promover la adaptación al cambio de los trabajadores, las empresas y los emprendedores; para modernizar las instituciones y los servicios del mercado de trabajo, con el fin de que evalúen y anticipen las necesidades de cualificaciones, y apoyen la adecuación del mercado de trabajo, así como las transiciones y la movilidad.
- Altamente prioritarias, para mejorar la calidad de la educación y la formación, y su pertinencia para el mercado de trabajo; promover la educación y formación inclusivas y de calidad, en especial para los grupos desfavorecidos, y las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

RECUADRO I-10. ORIENTACIONES DE INVERSIÓN SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN 2021-2027 PARA ESPAÑA *(continuación)*

- Altamente prioritarias, para fomentar la inclusión activa, promover la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social, en particular los niños, los nacionales de terceros países y las comunidades marginadas como los gitanos, y reforzar el acceso igualitario y oportuno a unos servicios de calidad y a la protección social.

Objetivo estratégico 5. Una Europa más próxima a sus ciudadanos

- Prioritarias, para fomentar el desarrollo social, económico y medioambiental integrado de las zonas urbanas, y abordar las vinculaciones entre zonas urbanas y rurales.
- Prioritarias, para fomentar el desarrollo local integrado en los ámbitos social, económico, cultural y medioambiental de las zonas interiores, las zonas afectadas por la despoblación y la baja densidad de población y las islas.

Fuente: SWD (2019) 1008 final. *Informe sobre España 2019,* con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

La continuidad en la senda de crecimiento económico iniciada en los años anteriores ha tenido, como coinciden en señalar los organismos e instituciones internacionales, un impacto positivo en los mercados laborales de la mayoría de países y regiones del mundo, habiéndose logrado recuperar, en promedio, los niveles anteriores a la crisis económica. Pero persisten elevados niveles de incertidumbre, en cierta medida agravados por la falta de estabilidad en los escenarios políticos internacionales, con especial relevancia los relativos al comercio mundial y, en la Unión Europea, al desenlace del *brexit* y sus repercusiones sobre las economías de los Estados miembros. Por otro lado, esos mismos organismos e instituciones señalan que el impacto positivo sobre el empleo no tiene por ahora un reflejo equivalente en la calidad de los empleos o en la desigualdad laboral, debido al aumento de empleos atípicos, a la creciente polarización del empleo y a la pobreza laboral.

El panorama, pues, se mantiene incierto, lo que genera dudas sobre la sostenibilidad en la nueva senda de creación de empleo, cuando apenas se han superado los efectos más nocivos de la crisis y todavía queda, en los datos generales de empleo y paro, así como en varios aspectos centrales del mercado de trabajo, mucho que recuperar. Al tiempo que subsisten los interrogantes sobre los efectos que, en este panorama, tendrán a medio plazo factores ya presentes en la realidad laboral española, como son la creciente digitalización de la economía, el reto demográfico o la transición ecológica.

Nuestro mercado de trabajo muestra, en efecto, buenos resultados en 2018, con una creación de empleo, en media anual, similar a la obtenida en los últimos años, incluso ligeramente mayor, y una reducción del paro algo menos intensa, pero aún de dos dígitos, e indicadores sectoriales y territoriales que muestran —con alguna excepción— que la recuperación sigue a buen ritmo en todas partes. Pero continúa habiendo una considerable distancia con la situación anterior a la última crisis en el empleo y en el paro para poder dar por concluida la recuperación.

Por otro lado, es evidente en los datos del año que continúa la recuperación en los distintos indicadores que caracterizan el mercado de trabajo en un análisis más profundo. Sin embargo, de su lectura también se desprenden dos ideas claras: la primera

es que algunos problemas y debilidades crónicas vuelven al primer plano una vez pasado lo peor de la crisis; la segunda, que aumentan los desafíos derivados del triple reto al que se acaba de aludir, es decir, la transición digital, la demográfica y la ecológica.

Entre los grandes problemas tradicionales del mercado de trabajo español se pueden destacar tres: los largos y difíciles periodos de transición de los jóvenes a la vida laboral, la persistencia del paro (dificultades de transición en el empleo y paro de larga duración) y la excesiva temporalidad, en particular visible en una alta rotación empleo-paro, con contratos temporales de muy corta duración y cerca del doble de movimientos en el año entre empleo y paro que los que arrojan los flujos laborales en el resto de los grandes países de la Unión Europea. Los datos de 2018 muestran avances en estos tres terrenos, con un paro joven que baja rápidamente, un paro de larga duración que cede por fin algo de su peso y una tasa de temporalidad que contiene su alza. Pero son todavía insuficientes para poder dejar atrás la preocupación y, desde luego, necesitan de plazos largos para consolidarse como verdaderos logros. De ahí el valor de la estabilidad, en el sentido de horizontes despejados en el plano de las políticas públicas a desarrollar para ello, y el valor del diálogo, en el sentido de compromiso para trabajar en común en el diseño de esas políticas.

Las consecuencias de la necesidad de una adaptación más positiva a los retos son también visibles en algunos de los datos de 2018, que muestran cómo se están concretando, en forma de brechas de edad, de género, de nacionalidad y territorial, los cambios en las ocupaciones profesionales, el envejecimiento de la población y la generación de «desiertos industriales» en algunas zonas. No obstante, también se apuntan cambios positivos, como la conformación de un creciente y competitivo sector de servicios a empresas, cada vez más presente y con éxito en mercados internacionales, tractor de innovación y generador de empleo de calidad.

Como se recordó en la anterior edición de esta Memoria, 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 ha seguido dando nuevo impulso a estas medidas a través del mayor contenido en objetivos de empleo y a su mayor concreción, dentro del Pilar Europeo de los Derechos Sociales. En España se ha seguido apostando por la mejora de algunos aspectos del diseño de tales políticas buscando la mejora de su eficacia, en instrumentos como el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, junto con la adopción de programas como el Plan de Choque por el Empleo Joven, o el Plan Reincorpora-t, dirigido a parados de larga duración.

Pese a estas novedades, el balance de las actuaciones ya realizadas o en curso apunta a que la política de empleo no cuenta aún con la potencia necesaria. Puede ser

difícil aumentar a corto plazo los recursos financieros para desarrollar estas y otras actuaciones; pero desde luego se puede mejorar la eficiencia de las actuales, empezando por evaluarlas de forma sistemática y completa.

Por su parte, el diálogo social y el desarrollo de las relaciones laborales, que dependen estrechamente de las condiciones singulares de cada coyuntura, tampoco son ajenos a las grandes tendencias de fondo que recorren la economía y el trabajo en la actual fase de evolución y de profundas transformaciones.

El diálogo social europeo se ha desenvuelto entre la voluntad de nuevo impulso para el mismo manifestada por las instituciones y los interlocutores sociales europeos, dentro del ciclo político que termina en 2019 con las elecciones europeas del mes de mayo, y los límites impuestos por una realidad derivada de las diferentes visiones en torno a las políticas necesarias para fortalecer la gobernanza, consolidar la recuperación y garantizar niveles mínimos de protección laboral y social, todo ello dentro de una coyuntura marcada por los síntomas de la desaceleración de las principales economías y las incertidumbres que planean sobre el medio plazo. En ese contexto, cabe apuntar a la consolidación de nuevos espacios institucionales para el diálogo social, pero también a la escasa frecuencia de acuerdos autónomos de diálogo social de alcance interprofesional.

El diálogo social en España ha venido, inevitablemente, condicionado por los acontecimientos políticos de la XII Legislatura, que ha conocido la sucesión en el ejercicio de dos gobiernos de diferente color político, como efecto de la moción de censura constructiva que prosperó en junio de 2018 contra el Ejecutivo del Partido Popular y que dio paso a un nuevo gobierno del Partido Socialista Obrero Español. En esas coordenadas, que han supuesto la división del año 2018 en dos periodos de gobierno prácticamente idénticos en su duración, la agenda del diálogo social se ha visto necesariamente influida por las prioridades, en gran medida divergentes, de ambos gobiernos en ámbitos como el marco regulatorio laboral, las políticas de empleo y la protección social. Por lo demás, la Legislatura concluyó anticipadamente con la disolución de las Cámaras y la convocatoria de elecciones el 5 de marzo de 2019.

Los tres ámbitos de las políticas sociolaborales se han visto, en mayor o menor medida pero en todo caso intensamente, afectados por la acción normativa desplegada, especialmente la que ha tenido lugar desde mediados de 2018 tras la constitución del nuevo gobierno. Precisamente, el marco normativo de las relaciones laborales ha conocido la aprobación e incorporación de importantes novedades que, en algún caso, ha contado con el respaldo de los interlocutores sociales, pero que, en su mayor parte, no han gozado de respaldo en el acuerdo social, entendido, en sentido estricto, como concertación tripartita.

Paralelamente a las medidas de política legislativa laboral más vinculadas a la voluntad de corregir determinadas situaciones del mercado de trabajo, como la elevación del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) en más de un 22 por 100 o la obligación

de registro diario de la jornada de trabajo, entre otras, la acción normativa en la segunda mitad de 2018 y los primeros meses de 2019 se ha alineado con dos tendencias de fondo de lo que se puede llamar el trabajo del siglo XXI compartidas en las economías desarrolladas, a saber: la necesidad, presente en todos los países de nuestro entorno, de impulsar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres, y la necesidad que, asimismo, se está abriendo paso de dar entrada a instrumentos de gobernanza laboral en los nuevos entornos productivos marcados por la penetración tecnológica. El balance más reciente de todo ello en España ha contado con la aprobación de un conjunto de medidas orientadas a favorecer la conciliación, la corresponsabilidad y determinadas medidas prestacionales de apoyo, en el primero de esos terrenos, y con la introducción también de determinados instrumentos de garantía de los derechos digitales, entre ellos el novedoso derecho a la desconexión digital, en el segundo.

La negociación colectiva con efectos económicos en 2018 ha continuado dando claras muestras de recuperación de sus principales magnitudes, en cuanto al número de convenios colectivos registrados, empresas y trabajadores afectados, de forma coherente con un entorno de continuidad de la recuperación de la actividad económica y de la creación de empleo, circunstancias que también se han trasladado a los contenidos salariales de la negociación. La firma del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC) en julio de 2018, por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, ha contribuido a ello aportando la estabilidad y la confianza deseables para prolongar un círculo virtuoso basado en condiciones favorables de producción y de empleo en los sectores y las empresas.

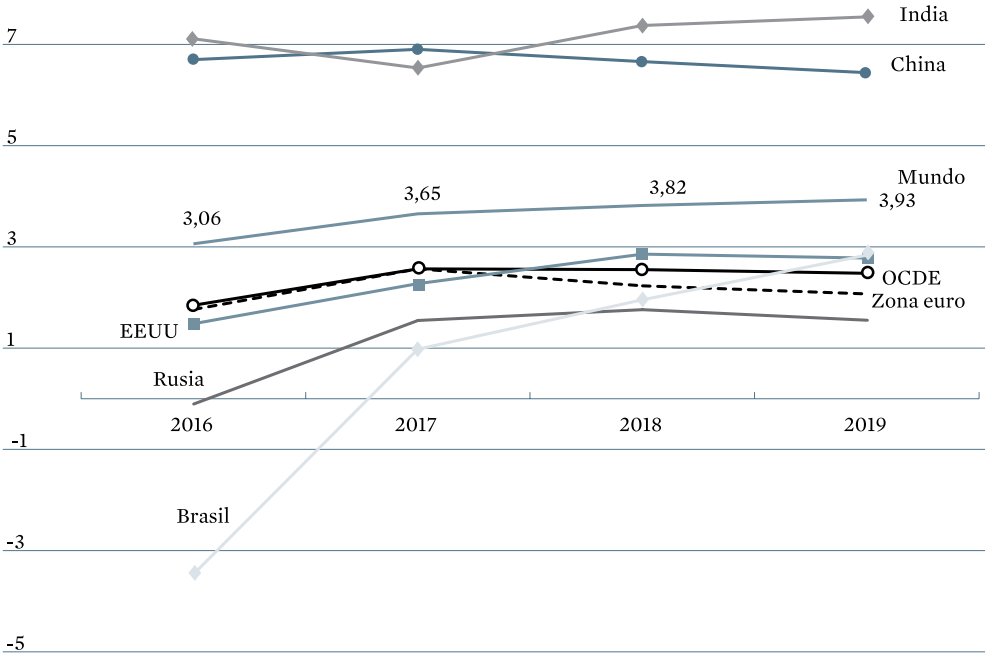
1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

Tal y como se ha explicado en el capítulo I de esta Memoria y como avalan las cifras de la OCDE (gráfico II-1), el contexto económico mundial en 2018 continuó en la senda de crecimiento iniciada en los años anteriores. Los informes de situación y perspectivas del empleo de los organismos e instituciones internacionales más importantes coinciden en apuntar que esto ha tenido un impacto positivo en los mercados laborales[1]: el empleo ha crecido de manera generalizada en la mayoría de países y regiones del mundo, al tiempo que el desempleo ha descendido, logrando recuperar, en promedio, los niveles anteriores a la crisis económica. Esos mismos informes señalan, sin embargo, que la recuperación económica no se refleja en la calidad de los empleos ni en la reducción de la desigualdad laboral, debido al aumento de empleos

1. OCDE, *Employment Outlook*, 2018; OIT *World Employment and Social Outlook. Trends 2018 y 2019*.

GRÁFICO II-1. EVOLUCIÓN Y PROYECCIONES DEL PIB (%) EN DISTINTAS REGIONES Y PAÍSES



Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, 2018.

atípicos, a la creciente polarización del empleo y a la pobreza laboral. Una preocupación que se agudiza ante un contexto económico que se está debilitando, como consecuencia del desempeño más débil de algunas economías, particularmente en Europa y Asia, y que ha dado lugar a la bajada de las previsiones que para 2019 y 2020 habían realizado, entre otros, el FMI y la OCDE[2].

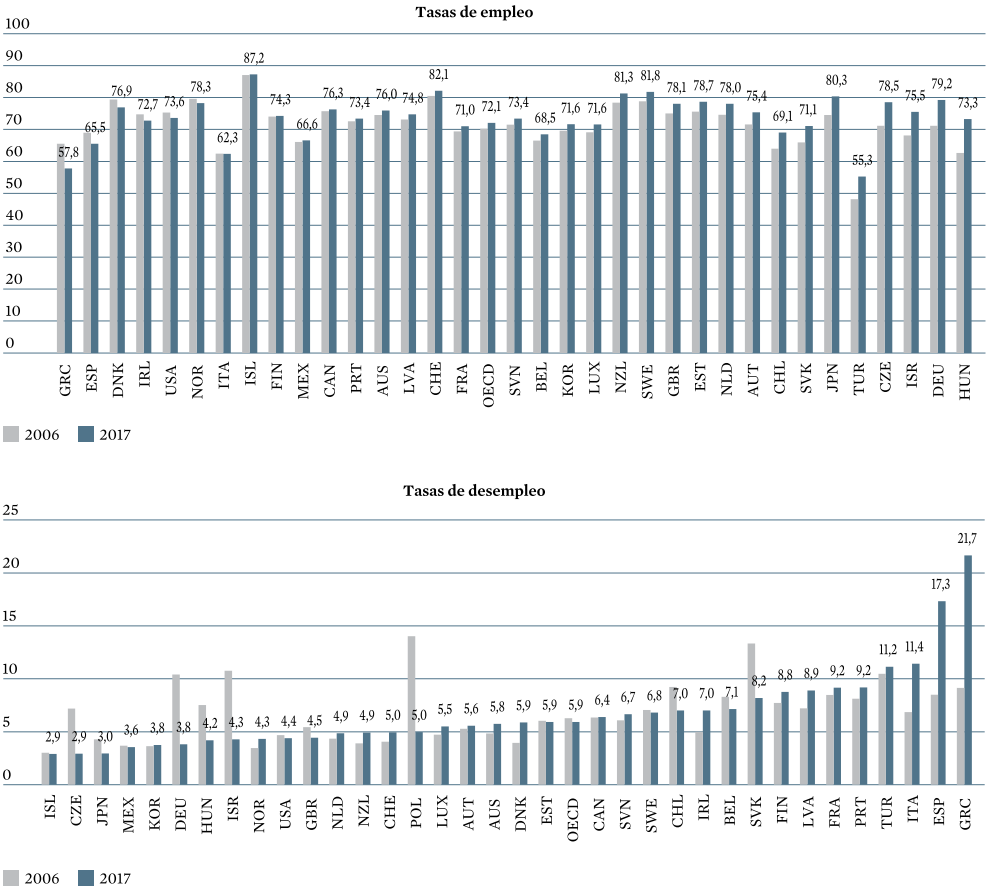
El contexto económico internacional se mantiene incierto, lo que genera dudas sobre la sostenibilidad de la recuperación del empleo, cuando apenas se han superado los efectos más nocivos de la crisis, al tiempo que subsisten los interrogantes sobre los efectos en los empleos de factores como la creciente digitalización de la economía, el reto demográfico o la transición ecológica.

Los datos más recientes de la tasa de empleo de la OCDE muestran una mejora continuada, situándose en el 72,1 por 100 (1,8 por 100 superior a la del año 2006), y el número de personas empleadas superaba por primera vez los niveles anteriores a la crisis económica. La tasa de desempleo para la región, por su parte, ha registrado una tendencia descendente, si bien sensible, situándose en el 5,9 por 100 (0,4 por 100 menos que en 2006) (gráfico II-2).

Los datos de empleo y desempleo alcanzan niveles precrisis

2. FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial,* 2019. OCDE, *Interim Economic Outlook,* marzo de 2019.

GRÁFICO II-2. EMPLEO Y DESEMPLEO EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Fuente: OCDE, *Employment Outlook,* 2018.

Este comportamiento promedio del empleo y el desempleo ha respondido a una mejora generalizada en la mayoría de los países, a excepción de un número reducido donde las tasas de empleo siguen sin recuperar los niveles del periodo precrisis y otros, como algunos países del sur de Europa, cuyas tasas de desempleo se mantienen aún elevadas, a pesar de la mejora.

Con todo, según la OIT, el panorama sigue siendo incierto y se prevé que los riesgos macroeconómicos existentes tendrán un impacto negativo en los mercados de trabajo de algunos países, lo que, unido al aumento de la población activa, producirá un aumento de más de 2 millones de personas desempleadas en los dos años siguientes, hasta alcanzar la cifra de 174 millones en 2020.

Déficit de trabajo decente

Además, tanto la OCDE como la OIT señalan la existencia de otros aspectos que están mermando la «calidad»

del empleo, término acuñado por la primera, o del «trabajo decente» en terminología de la segunda. Uno de tales aspectos es el insuficiente crecimiento de los salarios nominales (1,2 por 100 al año en el promedio de la OCDE), por debajo aún de los niveles previos a la crisis (2,3 por 100). A ello se añade que el crecimiento salarial está teniendo una distribución desigual entre los trabajadores y las empresas. Según la OCDE, los salarios de los trabajadores con ingresos más altos (y más cualificados) están creciendo de manera más acentuada y rápida que los de ingresos medios y bajos, y de manera concentrada en las empresas tecnológicas más punteras, debido a su mayor productividad, dando lugar a una brecha cada vez mayor entre estas empresas y sus trabajadores, y el resto.

Los empleos creados tras la crisis económica, además, no están siendo los mismos que se destruyeron durante aquella. Existe una demanda creciente de trabajadores altamente cualificados sobre los que repercuten las mejoras de los salarios, mientras que los trabajadores carentes de esos conocimientos y competencias (1 de cada 4, según la OCDE) únicamente pueden acceder a los empleos peor pagados, los cuales registran un aumento.

Otro de los puntos de atención de estos organismos internaciones es el alto volumen de población en empleos «vulnerables»[3], especialmente en los países en desarrollo, donde se registran porcentajes elevados de trabajadores pobres y con déficits de bienestar material. También se pone el énfasis en la brecha laboral de género en la mayoría de los países, si bien nuevamente de manera más acentuada en los países menos desarrollados. En el ámbito de la OCDE, además, se ha producido un descenso en la cobertura de los sistemas de protección por desempleo.

En definitiva, el empleo creado, y la calidad del mismo, no se está distribuyendo de manera equitativa, siendo uno de los detonantes fundamentales del crecimiento de la desigualdad a escala mundial[4]. Además, de continuar las condiciones actuales, la desigualdad continuará creciendo en los próximos años, incluso bajo el supuesto más optimista de que los países emergentes lograran seguir crecimiento en términos económicos. Sin embargo, como se señala en esos mismos informes, esta tendencia puede revertirse si se ponen en marcha modelos de crecimiento más inclusivos en los mercados de trabajo, junto con medidas para combatir la pobreza laboral.

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

3. La definición de la OIT de empleo vulnerable señala a aquel que, además de carecer de una relación contractual (bien por encuadrarse en una actividad «sumergida» a efectos fiscales y/o de las normas laborales, bien por prestarse por cuenta propia), se presta en el sector informal de la economía y es de tipo ocasional o marginal. También recoge los empleos generados en el sector la formal de la economía cuando reúnen las características del subempleo: baja retribución, bajo requerimiento de cualificación para su desempeño, y curso ocasional e irregular.
   Para más detalle sobre esta definición, véase Informe CES sobre *Los jóvenes y el empleo en la región euromediterránea,* aprobado en julio de 2013 (págs. 8 y 9).
4. World Inequality Lab., *Informe sobre la desigualdad global,* 2018.

de trabajo dirigidas a crear empleo, pero mejorando la calidad del mismo, con medidas dirigidas a potenciar la empleabilidad de los parados de larga duración y de los jóvenes y tratando de reducir la segmentación laboral. También se hace hincapié en la necesidad de mejorar la formación y competencias en aras de mejorar la empleabilidad, el ajuste entre oferta y demanda de empleo y, en última instancia, la productividad. También se incide en la necesidad de establecer mecanismos de negociación colectiva más centralizados, dado que muestran menores niveles de desigualdad salarial, si bien ligados a la productividad y a las necesidades de flexibilidad de sectores y empresas. 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.

Futuro del trabajo: propuesta de la OIT

Hay que destacar, además, las propuestas de la OIT dirigidas a lograr que los retos a los que se enfrenta el mundo del trabajo (tales como los avances tecnológicos, la ecologización de las economías o la evolución demográfica) se transformen en oportunidades para un futuro más prometedor en términos de estabilidad económica, igualdad de oportunidades y justicia social. Propuestas recogidas en el Informe *Trabajar para un futuro más prometedor,* de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT, publicado en 2019 dentro de las actividades desarrolladas en conmemoración del centenario de esta organización.

La OIT propone que, a partir del compromiso conjunto por parte de los gobiernos y de las organizaciones de empresarios y trabajadores, se promueva un contrato social que ponga a las personas y el trabajo en el centro sobre el que pivoten las políticas económicas y sociales (recuadro II-1). Un contrato basado en tres ejes de actuación, consistentes en invertir en: 1) las capacidades de las personas, 2) las instituciones del trabajo, y 3) un trabajo decente y sostenible. Cada país, por su parte, debería desarrollar estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo basadas en estos tres ejes, por medio del diálogo social entre gobiernos y organizaciones empresariales y sindicales.

Este ha sido el contexto en el que se enmarcaron las orientaciones de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2018 en el marco del semestre europeo que, por primera vez, incorporaba la tabla de indicadores del Pilar Europeo de los Derechos Sociales con el fin de contribuir a una mayor convergencia socioeconómica. Estas orientaciones sirvieron de guía 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 empleo: España en el contexto europeo

El ritmo de crecimiento del empleo en España en 2018 se mantuvo por encima del correspondiente a la UE-28. Con datos de Eurostat relativos a los terceros trimestres

RECUADRO II-1. UN CONTRATO SOCIAL CENTRADO EN LAS PERSONAS

Incrementar la inversión en las capacidades de las personas

- Reconocer un *derecho universal al aprendizaje permanente* y establecer un sistema efectivo de aprendizaje a lo largo de la vida.
- Incrementar las inversiones en las instituciones, las políticas y las estrategias que apoyan a las personas a través de las *transiciones al futuro del trabajo.*
- Aplicar un programa transformador y mensurable para *lograr la igualdad de género* que haga igualmente responsables de los cuidados a hombres y mujeres, garantice la rendición de cuentas, refuerce la representación colectiva de las mujeres, acabe con la discriminación de género y ponga fin a la violencia y el acoso en el trabajo.
- Fortalecer los sistemas de protección social para *garantizar la cobertura universal de protección social* desde el nacimiento a la vejez para todos los trabajadores, sobre la base de una financiación sostenible y los principios de solidaridad y reparto de riesgos.

Incrementar la inversión en las instituciones del trabajo

- Establecer una *garantía laboral universal* que facilite un piso de protección social para todos los trabajadores; entre ellos, los derechos fundamentales de los trabajadores, un salario vital adecuado, límites al tiempo de trabajo y mayor seguridad e higiene en el lugar de trabajo.
- Una mayor *soberanía sobre el tiempo,* mediante una ordenación del tiempo de trabajo que facilite a los trabajadores más opciones sobre sus horarios y su tiempo de trabajo para que puedan conciliar la vida profesional con la vida familiar, sujetos a las necesidades de la empresa de una mayor flexibilidad, y que garanticen horas mínimas.
- Promover activamente la *representación colectiva* de los trabajadores y de los empleadores, así como el *diálogo social,* mediante políticas públicas.
- Aprovechar y gestionar correctamente la *tecnología en aras del trabajo decente* y adoptar un planteamiento que favorezca el control humano de la tecnología.

Incrementar la inversión en trabajo decente y sostenible

- Crear incentivos para la promoción de inversiones en áreas clave que fomenten el trabajo decente y sostenible.
- Remodelar las estructuras de incentivos empresariales para alentar inversiones a largo plazo en la economía real y elaborar indicadores de progreso complementarios en aras del bienestar, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad.

Fuente: OIT, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor,* 2019.

de cada año para el total de 16 a 64 años de edad, el porcentaje de crecimiento interanual del empleo se situó en España en un 2,5 por 100, frente al 1 por 100 en la UE-28 y al 1,1 por 100 en el conjunto de los 19 países que componen la zona euro.

Como se explicó en la anterior edición de esta Memoria, la Unión Europea rebasó ya en 2016 el volumen de empleo recogido en el momento previo a la crisis, mientras que en España, pese al mayor ritmo de aumento, aún se necesitarán varios ejercicios (en torno a tres si se mantiene la tendencia actual), para superar completamente la pérdida anterior, de manera que en total se habrían precisado casi quince años para volver al nivel de empleo de 2007. Por otro lado, la tasa de paro española todavía está, pese a su fuerte descenso desde 2013, muy por encima de la que se obtuvo antes de la crisis y sigue siendo, solo por detrás de Grecia, la segunda más alta de la Unión Europea. De ahí que suscite cierta preocupación el menor ritmo de crecimiento de la economía, porque si se mantiene esta tendencia se producirá una nueva dilación en el proceso de completa recuperación del empleo y, sobre todo, en la reducción del desempleo.

La tasa de empleo de España volvió a crecer más que la media europea en 2018 (en concreto 1,2 frente a 0,8 puntos porcentuales) y acumula ya un incremento de 7,8 puntos en el periodo 2013-2018. Pero está aún 3,2 puntos por debajo de la que se dio en 2007, mientras que la UE-28 está ya 3,2 puntos por encima. Así, la posición española sigue estando, pese a los avances, en el grupo rezagado dentro de los países de la Unión. Para las personas de 15 a 64 años de edad el dato español fue del 63 por 100 en el tercer trimestre de 2018, por encima de Grecia, Italia y Croacia, pero en el grupo de los únicos cuatro países cuyas tasas de empleo están por debajo del 65 por 100. España estaba aún 6 puntos por debajo del total UE-28 y 14,5 puntos por debajo del promedio de los tres mejores países (Suecia, 78,6 por 100; Holanda, 77,7 por 100, y Alemania, 76,3 por 100).

La tasa de empleo española volvió a crecer más que la media, pero sigue entre las más bajas

Estas posiciones, lógicamente, responden todavía a la fuerza con que la crisis impactó en el empleo en España y en algunos otros países de la Unión Europea, mucho mayor que la que se dio en otros casos, como los nórdicos o Alemania. Todavía hay cinco casos donde las tasas de empleo reflejan una pérdida respecto a 2007, siendo los más destacados el griego y (aunque con una pérdida ya más moderada) el español (cuadro II-1).

El detalle por sexo en esta evolución muestra de nuevo, en el caso de España, un mayor ritmo de crecimiento entre las mujeres que entre los varones (2,7 frente a 2,3 por 100, respectivamente, siempre con los datos de los terceros trimestres). Se trata de una diferencia muy pequeña, como indica que los correspondientes incrementos de las tasas de empleo hayan sido de la misma magnitud (1,2 puntos tanto entre los varones como entre las mujeres). Y no tiene —como sí

Mayor dinamismo del empleo femenino

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, POR SEXO Y EDAD, 2018

(Porcentajes, terceros trimestres; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

	Total edades (15-64)									Jóvenes (15-24)									Mayores (55-64)								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres		
		Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación	
Geo	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018
UE-28	**69,0**	**0,8**	**4,5**	**74,4**	**0,8**	**4,4**	**63,6**	**0,8**	**4,5**	**36,4**	**0,6**	**3,2**	**38,3**	**0,6**	**3,1**	**34,3**	**0,5**	**3,2**	**59,2**	**1,7**	**8,5**	**66,1**	**1,9**	**8,0**	**52,6**	**1,4**	**8,8**
Bélgica	65,0	1,6	2,7	68,3	0,6	1,9	61,8	2,7	3,6	27,4	2,2	2,8	29,0	1,9	3,0	25,7	2,4	2,5	50,4	1,2	7,5	54,1	1,0	6,0	46,7	1,3	8,9
Bulgaria	68,8	0,3	7,7	72,6	0,4	8,7	65,0	0,3	6,7	22,2	–3,0	–0,8	25,1	–3,4	0,1	19,2	–2,5	–1,7	61,7	1,3	12,8	66,5	2,0	13,1	57,3	0,6	12,4
Rep. Checa	75,0	0,9	7,0	81,9	0,5	5,8	67,8	1,1	8,0	29,0	–0,9	2,9	32,5	–1,8	1,6	25,2	0,0	4,0	65,4	2,8	13,2	74,2	2,2	11,0	56,9	3,4	15,1
Dinamarca	75,9	1,0	2,9	78,7	1,3	3,8	73,0	0,7	2,0	57,0	0,1	2,7	56,4	1,3	4,8	57,6	–1,3	0,4	71,7	1,5	9,2	75,9	1,6	8,8	67,5	1,4	9,5
Alemania	76,3	0,7	2,5	80,1	0,8	1,9	72,3	0,6	3,1	47,7	0,8	0,7	49,0	1,1	–0,1	46,2	0,5	1,5	71,7	1,2	7,5	76,6	1,0	6,1	67,0	1,6	8,8
Estonia	74,9	0,1	6,1	78,0	–0,5	5,7	71,8	0,7	6,4	39,0	–3,3	4,6	38,9	–4,3	0,1	39,2	–2,1	9,3	70,6	2,9	8,9	69,1	2,9	7,4	71,8	2,8	10,0
Irlanda	69,1	1,1	8,0	74,7	1,0	8,8	63,5	1,1	7,2	43,1	3,7	11,9	43,4	2,9	12,7	42,9	4,6	11,1	60,4	1,6	9,1	68,4	0,4	8,8	52,5	2,8	9,3
Grecia	55,9	1,3	6,8	65,9	1,8	7,5	46,2	1,0	6,1	14,7	–0,3	2,5	16,7	–0,4	1,7	12,6	–0,3	3,3	41,7	2,9	5,7	54,1	3,4	7,4	30,6	2,6	4,3
España	**63,0**	**1,2**	**7,8**	**68,7**	**1,2**	**8,9**	**57,3**	**1,2**	**6,8**	**23,5**	**0,6**	**5,5**	**24,7**	**0,9**	**5,8**	**22,2**	**0,2**	**5,1**	**52,7**	**1,9**	**9,1**	**60,6**	**1,9**	**9,6**	**45,2**	**1,9**	**8,6**
Francia	65,7	0,7	1,1	69,3	0,3	0,8	62,2	0,9	1,4	31,0	1,2	1,1	33,5	0,7	0,6	28,5	1,7	1,6	52,3	1,1	6,4	54,4	1,8	5,8	50,3	0,5	6,9
Croacia	61,9	0,9	8,2	66,2	0,4	8,2	57,6	1,4	8,2	28,0	–1,4	9,6	32,6	–1,7	11,9	23,1	–1,2	7,1	45,2	2,0	6,8	53,0	2,7	7,4	38,1	1,6	6,4
Italia	58,9	0,5	3,4	68,5	0,8	3,6	49,4	0,3	3,2	18,2	0,1	1,3	21,4	–0,2	2,2	14,8	0,3	0,4	53,9	1,5	10,4	65,2	1,9	11,5	43,4	1,3	9,4
Chipre	69,5	2,9	7,7	75,1	3,7	7,5	64,3	2,1	7,7	33,1	4,5	9,2	30,1	4,7	5,5	35,9	4,3	12,6	62,2	4,4	11,9	71,4	4,0	9,1	53,4	4,9	14,8
Letonia	72,8	1,9	6,8	75,4	2,5	7,5	70,3	1,3	6,2	36,2	1,2	6,0	42,1	4,1	9,5	30,1	–1,7	2,5	66,5	3,6	9,9	67,6	4,1	9,1	65,6	3,2	10,4
Lituania	72,8	1,9	8,3	74,1	2,8	8,0	71,6	1,0	8,5	35,9	4,8	10,0	37,8	5,2	9,0	34,0	4,4	11,0	67,1	1,6	13,2	69,1	1,4	12,2	65,5	1,8	14,0
Luxemburgo	66,9	–0,1	0,9	70,0	–0,1	–3,3	63,7	–0,1	5,2	29,5	0,3	8,3	28,5	–3,5	1,5	30,6	4,2	15,6	40,8	1,0	1,8	46,2	2,3	0,5	35,2	–0,4	3,0
Hungría	69,5	0,8	10,6	76,6	0,7	11,6	62,5	0,8	9,6	29,7	0,4	8,7	34,2	0,1	9,9	24,9	0,7	7,3	54,9	2,5	16,5	66,2	2,6	20,5	45,2	2,3	12,9
Malta	72,8	4,6	11,4	81,9	1,8	7,4	63,1	7,5	15,3	52,0	4,9	2,2	49,4	1,4	–2,4	54,7	8,6	7,1	49,2	1,7	12,2	67,4	0,9	13,4	30,7	2,2	10,6
Holanda	77,7	1,4	4,0	82,0	1,2	3,7	73,4	1,7	4,3	65,0	1,0	4,0	63,9	0,9	3,9	66,2	1,1	4,2	68,3	2,3	8,7	77,4	2,4	7,9	59,2	2,1	9,5
Austria	73,8	0,9	1,4	78,6	1,5	1,4	69,1	0,5	1,4	54,2	1,8	–1,6	56,7	2,2	–1,9	51,6	1,3	–1,4	54,2	2,4	10,1	63,8	3,6	10,7	45,0	1,2	9,4
Polonia	68,0	1,5	7,3	74,5	1,0	7,0	61,4	1,8	7,5	30,9	0,9	6,0	34,6	0,1	5,2	26,9	1,6	6,7	49,8	0,4	8,5	61,2	2,1	8,8	39,5	–1,2	8,0

CUADRO II-1. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, POR SEXO Y EDAD, 2018 *(continuación)*

(Porcentajes, terceros trimestres; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

	Total edades (15-64)									Jóvenes (15-24)									Mayores (55-64)								
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres		
		Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación	
Geo	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018
Portugal	70,2	1,7	9,0	73,2	1,2	9,0	67,3	2,0	8,9	29,0	2,3	5,7	31,2	2,6	7,4	26,8	2,2	4,0	59,6	2,5	12,4	64,6	0,5	10,3	55,2	4,3	14,3
Rumania	66,2	0,9	4,9	74,9	1,6	5,9	57,3	0,1	3,9	26,0	–0,2	1,4	30,3	0,0	1,4	21,5	–0,4	1,6	47,9	2,2	5,1	59,8	3,5	7,4	37,2	1,0	2,8
Eslovenia	71,9	1,5	7,4	75,7	1,7	7,1	67,9	1,3	7,7	37,3	–2,3	6,7	41,7	–3,4	9,2	32,3	–1,0	3,8	47,3	4,5	13,1	53,0	4,3	10,0	41,7	4,9	16,1
Eslovaquia	67,9	1,5	7,9	74,4	2,3	7,9	61,3	0,7	7,8	28,3	1,9	7,8	35,2	3,5	10,1	21,0	0,2	5,3	54,4	1,1	10,2	58,6	1,3	4,9	50,6	0,8	15,0
Finlandia	73,1	2,1	3,2	75,2	2,2	3,6	70,9	2,0	2,7	48,2	0,2	2,9	47,2	0,1	2,4	49,1	0,1	3,3	65,5	3,1	6,3	65,1	2,9	7,5	65,9	3,3	5,2
Suecia	78,6	0,6	2,8	80,4	0,8	2,5	76,8	0,4	3,3	49,2	0,0	2,5	47,7	–0,8	1,6	50,9	1,0	3,5	78,2	1,4	4,3	80,5	1,7	3,1	75,9	1,2	5,6
R. Unido	74,7	0,5	3,9	79,2	0,5	3,3	70,2	0,4	4,4	51,0	0,0	3,6	52,0	1,4	4,2	50,0	–1,5	2,9	65,6	1,7	5,4	70,8	1,9	3,2	60,7	1,6	7,6

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

ocurre en la UE-28— una pauta clara de mejor comportamiento del empleo femenino a lo largo del periodo de recuperación. Pero lo cierto es que la tasa de empleo de las mujeres en España se sitúa ya por encima de la que había antes de la crisis (acumulando en 2018 1,8 puntos más que en 2007), mientras que la masculina, a pesar de haber crecido más en la recuperación, arrastra todavía una pérdida elevada como consecuencia de la crisis (–7,9 puntos entre 2007 y 2018).

Hay que recordar que el mayor impacto de la crisis sobre el empleo se recogió, en España, en la industria y en la construcción, actividades donde, sobre todo en el último caso, la masculinización del empleo indujo una mayor concentración de las pérdidas en los varones. El reflejo de ello es esa desigual recuperación en las tasas de empleo por sexo, que también se observa en el conjunto UE-28, pero con la importante salvedad de que en ese conjunto los varones también tienen ya tasas de empleo mayores que antes de la crisis.

Al margen de ello, la distancia entre las tasas de empleo masculinas y femeninas es todavía muy amplia, tanto en la UE-28 como en España. Y esto indica la relevancia de proseguir, en todas partes, pero desde luego en España, con políticas capaces de reducir la brecha de género en el empleo. Esta relevancia se subraya al recordar los objetivos europeos para España en 2020 en lo que respecta al empleo (cuadro II-2), que suponen alcanzar una tasa de empleo del 74 por 100 en ese año para la población de 20 a 64 años de edad.

En 2018 la tasa de empleo española para ambos sexos en este tramo de edad se situó 6,4 puntos por debajo del objetivo para 2020, pero la masculina estaba solo dos décimas por debajo, mientras que la femenina estaba a 12,7 puntos. Esto también ocurre en la UE-28, donde la tasa de los varones estaría ya 4,5 puntos por encima, mientras que la correspondiente a las mujeres estaría 7,4 puntos por debajo. Tales diferencias muestran que es necesario equilibrar por género el logro del objetivo cuantitativo de empleo fijado en la Estrategia 2020, pues de otra forma no será posible alcanzar un crecimiento sostenible e integrador, que es lo que persigue a medio plazo dicha Estrategia.

CUADRO II-2. SITUACIÓN RESPECTO AL OBJETIVO DE EMPLEO 2020 EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018

Conceptos		**UE-28**	**España**
Objetivo 2020		**75,0**	**74,0**
Tasa en 2018	Ambos sexos	73,5	67,6
	Varones	79,5	73,8
	Mujeres	67,6	61,3
Diferencia tasa-objetivo	Ambos sexos	–1,5	–6,4
	Varones	4,5	–0,2
	Mujeres	–7,4	–12,7

Fuente: elaboración propia con datos para 2018 de Eurostat, *Labour Force Survey* (tercer trimestre) y con el *https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/main-tables.*

Escaso avance en el empleo joven

Como en el conjunto UE-28, el ritmo de mejora de la tasa de empleo joven fue, en España, mucho más moderado que en el año anterior. El incremento de la tasa española fue de 0,6 puntos porcentuales, igual al de ese conjunto. Se observaron retrocesos en siete países (los más amplios en Estonia y Bulgaria) e incrementos muy pequeños, por debajo de medio punto, en otros siete países, reduciéndose a solo seis casos el grupo de los que lograron aumentar en dos o más puntos su tasa de empleo joven (cuadro II-1).

El resultado español fue más bajo que en el año anterior (cuando se obtuvo un avance de 2,9 puntos) y más aún en el caso femenino (0,2 puntos, frente a 0,9 en los varones). Esto es sin duda preocupante, toda vez que se trata del país de la Unión Europea donde más retrocedió la tasa de empleo de los jóvenes a raíz de la crisis y donde más camino queda para enjugar ese retroceso. Irlanda fue, junto con España, el país donde se dio una mayor pérdida de empleo joven, y es de hecho el único comparable: en España se perdieron 23,4 puntos entre 2007 y 2013, y en Irlanda, 22,5 puntos, siendo el siguiente Chipre, con una pérdida ya mucho menor (13,6 puntos). Pues bien, en el periodo de recuperación la tasa española de empleo joven ha crecido 5,5 puntos y la irlandesa 11,9 puntos. Este ejemplo mueve a pensar que hay margen para incrementar el esfuerzo y para mejorar la orientación de las políticas con impacto en el empleo joven en España.

También igual que en el conjunto europeo, la tasa de empleo española para las personas de 55 a 64 años creció con más fuerza que en el total de edades, aunque

Mayor avance en las tasas de empleo de los mayores de 55 años

España quedó lejos de los mejores resultados para este grupo recogidos en 2018 (cuadro II-1). En el tercer trimestre de este año se situó en un 52,7 por 100, lo que arroja un incremento de 1,9 puntos respecto del mismo trimestre del año anterior. Este incremento es algo mayor que el de la UE-28 (1,7 puntos), pero queda lejos de los aumentos correspondientes a Eslovenia, Letonia y Chipre, los tres por encima de 3,5 puntos porcentuales, así como del grupo de otros seis países donde el crecimiento del empleo de los mayores se situó entre 2,5 y 3,5 puntos entre 2017 y 2018.

En todo caso, se trata de un buen resultado para el empleo de los mayores en España, que acumula ya un incremento de 9,1 puntos desde 2013, tanto por el impulso en la recuperación como porque apenas hubo retroceso en el periodo de crisis. Y, de nuevo, con un panorama muy distinto cuando se atiende a esta evolución por sexo. Como en la mayor parte de la Unión Europea, la tasa española de empleo de las mujeres de 55 a 64 años aumentó sustancialmente en el periodo de crisis (cerca de 7 puntos más entre 2007 y 2013) y ha continuado aumentando a buen ritmo en la recuperación. La correspondiente a los varones, en cambio, perdió 9 puntos durante la crisis y se ha incrementado desde 2013 en 9,6 puntos, de manera que el saldo solo

arroja un ligero avance en los diez últimos años. Un saldo, por otro lado, insuficiente para mejorar la posición española en el conjunto europeo, donde la crisis no se tradujo en descensos del empleo masculino en los mayores: en 2007 la tasa española de empleo para los hombres de 55 a 64 años estaba entre las diez más altas, y a 5,5 puntos por encima del total UE-28; en 2018 estaba entre las diez más bajas, 5,7 puntos por debajo de ese total.

Buenos resultados en reducción del paro, pero con una progresiva divergencia en la Unión Europea

Por lo que respecta al paro, también de acuerdo con las cifras de Eurostat para el tercer trimestre de cada año, en 2018 se produjo un nuevo descenso en el número de personas desempleadas en España, del 10,9 por 100, respecto del año anterior. Este dato es ligeramente mejor que el del conjunto UE-28 (10,6 por 100) y que el correspondiente a los 19 países de la zona euro (10,5 por 100). No obstante, supone la vuelta a un menor ritmo en la trayectoria de descenso sostenido del paro en el periodo de recuperación, después del descenso del 13,7 por 100 alcanzado en 2017.

La tasa de paro para el total de 16 a 64 años se situó en España, siempre con datos de Eurostat para los terceros trimestres de cada año, por debajo del 15 por 100 en 2018, con un descenso de 1,9 puntos respecto a 2017 y de 11,2 puntos respecto a 2013 (cuadro II-3). Es evidente que la situación del desempleo sigue siendo en España peor que antes de la crisis, pero la mejora acumulada es ya muy sustantiva.

Por otro lado, el fuerte impacto de la crisis en el mercado de trabajo se traduce, necesariamente, en un largo ciclo de recuperación de las cifras de empleo y de descenso del paro. Esto es visible no solo en España, sino también en otros 16 países de la Unión Europea donde todavía hay más paro que en 2007. Pese a ello, el conjunto UE-28 ya muestra tasas de paro inferiores (un 6,7 por 100 en 2018, 2 décimas menos que en 2007). Y hay un grupo de países que roza el pleno empleo, con dos casos de tasas de paro inferiores al 3,5 por 100 (República Checa y Alemania) y otros nueve entre el 3,5 y el 5 por 100. Solo Grecia, todavía muy destacada, y España mantenían tasas de paro de dos dígitos en 2018.

Esto supone que en España, y en algunos otros países más afectados en su empleo por la crisis, apenas se ha cerrado la distancia respecto a la Unión Europea en lo que respecta al paro: en 2007 la tasa española era un 20 por 100 más alta que la europea; en 2013, un 140 por 100 más alta; y en 2018, un 120 por 100 mayor. Y también supone que se están distanciando mucho dos grupos de países en este indicador, quizá el que mejor refleja la presencia de desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo.

El mayor problema es el paro joven

Lo anterior se relaciona, en buena medida, con el hecho de que el problema del paro en la Unión Europea está cada vez más centrado en los jóvenes, con tasas en el grupo menor de 25 años mucho más elevadas en casi todas partes (cuadro II-3). El conjunto UE-28 arrojó una tasa de paro de 15 a 24 años del 15,2 por 100 en 2018.

CUADRO II-3. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, POR SEXO Y EDAD, 2018

(Porcentajes, terceros trimestres; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

	Total edades (15-64)									Jóvenes (15-24)									Mayores (55-64)		
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos		
		Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación	
Geo	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018
UE-28	**6,7**	**–0,8**	**–4,0**	**6,4**	**–0,8**	**–4,2**	**6,9**	**–0,9**	**–3,9**	**15,2**	**–1,4**	**–8,1**	**15,8**	**–1,2**	**–7,9**	**14,5**	**–1,5**	**–8,4**	**4,9**	**–0,7**	**–2,4**
Bélgica	5,9	–1,4	–2,8	6,4	–1,2	–2,5	5,5	–1,5	–3,0	16,3	–2,8	–8,2	16,0	–4,8	–9,2	16,6	–0,3	–7,1	4,3	–0,7	–1,3
Bulgaria	5,0	–0,9	–7,1	5,4	–0,8	–7,4	4,6	–1,0	–6,8	13,4	–0,5	–13,4	14,5	–1,1	–15,6	11,9	0,5	–10,3	4,5	–0,8	–7,3
Rep. Checa	2,4	–0,4	–4,6	1,9	–0,3	–4,0	3,0	–0,5	–5,5	7,6	–1,1	–12,0	7,4	–1,2	–11,5	7,7	–1,0	–12,9	2,0	–0,1	–3,4
Dinamarca	5,0	–1,0	–2,2	4,9	–0,9	–2,5	5,1	–1,2	–2,0	11,0	–1,9	–3,5	11,7	–2,3	–4,8	10,3	–1,5	–2,2	3,1	–0,1	–1,8
Alemania	3,4	–0,3	–1,8	3,8	–0,2	–1,6	2,9	–0,5	–2,0	6,6	–0,4	–2,0	7,4	–0,3	–1,5	5,6	–0,5	–2,6	2,7	–0,6	–2,6
Estonia*,**	5,4	0,0	–2,7	5,1	–0,9	–3,0	5,7	0,8	–2,3	16,4	5,5	1,8	17,8	–	–	15,0	–	–	3,8	–2,3	–2,0
Irlanda	6,1	–1,0	–7,2	6,0	–1,3	–9,3	6,2	–0,5	–4,6	14,9	–1,2	–11,6	15,8	–1,1	–14,0	14,0	–1,3	–8,9	4,5	–1,0	–6,0
Grecia	18,4	–2,0	–9,0	14,4	–2,2	–9,8	23,5	–1,6	–8,0	36,3	–3,8	–20,8	33,1	–3,3	–19,9	40,1	–4,3	–22,3	14,8	–3,1	–0,8
España	**14,6**	**–1,9**	**–11,2**	**13,2**	**–1,7**	**–12,1**	**16,3**	**–2,0**	**–10,0**	**33,0**	**–3,0**	**–21,1**	**34,0**	**–3,4**	**–20,0**	**31,8**	**–2,4**	**–22,5**	**12,6**	**–2,2**	**–7,1**
Francia	8,9	–0,4	–0,5	8,9	–0,4	–0,6	8,9	–0,5	–0,5	21,5	–0,8	–1,7	22,7	0,0	0,5	20,0	–1,8	–4,4	6,4	0,2	–0,2
Croacia*,**	7,4	–1,7	–9,6	6,7	–1,6	–10,8	8,2	–1,8	–8,2	20,9	–1,9	–19,7	17,4	–3,9	–24,1	25,6	0,7	–13,9	4,2	0,3	–6,2
Italia	9,5	–1,3	–1,9	8,8	–1,1	–2,1	10,6	–1,4	–1,5	29,2	–3,1	–8,1	28,5	–1,9	–8,5	30,2	–5,0	–7,6	4,9	–0,8	–0,2
Chipre**	8,0	–2,2	–8,4	7,3	–2,4	–9,4	8,8	–1,8	–7,3	17,0	–6,9	–21,5	20,4	–6,0	–20,1	14,3	–7,7	–22,3	5,2	0,2	–6,4
Letonia	7,1	–1,6	–4,9	8,0	–1,1	–4,1	6,1	–2,1	–5,7	11,0	–6,6	–16,6	10,8	–7,0	–13,8	11,3	–6,1	–19,8	7,2	0,0	–1,7
Lituania	6,1	–0,7	–5,0	6,4	–1,4	–5,6	5,8	0,1	–4,3	9,9	–2,1	–13,2	10,6	–2,8	–13,3	9,0	–1,2	–13,0	7,0	–0,2	–3,0
Luxemburgo*,**	6,1	0,6	0,4	6,0	0,9	0,5	6,2	0,3	0,2	15,8	2,1	1,1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Hungría	3,9	–0,2	–6,0	3,4	–0,2	–6,3	4,4	–0,3	–5,7	10,7	–0,6	–16,1	10,1	1,6	–15,9	11,5	–3,7	–16,5	2,8	–0,7	–5,4
Malta*,**	3,7	–0,4	–2,9	3,9	–0,1	–2,7	3,4	–0,8	–3,3	10,6	0,2	–2,4	13,4	2,7	–0,3	–	–	–	–	–	–
Holanda	3,6	–0,9	–3,8	3,5	–0,7	–3,8	3,6	–1,3	–3,8	7,3	–1,1	–6,0	7,6	–0,7	–5,8	6,9	–1,7	–6,2	3,9	–1,0	–3,0
Austria	5,0	–0,5	–0,4	4,8	–1,1	–0,5	5,2	0,1	–0,3	9,6	–0,9	–0,3	9,1	–1,6	–0,4	10,1	0,0	–0,2	4,0	0,2	0,1
Polonia**	3,9	–0,9	–6,0	4,0	–0,6	–5,1	3,7	–1,3	–7,2	12,7	–2,0	–13,9	11,8	–2,3	–12,8	13,8	–1,8	–15,7	2,5	–0,8	–4,5

CUADRO II-3. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, POR SEXO Y EDAD, 2018 *(continuación)*

(Porcentajes, terceros trimestres; variaciones en los periodos señalados en puntos porcentuales)

	Total edades (15-64)									Jóvenes (15-24)									Mayores (55-64)		
	Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos			Varones			Mujeres			Ambos sexos		
		Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación			Variación	
Geo	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018	2018	2017-2018	2013-2018
Portugal	7,0	–1,7	–9,3	6,5	–1,6	–9,7	7,4	–2,1	–9,0	20,0	–4,2	–16,4	19,3	–2,3	–18,0	20,9	–6,3	–14,5	6,2	–2,0	–7,0
Rumanía**	4,0	–0,9	–3,0	4,4	–1,1	–3,0	3,4	–0,7	–3,2	16,4	–0,5	–6,8	15,1	–0,9	–7,4	18,2	0,0	–6,0	2,6	–0,8	–0,9
Eslovenia* **	5,1	–1,3	–4,4	4,4	–0,8	–4,1	5,9	–1,9	–4,9	9,1	–1,7	–9,7	8,7	2,0	–10,0	9,7	–6,8	–9,1	5,2	–1,6	–0,8
Eslovaquia	6,4	–1,6	–7,7	6,1	–1,8	–7,6	6,9	–1,4	–7,7	15,3	–4,4	–18,4	14,7	–4,4	–18,4	16,3	–4,3	–18,3	5,0	–0,6	–5,8
Finlandia	6,7	–1,1	–0,5	6,3	–1,3	–1,3	7,0	–1,0	0,1	12,1	–2,0	–1,3	11,3	–3,6	–4,3	12,9	–0,3	1,8	6,4	–1,0	0,0
Suecia	6,2	–0,2	–1,3	6,1	–0,5	–1,4	6,4	0,2	–1,2	14,2	–0,6	–4,9	15,2	–0,3	–4,5	13,2	–0,8	–5,3	4,7	–0,1	0,0
Reino Unido	4,3	–0,2	–3,6	4,3	–0,2	–4,0	4,2	–0,2	–3,4	12,0	–1,0	–9,9	12,7	–1,7	–11,4	11,2	–0,3	–8,3	3,2	–0,4	–1,6

* Problemas de significación estadística/falta de datos para jóvenes menores de 25 años.
** Problemas de significación estadística/falta de datos para el grupo de 55 a 64 años.
No se ofrecen las tasas de paro de mayores desagregadas por sexo, porque en la mayor parte de los países hay problemas de datos poco significativos o de ausencia de datos.
Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Incluso los países donde se roza el pleno empleo muestran tasas de paro joven significativamente más altas que las del total de edades. Solo hay — aunque no es poco— seis países con cifras de paro joven de solo un dígito, destacando el dato alemán, con una tasa inferior al 7 por 100. En el otro extremo hay otros seis casos donde las tasas de paro joven son muy altas: Grecia y España tienen datos superiores al 30 por 100 e Italia roza ese mismo valor; Portugal, Francia y Croacia están en el entorno del 20 por 100.

Con todo, los datos del año 2018 han sido, en lo que respecta a la reducción del paro joven, buenos en casi todos los casos. En España, el resultado de 2018 fue mejor que en el año anterior, con un descenso anual de la tasa de paro, siempre en relación a los terceros trimestres, de 3 puntos porcentuales, acumulando ya una reducción de 21,1 puntos desde 2013.

Además del paro joven, en España sigue siendo preocupante el de los mayores de 55. En casi todos los países de la Unión Europea, la tasa de paro de este grupo de edad es más baja que la general, y está en valores, en 2018, entre el 5 y el 6 por 100, aunque hay diez países con tasas por debajo del 4 por 100 (cuadro II-3). En Grecia y en España también resultan más bajas que las correspondientes al total de edades en cada caso, pero se mantienen en cifras de dos dígitos (14,8 por 100 en Grecia y 12,6 por 100 en España) y se han reducido menos que sus respectivas tasas de paro generales en el periodo de recuperación, aunque el dato español para 2018 supone un buen avance en este sentido.

Paro de mayores de 55. El problema del paro de larga duración

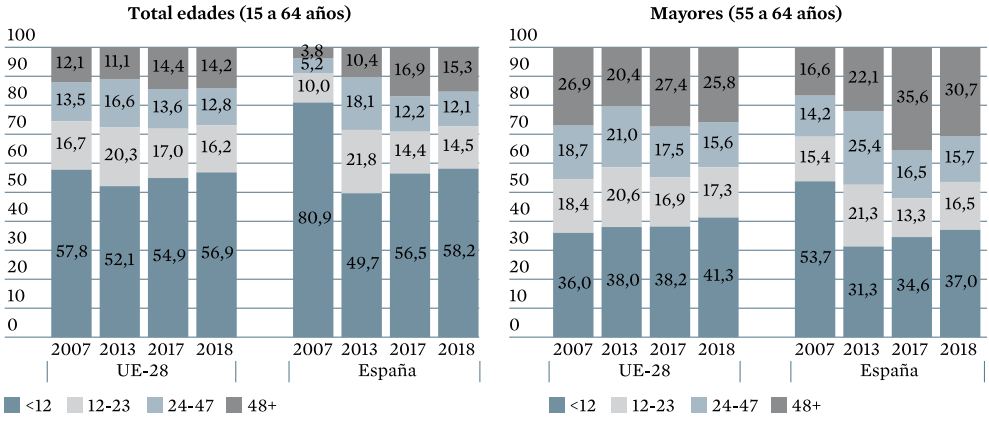
El problema central en estas edades es que concentran su paro en periodos de búsqueda de empleo de larga y muy larga duración, tanto en España como en el conjunto de la Unión Europea. El peso de este tipo de paro, en especial en las duraciones más largas (dos o más años de búsqueda) muestra cierta resistencia a la baja en la recuperación (gráfico II-3).

El paro de larga duración ya era en 2007 mayoritario en el grupo de 55 y más años de edad en la UE-28, y también estaba por encima del 50 por 100 en España. Pero a raíz de la crisis se elevó mucho su peso en el total del desempleo, y continuó creciendo en el periodo de recuperación (algo lógico, al no generarse en un primer momento mucho paro «nuevo»), tanto que en 2017 representaba un 59 por 100 del total del paro de mayores en el conjunto UE-28 y un 63 por 100 en España.

Así, pese a la primera pero notable reducción que muestran los datos de 2018, sigue siendo una parte mayoritaria del desempleo en las personas de más edad, donde por otra parte tiene, por esta duración y por las propias características de los desempleados, consecuencias de muy largo alcance[5]. La mayor tasa de paro de los mayores de 55 años en España acentúa la importancia cuantitativa de este problema. Además,

5. Que se analizaron en el Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 54 años de edad* (véanse al respecto págs. 23-27 y 171-172).

GRÁFICO II-3. PARADOS POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2018
(Porcentaje de personas en cada tramo de duración en meses, tercer trimestre de cada año)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

sigue habiendo una alta concentración en las duraciones más largas, como muestra el que casi uno de cada tres parados de 55 y más años de edad lleve al menos cuatro buscando empleo.

A ello podría sumarse el peso del desánimo en estas edades, más alto en España; según Eurostat, en el último año un 8 por 100 de las personas de 55 a 64 años fuera del mercado de trabajo (188.000 personas) indicaban como principal motivo de ello que no creían que fuesen a encontrar empleo; en el conjunto UE-28 ese era el caso del 4,9 por 100 de los inactivos en ese grupo de edad.

1.2.2. El mercado de trabajo en España 2018

1.2.2.1. *Las grandes cifras*

En España, los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) arrojaron para el promedio de 2018 un volumen de empleo de 19,3 millones de personas, 503.000 más que en el año anterior; este dato supera ya en cerca de 2,2 millones de personas el que se recogió en el año 2013, el más bajo de la serie de empleo a raíz de la crisis, y aunque todavía está sustancialmente por debajo del que se recogió antes de esta (en 2007 había 20,6 millones de personas ocupadas), supone que se ha enjugado ya cerca de dos tercios de la pérdida total de empleo que se generó entre 2008 y 2013.

Recuperación en marcha, pero aún falta para recobrar todo lo perdido

Por su parte, el número de parados se redujo en 438.000 personas en 2018, lo que redujo el volumen total de desempleo a 3,5 millones, acumulando ya un descenso de

2,6 millones desde 2013, el 61 por 100 del mayor nivel de paro originado por la crisis. Y el total de personas en la población activa creció ligeramente, como ya ocurriera en 2017, invirtiendo la tendencia negativa observada en los primeros años de la recuperación. Con estos movimientos, la tasa de empleo general creció 1 punto porcentual y la de paro bajó 2 puntos, aunque la tasa de actividad, que refleja la participación en el mercado de trabajo del total de la población en edad de trabajar, recogió un ligero nuevo descenso (cuadro II-4).

Los datos anteriores arrojan un ritmo de crecimiento medio del empleo en 2018 del 2,7 por 100, muy similar al de los dos años anteriores (2,6 por 100 en 2017 y 2,7 por 100 en 2016), aunque con un perfil trimestral que podría indicar cierta mejora al final del último ejercicio, cuando se alcanzó el 3 por 100 de incremento interanual en el cuarto trimestre, algo que no se observaba desde el inicio de 2016, mejora que continuó en el primer trimestre de 2019, donde se elevó al 3,2 por 100.

Pero en el paro la tendencia muestra, en los sucesivos descensos interanuales de 2018, cierta ralentización, con un descenso medio del 11,2 por 100 frente al 12,6 por 100 obtenido en 2017, y aunque los resultados del cuarto trimestre de 2018 y del primero de 2019 fueran finalmente mejores que los del año anterior. El ritmo de creación de empleo sigue por debajo del alcanzado en la segunda mitad de 2014 y en 2015, y desde luego es inferior al que se mantuvo como promedio a lo largo de la serie histórica desde 1997, una vez superada la fuerte crisis que atravesó la economía española en los primeros años noventa (gráfico II-4).

Estas mismas tendencias de la EPA se reflejan en los datos correspondientes a la afiliación media mensual a la Seguridad Social y al paro registrado en el SEPE al final de cada mes. En el caso del empleo medido a través de la afiliación la serie reciente

CUADRO II-4. GRANDES CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN 2018
(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**
2018	**38.886,8**	**22.806,8**	**19.327,7**	**3.479,1**	**58,6**	**49,7**	**15,3**
2017-2018	232,7	65,1	502,9	−437,8	−0,2	1,0	−2,0
%		0,3	2,7	−11,2			
2007-2018	1.053,7	380,7	−1.252,2	1.632,9	−0,6	−4,7	7,0
%	2,8	1,7	−6,1	88,4			
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			
2013-2018	248,2	−383,4	2.188,7	−2.572,1	−1,4	5,3	−10,8
%	0,6	−1,7	12,8	−42,5			

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

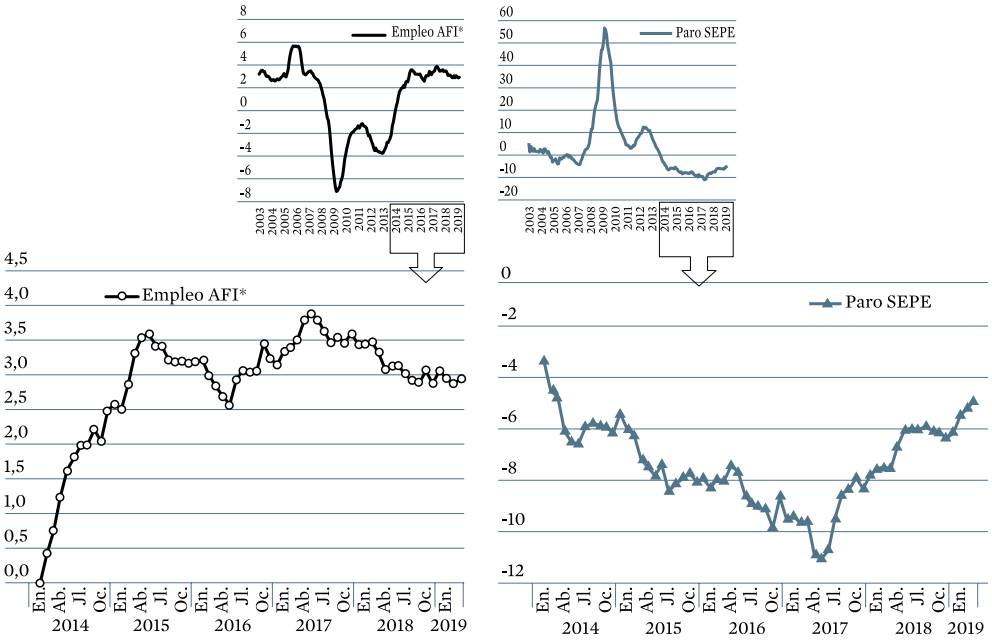
GRÁFICO II-4. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL, 1997-2018
(Porcentajes de variación interanual en cada trimestre)

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.

de variaciones interanuales muestra un descenso progresivo en el ritmo de creación de empleo desde la segunda mitad de 2017 y a lo largo de 2018, aunque parece que en los primeros meses de 2019 las cifras de crecimiento volverían a ser más robustas. En el del paro registrado la tendencia es, de manera preocupante, a una sostenida menor reducción del desempleo en cada periodo (gráfico II-5).

El menor ritmo de descenso del paro reflejaría, sobre todo, el progresivo incremento de la actividad, esto es, una población activa que vuelve a crecer, como consecuencia del repunte en los flujos de inmigración. Pero también el aumento de la temporalidad que luego se verá y, con ella, de la rotación empleo/paro, toda vez que la incorporación de nuevas personas a la búsqueda de empleo que se produce por ambas vías eleva el paro friccional; es decir, el derivado del necesario plazo entre el inicio de la búsqueda y la obtención de un empleo, un dato que es consistente con la evolución del paro por duraciones que antes se explicó, en la que ha vuelto a crecer el número

GRÁFICO II-5. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN Y EL PARO REGISTRADO, 2002-2018
(Porcentajes de variación interanual en cada mes. Afiliados medios mensuales* en alta en la Seguridad Social y parados registrados en el SEPE a final de cada mes)



* Excluido el número medio mensual de afiliaciones correspondiente a los cuidadores no profesionales.
Fuentes: Seguridad Social y SEPE.

de parados con menos de un año de búsqueda de empleo. Factores que indican, en definitiva, la necesidad de impulsar un crecimiento económico sostenible, capaz de incrementar desde bases sólidas el ritmo de creación de empleo para mantener un proceso sostenido de descenso del paro, así como la necesidad de mejorar la eficiencia de las vías de entrada al empleo y la capacidad de los mecanismos de mejora en el ajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo para evitar los efectos negativos de una temporalidad excesiva.

1.2.2.2. *Las personas*

La perspectiva del mercado de trabajo español en 2018 muestra, en suma, un crecimiento del empleo mayor que la media europea, tanto en porcentaje de variación interanual como en tasas de empleo, cierto estancamiento de la participación laboral y una buena reducción del paro, aunque aún queda camino para enjugar, en casi todos los casos, los resultados negativos de la crisis. En el reparto de este crecimiento por sexo y edad, como se ha visto, comienzan a mejorar todos los grupos, pero se evidencia un riesgo de nueva ampliación en la brecha de género en el empleo y en el paro,

y queda de manifiesto la progresiva concentración del paro en los jóvenes menores de 25 años, tanto varones como mujeres, y del paro de larga duración en los mayores de 55 años.

Atendiendo ya específicamente al estudio de España en 2018, los datos medios anuales de la EPA arrojaron un apreciable incremento de la tasa de empleo, que se situó para el total de 16 a 64 años de edad en un 63,4 por 100, 1,3 puntos más que en el año anterior y 7,8 puntos más que en 2013 (cuadro II-5). Como viene observándose a lo largo del periodo de recuperación, el crecimiento fue algo mayor en el género masculino, pese a lo cual, dada la mayor pérdida acumulada en la crisis, los datos son todavía inferiores a los de 2007, mientras que entre las mujeres el saldo del decenio 2007-2018 arroja ya un dato positivo.

La tasa de empleo creció 1,7 puntos y la de paro bajó 2 puntos

CUADRO II-5. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO Y EDAD, 2018

(Porcentajes, datos medios anuales. Variaciones en puntos porcentuales en cada periodo señalado)

	Ambos sexos					Varones					Mujeres				
Grupos de edad	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018
Empleo															
16-64	63,4	1,3	–3,4	–11,2	7,8	69,0	1,5	–8,2	–17,2	9,0	57,8	1,2	1,7	–5,0	6,8
16-19	7,4	0,7	–13,9	–17,0	3,0	8,1	0,5	–18,5	–21,4	3,0	6,6	1,0	–9,2	–12,3	3,1
20-24	37,9	2,0	–19,5	–28,6	9,1	39,6	2,8	–23,6	–33,9	10,2	36,2	1,2	–15,1	–23,0	7,9
25-29	67,0	1,6	–11,6	–20,5	8,9	69,7	2,0	–14,1	–25,2	11,1	64,3	1,2	–8,7	–15,4	6,7
30-34	75,2	1,3	–5,7	–13,6	7,9	80,9	1,9	–8,2	–18,9	10,7	69,6	0,7	–2,5	–7,8	5,3
35-39	78,0	0,7	–1,1	–9,2	8,1	84,0	0,6	–5,9	–15,0	9,1	72,0	0,8	4,3	–3,0	7,3
40-44	79,0	1,8	1,2	–9,5	10,7	85,3	1,7	–3,8	–15,5	11,7	72,5	2,0	6,4	–3,4	9,8
45-49	75,5	2,3	0,5	–9,1	9,6	82,3	2,3	–5,4	–16,2	10,8	68,5	2,3	6,3	–2,1	8,4
50-54	70,8	1,4	2,3	–5,5	7,7	78,6	1,1	–5,7	–13,9	8,3	63,1	1,8	10,0	2,9	7,2
55-59	63,2	2,3	8,2	–0,8	8,9	71,8	2,3	–0,6	–9,7	9,1	54,9	2,3	16,6	7,8	8,8
60-64	39,2	1,0	6,2	–2,3	8,5	45,4	1,7	0,0	–8,9	8,9	33,3	0,4	11,9	3,8	8,1
Paro															
16-64	15,4	–2,0	7,1	17,9	–10,9	13,8	–2,0	7,4	19,3	–11,9	17,1	–2,0	6,4	16,1	–9,7
16-19	49,7	–4,8	21,0	45,3	–24,2	49,7	–4,4	25,8	48,3	–22,6	49,7	–5,4	13,8	40,4	–26,5
20-24	31,0	–4,2	16,1	36,8	–20,7	32,0	–4,2	19,6	40,3	–20,7	29,9	–4,2	11,9	32,7	–20,8
25-29	20,4	–2,6	11,4	24,3	–12,9	19,4	–2,5	11,9	27,0	–15,1	21,4	–2,7	10,7	21,3	–10,6
30-34	15,2	–1,5	7,8	18,5	–10,7	13,3	–2,0	7,7	20,0	–12,3	17,2	–0,8	7,6	16,6	–9,0
35-39	12,8	–1,5	5,9	15,7	–9,9	11,1	–1,1	5,9	16,2	–10,2	14,8	–2,0	5,4	14,9	–9,5
40-44	12,0	–2,0	5,3	15,8	–10,5	9,6	–1,6	4,9	16,7	–11,8	14,7	–2,4	5,4	14,6	–9,2
45-49	12,9	–2,2	6,6	16,7	–10,1	10,8	–2,1	6,1	17,5	–11,4	15,3	–2,3	6,8	15,3	–8,5
50-54	13,6	–1,6	7,2	14,9	–7,7	11,9	–1,5	7,1	16,0	–9,0	15,6	–1,8	6,8	13,1	–6,3
55-59	13,8	–1,9	7,6	14,5	–6,8	12,7	–2,3	7,7	16,0	–8,3	15,1	–1,4	7,0	11,9	–5,0
60-64	13,7	–0,9	8,1	13,2	–5,0	12,7	–1,9	7,8	13,7	–6,0	15,0	0,3	8,1	12,0	–3,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El crecimiento del empleo alcanzó a todos los grupos quinquenales de edad entre 16 y 64 años, y no se aprecian diferencias con claro sentido económico en la evolución detallada de las diferentes tasas de empleo por edades. No obstante, el mayor impacto de la crisis entre los jóvenes se traduce en el visible retraso de sus tasas de empleo respecto a las que tenían antes de esta, mientras que todos los grupos quinquenales de edad a partir de los 40 años tendrían ya tasas por encima de las de 2007.

Por su parte, el descenso del paro en 2018 permitió un recorte de 2 puntos en la tasa calculada para el conjunto de 16 a 64 años, que se situó en un 15,4 por 100 (cuadro II-5). El recorte se dio tanto entre los varones como entre las mujeres, lo que al menos supuso que no se ampliara otra vez la brecha de género en el paro que había resurgido a partir de 2014, esto es, desde el inicio del periodo de recuperación de la economía y del empleo, confirmando el carácter estructural de esa brecha.

Igual que en los últimos ejercicios, el paro bajó más en los jóvenes, con descenso de 4,8 y 4,2 puntos porcentuales en las tasas de, respectivamente, los grupos de 16 a 19 y de 20 a 24 años de edad. En todos los demás casos la reducción del paro fue menos pronunciada, arrojando descensos de entre 1,5 y 2,5 puntos en las distintas tasas de paro de cada edad, excepto en los más mayores, donde fue de solo 0,9 puntos. Esto no supone sino un alivio relativo, dado que las tasas de paro de los jóvenes siguen siendo mucho más altas: la del grupo de 16 a 19 años fue, en 2018, un 49,7 por 100 y la del grupo de 20 a 24 años un 31 por 100; es decir, el triple y el doble, respectivamente, que la del total de edades; y todavía en el grupo de 25 a 29 años la tasa de paro estaba en el 20,4 por 100. Es claro, pues, que hay un mayor problema de paro joven, y la serie de tasas de paro por edades muestra que la incidencia del desempleo se asocia con la edad, aunque también apunta a cierto mayor problema en los mayores, con tasas que vuelven a ser más altas a partir de los 45-49 años.

En las edades jóvenes, por otro lado, el paro afecta por igual a ambos sexos y su comportamiento en la etapa de recuperación de la economía es bastante parejo. Pero a partir de la treintena la incidencia es mayor en el género femenino. Este muestra tasas de paro en 2018 entre 2 y 3 puntos más altas que las de los varones en casi todas las edades entre 30 y 64 años.

Para apreciar cabalmente el sentido de estos datos sobre el desempleo en el año hay que atender a la población activa, pues la evolución de la tasa de paro depende también de los movimientos que haya en esa población, que a grandes rasgos recoge el número de personas que están en el mercado de trabajo, ya sea trabajando o bien buscando activamente empleo.

Población activa: repunte de extranjeros y nuevo descenso en la participación laboral de los jóvenes

Es importante, por ello, anotar el ligero incremento (65.000 personas, un 0,3 por 100) en la población activa, en contraste con la tendencia decreciente que había venido mostrando en los cinco últimos años. Este incremento

obedeció al mayor saldo positivo de los flujos migratorios, con un aumento de 263.000 personas (un 5,7 por 100) en la población en edad laboral de nacionalidad extranjera, en contraste con el saldo todavía negativo de personas de nacionalidad española, que causaron un nuevo descenso, si bien ligero, de la correspondiente población (30.500 personas menos, un –0,1 por 100).

Pese a ese incremento, se dio un nuevo descenso (–0,2 puntos) de la tasa de actividad, que representa el peso de la población activa sobre el total de personas en edad de trabajar (cuadro II-6). Esta se situó, en media anual, en el 74,9 por 100 para el total entre 16 y 64 años. La bajada afectó, sobre todo, a los grupos de edades por debajo de 40-44 años, aunque este comportamiento se observa más claramente entre las mujeres. En todo caso, lo más relevante de esta evolución es que prosiguió la tendencia a una menor participación laboral de las personas jóvenes, que, como se ha ido recordando en ediciones anteriores de esta Memoria, es una tendencia de muy largo plazo y en buena medida independiente de la situación económica y laboral.

En definitiva, los datos de paro, tanto en el total de edades como entre los jóvenes, se están reduciendo considerablemente a lo largo de todo el periodo de recuperación, enjugando una parte cada vez mayor del impacto negativo de la crisis, lo cual es una buena noticia, aunque en parte se deba al descenso de la población activa.

Por otro lado, y aunque con el tiempo las tendencias se han ido acercando, es llamativa en España la más baja participación laboral de los jóvenes autóctonos, en contraste con los de origen inmigrante, que todavía presentan una participación laboral más alta, acorde por otro lado con su menor tiempo de permanencia en el sistema

CUADRO II-6. TASAS DE ACTIVIDAD POR SEXO Y EDAD, 2018

(Porcentajes, datos medios anuales. Variaciones en puntos porcentuales en cada periodo señalado)

Grupos de edad (años)	Ambos sexos					Varones					Mujeres				
	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018	2018	2017-2018	2007-2018	2007-2013	2013-2018
Actividad															
16-64	74,9	–0,2	2,1	2,5	–0,4	80,1	–0,1	–2,5	–1,7	–0,8	69,7	–0,2	6,9	6,9	0,0
16-19	14,6	0,1	–15,2	–13,3	–2,0	16,1	–0,5	–18,8	–16,3	–2,5	13,1	0,7	–11,5	–10,0	–1,4
20-24	55,0	–0,4	–12,5	–7,7	–4,8	58,2	0,6	–14,0	–10,1	–3,9	51,6	–1,5	–11,0	–5,2	–5,7
25-29	84,1	–0,8	–2,2	0,7	–2,9	86,5	–0,2	–4,0	–1,1	–2,9	81,7	–1,3	0,0	2,9	–2,9
30-34	88,7	0,0	1,3	3,4	–2,1	93,3	0,0	–1,1	–0,1	–1,1	84,1	–0,1	4,4	7,3	–3,0
35-39	89,5	–0,8	4,4	5,4	–1,0	94,5	–0,5	–0,3	0,4	–0,7	84,5	–1,1	9,8	10,8	–1,0
40-44	89,7	0,1	6,4	4,8	1,6	94,3	0,2	0,8	0,1	0,7	85,1	–0,1	12,2	9,5	2,7
45-49	86,6	0,5	6,6	5,4	1,2	92,2	0,5	0,2	–0,1	0,3	80,9	0,6	12,9	10,9	2,0
50-54	81,9	0,1	8,7	6,9	1,8	89,1	–0,4	0,7	0,3	0,4	74,8	0,6	16,6	13,4	3,2
55-59	73,4	1,1	14,7	9,7	4,9	82,3	0,6	6,0	3,2	2,8	64,7	1,6	23,0	16,0	6,9
60-64	45,4	0,7	10,5	2,8	7,7	52,0	0,8	4,3	–2,9	7,2	39,2	0,6	16,2	8,1	8,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

educativo, y con una sensibilidad al ciclo más clara. Este hecho, que se trató en el Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades,* se traduce en una tasa de actividad creciente en la recuperación entre los jóvenes de origen inmigrante frente a una más baja y sin tendencia creciente entre los de nacionalidad solo española. Entre los primeros alcanzó el 47,7 por 100 en 2018, todavía 11,6 puntos por debajo del valor anterior a la crisis; entre los segundos se situó en un 31,1 por 100, 15 puntos menos que en 2007. En el conjunto UE-28 no se observa esta distancia por nacionalidad, y la tendencia al descenso de los autóctonos no es tan pronunciada, lo que hace pensar en un rasgo peculiar de los jóvenes en España, relacionado con una mayor separación aquí entre la educación y el trabajo[6].

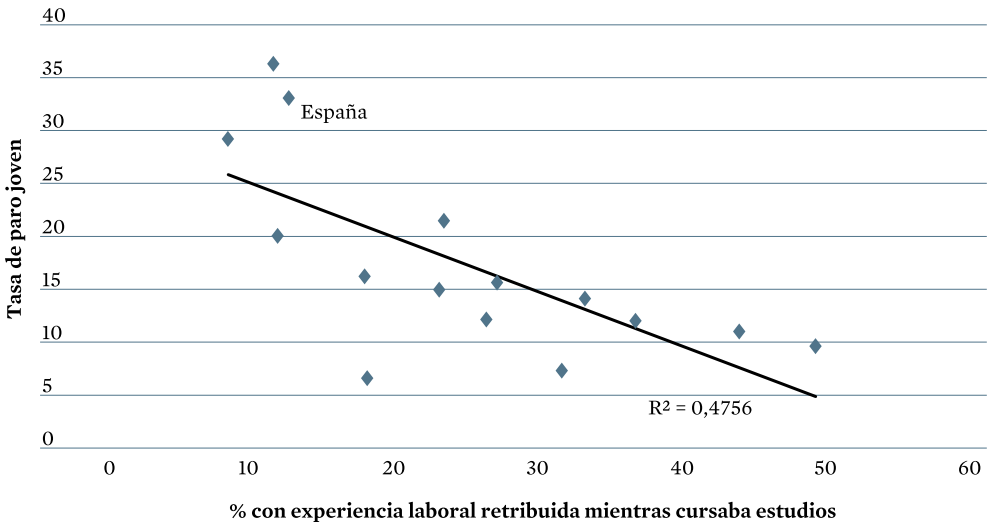
Esto no es trivial, por las tendencias que se perfilan para el futuro a corto y medio plazo. La primera es que la población activa joven crecerá sobre todo por sucesivos aportes de los flujos migratorios, dado que la de autóctonos seguirá descendiendo, tanto por la llegada de cohortes cada vez más pequeñas a la edad laboral como por esa mayor dedicación (exclusiva y durante más años) a la educación. A su vez, los jóvenes procedentes de la nueva inmigración serán, de acuerdo con el citado informe del CES, un grupo creciente (aunque no alcanzará los volúmenes que tenía antes de la crisis, porque ahora estaríamos en un nuevo ciclo caracterizado por una mayor movilidad de la población). Y, a tenor de la composición de los flujos de entrada más recientes, en su mayor parte personas procedentes de reagrupaciones familiares, no será una población con perfiles diferentes a la que ya reside en nuestro país; es decir, con perfiles formativos básicos o medios.

Todo ello permite predicar una baja cualificación relativa de los que accedan en las edades más jóvenes al mercado de trabajo y, así, prever mayores dificultades para lograr una buena inserción en el empleo, lo cual frenará el necesario descenso del paro joven, que acentuará su carácter estructural. Y apunta a la necesidad de poner en marcha un ambicioso programa formativo para mejorar sustancialmente las oportunidades de empleo de todos estos jóvenes que inician su andadura en el mundo laboral con niveles relativamente bajos de cualificación.

La segunda cuestión, tanto o más importante que la anterior, es que hay correlación entre la posesión de experiencia laboral adquirida de manera simultánea a los estudios y una menor dificultad de inserción en el empleo en los jóvenes. Las tasas de paro joven evidentemente no dependen solo de esta circunstancia, pero los datos de Eurostat sobre esta cuestión son sugerentes de su importancia, mayor en el caso de haber tenido algún trabajo retribuido. Atendiendo a los países del conjunto UE-15, esta asociación resulta bastante clara (gráfico II-6), destacando, por un lado, España, Grecia e Italia, los tres países con mayor tasa de paro joven y con porcentajes de entre los más bajos de personas que compaginaron su educación y formación en edades

6. Véase Memoria CES 2017 (págs. 314-315).

GRÁFICO II-6. TASAS DE PARO Y EXPERIENCIA LABORAL ENTRE LOS JÓVENES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.* Módulo específico 2016 de las encuestas nacionales de población activa en la Unión Europea.

jóvenes con alguna experiencia laboral remunerada. En el otro extremo, Finlandia y Holanda, con altos porcentajes de jóvenes que habían compaginado estudios y trabajo, mostraban tasas de paro entre las más bajas del conjunto europeo para los menores de 25 años.

Buscar mejores fórmulas de formación y empleo para los jóvenes desempleados es un objetivo claro para la política de empleo, tanto europea como española. Ello quizá requiera incorporar, en el debate sobre la eficacia del sistema de garantía juvenil, la conveniencia de sustituir el objetivo actual de ofrecer empleo o formación por el de ofrecer empleo y formación.

El desánimo cede terreno

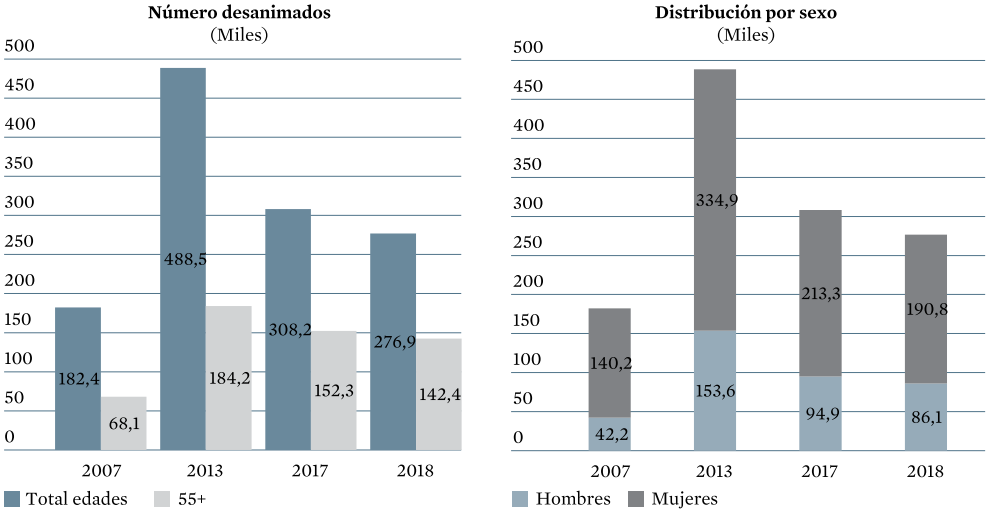
Para calibrar la evolución del paro es igualmente importante atender a la evolución del fenómeno del desánimo, entendido como las personas fuera del mercado de trabajo que no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán (gráfico II-7). El número de estas personas, en relación con el de la población potencialmente activa (la que quiere trabajar y estaría en condiciones de incorporarse de inmediato o a corto plazo a un empleo), de la que forman parte, permite valorar su impacto en la actividad laboral y, así, su posible carácter de paro encubierto, en buena medida relacionado con la presencia de tasas de paro muy altas, como ocurre entre los jóvenes, y con un elevado peso del paro de muy larga duración, como es el caso entre los mayores.

Pues bien, en 2018 se observa un nuevo retroceso del volumen de personas en situación de desánimo, elevado y consistente con la evolución desde el inicio de la

recuperación. El descenso se cifró en 31.000 personas, lo que supone un 10,2 por 100 menos que en 2017 y un 43,3 por 100 menos que en el peor momento de la crisis.

Al margen de cómo se valore el que haya 277.000 personas en esta situación, hay algunos datos preocupantes en el último año. El primero es que el desánimo es todavía mayoritario en las retiradas del mercado de trabajo motivadas por la propia situación laboral, representando en 2018 un 57,4 por 100 de la población potencialmente activa. El segundo, que incluso entre los jóvenes sigue siendo una parte importante dentro de los activos potenciales, con un 38,8 por 100 del total en ese mismo año. Y el tercero, sin duda el más preocupante, es que entre los mayores de 50 años, y sobre todo en los de 55 y más años, su peso es todavía muy elevado. En los mayores de 55 ese peso, en torno al 75 por 100 del total de los activos potenciales, no muestra una

GRÁFICO II-7. INDICADORES DEL DESÁNIMO LABORAL EN ESPAÑA, 2007-2018
(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)



	Peso en activos potenciales			
	2007	2013	2017	2018
Total edades	38,7	68,5	62,5	57,4
16-19	23,1	62,8	40,0	36,8
20-24	23,7	58,2	33,1	32,2
25-29	22,5	48,7	32,1	28,2
30-34	21,4	53,1	29,0	32,1
35-39	30,4	58,4	42,9	32,5
40-44	36,2	67,0	51,9	44,9
45-49	44,4	69,2	58,8	56,2
50-54	46,5	75,7	74,0	66,6
55+	52,3	77,1	80,0	75,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

tendencia clara al descenso desde lo peor de la crisis; y tampoco se está reduciendo tanto el propio volumen de desanimados de esas edades, con una bajada entre 2017 y 2018 del 6,5 por 100, y una del 22,7 por 100 entre 2013 y 2018; es decir, en ambos casos en torno a la mitad de intensas que las correspondientes al total de edades.

Tras cuatro ejercicios de creación de empleo, cobra mayor relevancia la relación del paro con las competencias y cualificaciones, que se aproxima cada año en esta Memoria a través de los datos sobre parados y tasas de paro por estudios terminados y grupos de edad. El desempleo en 2018 muestra, en especial en las edades jóvenes, una mayor reducción a mayor nivel de estudios, y en el caso de los de contenido más profesional. Así, en relación a su nivel inicial tras la crisis, las mayores bajadas en las tasas de paro en el último periodo se encuentran, para el total de edades, en los estudios profesionales y en los universitarios. Más concretamente, entre 2017 y 2018 el mejor comportamiento en el total de edades se dio en el nivel de estudios correspondiente a secundaria de segunda etapa con contenido profesional, cuya tasa de paro bajó un 14 por 100. Y en el último cuatrienio los datos de este nivel y del universitario arrojan sendos descensos del 40 por 100 en sus tasas de paro, frente a un 34 por 100 en la secundaria de segunda etapa con contenido general y a un 33 por 100 en el nivel de ESO o inferior.

El nivel educativo, cada vez más importante frente al paro

Tras la crisis, se vuelve a ampliar la distancia entre las tasas de paro según el nivel de estudios, y el contenido profesional marca para los jóvenes una frontera esencial en esa distancia. El nivel universitario presenta nuevamente mayor ventaja, en términos de paro, respecto de todos los demás niveles en todas las edades: en 2018 la tasa de paro en el grupo con estudios básicos era, redondeando, un 150 por 100 más alta que la del grupo universitario, y entre un 70 y un 75 por 100 más alta que la de los dos grupos de secundaria.

Quizá lo más relevante es que, aunque la ventaja frente al paro que aporta el nivel de estudios es menor en las edades por debajo de los 30 años de edad (pese a haber crecido también mucho en la recuperación), en ellas el contenido profesional no se aleja tanto del universitario. En el grupo de 25 a 29 años (donde ya está muy consolidado el nivel de estudios y la participación laboral es alta y estable, lo que permite una mejor comparación entre niveles y periodos temporales) la tasa de paro de las personas con nivel básico de estudios era en 2014 un 63 por 100 mayor que entre las de estudios universitarios, y las correspondientes a los niveles secundarios general y profesional eran, respectivamente, un 11 y un 16 por 100 mayores. Pues bien, en 2018 esos mismos datos eran un 90, un 63 y un 27 por 100.

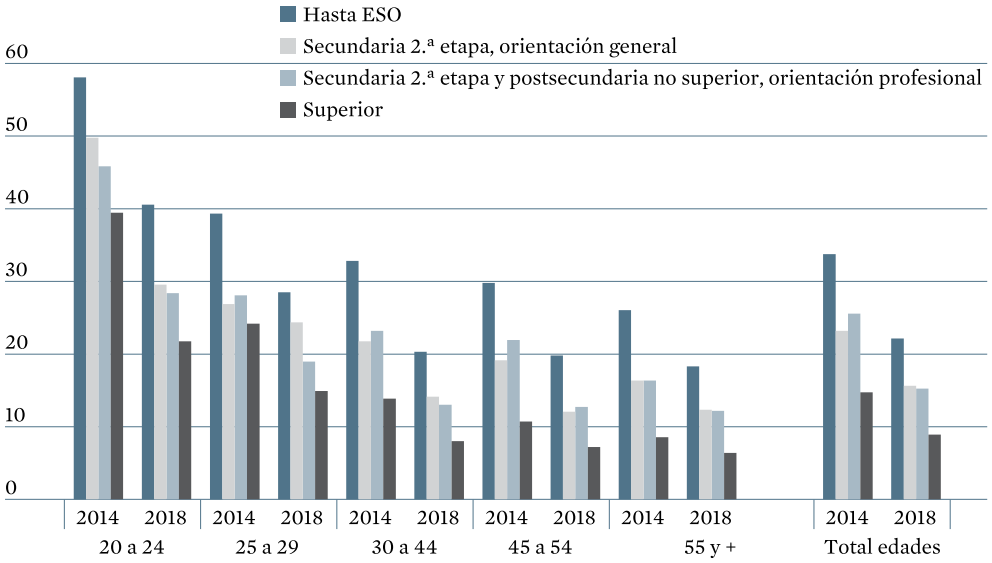
Estos resultados son, por otro lado, coherentes con las distintas proyecciones que, sobre las tendencias para el futuro, hablan de una mayor polarización de las ocupaciones. Esto se ha ido recogiendo en sucesivas ediciones de esta Memoria, en especial

a partir de los resultados de varios trabajos del CES, entre los cuales es obligado recordar el más reciente y completo Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo.*

En ese informe se recuerdan los cambios —algunos ya bien visibles— en la demanda de trabajo a raíz de la denominada economía del conocimiento. Son cambios que afectarán al cuánto; es decir, qué parte de los empleos actuales podrían ser sustituidos por tecnología (a reserva de recoger el potencial de creación de nuevos empleos que presentarían, entre otros, la adaptación activa a la digitalización y a los retos derivados de la lucha contra el cambio climático, así como la provisión de cuidados a las personas que requerirá el envejecimiento de la población).

GRÁFICO II-8. TASAS DE PARO POR NIVEL DE ESTUDIOS Y EDAD, 2014 Y 2018

(Porcentajes sobre la población activa, medias anuales. Distancias calculadas en cada edad como diferencia de la tasa de paro de cada nivel de estudios con la tasa del nivel superior en porcentaje sobre esta)



	20 a 24		25 a 29		30 a 44		45 a 54		55 y +		Total edades	
Distancia con superior (%)	**2014**	**2018**	**2014**	**2018**	**2014**	**2018**	**2014**	**2018**	**2014**	**2018**	**2014**	**2018**
Hasta ESO	47,2	86,5	62,6	91,0	137,0	153,3	177,7	174,6	204,3	186,7	129,0	148,4
Secundaria 2.ª etapa general	26,1	36,0	11,1	63,2	57,1	76,4	78,5	67,3	91,2	93,2	57,4	75,5
Secundaria 2.ª etapa profesional	16,2	30,6	16,1	27,1	67,4	62,5	104,6	76,4	91,1	91,0	73,5	71,1

(1) Se han agrupado los niveles inferiores a ESO (analfabetos y sin estudios y estudios primarios) porque en los grupos de edad hasta los 45 años el número de personas es pequeño incluso en la población activa, de manera que las tasas de paro apenas tienen, separadamente, significación estadística.
(2) El nivel de secundaria segunda etapa con orientación general recoge, básicamente, los estudios de bachillerato y similares, así como los de anteriores planes de estudios que resulten equivalentes. El de orientación profesional comprende, a su vez, también con las correspondientes equivalencias, los ciclos formativos de grado medio y superior, así como los títulos propios de universidades y similares no subsumibles en el nivel superior.
(3) La serie anterior a 2014 corresponde a la anterior clasificación Nacional de Educación (CNED 2000), y no es directamente comparable con la actual, por lo que se ha preferido no incluirla.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de INE, Encuesta de Población Activa.

Pero son cambios que también afectarán al cómo se va a trabajar; es decir, a las tareas y contenidos que tendrán los empleos, incluidos los actuales, lo cual subraya la importancia de contar con políticas formativas y de empleo susceptibles de proporcionar a las personas las cualificaciones y las competencias que refuercen su empleabilidad. El cambio comienza a ser visible, en especial entre los jóvenes, y no está de más, incluso en el repaso de las grandes cifras del paro en el año, recordar la necesidad de prepararse para afrontar el futuro del trabajo.

1.2.2.3. *Perspectiva territorial*

La creación de empleo fue general en todas las comunidades autónomas en 2018, destacando la intensidad de aumento en las tasas de empleo de Canarias y Extremadura, en ambos casos en torno a 2,5 puntos más que en el año anterior y, en el otro extremo, lo reducido del incremento en Asturias y Navarra, en ambos casos solo 0,1 puntos. Los resultados del periodo de recuperación muestran, por otra parte, cuatro comunidades autónomas donde se rozan ya las tasas previas a la crisis: Asturias y Castilla y León están en 2018 en torno a 0,3 puntos por debajo de los datos de 2007, y el País Vasco y La Rioja a 0,6 y 0,7 puntos, respectivamente, frente a 2,9 puntos para la media. Murcia, Canarias y Castilla-La Mancha son las que tienen todavía mayor pérdida que recuperar.

Mejora generalizada de los mercados de trabajo de las comunidades autónomas

Lógicamente, las distancias están muy condicionadas por el mayor o menor descenso en el empleo a raíz de la crisis, de manera que en esos mejores casos se trataría sobre todo de una menor pérdida previa a enjugar, y no tanto de una mejor recuperación. No obstante, valorando la recuperación en función de la pérdida previa y del nivel de empleo que se había alcanzado antes de la crisis, hay notables diferencias, siendo los mejores datos en este sentido los del País Vasco, La Rioja y Castilla y León, y los peores los de Murcia, Andalucía, Canarias y Castilla-La Mancha.

Los datos de 2018 también fueron generalizadamente positivos en cuanto a reducción de la tasa de paro, siendo los mejores casos los de Canarias (–3,4 puntos en la tasa calculada para la población activa de 16 a 64 años) y Cantabria (–2,9 puntos), y los menos destacados los de Asturias y Navarra (respectivamente –0,1 y –0,2 puntos).

Hay ya seis comunidades autónomas donde los resultados del periodo de recuperación alcanzan para aminorar en torno a dos tercios del aumento de la tasa de paro que generó la crisis, y aunque todavía todas tienen tasas de dos dígitos, se perfila ya un grupo con datos significativamente mejores. De cualquier modo, la mejora es notable en todas partes: en 2018 cuatro comunidades (País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón) muestran tasas de paro del orden del 10 por 100, y solo tres (Extremadura, Andalucía y Canarias) están entre el 20 y el 23 por 100; en lo peor de la crisis solo el País Vasco y Navarra tenían tasas de paro inferiores al 20 por 100, y otras cinco superaban el 30 por 100.

GRÁFICO II-9. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2018
(De 16 a 64 años de edad, promedios anuales. Variaciones en puntos en los periodos señalados)

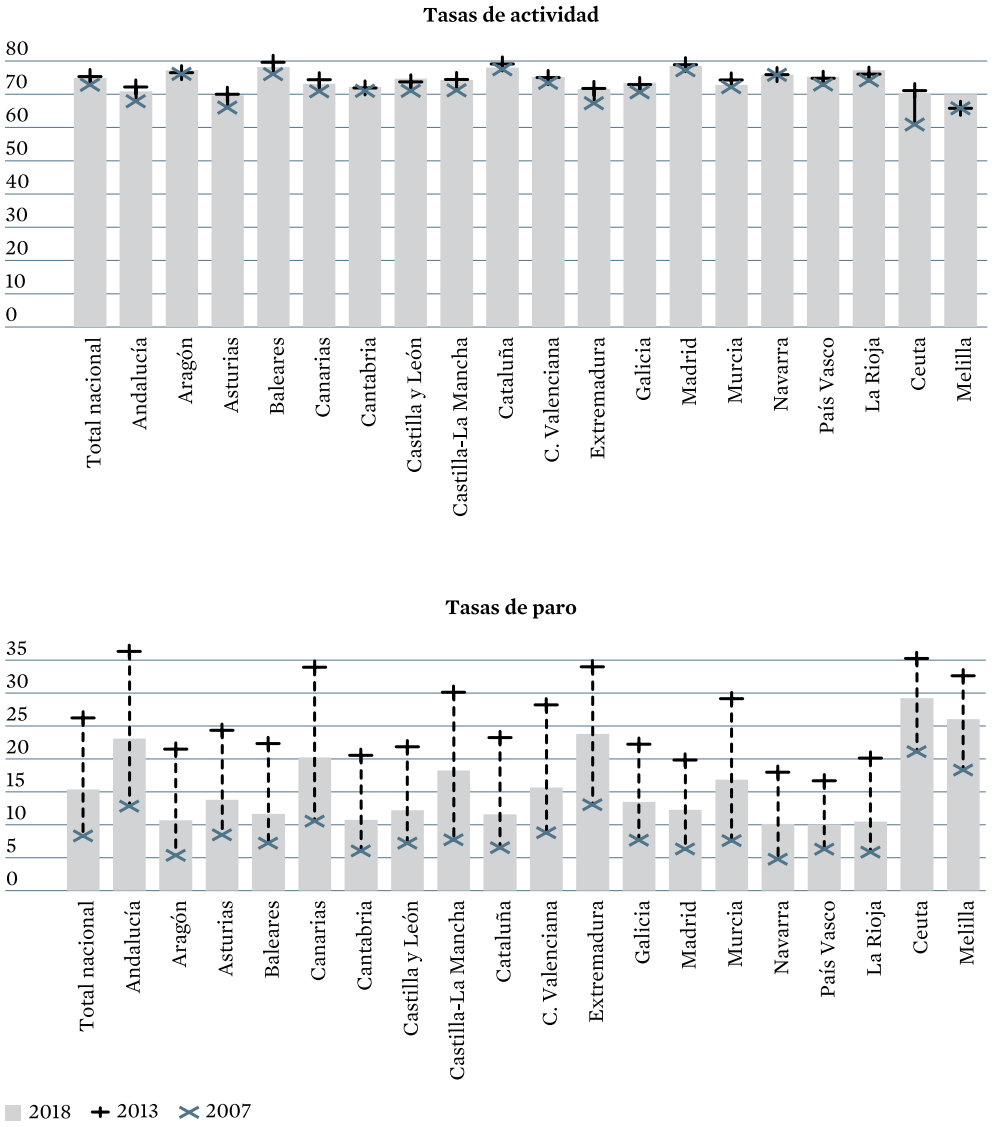
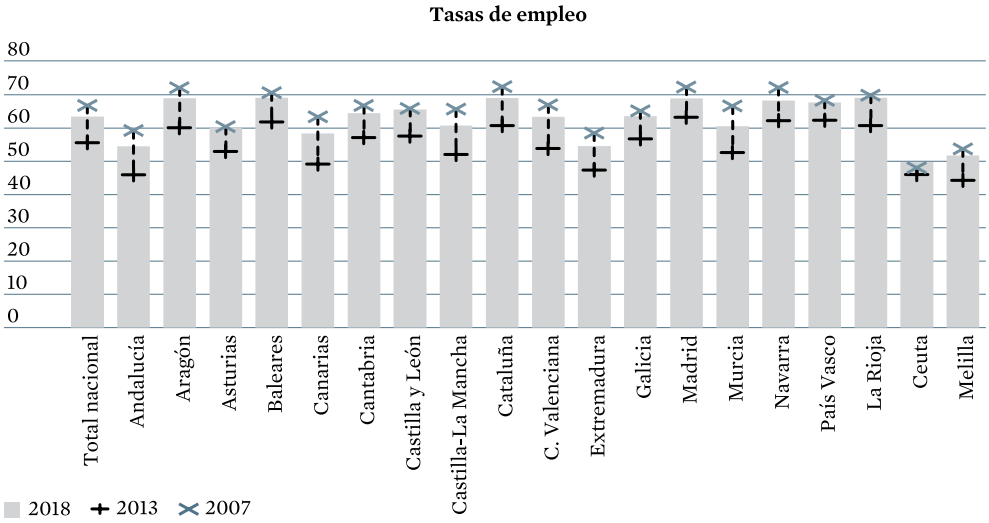


GRÁFICO II-9. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2018 *(continuación)*

(De 16 a 64 años de edad, promedios anuales. Variaciones en puntos en los periodos señalados)



	Tasas de empleo, 16-64 años				Tasas de paro, 16-64 años			
				2007-18				2007-18
CCAA	2018	2017-18	2007-13	2013-18	2018	2017-18	2007-13	2013-18
Andalucía	54,5	1,5	-13,3	8,6	23,1	-2,6	23,5	-13,3
Aragón	69,0	1,1	-12,0	8,9	10,7	-1,0	16,2	-10,8
Asturias	60,1	0,1	-7,5	7,2	13,8	-0,1	15,9	-10,6
Baleares	69,1	1,0	-8,8	7,3	11,6	-0,9	15,2	-10,7
Canarias	58,3	2,5	-14,2	9,2	20,2	-3,4	23,4	-13,7
Cantabria	64,5	1,2	-9,6	7,3	10,8	-2,9	14,5	-9,8
Castilla y León	65,6	1,5	-8,3	8,0	12,2	-2,0	14,7	-9,6
Castilla-La Mancha	60,8	1,7	-13,7	8,8	18,3	-2,6	22,4	-11,9
Cataluña	69,0	1,0	-11,7	8,3	11,6	-1,9	16,7	-11,7
C. Valenciana	63,4	1,4	-13,1	9,5	15,7	-2,6	19,4	-12,5
Extremadura	54,6	2,5	-11,2	7,3	23,8	-2,6	21,0	-10,2
Galicia	63,6	1,9	-8,4	6,8	13,5	-2,4	14,6	-8,8
Madrid	68,9	0,9	-9,1	5,7	12,3	-1,1	13,5	-7,6
Murcia	60,5	0,7	-14,0	7,9	16,9	-1,3	21,6	-12,3
Navarra	68,3	0,1	-10,0	6,0	10,1	-0,2	13,2	-7,9
País Vasco	67,7	1,3	-6,0	5,4	10,1	-1,3	10,4	-6,6
La Rioja	69,1	1,7	-9,1	8,4	10,5	-1,6	14,3	-9,6
Promedio CCAA	63,9	1,3	-10,6	7,7	14,4	-1,8	17,1	-10,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Medio rural: estrategia frente al reto demográfico

Es importante recordar las amplias diferencias que muestran los mercados de trabajo según el grado de urbanización, dado que, a la vista de los últimos datos sobre descenso de la población en zonas rurales, pero también en ciudades pequeñas e intermedias, el medio rural sigue siendo el núcleo del llamado reto demográfico. Este reto, que no es sino la necesidad de frenar el abandono de una porción excesiva del territorio, pone de relieve el desigual

impacto y los mayores problemas del envejecimiento en algunas regiones y en general en el medio rural. Pero también indica que ese abandono, o lo que ha dado en llamarse el problema de la España vacía, responde en la actualidad a una serie de factores que, en muchos casos, tienen posibilidad de aminorarse, logrando así un mejor equilibrio territorial.

Así se expuso en el Informe CES 1/2018, sobre el medio rural, de cuyas principales conclusiones y propuestas se dio cuenta en la anterior edición de esta Memoria. En su diagnóstico se identificaron los problemas básicos asociados a las condiciones de vida y trabajo en el medio rural, incidiendo especialmente en dos grandes necesidades. La primera, la mejora de las infraestructuras indispensables para el desarrollo de la sociedad digital y de todo lo relacionado con el equipamiento social y los servicios, públicos y privados, a la comunidad. Y la segunda, la de resolver los problemas derivados de la actual configuración del tejido productivo en el medio rural, en el que es visible un menor grado de diversificación en las actividades y de problemas relacionados con un sector agrario compuesto en su mayor parte de pequeñas explotaciones de carácter familiar, que requerirían un tratamiento más ajustado a su realidad.

Los factores, en general interrelacionados, que subyacen a cada una de estas dos grandes cuestiones son los que están limitando, en especial para mujeres y jóvenes de ambos sexos en el medio rural, sus oportunidades de desarrollo profesional y vital, impulsando así su salida a zonas más dinámicas y acelerando el vaciamiento.

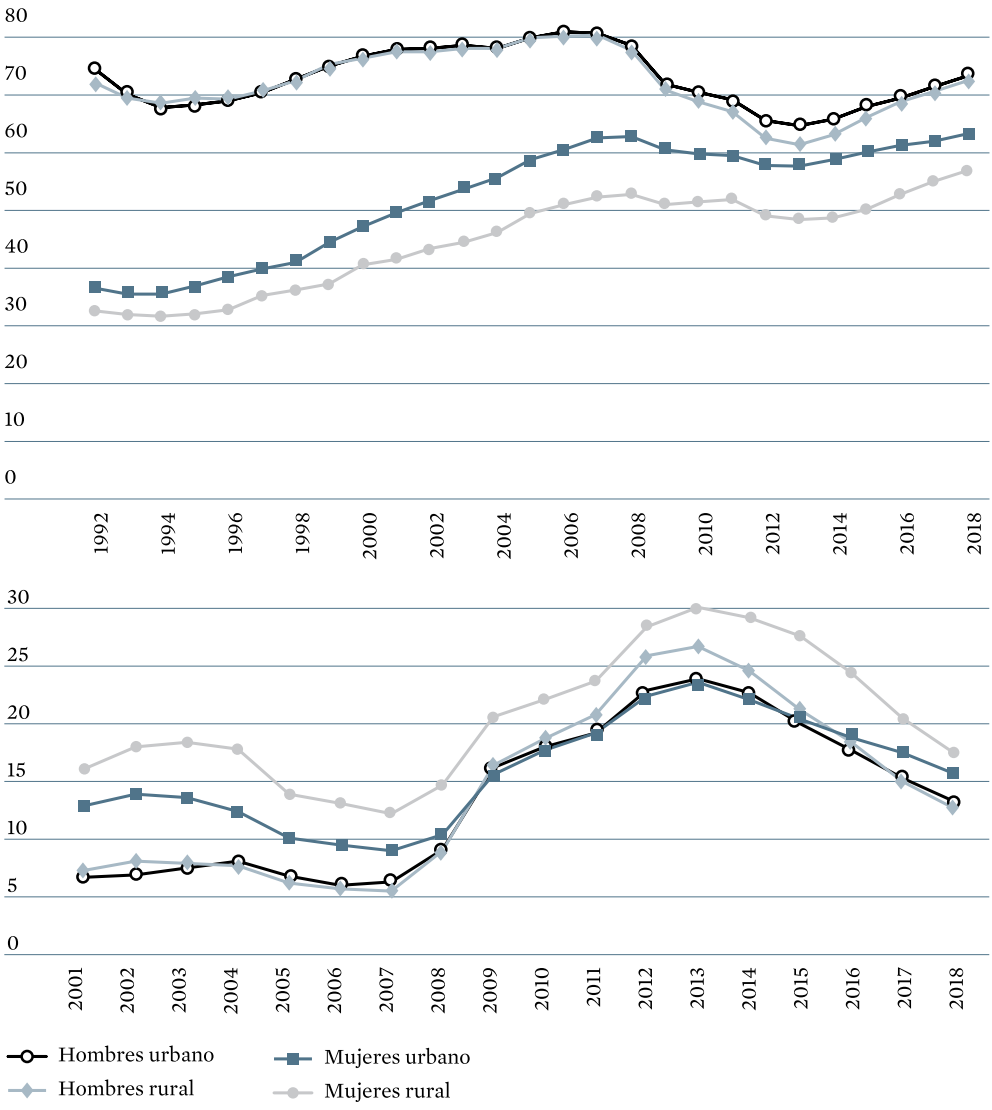
Por lo que respecta al mercado laboral, basta acercarse a las tasas de empleo, por un lado, y a las de paro, por otro, en las zonas rurales y urbanas en una amplia evolución hasta 2018 (gráfico II-10) para atisbar esta situación de menores oportunidades relativas. Hay un claro acercamiento por sexo en todas partes en las tasas de empleo, pero las mujeres de las ciudades han ido más deprisa en este proceso, y la crisis les ha afectado menos; a su vez, las tasas de paro crecieron significativamente más con la crisis en las zonas rurales, tanto que llegaron al 30,1 por 100 para las mujeres en 2013.

De este modo, aunque el comportamiento relativo en la recuperación ha sido mejor en las zonas rurales, la tasa de empleo en 2018 para las mujeres fue, en estas zonas, un 56,9 por 100 en el grupo de 20 a 64 años de edad: 6,4 puntos más baja que para las mujeres en las zonas urbanas, y 15,5 puntos más baja que la tasa masculina rural. La tasa de paro femenina rural fue en ese mismo año un 17,5 por 100, 1,8 puntos mayor que la femenina urbana y 4,8 puntos mayor que la masculina rural.

De ahí que sea importante reseñar la aprobación[7], ya en 2019, de las directrices para la Estrategia Nacional frente al reto demográfico, estrategia que en su día se previó

7. Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de marzo de 2019.

GRÁFICO II-10. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO Y HÁBITAT RURAL/URBANO, 1998-2018*
(De 20 a 64 años de edad. Porcentajes, promedios anuales)



Fuente: Eurostat.

aprobar para presentarla en la Conferencia de Presidentes a finales de 2017[8]. No obstante, además del retraso ya acumulado, hay que indicar que por ahora se trata solo de

8. 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.

directrices, de modo que se necesita aún un plazo considerable para su desarrollo, concreción y puesta en marcha.

El contenido ahora aprobado es sobre todo declarativo, con grandes objetivos, líneas generales de actuación y el esquema de organización que habrá que desarrollar con las medidas propias de cada territorio (de ámbito autonómico y también local), que deberán articularse de manera coherente con las previsiones de las grandes políticas a medio y largo plazo españolas y con las políticas europeas, en concreto la llamada Agenda 2030.

Y queda pendiente la discusión sobre la dotación financiera y presupuestaria que en su caso impulsará el cumplimiento de los objetivos. Como se recogió en las conclusiones del citado Informe del CES, la mayoría de los problemas de las zonas rurales no son nuevos. Ya una década atrás la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo sostenible del medio rural, hacía un diagnóstico ajustado de estos territorios; este diagnóstico no ha cambiado, pero sí ha empeorado en los últimos años, lo que hace necesario un esfuerzo mayor del que se ha venido desarrollando con el fin de poder paliar esta situación[9].

1.2.2.4. *Sectores y ocupaciones*

El crecimiento del empleo fue robusto en la mayor parte de las actividades económicas, consolidando la perspectiva positiva que muestra la etapa de recuperación de la economía tras la crisis. La industria creció en 61.000, la construcción en 94.000 y el sector servicios en 356.000, incrementando nuevamente su peso en el total del empleo en España. En el lado negativo hay que apuntar el retroceso del sector primario, que perdió cerca de 7.000 empleos. Este descenso, en concreto de las actividades agrarias, vino a romper la evolución positiva anterior, que le había hecho ganar cerca de 83.000 ocupados entre 2013 y 2017.

Aumento generalizado del empleo, salvo en el sector primario

El detalle por grupos y ramas de actividad de esta perspectiva sectorial en el último año muestra, lógicamente, un panorama variado en cuanto al ritmo de creación de empleo, e incluso algunos casos de pérdida de efectivos. Esta variedad resulta acorde con las dinámicas propias de algunas de las actividades que, más allá de la crisis y la recuperación, responden a factores distintos de la propia coyuntura. Los principales factores ya se han discutido en el análisis sectorial de la economía española que se realiza en el capítulo I de esta Memoria, de manera que en este apartado solo se darán cuenta de los datos más significativos respecto a la evolución del empleo y se recordarán a grandes rasgos algunos de esos factores.

9. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* (pág. 161).

Panorama industrial: ligero retroceso en alimentación y nuevo incremento en el automóvil

Las industrias manufactureras (cuadro II-7), con evoluciones concretas diferentes e incluso dispares, recogieron en conjunto un nuevo incremento del empleo, aunque muy por debajo —en concreto la mitad de intenso— del que se alcanzó en el año anterior. El dato medio anual de 2018 arrojó un 2,1 por 100 más de ocupados que en el año anterior, lo que se traduce en unas 51.000 personas más. Las manufacturas acumulan con este nuevo incremento cerca de 326.000 empleos más en el periodo de recuperación, aunque la distancia con respecto al momento anterior a la crisis sigue siendo imponente: hay algo más de 560.000 empleos menos en 2018 que en 2007.

En las tres mayores ramas por volumen de empleo se observa, además, un descenso en las industrias de alimentación, que perdieron en torno a 6.000 ocupados (–1,3 por 100); es una pérdida pequeña, pero rompe el curso positivo mostrado en los años anteriores y supone un nuevo retraso en el proceso de recuperación completa del empleo en estas industrias, que son, entre otras cosas por su volumen de empleo (en torno a 420.000 ocupados, casi el doble que la siguiente rama) y por su amplia implantación territorial, centrales en el panorama manufacturero español. En contraste con estos datos, en 2018 creció de manera destacada (9,2 por 100) la fabricación de productos metálicos y también, aunque con datos más suaves (2,2 por 100) el automóvil, que habría enjugado ya completamente las pérdidas de empleo generadas por la crisis.

En ramas de tamaño intermedio dentro del conjunto manufacturero crecieron destacadamente caucho y plásticos y química (14,3 y 6,6 por 100, respectivamente). En el otro extremo perdieron empleo la agrupación de otras industrias de fabricación de maquinaria y equipo (–3 por 100) y la metalurgia (–2,1 por 100). Y en las ramas ya más pequeñas cabe anotar el nuevo descenso de confección, cuero y calzado, y papel, cuyo estancamiento y declive es bastante anterior a la crisis.

Dentro del grupo de energía y actividades relacionadas con el medio ambiente, que completa junto con las industrias extractivas el panorama del sector industrial, se observa un descenso puntual en el grupo de ramas de suministro de energía, el primero en un conjunto de actividades que venía creciendo de forma muy moderada pero ininterrumpida desde 2008.

La construcción creció a buen ritmo, incluso la ingeniería

En la construcción continuó el proceso de recuperación a buen ritmo, con la novedad en 2018 de que el incremento de empleo se dio en las tres ramas que recoge la CNAE a dos dígitos para este sector, mientras que en los años anteriores esta tendencia solo alcanzaba a las de edificación y construcción especializada, pero no a la ingeniería civil, que creció por primera vez después de siete años de caída ininterrumpida. En el total del sector el

CUADRO II-7. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2017-2018		2008-2018 (miles)		
Ramas CNAE	**2018**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2018**
Total*	**19.327,7**	**502,9**	**2,7**	**–1.142,0**	**–3.330,7**	**2.188,7**
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	**812,6**	**–6,9**	**–0,8**	**–15,6**	**–91,6**	**76,0**
01. Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	743,3	–6,4	–0,9	–4,0	–71,3	67,3
02. Silvicultura y explotación forestal	29,6	0,5	1,7	–2,5	–8,8	6,3
03. Pesca y acuicultura	39,7	–1,0	–2,5	–9,1	–11,6	2,5
B. Industrias extractivas	**33,5**	**0,3**	**0,9**	**–19,2**	**–22,8**	**3,6**
C. Industria manufacturera	**2.444,2**	**50,8**	**2,1**	**–542,2**	**–867,7**	**325,5**
10. Industria de la alimentación	442,4	–5,6	–1,3	–7,8	–56,9	49,1
11. Fabricación de bebidas	59,2	3,6	6,5	1,8	–2,9	4,7
12. Industria del tabaco	3,3	0,7	26,9	–2,9	–2,9	0,0
13. Industria textil	49,8	1,9	4,0	–29,4	–38,1	8,7
14. Confección de prendas de vestir	51,4	–6,3	–10,9	–37,0	–38,7	1,7
15. Industria del cuero y del calzado	59,7	–8,1	–11,9	1,5	–21,4	22,9
16. Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	63,4	1,6	2,6	–41,8	–52,6	10,8
17. Industria del papel	44,4	–5,2	–10,5	0,4	0,4	0,0
18. Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	83,4	5,3	6,8	–24,2	–31,3	7,1
19. Coquerías y refino de petróleo	21,3	3,7	21,0	3,0	–0,1	3,1
20. Industria química	131,8	8,1	6,5	–4,7	–36,4	31,7
21. Fabricación de productos farmacéuticos	68,9	–3,4	–4,7	3,2	4,9	–1,7
22. Fabricación de productos de caucho y plásticos	111,0	13,9	14,3	3,4	–27,1	30,5
23. Fabricación de otros productos minerales no metálicos	99,0	1,8	1,9	–113,1	–116,2	3,1
24. Metalurgia, fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	89,0	–1,9	–2,1	–26,4	–39,4	13,0
25. Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	232,2	19,6	9,2	–142,2	–162,1	19,9
26. Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	43,9	2,9	7,1	–13,0	–15,3	2,3
27. Fabricación de material y equipo eléctrico	72,8	0,5	0,7	–25,2	–23,6	–1,6
28. Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	154,1	–4,7	–3,0	–8,7	–41,4	32,7
29. Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	237,6	5,1	2,2	0,9	–47,6	48,5
30. Fabricación de otro material de transporte	74,6	10,2	15,8	5,0	–3,4	8,4
31. Fabricación de muebles	91,0	1,9	2,1	–82,9	–95,7	12,8
32. Otras industrias manufactureras	53,4	3,6	7,2	–1,9	–11,7	9,8
33. Reparación e instalación de maquinaria y equipo	106,5	1,6	1,5	–0,3	–8,4	8,1
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	**80,7**	**–2,8**	**–3,4**	**6,3**	**4,3**	**2,0**
E. Suministro de agua, activ. de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	**149,9**	**12,6**	**9,2**	**26,7**	**5,0**	**21,7**
36. Captación, depuración y distribución de agua	53,7	2,6	5,1	12,7	2,8	9,9
37. Recogida y tratamiento de aguas residuales	7,7	–0,2	–2,5	1,5	1,1	0,4
38. Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	79,1	7,9	11,1	9,6	0,0	9,6
39. Actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos	9,4	2,3	32,4	2,9	1,2	1,7
F. Construcción	**1.221,8**	**93,5**	**8,3**	**–1.238,1**	**–1.430,4**	**192,3**
41. Construcción de edificios	481,3	50,5	11,7	–807,8	–932,0	124,2
42. Ingeniería civil	97,3	4,1	4,4	–92,6	–67,8	–24,8
43. Actividades de construcción especializada	643,1	38,8	6,4	–337,8	–430,6	92,8

Nota: el cambio en la CNAE produce una ruptura en la serie de empleo por ramas de actividad entre 2007 y 2008, pero la comparación entre esos dos años con la clasificación antigua permite aproximar grandes cifras, que se han tenido en cuenta en el texto aunque no figuran en el cuadro: Entre 2007 y 2008 se perdieron, en media anual, 300.000 empleos en la construcción, 20.000 en la industria manufacturera y 40.000 en el sector primario. Los servicios siguieron en su mayor parte creciendo.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO II-7. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018 *(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2017-2018		2008-2018 (miles)		
Ramas CNAE	**2018**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2018**
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	**3.006,9**	**13,2**	**0,4**	**−215,3**	**−375,6**	**160,3**
45. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	330,9	5,5	1,7	−59,6	−96,1	36,5
46. Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos	751,4	−4,0	−0,5	−64,8	−122,1	57,3
47. Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.924,7	11,8	0,6	−90,8	−157,4	66,6
H. Transporte y almacenamiento	**981,1**	**44,5**	**4,8**	**12,1**	**−137,3**	**149,4**
49. Transporte terrestre y por tubería	589,4	28,2	5,0	−24,0	−100,5	76,5
50. Transporte marítimo y por vías navegables interiores	22,1	2,2	11,1	0,9	−6,4	7,3
51. Transporte aéreo	45,7	3,7	8,8	−7,6	−9,1	1,5
52. Almacenamiento y actividades anexas al transporte	218,4	14,3	7,0	62,4	6,4	56,0
53. Actividades postales y de correos	105,5	−3,9	−3,6	−19,6	−27,8	8,2
I. Hostelería	**1.707,7**	**70,6**	**4,3**	**249,9**	**−125,2**	**375,1**
55. Servicios de alojamiento	409,2	6,7	1,7	80,3	−15,7	96,0
56. Servicios de comidas y bebidas	1.298,5	63,9	5,2	169,6	−109,5	279,1
J. Información y comunicaciones	**584,9**	**0,1**	**0,0**	**9,7**	**−52,3**	**62,0**
58. Edición	53,0	0,5	1,0	−29,8	−26,2	−3,6
59. Activ. cinematográficas, de vídeo y de programas de TV, grabac. sonido y edición musical	40,8	−6,6	−13,9	−2,2	−2,7	0,5
60. Actividades de programación y emisión de radio y televisión	44,5	2,7	6,5	−5,0	−18,0	13,0
61. Telecomunicaciones	121,3	−10,3	−7,8	−37,1	−22,3	−14,8
62. Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	311,6	17,7	6,0	88,4	17,9	70,5
63. Servicios de información	13,6	−4,1	−23,2	−4,7	−1,0	−3,7
K. Actividades financieras y de seguros	**434,6**	**−11,7**	**−2,6**	**−80,5**	**−61,0**	**−19,5**
64. Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	249,1	−4,8	−1,9	−74,4	−50,7	−23,7
65. Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	128,6	−13,9	−9,8	−6,5	−1,0	−5,5
66. Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	56,9	7,0	14,0	0,5	−9,2	9,7
L. Actividades inmobiliarias	**149,6**	**20,0**	**15,4**	**30,4**	**−27,1**	**57,5**
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	**982,0**	**4,9**	**0,5**	**76,9**	**−68,5**	**145,4**
69. Actividades jurídicas y de contabilidad	337,5	−3,1	−0,9	9,2	−14,0	23,2
70. Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	129,8	5,2	4,2	62,8	17,5	45,3
71. Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	223,3	8,7	4,1	−6,0	−42,7	36,7
72. Investigación y desarrollo	54,4	−6,2	−10,2	−5,2	−1,3	−3,9
73. Publicidad y estudios de mercado	99,0	−0,9	−0,9	4,6	−8,9	13,5
74. Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	113,7	−4,7	−4,0	3,2	−23,4	26,6
75. Actividades veterinarias	24,2	5,7	30,8	8,2	4,3	3,9
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	**982,9**	**47,7**	**5,1**	**48,6**	**−51,5**	**100,1**
77. Actividades de alquiler	39,7	−1,2	−2,9	−9,6	−11,0	1,4
78. Actividades relacionadas con el empleo	34,7	−1,2	−3,3	4,0	−11,1	15,1
79. Agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y activ. relacionadas	78,7	13,2	20,2	13,9	−9,1	23,0
80. Actividades de seguridad e investigación	147,5	3,8	2,6	−2,5	−6,4	3,9

CUADRO II-7. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2018 *(continuación)*

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados)

		2017-2018		2008-2018 (miles)		
Ramas CNAE	**2018**	**Miles**	**%**	**Total**	**2008-2013**	**2013-2018**
81. Servicios a edificios y actividades de jardinería	555,1	−6,6	−1,2	−10,7	−23,0	12,3
82. Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	127,2	39,8	45,5	53,4	9,0	44,4
O. Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	**1.344,7**	**53,3**	**4,1**	**44,9**	**−22,4**	**67,3**
P. Educación	**1.322,3**	**62,9**	**5,0**	**158,0**	**−0,7**	**158,7**
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	**1.614,8**	**49,9**	**3,2**	**327,8**	**78,6**	**249,2**
86. Actividades sanitarias	1.093,0	30,4	2,9	182,5	14,9	167,6
87. Asistencia en establecimientos residenciales	304,0	10,8	3,7	83,6	12,8	70,8
88. Actividades de servicios sociales sin alojamiento	217,9	8,8	4,2	61,8	50,9	10,9
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	**386,8**	**1,2**	**0,3**	**65,8**	**−5,3**	**71,1**
90. Actividades de creación, artísticas y espectáculos	68,5	−4,3	−5,9	8,5	−4,3	12,8
91. Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	44,2	6,7	17,9	5,1	−5,4	10,5
92. Actividades de juegos de azar y apuestas	65,3	−3,4	−4,9	4,5	−12,8	17,3
93. Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	208,9	2,2	1,1	47,8	17,2	30,6
S. Otros servicios	**455,3**	**2,6**	**0,6**	**25,4**	**−10,3**	**35,7**
94. Actividades asociativas	109,2	1,0	0,9	18,6	6,0	12,6
95. Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	53,8	−0,8	−1,5	−2,6	−7,1	4,5
96. Otros servicios personales	292,3	2,4	0,8	9,4	−9,2	18,6
T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	**628,8**	**−2,9**	**−0,5**	**−114,2**	**−73,2**	**−41,0**

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

incremento fue nada menos que un 8,3 por 100, lo que arroja 93.000 ocupados más que en 2017. Son cifras globales que hablan de un impulso rápido de crecimiento en la construcción, pero aún se está muy lejos del auge extraordinario que precedió a su desplome en la crisis.

Servicios: crecimiento con claro predominio de la hostelería y las ramas públicas

En los servicios, por su parte (cuadro II-7 cont.), prosiguió la recuperación en casi todas las ramas, entre las que destacan varias de las más grandes, tanto por su mayor crecimiento en 2018 como por su aportación al saldo positivo global del sector: educación, hostelería, administración pública y la rama de sanidad y servicios sociales. La educación, con un 5 por 100 de incremento, y la sanidad, con un 3,2 por 100, aportaron conjuntamente uno de cada tres empleos generados en el sector, consolidando la importancia en las perspectivas de creación de empleo que tienen estas ramas. Lo mismo puede observarse de la hostelería, que aportó casi uno de cada cinco empleos al crecimiento del sector servicios.

Pero en general casi todo el sector presenta buenas dinámicas en el periodo de recuperación. Solo hay tres ramas con volúmenes de empleo inferiores a los de 2007: comercio (por el fuerte descenso de todos los segmentos en la crisis y la débil recuperación que está mostrando el minorista); actividades financieras y seguros (que continuaron su tendencia invariable a menores niveles de empleo, tanto por los procesos de reestructuración del sector financiero a raíz de la crisis como, sobre todo, por el cambio en el negocio bancario que está impulsando la digitalización); y hogares que emplean personal doméstico, cuyo nivel de empleo tampoco ha dejado de descender a raíz de la recuperación de la economía.

Dentro de este panorama positivo hay que destacar, aunque tengan menor incidencia en el volumen de empleo creado, seis actividades de las cerca de cincuenta que comprenden las distintas ramas del sector servicios, actividades donde el empleo no dejó de crecer por la crisis: programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática; actividades de las sedes centrales, actividades de consultoría de gestión empresarial; actividades veterinarias; actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas; asistencia en establecimientos residenciales; y actividades asociativas. Las dos primeras están muy relacionadas con servicios avanzados a empresas, y muestran una evolución muy positiva, que probablemente se pueda extender, al menos en parte, a la tercera (con un segmento importante de su demanda asociado a la industria y a la tecnología de alimentos). Y la cuarta está también dentro de los servicios a empresas, destacando en ella nuevas actividades, como los denominados *call centers*.

Servicios no turísticos y calidad del empleo

En promedio el empleo de estas cuatro actividades creció casi un 20 por 100 entre 2008 y 2013 y un 40 por 100 entre ese año y 2018, destacando la de actividades de las sedes centrales, que creció un 26 por 100 en la crisis y un 54 por 100 desde 2013, de manera que casi dobla el empleo que tenía antes de esta, y ocupa ya a casi 130.000 personas.

La importancia de este grupo y su buen comportamiento incluso en la crisis está directamente relacionada con el impulso exportador que presentan en el último periodo los servicios no turísticos en España, impulso que fue precisamente objeto de tratamiento en el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

En las conclusiones de este informe[10] se explicó que la mayor propensión exportadora de la economía no parece estar cediendo en la recuperación, lo cual apunta a un cambio muy relevante, pues ahora se trataría de una actitud exportadora estratégica y con vocación de permanencia. En este contexto, los servicios empresariales suponen casi un tercio del total de servicios no turísticos y son las exportaciones más dinámicas y de mejores perspectivas de crecimiento.

10. Págs. 115-116 y 119-120.

Al haber dentro de este grupo varias actividades de alto valor añadido, contenido tecnológico alto (o al menos medio-alto) y de productividad media elevada, su consolidación resulta de especial relevancia en la configuración de un nuevo modelo productivo que permita un crecimiento elevado y sostenible. Son, además, de especial interés para la creación de empleo porque generan puestos más cualificados que en el conjunto de la economía y en los servicios, lo que redunda probablemente en mejores condiciones de trabajo.

Ahora bien, en este panorama positivo hay que hacer una serie de consideraciones de otro cariz y, como se hizo en esas conclusiones, buscar vías de mejora. En primer lugar, la baja participación de mujeres en el empleo de estas actividades, que subraya la necesidad de añadir perspectiva de género a las políticas y medidas orientadas a la promoción de la exportación en estas ramas. En segundo lugar, la atención a los problemas de cualificaciones y competencias, que requiere volver a insistir en la necesidad de una más intensa cualificación técnica y profesional de la población activa, en particular en las denominadas competencias STEM, incidiendo especialmente en el fomento de las vocaciones científicas y técnicas ente las niñas y las jóvenes.

Y en tercer lugar, de manera destacada, la mala situación de la I+D. Su empleo volvió a descender en 2018 y sigue sin recuperarse. Además, como indica el Informe 1/2019, en ella se da una temporalidad muy elevada, asociada a la frecuencia de contratos por proyecto. La I+D en España requiere atención urgente para superar esta situación, no solo por los efectos negativos sobre el empleo y sobre su estabilidad, sino sobre todo por los que presenta sobre la propia actividad investigadora y desde luego sobre sus resultados.

Como en el año anterior, el rasgo más destacable de la evolución del empleo por ocupaciones profesionales en 2018 es el de la continuidad en las tendencias. En líneas generales es posible afirmar que, en efecto, se observa cierta tendencia a un progresivo mayor peso de los extremos de la clasificación de ocupaciones, extremos que aluden a mayor y menor contenido de cada una de ellas en requerimientos de cualificación, responsabilidad y autonomía en su desempeño. Y se mantendría la peculiaridad española que se explicó en la anterior edición de esta Memoria, al observar cómo, mientras en los países europeos más avanzados en este sentido la «polarización» se traduce en un peso mucho mayor de profesionales (y técnicos de apoyo en los países con mayor base industrial), por un lado, y del grupo de servicios y ventas, por otro, en España se advierte sobre todo en el crecimiento de ciertos servicios de cualificación intermedia, en concreto hostelería y cuidados, mientras que los técnicos y profesionales, aunque van ganando terreno, están lejos de la proporción que ya alcanzan en esos otros países.

Continuidad en la evolución de las ocupaciones profesionales

Entrando ya en el detalle del año, cabe reseñar como novedad el primer crecimiento en el periodo del grupo de directores y gerentes. La mitad del mismo se generó en

el extraordinario incremento de los directores de empresas de alojamiento, restauración y comercio.

Conforme con el crecimiento que se acaba de señalar en las actividades de educación y sanidad y servicios sociales, dentro del grupo de las ocupaciones más cualificadas, de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales, destaca el aumento en los profesionales de la enseñanza, cuyo volumen medio de empleo en 2018 fue un 6,7 por 100 mayor (51.300 personas más) que en el año anterior. Los profesionales superiores de la salud, en cambio, aumentaron poco su empleo, apenas un 1 por 100 (6.600 ocupados más).

Además de los datos de enseñanza, los dos mejores resultados en los profesionales se dieron en ciencias sociales (5,9 por 100) y en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería (4,6 por 100) que aportaron, respectivamente, 11.500 y 24.100 empleos al incremento total de este grupo de mayor cualificación. Un grupo donde, en conjunto, se ocuparon cerca de 3,5 millones de personas, 97.300 más que en el año anterior.

El grupo de ocupaciones de técnicos y profesionales de apoyo creció en 50.000 personas en 2018, alcanzando un volumen total de empleo de 2.066.000. Aquí se recogió otra parte del incremento en la actividad sanitaria, como muestra el crecimiento en un 10,1 por 100 de la categoría de técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas, que contó con 12.500 ocupados más.

Pero el mayor aumento en este grupo, un 12,7 por 100, se dio en los técnicos y profesionales de apoyo relacionados con las TIC, con 31.000 ocupados más que en el año anterior. Estas ocupaciones TIC han crecido un 45,9 por 100 desde 2013, lo que las sitúa, junto con las de profesionales de apoyo en servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines, y con los propios técnicos sanitarios (respectivamente 39,3 y 34,4 por 100 más desde 2013), en el grupo con mayor incremento del empleo cualificado en la recuperación, y les hace incrementar su peso en la estructura total de las ocupaciones.

En las ocupaciones intermedias destacan en el año la de trabajadores de cuidados a las personas en servicios de salud, que aumentó su número de ocupados en 33.000 (un 8,1 por 100), cifra que redondea además el origen del incremento del empleo en el sector sanitario y acota algo el sentido del término polarización, con el que se viene calificando la evolución de las ocupaciones, en el que habría que incorporar el efecto de una gran complementariedad entre tareas científicas y técnicas, por un lado, y de cuidados a las personas, por otro. Otras dos categorías en este grupo, ambas relacionadas con la construcción (acabados y obras estructurales), mostraron crecimientos más altos que el conjunto, en consonancia con la progresiva recuperación del sector que antes se señaló.

También en el otro extremo de la clasificación, esto es, en las ocupaciones sin cualificación, se encuentran algunos de los mayores incrementos de empleo en el año, en algunas también como continuación de crecimientos más pronunciados a lo largo

CUADRO II-8. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2018

(Miles de personas, medias anuales y distribución en porcentaje sobre el total)

		2017-2018		2013-2018		% en total	
Grupos CN02011	2018	Miles	%	Miles	%	2018	2013–2018 (pp)
Total*	**19.327,7**	**502,9**	**2,7**	**2.188,7**	**12,8**	**100,0**	
1. Directores y gerentes	**799,5**	**27,5**	**3,6**	**–2,8**	**–0,3**	**4,1**	**–0,5**
A. Directores y gerentes	**799,5**	**27,5**	**3,6**	**–2,8**	**–0,3**	**4,1**	**–0,5**
11. Poder ejecutivo y cuerpos legislativos; directivos de las AAPP y organizaciones de interés social; directores ejecutivos	50,2	0,8	1,6	10,1	25,2	0,3	0,0
12. Directores de departamentos administrativos y comerciales	185,0	–11,8	–6,0	–7,6	–3,9	1,0	–0,2
13. Directores de producción y operaciones	254,5	11,5	4,7	–21,0	–7,6	1,3	–0,3
14. Directores y gerentes de empresas de alojamiento, restauración y comercio	197,7	18,2	10,1	12,3	6,6	1,0	–0,1
15. Directores y gerentes de otras empresas de servicios no clasificados bajo otros epígrafes	112,1	8,8	8,5	3,5	3,2	0,6	–0,1
2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	**3.457,1**	**97,3**	**2,9**	**433,1**	**14,3**	**17,9**	**0,2**
B. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales de la salud y la enseñanza	**1.749,4**	**67,3**	**4,0**	**193,0**	**12,4**	**9,1**	**0,0**
21. Profesionales de la salud	697,6	6,6	1,0	84,0	13,7	3,6	0,0
22. Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	840,8	51,3	6,5	68,2	8,8	4,4	–0,2
23. Otros profesionales de la enseñanza	211,0	9,4	4,7	40,8	24,0	1,1	0,1
C. Otros técnicos y profesionales científicos e intelectuales	**1.707,7**	**30,0**	**1,8**	**240,1**	**16,4**	**8,8**	**0,3**
24. Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	546,9	24,1	4,6	69,2	14,5	2,8	0,0
25. Profesionales en derecho	207,1	5,1	2,5	18,3	9,7	1,1	0,0
26. Especialistas en organización de la Administración pública y de las empresas, y en la comercialización	408,7	1,2	0,3	66,3	19,4	2,1	0,1
27. Profesionales de las tecnologías de la información	182,8	2,6	1,4	26,2	16,7	0,9	0,0
28. Profesionales en ciencias sociales	207,5	11,5	5,9	39,6	23,6	1,1	0,1
29. Profesionales de la cultura y el espectáculo	154,7	–14,5	–8,6	20,3	15,1	0,8	0,0
3. Técnicos; profesionales de apoyo	**2.065,6**	**50,3**	**2,5**	**276,8**	**15,5**	**10,7**	**0,3**
D. Técnicos; profesionales de apoyo	**2.065,6**	**50,3**	**2,5**	**276,8**	**15,5**	**10,7**	**0,3**
31. Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	312,3	2,2	0,7	31,4	11,2	1,6	0,0
32. Supervisores en ingeniería de minas, de industrias manufactureras y de la construcción	103,4	5,5	5,6	17,0	19,7	0,5	0,0
33. Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	136,6	12,5	10,1	35,0	34,4	0,7	0,1
34. Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	74,0	4,3	6,2	–0,2	–0,3	0,4	–0,1
35. Representantes, agentes comerciales y afines	597,4	9,9	1,7	79,4	15,3	3,1	0,1
36. Profesionales de apoyo a la gestión administrativa; técnicos de las fuerzas y cuerpos de seguridad	294,0	–27,8	–8,6	–49,3	–14,4	1,5	–0,5
37. Profesionales de apoyo de servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	273,2	12,7	4,9	77,1	39,3	1,4	0,3
38. Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	274,7	31,0	12,7	86,4	45,9	1,4	0,3

CUADRO II-8. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2018 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales y distribución en porcentaje sobre el total)

		2017-2018		2013-2018		% en total	
Grupos CN02011	2018	Miles	%	Miles	%	2018	2013–2018 (pp)
4. Empleados contables, administrativos y otros empleados de oficina	**2.012,0**	**108,0**	**5,7**	**301,9**	**17,7**	**10,4**	**0,4**
E. Empleados de oficina que no atienden al público	**1.073,0**	**75,0**	**7,5**	**132,9**	**14,1**	**5,6**	**0,1**
41. Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	479,9	35,2	7,9	29,4	6,5	2,5	–0,1
42. Empleados de bibliotecas, servicios de correos y afines	80,3	–2,3	–2,8	9,3	13,1	0,4	0,0
43. Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	512,7	42,0	8,9	94,1	22,5	2,7	0,2
F. Empleados de oficina que atienden al público	**938,9**	**32,9**	**3,6**	**168,8**	**21,9**	**4,9**	**0,4**
44. Empleados de agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas; empleados de ventanilla y afines (excepto taquilleros)	342,2	25,0	7,9	77,2	29,1	1,8	0,2
45. Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	596,7	7,9	1,3	91,6	18,1	3,1	0,1
5. Trabajadores de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores	**4.323,1**	**102,7**	**2,4**	**387,8**	**9,9**	**22,4**	**–0,6**
G. Trabajadores de los servicios de restauración y comercio	**2.668,7**	**33,7**	**1,3**	**239,3**	**9,9**	**13,8**	**–0,4**
50. Camareros y cocineros propietarios	252,6	3,2	1,3	13,1	5,5	1,3	–0,1
51. Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	877,9	34,3	4,1	197,7	29,1	4,5	0,6
52. Dependientes en tiendas y almacenes	883,9	17,8	2,1	61,2	7,4	4,6	–0,2
53. Comerciantes propietarios de tiendas	353,8	–17,9	–4,8	–47,0	–11,7	1,8	–0,5
54. Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	142,4	1,0	0,7	6,9	5,1	0,7	–0,1
55. Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	158,0	–4,8	–2,9	7,3	4,8	0,8	–0,1
H. Trabajadores de los servicios de salud y el cuidado de personas	**1.201,2**	**58,2**	**5,1**	**121,0**	**11,2**	**6,2**	**–0,1**
56. Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	443,2	33,1	8,1	96,1	27,7	2,3	0,3
57. Otros trabajadores de los cuidados a las personas	316,4	10,6	3,5	–0,3	–0,1	1,6	–0,2
58. Trabajadores de los servicios personales	441,6	14,5	3,4	25,2	6,1	2,3	–0,1
I. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	**453,2**	**10,8**	**2,4**	**27,4**	**6,4**	**2,3**	**–0,1**
59. Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	453,2	10,8	2,4	27,4	6,4	2,3	–0,1
6. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	**450,8**	**–17,3**	**–3,7**	**–0,3**	**–0,1**	**2,3**	**–0,3**
J. Trabajadores cualificados en el sector agrícola, ganadero, forestal y pesquero	**450,8**	**–17,3**	**–3,7**	**–0,3**	**–0,1**	**2,3**	**–0,3**
61. Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	279,4	–22,7	–7,5	15,0	5,7	1,4	–0,1
62. Trabajadores cualificados en actividades ganaderas (incluidas avícolas, apícolas y similares)	115,3	7,4	6,9	–9,4	–7,5	0,6	–0,1
63. Trabajadores cualificados en actividades agropecuarias mixtas	23,6	–0,6	–2,5	–1,8	–7,1	0,1	0,0
64. Trabajadores cualificados en actividades forestales, pesqueras y cinegéticas	32,5	–1,3	–3,8	–4,0	–11,0	0,2	0,0
7. Artesanos y trabajadores cualificados de industrias manufactureras y construcción	**2.165,8**	**45,5**	**2,1**	**290,7**	**15,5**	**11,2**	**0,3**
K. Trabajadores cualificados de la construcción, excepto operadores de máquinas	**840,5**	**54,7**	**7,0**	**168,8**	**25,1**	**4,3**	**0,4**
71. Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	540,2	29,6	5,8	124,1	29,8	2,8	0,4
72. Trabajadores de acabado de construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores y afines	300,3	25,0	9,1	44,6	17,4	1,6	0,1

CUADRO II-8. EMPLEO POR OCUPACIONES, 2018 *(continuación)*

(Miles de personas, medias anuales y distribución en porcentaje sobre el total)

		2017-2018		2013-2018		% en total	
Grupos CNO2011	2018	Miles	%	Miles	%	2018	2013–2018 (pp)
L. Trabajo cualificados de industrias manufactureras, excepto operadores de instalaciones y máquinas	**1.325,3**	**–9,1**	**–0,7**	**121,9**	**10,1**	**6,9**	**–0,2**
73. Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	271,6	10,8	4,1	21,1	8,4	1,4	–0,1
74. Mecánicos y ajustadores de maquinaria	306,8	0,3	0,1	29,4	10,6	1,6	0,0
75. Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	331,2	3,6	1,1	23,2	7,5	1,7	–0,1
76. Mecánicos de precisión en metales, ceramistas, vidrieros, artesanos y trabajadores de artes gráficas	77,2	–2,4	–3,0	2,4	3,2	0,4	0,0
77. Trabajadores de la industria de la alimentación, bebidas y tabaco	216,3	–13,5	–5,9	26,4	13,9	1,1	0,0
78. Trabajadores de la madera, textil, confección, piel, cuero, calzado y otros operarios en oficios	122,2	–8,0	–6,1	19,5	19,0	0,6	0,0
8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	**1.459,8**	**12,9**	**0,9**	**194,9**	**15,4**	**7,6**	**0,2**
M. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas, y montadores	**550,4**	**–2,2**	**–0,4**	**107,9**	**24,4**	**2,8**	**0,3**
81. Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	428,4	–6,7	–1,5	85,0	24,8	2,2	0,2
82. Montadores y ensambladores en fábricas	122,1	4,6	3,9	23,0	23,2	0,6	0,1
N. Conductores y operadores de maquinaria móvil	**909,3**	**15,0**	**1,7**	**86,9**	**10,6**	**4,7**	**–0,1**
83. Maquinistas de locomotoras, operadores de maquinaria agrícola y de equipos pesados móviles, y marineros	198,3	4,0	2,1	34,1	20,8	1,0	0,1
84. Conductores de vehículos para el transporte urbano o por carretera	711,0	11,0	1,6	52,8	8,0	3,7	–0,2
9. Ocupaciones elementales	**2.484,0**	**55,1**	**2,3**	**283,8**	**12,9**	**12,9**	**0,0**
O. Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	**1.475,1**	**5,9**	**0,4**	**54,3**	**3,8**	**7,6**	**–0,7**
91. Empleados domésticos	454,6	–4,1	–0,9	–31,0	–6,4	2,4	–0,5
92. Otro personal de limpieza	692,1	2,9	0,4	25,5	3,8	3,6	–0,3
93. Ayudantes de preparación de alimentos	169,1	5,0	3,0	65,1	62,6	0,9	0,3
94. Recogedores de residuos urbanos, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales en servicios	159,2	2,1	1,3	–5,4	–3,3	0,8	–0,1
P. Peones de la agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	**1.008,9**	**49,2**	**5,1**	**229,5**	**29,4**	**5,2**	**0,7**
95. Peones agrarios, forestales y de la pesca	382,3	–4,8	–1,2	62,0	19,4	2,0	0,1
96. Peones de la construcción y de la minería	136,1	24,3	21,7	47,8	54,1	0,7	0,2
97. Peones de las industrias manufactureras	204,4	0,9	0,4	47,8	30,5	1,1	0,1
98. Peones del transporte, descargadores y reponedores	286,0	28,7	11,2	71,8	33,5	1,5	0,2

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

del periodo de recuperación, lo que vuelve a apuntar a la tendencia a la polarización de las ocupaciones. Así, en 2018 creció un 21,7 por 100, peones de la construcción, que suma ya 48.000 personas más que en 2013. Peones de transporte, descargadores y reponedores se incrementó en un 11,2 por 100 en 2018, con un volumen de empleo cercano ya a 300.000 personas, 72.000 más que en 2013. Y, aunque creció solo un

3 por 100 en 2018, ayudantes de preparación de alimentos, cuyo número de empleos se sitúa en torno a 170.000 personas, ha crecido un 62,2 por 100 desde 2013.

Uno de los aspectos más relevantes en esta distribución del empleo por ocupaciones es la amplia diferencia que se encuentra cuando se atiende a la nacionalidad de las personas que las desempeñan, con una muy distinta distribución por ocupaciones entre la población laboral de origen inmigrante y la autóctona.

Amplias diferencias por nacionalidad en el empleo por ocupaciones

Como se observó en el ya citado informe del CES sobre la inmigración en España aprobado en 2019, en el empleo de las personas de nacionalidad extranjera pesan mucho más las ocupaciones del extremo inferior de la clasificación (es decir, el grupo 9, ocupaciones elementales, de la vigente CNO). Este grupo supuso en 2018 un 29,5 por 100 del total del empleo en la nacionalidad extranjera, frente a un 10 por 100 en la nacionalidad española. Los tres grupos de ocupaciones del extremo superior (directores y gerentes, profesionales, científicos y técnicos, superiores y de apoyo), supusieron en ese año un 16 por 100 del empleo inmigrante frente a un 35,5 por 100 en el español.

Son las mujeres inmigrantes las que presentan una estructura ocupacional más concentrada y más sesgada hacia empleos no cualificados. Cinco ocupaciones suponen nada menos que el 55 por 100 del total de su empleo, siendo la primera de ellas del grupo 9: empleadas domésticas, con un 22 por 100 de ese total, a lo que se suma el 9,2 por 100 que representa la denominada otro personal de limpieza, también en ese grupo.

Entre los varones inmigrantes se da menos concentración, y hay un poco más de diversificación en la cualificación requerida. Aunque en ellos la principal ocupación por peso en el total del empleo es también del grupo 9 (peones del sector primario, 11,7 por 100) y también figura entre las ocupaciones con mayor peso la de peones del transporte (2,5 por 100), las demás corresponden a grupos intermedios, algunas relacionadas con la construcción (en obras estructurales, 10,4 por 100, y en acabado, instaladores y pintores, 3,2 por 100), con la hostelería (servicios de restauración, 8,6 por 100) y, aunque menos frecuentes, con la industria, el transporte y la agricultura.

En total, el peso en las mujeres extranjeras de las ocupaciones sin cualificación entre las de mayor importancia en el total de su empleo es del 30,9 por 100, frente a un 14,2 en los varones extranjeros, y un 6,6 por 100 en las mujeres españolas. No hay ninguna ocupación sin cualificación entre las de mayor importancia por peso en el total del empleo de los varones españoles (cuadro II-9).

Esta concentración en ciertas ocupaciones y el carácter básico de buena parte de ellas supone una mayor vulnerabilidad de los empleos de la población inmigrante, lo cual se refleja, como antes se vio, en una mayor incidencia del paro. Según las conclusiones del Informe CES 2/2019, se trata, en definitiva, de una posición desfavorable

CUADRO II-9. CONCENTRACIÓN Y DISTINTA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO ESPAÑOL Y EXTRANJERO* POR SEXO, 2018

(Porcentaje de cada categoría ocupacional sobre el total del empleo en cada nacionalidad y sexo, segundo trimestre)

Ocupaciones		
Varones españoles		
15 ocupaciones	**(CNO)**	**51,0**
Conductores de vehículos para transporte urbano o carretera	84	6,5
Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	71	4,5
Representantes, agentes comerciales y afines	35	4,1
Trabajadores en servicios de protección y seguridad	59	4,1
Profesionales de las ciencias físicas, químicas, matemáticas, ingenierías	24	4,0
Trabajadores asalariados servicios de restauración	51	3,5
Trabajadores especializados en electricidad y electrotecnología	75	3,3
Mecánicos y ajustadores de maquinaria	74	3,1
Operadores de instalaciones y maquinaria fijas	81	3,1
Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	22	2,6
Trabajadores en acabado construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores	72	2,5
Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	61	2,5
Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	31	2,5
Soldadores, chapistas, montadores de estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	73	2,5
Empleados en servicios contables, financieros, y de servicios de apoyo a la producción y al transporte	41	2,3
Varones extranjeros		
9 ocupaciones	**(CNO)**	**50,9**
Peones agrarios, forestales y de la pesca	95	11,7
Trabajadores en obras estructurales de construcción y afines	71	10,4
Trabajadores asalariados en servicios de restauración	51	8,6
Conductores de vehículos para transporte urbano o carretera	84	6,5
Trabajadores acabado construcciones e instalaciones (excepto electricistas), pintores	72	3,2
Trabajadores cualificados en actividades agrícolas	61	2,8
Comerciantes propietarios de tiendas	53	2,7
Soldadores, chapistas, montadores estructuras metálicas, herreros, elaboradores de herramientas y afines	73	2,7
Peones transporte, descargadores y reponedores	98	2,5
Mujeres españolas		
9 ocupaciones	**(CNO)**	**52,0**
Dependientes en tiendas y almacenes	52	7,6
Profesionales de la enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	22	7,1
Otro personal de limpieza	92	6,6
Profesionales de la salud	21	6,0
Empleados administrativos con tareas de atención al público no clasificados bajo otros epígrafes	45	5,7
Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	51	4,4
Otros empleados administrativos sin tareas de atención al público	43	4,3
Trabajadores de cuidados a personas en servicios de salud	56	4,2
Otros trabajadores de los cuidados a las personas	57	3,1
Trabajadores de los servicios personales	58	3,1

CUADRO II-9. CONCENTRACIÓN Y DISTINTA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL EMPLEO ESPAÑOL Y EXTRANJERO* POR SEXO, 2018 *(continuación)*

(Porcentaje de cada categoría ocupacional sobre el total del empleo en cada nacionalidad y sexo, segundo trimestre)

Ocupaciones			
Mujeres extranjeras			
5 ocupaciones	**(CNO)**		**54,8**
Empleados domésticos		91	21,7
Trabajadores asalariados en servicios de restauración		51	12,1
Otro personal de limpieza		92	9,2
Otros trabajadores de los cuidados a las personas		57	6,1
Dependientes en tiendas y almacenes		52	5,7

* Incluye personas con doble nacionalidad.
Fuente: Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades* (cuadro 17. Explotación y elaboración propia de los microdatos de la Encuesta de Población Activa del INE).

de las personas de origen inmigrante en el mercado de trabajo, concentrándose en ocupaciones sin cualificación, incluso más allá de lo que sería resultado de su menor cualificación relativa, y con una frecuencia mayor de situaciones de temporalidad excesiva y de trabajo a tiempo parcial involuntario, e incluso subempleo.

De ahí que el informe indicara a este respecto dos grandes grupos de propuestas, respectivamente sobre educación y sobre política de empleo. De un lado, centrar en los inmigrantes los programas de educación de adultos y mejorar, asimismo, los procedimientos administrativos de homologación de los títulos formativos obtenidos en el extranjero. De otro lado, agilizar los procedimientos para acreditación de las competencias profesionales adquiridas en la práctica laboral, mejorar las cualificaciones de los inmigrantes, y procurar a estas personas herramientas de búsqueda de empleo que les ayuden a ampliar su radio de búsqueda de ofertas y a hacer más visibles sus conocimientos y sus competencias en los procesos de selección[11].

1.2.2.5. *Los empleos: situaciones profesionales. Temporalidad y tiempo parcial en el empleo asalariado*

Como en casi todo el periodo de recuperación, el crecimiento del empleo en 2018 se originó exclusivamente en el de carácter asalariado. La única novedad en el año (cuadro II-10) sería el mayor crecimiento relativo que se dio en el sector público, donde el empleo había venido creciendo poco entre 2014 y 2017, pero en 2018 creció con más fuerza que el sector privado. Este último, en efecto, incrementó su volumen medio de empleo en 397.000 personas (un 3,1 por 100), de forma que habría recuperado más de dos tercios del empleo que perdió en la crisis.

Solo creció el empleo asalariado

11. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades* (págs. 222-223 y 225).

CUADRO II-10. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2018

(Miles de personas, promedios anuales. Variaciones en miles y en porcentajes)

		2017-2018		2007-2018		2007-2013		2013-2018	
Sexo y situación profesional	**2018**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Ambos sexos	**19.327,7**	**502,9**	**2,7**	**–1.252,2**	**–6,1**	**–3.440,9**	**–16,7**	**2.188,7**	**12,8**
Trabajador por cuenta propia	3.086,5	–16,6	–0,5	–516,2	–14,3	–542,0	–15,0	25,8	0,8
Empleador	960,1	–0,8	–0,1	–154,5	–13,9	–242,6	–21,8	88,1	10,1
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.027,7	–5,0	–0,2	–160,2	–7,3	–137,1	–6,3	–23,1	–1,1
Miembro de una cooperativa	25,9	2,1	8,8	–53,0	–67,2	–55,6	–70,5	2,6	11,2
Ayuda en la empresa o negocio familiar	72,8	–13,0	–15,2	–148,4	–67,1	–106,6	–48,2	–41,8	–36,5
Asalariados: total	16.234,2	519,1	3,3	–733,9	–4,3	–2.899,0	–17,1	2.165,1	15,4
Sector público	3.150,5	121,9	4,0	180,9	6,1	–32,2	–1,1	213,1	7,3
Sector privado	13.083,7	397,2	3,1	–914,7	–6,5	–2.866,6	–20,5	1.951,9	17,5
Otra situación	7,0	0,4	6,1	–2,2	–23,9	0,0	0,0	–2,2	–23,9
Varones	**10.532,0**	**265,7**	**2,6**	**–1.535,4**	**–12,7**	**–2.751,6**	**–22,8**	**1.216,2**	**13,1**
Trabajador por cuenta propia	2.046,8	–14,8	–0,7	–422,5	–17,1	–430,0	–17,4	7,5	0,4
Empleador	659,2	–12,8	–1,9	–180,8	–21,5	–230,4	–27,4	49,6	8,1
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.334,7	–0,3	0,0	–150,1	–10,1	–123,8	–8,3	–26,3	–1,9
Miembro de una cooperativa	17,4	1,8	11,5	–38,1	–68,6	–39,5	–71,2	1,4	8,7
Ayuda en la empresa o negocio familiar	35,4	–3,6	–9,2	–53,6	–60,2	–36,3	–40,8	–17,3	–32,8
Asalariados: total	8.481,6	279,5	3,4	–1.110,3	–11,6	–2.318,1	–24,2	1.207,8	16,6
Sector público	1.395,2	47,6	3,5	–16,4	–1,2	–68,9	–4,9	52,5	3,9
Sector privado	7.086,4	231,9	3,4	–1.093,9	–13,4	–2.249,2	–27,5	1.155,3	19,5
Otra situación	3,6	1,0	38,5	–2,6	–41,9	–3,5	–56,5	0,9	33,3
Mujeres	**8.795,7**	**237,2**	**2,8**	**283,1**	**3,3**	**–689,4**	**–8,1**	**972,5**	**12,4**
Trabajador por cuenta propia	1.039,7	–1,9	–0,2	–93,7	–8,3	–112,0	–9,9	18,3	1,8
Empleador	300,9	12,0	4,2	26,3	9,6	–12,3	–4,5	38,6	14,7
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	693,0	–4,7	–0,7	–10,0	–1,4	–13,2	–1,9	3,2	0,5
Miembro de una cooperativa	8,5	0,3	3,7	–15,0	–63,8	–16,1	–68,5	1,1	14,9
Ayuda en la empresa o negocio familiar	37,4	–9,4	–20,1	–94,9	–71,7	–70,3	–53,1	–24,6	–39,7
Asalariados: total	7.752,6	239,7	3,2	376,4	5,1	–580,8	–7,9	957,2	14,1
Sector público	1.755,3	74,3	4,4	197,3	12,7	36,7	2,4	160,6	10,1
Sector privado	5.997,3	165,3	2,8	179,2	3,1	–617,4	–10,6	796,6	15,3
Otra situación	3,4	–0,6	–15,0	0,4	13,3	3,5	116,7	–3,1	–47,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El sector público creció más (4 por 100) y supera ya en 181.000 efectivos el número que tenía en 2007, aunque cabe recordar que este número solo bajó, y no con fuerza, en 2012 y 2013.

El mayor incremento relativo se dio en las mujeres asalariadas en el sector público, cuyo número creció en algo más de 74.000 personas (un 4,4 por 100), acentuando la especialización femenina en este sector, donde suponen ya el 55,7 por 100 de sus asalariados, mientras que en el sector privado representan solo el 45,8 por 100. Visto desde el otro lado, el sector público emplea al 20 por 100 de las mujeres (una de cada cinco) y al 13 por 100 de los hombres (solo algo más de uno de cada diez).

En el empleo por cuenta propia se produjo un nuevo descenso en los datos medios anuales de la EPA, aunque se trata de una pérdida más moderada que en años anteriores (–0,8 por 100) y muy centrada en la correspondiente a las ayudas familiares. El descenso de este tipo de empleo (13.000 ocupados menos) tiene un carácter estructural, ajeno a la dinámica postcrisis y, en cierta medida, contrario al propio ciclo económico, y explica tres cuartas partes de la pérdida total en la cuenta propia en 2018. Por otro lado, aunque el saldo final fue negativo, las mujeres sí crecieron algo en el trabajo como empleadoras donde, a diferencia del caso masculino, incrementaron su empleo en 12.000 personas (un 4,2 por 100).

Uno de los datos más llamativos del año 2018 en este sentido es la contención en la pérdida (–0,2 por 100) recogida en la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes. Esta había perdido 137.000 efectivos en la crisis (–6,3 por 100 en la crisis), pero también en el saldo de la recuperación desde 2013, con una caída especialmente intensa en 2017 (–2,4 por 100, lo que supuso 51.000 empleos menos), bastante para revertir a negativo ese saldo, con pérdidas especialmente acusadas en el género masculino.

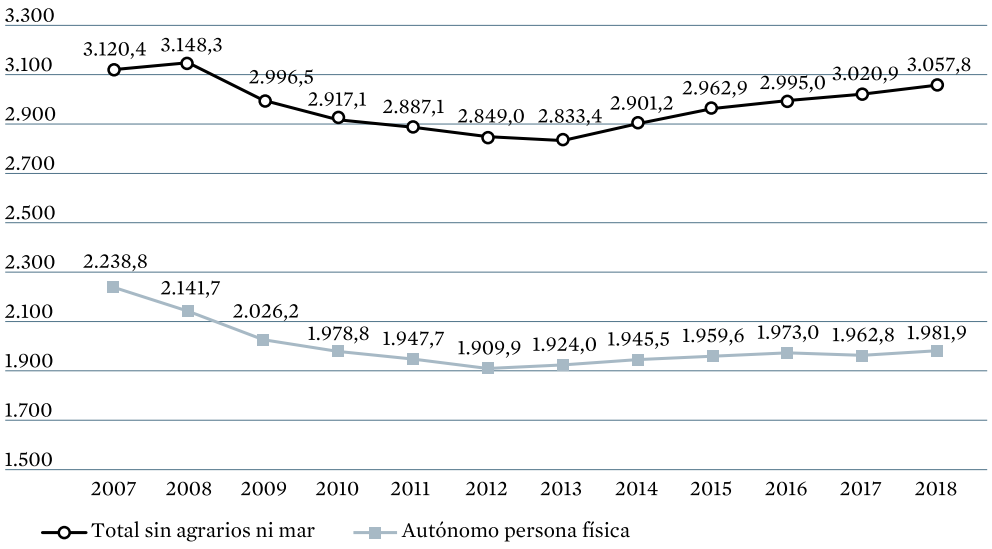
Repunte en los autónomos

Pero la pérdida de empleos en dicha categoría en 2018 es ligera, apenas 5.000 personas, y tiene un correlato más positivo en el repunte que muestra la cifra de autónomos personas físicas en la estadística de afiliación (gráfico II-11), lo que puede indicar el final del estancamiento que venían mostrando casi desde los inicios de la recuperación de la actividad económica y el empleo. Esa cifra fue, de acuerdo con los datos oficiales sobre autónomos[12], de 1.982.000 personas para la media del año 2018, lo que arroja un crecimiento del 1 por 100 en la media de afiliados respecto del año anterior o, lo que es lo mismo, del orden de 20.000 afiliados más. No es un resultado brillante, pero mejora la serie de descensos y pequeños incrementos que se venían dando desde 2014.

Una serie, por otra parte, poco correlacionada con las medidas y políticas de impulso al trabajo autónomo. Aquí es preciso recordar que, como se explicó en la anterior edición de esta Memoria, al margen de detalles técnicos las cifras traslucirían, en un momento de mayor creación de empleo y mejores expectativas, una situación

12. MITRAMISS, *Trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la Seguridad Social* (boletines trimestrales con datos al último día del trimestre elaborados por la Dirección General del Trabajo autónomo, de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas).

GRÁFICO II-11. AUTÓNOMOS NO AGRARIOS Y AUTÓNOMOS PERSONAS FÍSICAS, 2007-2018
(Miles de personas, datos medios anuales)



Fuente: MITRAMISS.

económico-financiera para el empleo autónomo propiamente dicho que determinaría una más baja preferencia por el mismo, sobre todo a medio y largo plazo. El corolario, también explicado entonces, es que esta menor preferencia puede estar pesando también sobre las iniciativas de emprendimiento. Y en los dos casos sería un indicador de la necesidad de cambiar esas medidas y políticas.

Volviendo al empleo asalariado, en 2018 se produjo un nuevo aumento en el ritmo de crecimiento del indefinido, que se situó en un 3,1 por 100 en media anual. Todavía se trata de un incremento menor, en términos relativos, que el del empleo temporal (3,8 por 100). Pero supone un mayor acercamiento de estos ritmos, y fue bastante para moderar el crecimiento de la temporalidad (esto es, del peso de los temporales sobre el total de los asalariados) a solo una décima, frente al incremento medio anual cercano a un punto que arroja el saldo del periodo 2013-2017 (cuadro II-11). Es muy llamativa la concentración en el sector privado de los mejores resultados en empleo asalariado indefinido, con un 3,5 por 100 de incremento frente al 2,2 por 100 en el temporal. Así, este sector incrementó en casi 320.000 personas su empleo indefinido y 77.500 el temporal, y redujo en dos décimas su tasa de temporalidad. El sector público, por su parte, incrementó su empleo indefinido en 38.000 personas (un 1,7 por 100), frente a nada menos que 83.500 en el número de temporales (11,6 por 100), elevando su tasa de temporalidad al 25,4 por 100, 1,7 puntos por encima de la que se

Mayor crecimiento del empleo asalariado indefinido en el sector privado

CUADRO II-11. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR PÚBLICO O PRIVADO, 2018 (Miles de personas, medias anuales)

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
Conceptos	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.
Sector privado 2018	**13.083,7**	**9.532,4**	**3.551,2**	**27,1**	**7.086,4**	**5.163,5**	**1.922,9**	**27,1**	**5.997,3**	**4.369,0**	**1.628,3**	**27,2**
Var. 2017-2018	397,2	319,6	77,5	–0,2	231,9	191,0	40,9	–0,3	165,3	128,7	36,6	–0,1
%	3,1	3,5	2,2		3,4	3,8	2,2		2,8	3,0	2,3	
Var. 2007-2018	–914,7	117,7	–1.032,5	–5,6	–1.093,9	–361,3	–732,6	–5,3	179,2	479,1	–299,9	–6,0
%	–6,5	1,3	–22,5		–13,4	–6,5	–27,6		3,1	12,3	–15,6	
Var. 2007-2013	–2.638,4	–892,9	–1.745,5	–7,8	–2.128,6	–1.004,8	–1.123,8	–7,2	–509,8	111,9	–621,7	–8,5
%	–18,8	–9,5	–38,1		–26,0	–18,2	–42,3		–8,8	2,9	–32,2	
Var. 2013-2018	1.951,9	1.081,9	870,0	3,1	1.155,3	655,1	500,3	3,1	796,6	426,9	369,7	2,9
%	17,5	12,8	32,4		19,5	14,5	35,2		15,3	10,8	29,4	
Sector público 2018	**3.150,5**	**2.349,8**	**800,7**	**25,4**	**1.395,2**	**1.115,3**	**279,9**	**20,1**	**1.755,3**	**1.234,5**	**520,8**	**29,7**
Var. 2017-2018	121,9	38,4	83,5	1,7	47,6	8,1	39,5	2,2	74,3	30,4	44,0	1,3
%	4,0	1,7	11,6		3,5	0,7	16,4		4,4	2,5	9,2	
Var. 2007-2018	180,9	150,6	30,3	–0,5	–16,4	–26,2	9,7	0,9	197,3	176,8	20,5	–2,4
%	6,1	6,8	3,9		–1,2	–2,3	3,6		12,7	16,7	4,1	
Var. 2007-2013	–43,8	136,1	–179,9	–5,8	–52,3	6,6	–59,0	–3,6	8,5	129,5	–121,0	–7,9
%	–1,5	6,2	–23,4		–3,7	0,6	–21,8		0,5	12,2	–24,2	
Var. 2013-2018	213,1	–13,3	226,4	5,9	52,5	–34,9	87,4	5,7	160,6	21,7	139,0	5,7
%	7,3	–0,6	39,4		3,9	–3,0	45,4		10,1	1,8	36,4	
Total 2018	**16.234,2**	**11.882,2**	**4.351,9**	**26,8**	**8.481,6**	**6.278,8**	**2.202,8**	**26,0**	**7.752,6**	**5.603,5**	**2.149,1**	**27,7**
Var. 2017-2018	519,1	358,0	161,0	0,1	279,5	199,1	80,4	0,1	239,6	159,1	80,6	0,2
%	3,3	3,1	3,8		3,4	3,3	3,8		3,2	2,9	3,9	
Var. 2007-2018	–733,8	268,3	–1.002,2	–4,7	–1.110,3	–387,5	–722,9	–4,5	376,5	655,9	–279,4	–5,2
%	–4,3	2,3	–18,7		–11,6	–5,8	–24,7		5,1	13,3	–11,5	
Var. 2007-2013	–2.682,2	–756,8	–1.925,4	–7,6	–2.180,9	–998,2	–1.182,8	–7,0	–501,3	241,4	–742,7	–8,4
%	–15,8	–6,5	–36,0		–22,7	–15,0	–40,4		–6,8	4,9	–30,6	
Var. 2013-2018	2.165,0	1.068,6	1.096,4	3,7	1.207,8	620,2	587,7	3,8	957,2	448,6	508,7	3,6
%	15,4	9,9	33,7		16,6	11,0	36,4		14,1	8,7	31,0	

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

obtuvo el año anterior y cada vez más cerca de la correspondiente a los asalariados del sector privado.

La evolución en cada sexo fue, por otra parte, mejor para el masculino en el sector privado, con un aumento del empleo indefinido del 3,8 por 100 (3 por 100 en las mujeres), aunque en el público el crecimiento del empleo indefinido fue muy bajo y el del temporal muy alto para los hombres, mientras que entre las mujeres las cifras fueron algo más equilibradas, siempre dentro de un claro predominio del temporal.

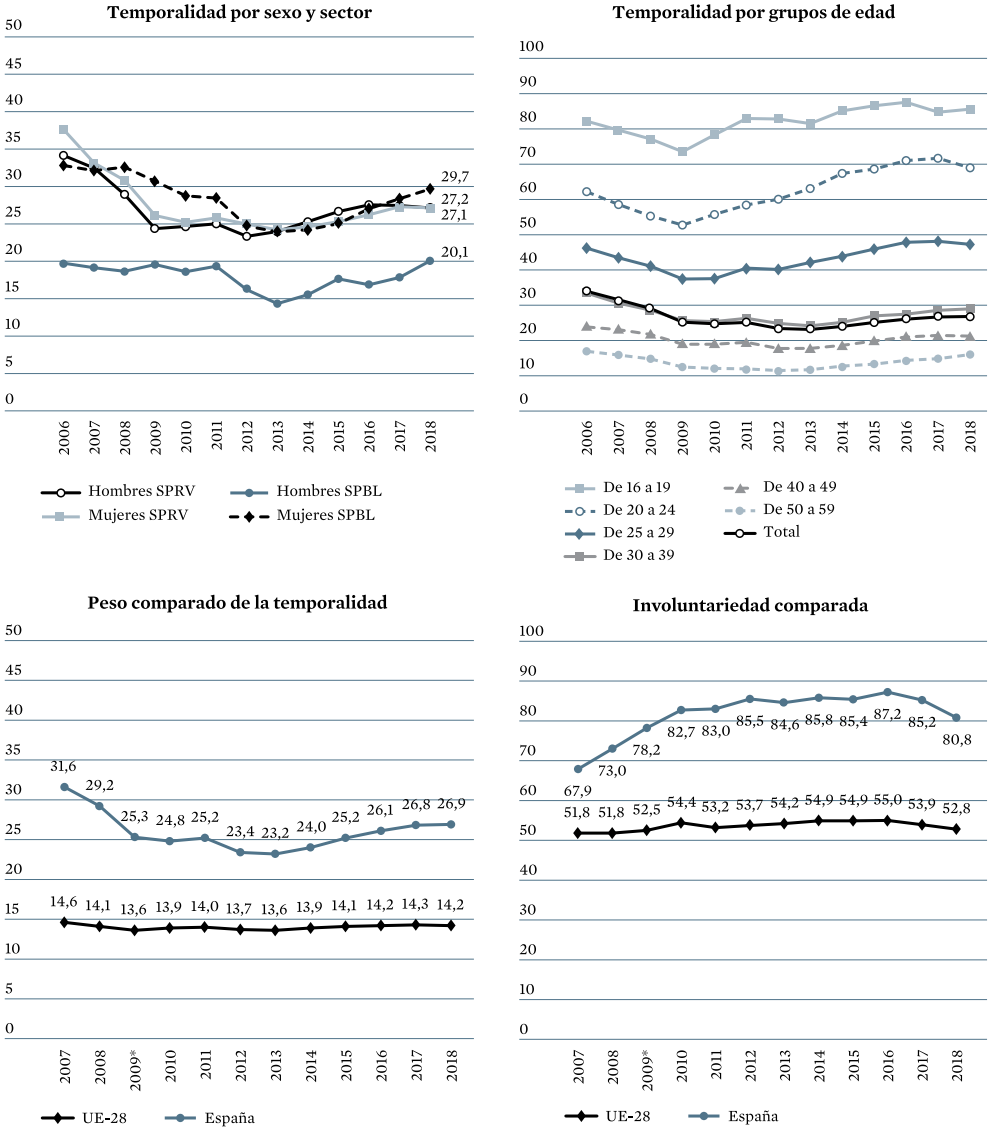
En definitiva, la tasa total de temporalidad se situó en un 26,8 por 100, solo una décima más que en 2017, lo que puede leerse como una trayectoria de contención en un momento donde la creación de empleo fue ya del 3,3 por 100. De todas formas, presenta de nuevo cierta mayor incidencia sobre las mujeres y, si se atiende también al sector público o privado, una posición claramente favorable solo para los hombres asalariados en el sector público, incluso pese al crecimiento del peso de los temporales en los últimos años y especialmente, como se acaba de decir, en 2018 (gráfico II-12). Y las mujeres en el sector público son las que presentan en 2018 una posición que empieza a alejarse por arriba de las demás, con una temporalidad mayor incluso que la del sector privado: 2,5 puntos más que las mujeres del sector privado, y 9,6 puntos más que los hombres del sector público. Esta es la otra cara de la mayor importancia del sector público en el empleo femenino.

Indicadores sobre temporalidad contención en la tasa general, aspectos concretos preocupantes

El segundo dato relevante en la evolución de la temporalidad es que, aún con este freno a su nueva escalada, afecta ya, en las edades por debajo de 30 años, a una porción mayor de personas (gráfico II-12). Antes de la crisis los más jóvenes presentaban una tasa del 79,6 por 100, que siguió creciendo (pese a la bajada general por la destrucción de empleo temporal en el primer momento de esta), hasta el 81,5 por 100 en 2013, y más todavía, hasta el 87,6 por 100, en 2016; desde entonces solo se ha reducido un año y ha vuelto a crecer en 2018, situándose en un 85,6 por 100. En el grupo de 20 a 24 años se observa lo mismo, con una cifra en 2018 del 69 por 100, 6 puntos más alta que en 2013 y más de 10 puntos mayor que en 2007. En el grupo de 25 a 29 años la temporalidad es también más alta que en 2007 y en 2013, aunque aquí si bajó ligeramente a raíz de la crisis. En el lado positivo, también estos dos grupos han reducido el peso de los temporales en el último año, algo que no se observa en las demás edades, donde ha crecido entre medio y un punto, según el grupo.

Pero hay que insistir en que la temporalidad se está volviendo más mayoritaria a edades más alejadas de las iniciales. Es visible que desciende con la edad, como permite apreciar una lectura longitudinal de las series: los jóvenes que ingresaron en el mercado laboral en los primeros años de la crisis, con una temporalidad por encima del 70 por 100, vieron llegar la salida de esta con una cifra menor, aunque todavía cercana a la anterior (67 por 100 en 2014) y están ahora en el 47 por 100. Claro que

GRÁFICO II-12. INDICADORES SOBRE LA TEMPORALIDAD DEL EMPLEO ASALARIADO, 2007-2018
(Porcentajes. Promedios anuales)



Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa, y Eurostat, *Labour Force Survey.*

llevan diez años en el mercado de trabajo y una parte de ellos roza la treintena; y los que ingresan ahora evolucionarán a partir de cifras mucho más altas: 85 por 100 en los 16-19 años, y 70 por 100 en los 20-24 años.

Las cifras de temporalidad en los menores de 30 años están, pues, muy por encima de las que había antes de la crisis, y eso condiciona el que se las pueda reducir a medio

plazo hasta los niveles que muestran ahora los más mayores. Una vez consolidada la recuperación de la economía y de la creación de empleo, son necesarios 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.

En relación con la involuntariedad, se observa en 2018 un nuevo descenso en los datos, después de su importante crecimiento en la crisis y hasta 2016. La frecuencia con que la temporalidad obedece a no haber podido encontrar un empleo estable bajó, en media anual, 4,4 puntos, pero sigue siendo muy elevada, algo más del 80 por 100 del total de los asalariados temporales. Este es, además, uno de los valores más altos de la Unión Europea donde, en conjunto, la frecuencia de la involuntariedad se situó en 2018, 30 puntos por debajo del caso español. En la Unión Europea, lógicamente, el peso de los demás motivos es mayor: 14,7 por 100 en educación, formación o prácticas, y no querer trabajo fijo 12,8 por 100, frente a valores para esos motivos del 4,5 por 100 en ambos casos en España. Pero llama la atención la menor frecuencia del periodo de prueba como motivo para la situación de empleo temporal[13], que en la UE-28 fue en el último año un 8,5 por 100, y en España apenas un 0,8 por 100. Esto apunta, de nuevo[14], a la utilización de la temporalidad en no pocos casos como una suerte de periodo prolongado de prueba y al margen de los plazos formales.

Nuevo descenso en el ritmo de aumento del tiempo parcial

Por segundo año consecutivo el empleo a tiempo parcial redujo su ritmo de crecimiento, que parece ir en relación inversa con la consolidación de la recuperación económica. El número de ocupados a tiempo parcial creció en media anual solo un 0,4 por 100, y el de asalariados solo un 0,2 por 100, mientras que en la jornada completa esos mismos incrementos fueron, respectivamente, un 3,1 y un 3,8 por 100 (cuadro II-12).

Así, en el periodo de recuperación, el empleo a tiempo completo acumula un crecimiento del 14,3 por 100 en el total del empleo (más aún, hasta un 20,1 por 100, en el asalariado privado), lo que supone algo más de 2 millones de ocupados más con esta jornada, mientras que el tiempo parcial solo ha crecido un 4,6 por 100; es decir, solo en 123.000 personas. Esto ha hecho retroceder ligeramente su peso en el total del empleo.

Este comportamiento, no obstante, resulta más acentuado en el caso masculino, donde el tiempo parcial volvió a retroceder en 2018, mientras que entre las mujeres siguió creciendo, a un ritmo inferior al del tiempo completo, pero no muy bajo. Esto

13. Con carácter general los datos de las grandes fuentes estadísticas no deben tomarse como traslaciones de conceptos jurídicos. En el caso de estos resultados de Eurostat, menos aún, toda vez que responden a las grandes definiciones comunes para todas las encuestas nacionales de población activa (a su vez conformes con las que se acuerdan en el seno de las conferencias internacionales de estadígrafos del trabajo de la OIT) y de ningún modo se pueden asociar a la concreción jurídica de un solo Estado miembro de la Unión Europea sobre el periodo de prueba en un contrato de trabajo.
14. Véase al respecto la edición de 2017 de esta Memoria (págs. 351-352) y la correspondiente al año 2015 (págs. 268-269).

CUADRO II-12. EMPLEO TOTAL Y ASALARIADO POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2018
(Miles de personas, medias anuales y variaciones en cada caso en miles y en porcentajes)

	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
Sexo, situación profesional y jornada	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado
Jornada a tiempo completo						
2018	16.497,0	10.730,1	9.810,9	6.525,4	6.686,2	4.204,6
Var. 2017-2018	491,1	392,2	296,6	258,5	194,6	133,5
%	3,1	3,8	3,1	4,1	3,0	3,3
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. 2013-2018	2.065,3	1.794,1	1.225,0	1.143,1	840,4	651,0
%	14,3	20,1	14,3	21,2	14,4	18,3
Jornada a tiempo parcial						
2018	2.830,7	2.353,6	721,1	560,9	2.109,6	1.792,7
Var. 2017-2018	11,8	5,1	–30,9	–26,7	42,7	31,8
%	0,4	0,2	–4,1	–4,5	2,1	1,8
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. 2013-2018	123,4	157,8	–8,8	12,2	132,2	145,7
%	4,6	7,2	–1,2	2,2	6,7	8,8
% 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
2017	15,0	18,5	7,3	8,6	24,2	30,2
2018	14,6	18,0	6,8	7,9	24,0	29,9

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

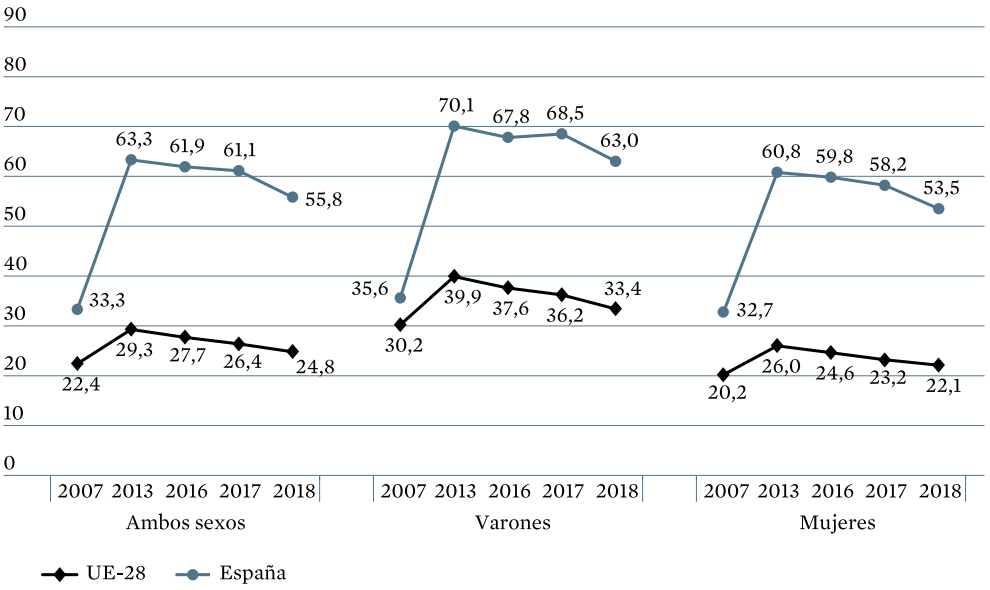
explica que entre los asalariados varones el peso del tiempo parcial haya bajado del 8,6 al 7,9 por 100 en el último año, y desde el 9,4 por 100 que supuso en el tramo final de la crisis, mientras que entre las asalariadas ha descendido solo 3 décimas en 2018 y solo 8 décimas desde 2013.

Como en el empleo temporal, la involuntariedad del tiempo parcial creció mucho en la crisis en España (como en muchos otros países), pero está bajando solo lentamente en el periodo de recuperación. La involuntariedad es aquí más alta, el doble, que en el conjunto UE-28, estando en el grupo de seis países donde es mayor del 50 por 100, aunque en este grupo ocupe ahora, después de un buen resultado en 2018, la quinta posición. En el último año bajó, en efecto, 5,3 puntos, más aún entre los varones y menos entre las mujeres, en cifras no muy divergentes (gráfico II-13). Pero la

Lento descenso de la involuntariedad en el tiempo parcial, pero mejora en el último año

GRÁFICO II-13. INVOLUNTARIEDAD DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA Y EN LA UE-28, POR SEXO, 2007-2018

(Porcentajes sobre el total trabajando en esta jornada, medias anuales)



Fuente: Eurostat.

trayectoria en el periodo de recuperación es a un descenso considerablemente lento para el nivel alcanzado. Esto sigue apuntando a que, además de como recurso «defensivo» de ajuste ante coyunturas adversas (reduciendo el tiempo de trabajo como vía para limitar la destrucción de empleo), una parte del nuevo trabajo a tiempo parcial creado tendría un carácter distinto, resultado de procesos de cambio de más largo alcance en la organización del trabajo. De ahí que sea necesario seguir atendiendo a esta variable para aproximar esos cambios en la calidad del empleo.

1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Como en cada edición de esta Memoria, a continuación se ofrecerá una descripción básica 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[15].

Esta perspectiva complementa el estudio anterior, basado en datos de *stock* o niveles, datos tras lo que hay un elevado número de movimientos de entrada y salida en cada

15. También procede recordar de nuevo 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.

periodo. Se trata de un número muy alto de movimientos en cada momento. Así, por ejemplo, entre el último trimestre de 2018 y el primero de 2019 la estadística de flujos de la EPA recogió 693.500 salidas del empleo hacia el paro, y 520.300 a la inactividad, así como 706.100 entradas desde el paro y 370.300 desde la inactividad. En total, en un solo trimestre se dieron algo más de 3,6 millones de movimientos entre las tres posiciones básicas que definen la relación con el mercado de trabajo (empleo, paro e inactividad), bien de entrada en cada una, bien de salida en cada una, desde y hacia las otras dos.

Pero es que, además, España muestra en este sentido una movilidad en relación con la actividad (que es como se denomina el conjunto de estos movimientos), destacadamente mayor que la que recogen los países de la Unión Europea comparables por tamaño de la población en edad laboral. Así se observa en la nueva serie de datos de Eurostat elaborados a partir de las encuestas nacionales de fuerza de trabajo que se realizan de manera coordinada en toda Europa. Con los últimos cuatro trimestres disponibles en esa serie, del cuarto de 2017 al tercero de 2018, en España se habrían producido cerca de 14,6 millones de movimientos hacia y desde esas tres posiciones laborales básicas, significativamente más que en los otros grandes países de la Unión Europea por tamaño de su mercado de trabajo, excepción hecha de la ausencia de datos para Alemania.

Atendiendo solo a los flujos entre empleo y paro, y viceversa, el volumen español en los últimos cuatro trimestres habría estado siempre por encima del 6 por 100 de la población activa, frente a cifras en torno al 4 por 100 o menos en Francia, al 3 por 100 en Italia y a solo algo más del 1 por 100 en Polonia y en el Reino Unido.

Esto muestra, además, otro significado de la mayor temporalidad española, que es la rotación, más alta que en nuestro entorno y, probablemente, con costes asociados no desdeñables para todos los involucrados.

Mayor crecimiento de los contratos indefinidos

En 2018 se registraron cerca de 22,3 millones de contratos, lo que supone un crecimiento del 3,7 por 100, más moderado que el que se venía recogiendo en todos los años anteriores desde 2013 (7,6 por 100 en 2017). Los contratos temporales crecieron menos de la mitad que en el año anterior (2,2 por 100) y en cambio los indefinidos recogieron incrementos mucho más elevados (18,4 por 100), sobre todo en las conversiones (22,1 por 100). De este modo se frenó, al menos en parte, la continua alza en el volumen de la contratación temporal registrada (gráfico II-14), aunque está ya en cifras muy por encima de las que había antes de la crisis: en 2018 se firmaron 20 millones de contratos temporales, 3,6 millones más (con menor número de asalariados) que en 2007. Y creció la parte correspondiente a la contratación indefinida, con un número de contratos cercano a 2,3 millones, por primera vez por encima (aunque solo en 65.000 contratos) del volumen alcanzado en 2007. Aunque, lógicamente, los contratos indefinidos todavía tuvieron un peso sobre el total inferior al que alcanzaron en 2007, el dato de 2018 es ya uno de los mejores registros en este sentido en los últimos 20 años.

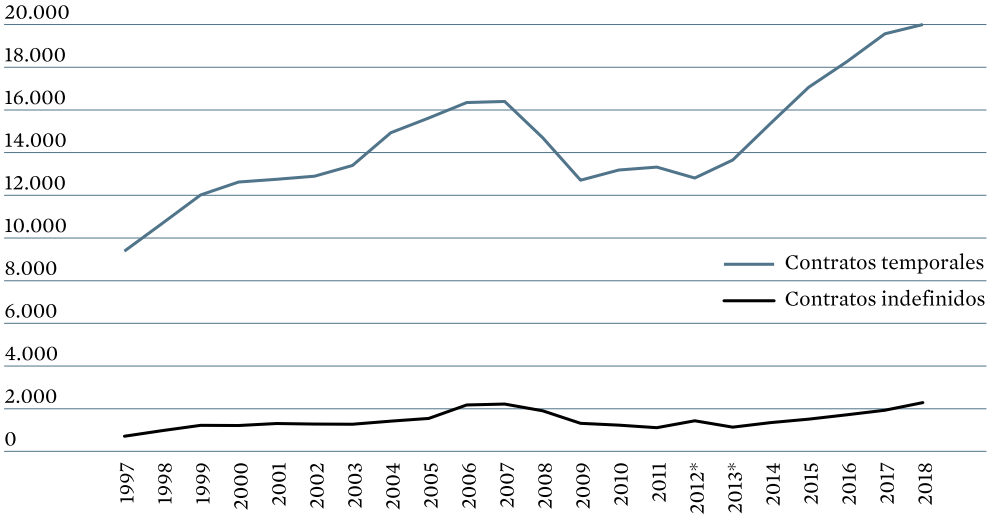
CUADRO II-13. TRANSICIONES LABORALES EN ESPAÑA Y EN LOS GRANDES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2018

(Miles de personas y porcentaje de entradas y salidas empleo/paro sobre el total de población activa)

Movimientos		España	Francia	Italia	Polonia	R. Unido
2017-T4	De empleo a paro	724	508	369	127	207
	De empleo a inactividad	580	732	725	264	559
	De paro a empleo	812	680	366	115	319
	De paro a inactividad	603	562	1.029	218	211
	De inactividad a empleo	440	574	640	177	544
	De inactividad a paro	726	727	1.203	157	250
	Total	**3.885**	**3.783**	**4.332**	**1.058**	**2.090**
2018-T1	De empleo a paro	685	557	388	112	200
	De empleo a inactividad	427	536	636	228	437
	De paro a empleo	681	610	343	126	247
	De paro a inactividad	625	498	1.101	199	216
	De inactividad a empleo	305	362	470	153	450
	De inactividad a paro	650	670	1.145	153	265
	Total	**3.373**	**3.233**	**4.083**	**971**	**1.815**
2018-T2	De empleo a paro	486	399	260	74	155
	De empleo a inactividad	388	486	358	120	495
	De paro a empleo	876	739	556	175	266
	De paro a inactividad	601	537	996	145	200
	De inactividad a empleo	467	416	655	245	409
	De inactividad a paro	685	604	1.093	154	220
	Total	**3.503**	**3.181**	**3.918**	**913**	**1.745**
2018-T3	De empleo a paro	601	490	301	96	192
	De empleo a inactividad	558	641	781	167	447
	De paro a empleo	804	545	425	95	240
	De paro a inactividad	639	594	1.206	169	163
	De inactividad a empleo	539	661	522	216	546
	De inactividad a paro	677	697	931	212	316
	Total	**3.818**	**3.628**	**4.166**	**955**	**1.904**
Total flujos empleo/paro	2017-T4	1.536	1.188	735	242	526
	2018-T1	1.366	1.167	731	238	447
	2018-T2	1.362	1.138	816	249	421
	2018-T3	1.405	1.035	726	191	432
Flujos empleo/paro en % población activa	2017-T4	6,8	4,0	2,9	1,4	1,6
	2018-T1	6,1	4,0	2,9	1,4	1,4
	2018-T2	6,0	3,9	3,2	1,5	1,3
	2018-T3	6,2	3,5	2,9	1,1	1,3

Fuente: Eurostat, *Labour market transitions*.

GRÁFICO II-14. EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN INDEFINIDA Y TEMPORAL, TOTAL Y POR TIPO DE JORNADA, 2007-2018
(Acumulados anuales, miles de contratos)

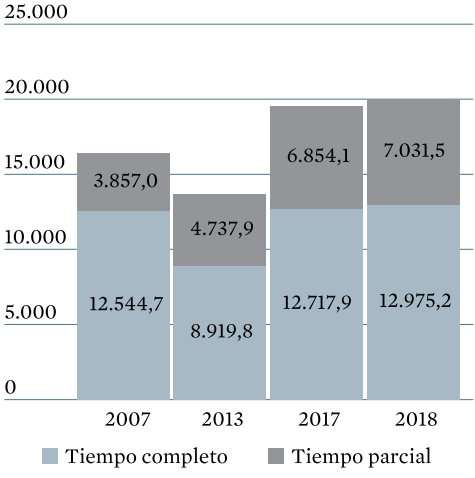


% indefinidos en total contratos

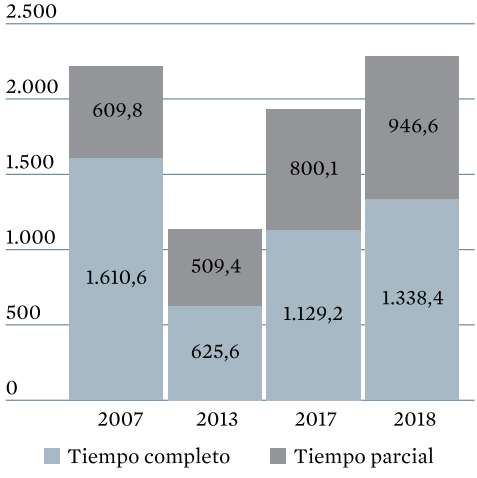
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
7,0	8,3	9,2	8,7	9,3	9,0	8,7	8,7	9,0	11,8	11,9

2008	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014	2015	2016	2017	2018
11,5	9,4	8,5	7,7	10,1	7,7	8,1	8,1	8,6	9,0	10,3

Contratos temporales



Contratos indefinidos



* Excluidos los originados por el trasvase del RE de Hogar que se explica en el cuadro II-14.
Fuentes: elaboración propia con MITRAMISS, Principales series, y SEPE, Adenda estadística. Contratos de trabajo del servicio del hogar familiar.

Estas nuevas tendencias se reflejaron de manera bastante parecida en los contratos registrados según su jornada, con incrementos del 18,5 y el 18,3 por 100 en los indefinidos a jornada completa y parcial, respectivamente, y del 2 y 2,6 por 100 en los temporales en cada uno de esos mismos tipos de jornada. Este hecho resulta interesante porque significa que el tiempo parcial está cediendo terreno muy lentamente en la recuperación, lo que apuntaría a un nuevo papel de este tipo de jornada en la organización del trabajo, como ya se señaló al estudiar los datos de asalariados a tiempo parcial en la EPA en el apartado anterior.

En 2007 los contratos a tiempo parcial representaban en torno a la cuarta parte del total de la contratación, algo más en el caso de los indefinidos (27,5 por 100) y menos en los temporales (23,5 por 100); este peso se elevó a raíz de la crisis, sobre todo en los indefinidos, hasta llegar a suponer un 44,9 por 100 en 2013, aunque también en los temporales, donde llegó al 34,7 por 100. Desde entonces ha bajado muy poco, tanto porque solo ha cedido una pequeña parte de su frecuencia en los indefinidos como porque ha seguido aumentando en los temporales. En 2018 el tiempo parcial representó el 41,1 por 100 en los primeros y el 35 por 100 en los segundos.

El descenso en el ritmo de crecimiento de la contratación temporal se dio en todas las grandes modalidades, pero especialmente en la de obra o servicio donde, de hecho, se registró un número de contratos ligeramente inferior al del año anterior. Esta figura, que en los primeros años tras la crisis alcanzó un elevado incremento, parece haber detenido completamente ese ritmo, a pesar de que en 2017 todavía había crecido un 7,3 por 100. La explicación más inmediata reside en el menor número de contratos de esta modalidad celebrados en el sector agrario (que genera cada año la cuarta parte de los contratos por obra o servicio), a su vez relacionado con el descenso del empleo en ese sector en 2018. Pero en el resto de actividades donde se agrupa el mayor volumen de contratos por obra o servicio se observa también cierto trasvase entre esta modalidad y el eventual, para lo cual es difícil encontrar sentido económico.

Menor crecimiento en las grandes figuras de contrato temporal. Retroceso en obra o servicio

Esto ocurre en la construcción (que agrupa algo más del 11 por 100 de estos contratos en los últimos años), en hostelería (10 por 100) y en actividades administrativas y servicios auxiliares (otro 10 por 100 de ese total). Y también en el propio sector agrario, donde el descenso de la obra o servicio fue mucho más pronunciado que el del total de modalidades y donde, de hecho, el eventual creció ligeramente. El resultado de estos movimientos, por ahora de cuantía limitada, es un ligero mayor peso del contrato eventual en el total de la contratación registrada y un correlativo menor peso del contrato de obra o servicio (cuadro II-14).

Incluso recibiendo parte del volumen actual de contrataciones que se realizaban bajo la modalidad de obra o servicio, el contrato eventual también moderó su ritmo

CUADRO II-14. CONTRATOS REGISTRADOS POR GRANDES MODALIDADES, 2007-2018

(Miles, acumulado anual. Variación 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	18.622,1	2.220,4	1.318,2	902,2	16.401,7	6.863,5	7.673,4	1.491,8	109,4	81,0	182,7
2008	16.601,2	1.902,6	1.122,9	779,7	14.698,6	6.197,3	6.639,4	1.535,3	79,0	62,8	184,9
2009	14.021,8	1.312,4	792,0	520,4	12.709,4	5.469,2	5.465,3	1.502,0	61,5	43,3	168,1
2010	14.417,2	1.228,2	738,8	489,4	13.188,9	5.623,7	5.752,2	1.567,0	59,0	47,5	139,5
2011	14.433,2	1.110,2	649,1	461,1	13.323,1	5.599,4	5.890,7	1.585,9	60,0	51,5	135,5
2012*	13.769,0	1.085,6	689,8	395,9	12.683,4	5.385,6	5.656,2	1.402,6	60,6	41,7	136,7
2013	14.792,6	1.134,9	735,0	399,9	13.657,7	5.932,5	6.079,0	1.347,5	106,1	48,5	144,2
2014	16.727,1	1.350,3	935,8	414,5	15.376,8	6.680,7	6.883,2	1.455,2	139,9	62,6	155,2
2015	18.576,3	1.509,2	1.030,5	478,7	17.067,1	7.334,8	7.722,4	1.581,7	174,9	82,9	170,4
2016	19.979,0	1.713,3	1.131,2	582,0	18.265,7	7.715,1	8.641,6	1.591,3	46,4	97,4	173,9
2017	21.501,3	1.929,3	1.242,8	686,4	19.572,1	8.278,3	9.412,9	1.563,1	48,3	103,4	166,0
2018	**22.291,7**	**2.284,9**	**1.446,9**	**838,0**	**20.006,8**	**8.274,5**	**9.830,7**	**1.570,0**	**52,8**	**107,3**	**171,5**
Variaciones en cada periodo (miles y %)											
2007-2018	3.669,6	64,5	128,8	−64,2	3.605,0	1.411,0	2.157,3	78,2	−56,6	26,3	−11,2
%	19,7	2,9	9,8	−7,1	22,0	20,6	28,1	5,2	−51,7	32,5	−6,1
2007-2013	−3.829,5	−1.085,4	−583,1	−502,3	−2.744,1	−931,0	−1.594,4	−144,3	−3,3	−32,5	−38,5
%	−20,6	−48,9	−44,2	−55,7	−16,7	−13,6	−20,8	−9,7	−3,0	−40,2	−21,1
2013-2018	7.499,1	1.150,0	711,9	438,1	6.349,1	2.342,0	3.751,7	222,5	−53,3	58,8	27,4
%	50,7	101,3	96,8	109,5	46,5	39,5	61,7	16,5	−50,2	121,3	19,0
2017-2018	**790,4**	**355,7**	**204,1**	**151,5**	**434,7**	**−3,8**	**417,8**	**6,8**	**4,5**	**3,9**	**5,5**
%	**3,7**	**18,4**	**16,4**	**22,1**	**2,2**	**0,0**	**4,4**	**0,4**	**9,3**	**3,8**	**3,3**
Peso sobre el total (%)											
2007	100,0	11,9	7,1	4,8	88,1	36,9	41,2	8,0	0,6	0,4	1,0
2013	100,0	7,7	5,0	2,7	92,3	40,1	41,1	9,1	0,7	0,3	1,0
2017	100,0	9,0	5,8	3,2	91,0	38,5	43,8	7,3	0,2	0,5	0,8
2018	**100,0**	**10,3**	**6,5**	**3,8**	**89,7**	**37,1**	**44,1**	**7,0**	**0,2**	**0,5**	**0,8**

* Por la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social, los trabajadores del antiguo Régimen de Hogar se trasvasaron al Régimen General (sistema especial), con las respectivas baja y alta. Ello comportó la inscripción como contratos en 2012 de esas altas, pese a estar ya vigentes, por lo que hay que descontarlos para comparar en la serie los datos de 2012. 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.

de crecimiento en 2018: un 4,4 por 100, frente al 8,9 por 100 en 2017. El contrato de interinidad apenas creció (0,4 por 100), en la línea de descensos o muy bajos crecimientos que viene mostrando desde 2015, aunque el volumen de estos contratos en 2018 sigue siendo un 16 por 100 mayor que en 2013.

El contrato para la formación y aprendizaje creció un 9,3 por 100 en 2018, mientras que el de prácticas moderó su aumento (3,8 por 100, en torno a la mitad que en 2017).

Mejores datos en el contrato para la formación y aprendizaje

No obstante, el primero sigue teniendo un peso reducido sobre el total de contratos, apenas un 0,5 por 100, sin que por ahora se acerque a los resultados que obtuvo en 2014 y en 2015. Como luego se recordará[16], el cambio operado en 2015 sobre la formación asociada sigue constituyendo un freno importante a la extensión de esta figura.

En 2018 crecieron con fuerza, por otro lado, tanto los contratos indefinidos ordinarios (con o sin bonificación, e incluyendo los celebrados a personas con discapacidad) como las conversiones. Dentro de los primeros cabe reseñar el incremento del 17,7 por 100 del contrato de apoyo a emprendedores, pese a que su vigencia teóricamente debía haber expirado en noviembre (una vez conocido que la tasa de paro EPA ya estaba por debajo del 15 por 100), y que finalmente se suprimió a partir del 1 de enero de 2019[17]. Con 290.567 contratos registrados en el año, esta figura aportó el 36,4 por 100 al total de casi 800.000 contratos indefinidos nuevos; en más del 97 por 100 de los casos estos contratos se registraron sin acogerse a beneficio, incentivo o deducción fiscal. Esta frecuencia es la habitual desde su introducción en 2012 y ello apunta a que su relativo atractivo habría residido en la prolongación a un año del periodo de prueba[18].

Mayor crecimiento de las conversiones en los contratos indefinidos

Las conversiones realizadas en 2018 crecieron aún más, un 22,1 por 100. Se registraron casi 840.000 de ellas, más del doble que en cada uno de los años del trienio 2012-2014 y cerca ya de las cifras anteriores a la crisis, sin que haya un cambio de circunstancias que explique este impulso más allá de la vuelta al patrón anterior a la crisis. Un 62 por 100 de las conversiones procedieron de contratos eventuales, y otro 30 por 100, de contratos por obra o servicio.

El contrato de prácticas, pese a su bajo peso en número anual de contratos registrados (del orden de 10 veces menos que la interinidad) aportó un 3,2 por 100 de las conversiones, lo que da idea de un paso mucho más frecuente desde este contrato a uno de carácter indefinido y refuerza su valor como fórmula de inserción en el empleo.

16. Véase el apartado 1.3.4 de este capítulo.
17. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo. Véase el apartado 2.2 de este capítulo, sobre el marco normativo de las relaciones laborales.
18. En el apartado 1.3.2, al hilo del balance de políticas activas de empleo en el año, se hará una evaluación global de esta figura desde su introducción en febrero de 2012.

El contrato de formación también presenta una mayor frecuencia de conversiones, aunque en los dos últimos años está mediatizada por el menor número de estos contratos y, de hecho, el número de las realizadas desde esta figura no ha variado sustancialmente.

Al margen de todos estos matices referidos al año 2018, parece que el panorama de la contratación tiende progresivamente a recuperar los grandes rasgos que presentaba antes de la crisis. En este contexto no habría una elevación sustancial de la contratación indefinida, elemento central para evitar que la tasa de temporalidad crezca rápidamente conforme mejora la creación de empleo y se agraven los aspectos negativos relacionados con un nivel excesivo de temporalidad. Esos aspectos venían explicando, desde la segunda mitad de los años noventa y hasta la crisis, que la mejora de la estabilidad en el empleo fuera uno de los principales objetivos de los procesos de diálogo social y de las normas, planes y políticas relacionados con el mercado de trabajo. Y uno de los aspectos negativos más relacionados con la temporalidad excesiva es la rotación, asociada a la continua celebración de contratos de muy corta duración. De ahí el interés de conocer la evolución de la duración media de los contratos temporales y el peso que tienen los de muy corta duración.

Sin cambios relevantes en la duración media de los contratos temporales

Pues bien, no hay cambios sustanciales en la duración de los contratos en 2018. Apenas hubo variaciones en la duración media en días de las principales figuras, salvo por descensos poco significativos (inferiores a un día) en la vigencia de los contratos de obra o servicio y eventual. También hubo reducción en las duraciones asociadas a las modalidades más minoritarias, en todos los casos poco significativa, sobre todo porque el bajo número de contratos que se celebran cada año implica una gran variabilidad en los datos de duraciones (cuadro II-15). Pero es importante subrayar que desde el inicio de la crisis, sin que el periodo de recuperación haya cambiado este panorama, el promedio de duración de los contratos temporales sí se ha reducido de forma significativa. En concreto, en 2018 ese promedio estaba 26 días por debajo del correspondiente a 2007, y está por debajo de dos meses.

El contrato eventual ha reducido su duración media en casi 22 días, y está ahora en algo menos de un mes y medio. Prácticamente un 46 por 100 de estos contratos tuvieron en 2018 una duración de una semana o menos, y apenas un 14 por 100 se situaron entre más de tres meses a un año. La mayor parte de la obra o servicio tuvo, como es habitual, duración indeterminada, pero el 12 por 100 se celebró también por una semana o menos y la duración media está en 53 días, anotando un descenso de 39 días en su duración media desde 2007. Lo mismo puede decirse de la interinidad, donde también hay una parte mayoritaria de vigencia indeterminada, pero en el resto de los casos predominan los contratos más cortos (24 por 100 con vigencia de una semana o menos); no obstante, esta figura, con una duración típica de 30 días, habría recuperado ya en torno a 4 días en el periodo de recuperación sobre los 9 que redujo a raíz de la crisis.

CUADRO II-15. CONTRATOS TEMPORALES POR DURACIÓN, 2018

(Acumulado anual. Porcentaje de cada duración sobre el total de contratos registrados y duración media en días. Prórrogas por modalidad y relación prórrogas/ contratos nuevos en %)

		Distribución por duraciones en 2018 (% total en cada modalidad)								Duración media en días					Prórrogas	
Modalidades contratos temporales	**2018**	**≤ 7 días**	**7-15 días**	**15 días-1 mes**	**1-3 meses**	**3-6 meses**	**6-12 meses**	**>12 meses**	**Indeter-minados**	**2018**	**2017-2018**	**2007-2018**	**2007-2013**	**2013-2018**	**2018**	**% P/C**
Obra o servicio	8.274.521	12,4	1,7	1,4	1,8	1,4	1,5	0,3	79,6	53,1	−0,9	−38,8	−38,2	−0,6	106.352	1,3
Eventual	9.830.653	45,9	7,2	14,1	18,9	11,7	2,2	0,0		43,0	−0,3	−22,5	−21,6	−0,9	2.100.707	21,4
Interinidad	1.569.956	23,9	5,8	7,1	4,5	2,6	0,9	0,2	55,2	30,3	−0,4	−5,2	−9,0	3,8	7.466	0,5
Temporal discap.	25.309						97	3		365,4	−0,2	−6,1	−5,8	−0,3	13.681	54,1
Relevo	19.246	0,6	0,1	0,2	0,9	1,6	4,3	92,3		1.126,3	−15,4	−219,6	−255,2	35,6	74	0,4
Jubilación parcial	38.707	0,8	0,0	0,0	0,1	0,3	1,3	79,1	18,3	1.223,3	−19,5	−263,4	−212,5	−50,9	123	0,3
Sust. jubilacion 64 años	618						94	6		360,5	0,3	−1,8	−2,0	0,2		0,0
Prácticas	107.312					59	35	5		260,2	8,4	6,4	10,4	−4,0	81.287	75,7
Formación	52.803					24	68	8		316,0	−0,4	114,8	126,4	−11,6	9.214	17,4
Otros contratos	87.632	40,0	5,7	4,5	3,5	5,4	7,4	1,3	32,2	75,0	8,4	−10,5	−8,5	−2,0	14.425	16,5
Total	**20.006.757**	**29,7**	**4,7**	**8,1**	**10,4**	**6,9**	**2,3**	**0,4**	**37,4**	**52,2**	**0,5**	**−26,5**	**−25,3**	**−1,2**	**2.333.329**	**11,7**

(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.
(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.

El sentido de estas bajas duraciones y del alto volumen resultante de contratos temporales celebrados cada año se refuerza con un número también alto de prórrogas: en 2018 se registraron 2.333.000 de estas, el 90 por 100 de ellas en contratos eventuales, casi otro 5 por 100 en contratos de obra o servicio y un 3,5 por 100 en contratos de prácticas. Cerca de dos tercios de las prórrogas se establecieron para 3 meses.

Asociando estas prórrogas al propio volumen de contratos nuevos registrados en cada modalidad, la relación prórrogas/contratos fue del 21,4 por 100 en el eventual, lo que habla de un recurso a estas bastante frecuente que contrasta con el peso de las duraciones más cortas. En el resto destacan, en un lado, la obra o servicio, donde, en consonancia con el predominio de la duración indeterminada, esa relación fue de solo un 1,4 por 100, y, de otro lado, el contrato de prácticas, donde alcanzó el 75,7 por 100, lo que indica que se habría prorrogado una parte muy importante de los celebrados en el año, también en contraste con el peso mayoritario de las duraciones más cortas (6 meses conforme a la regulación legal de la figura).

Más salidas por fin de contrato temporal y por cese en periodo de prueba

Con estos datos de contratación es fácil explicar que la mayor parte de las salidas del empleo según sus vías sea por finalización del contrato temporal, al menos en lo que se refiere a salidas del empleo hacia el paro[19].

Entrando ya en los datos de salidas de 2018 calculadas a partir de las altas en prestaciones por desempleo (cuadro II-16), llama la atención que el fin de contrato temporal creciera algo menos que las otras grandes vías de salida, tanto como para retroceder ligeramente en la estructura de estas. Pero sigue representando un 81 por 100 del total de las altas en prestaciones por desempleo que suponen salidas del empleo, 5,5 puntos más que al inicio del periodo de recuperación.

En el resto de los supuestos es destacable el aumento en algunos de los tipos de despidos individuales (de hecho en todos excepto los despidos objetivos, que redujeron ligeramente su número), así como en el número de extinciones de contratos en periodo de prueba, que creció un 21 por 100 y acumula ya un incremento del 68 por 100 en el periodo de recuperación. Los despidos colectivos apenas recogieron variación en los datos de 2018.

19. Recuérdese que el estudio de las salidas del empleo debe ceñirse, por ser la fuente de datos más rica, a las que originan un alta, inicial o sucesiva, en el sistema de protección por desempleo, tanto en el nivel contributivo como en los subsidios, que son las que se recogen en la estadística de prestaciones por desempleo. Esto es solo una parte del total de salidas: no alcanza a quienes quedan fuera de ese sistema, por no reunir los requisitos o por no solicitar prestación; y tampoco a los que salen hacia la inactividad, de manera transitoria o definitiva, con un peso importante de la jubilación (en torno a 300.000 personas en los últimos años). Por otro lado, las altas de prestaciones no tienen siempre su origen en una salida del empleo: en numerosos casos puede haber varios conceptos de distinta naturaleza a efectos de cuantificar los flujos de salida (no en la clasificación de las prestaciones). Todo ello aconseja tomar los datos como una estimación ajustada, pero no exacta, de las vías de salida del empleo y su frecuencia de uso real.

CUADRO II-16. VÍAS DE SALIDA DEL EMPLEO, 2013-2018

(Altas y reanudaciones en la prestación contributiva y en subsidios por desempleo[1] en causas que supongan salidas del empleo)

Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2017-2018	2013-2018
Acumulados anuales								
Despido individual	669.454	529.877	469.406	460.198	464.796	485.746	4,5	–27,4
Causa no especificada al SEPE	341.811	299.545	295.860	304.005	312.414	331.048	6,0	–3,1
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	311.892	215.651	158.883	141.986	139.261	139.114	–0,1	–55,4
Resto despidos	15.751	14.681	14.663	14.207	13.121	15.584	18,8	–1,1
Despidos colectivos[2]	104.685	58.233	31.502	26.079	21.803	21.834	0,1	–79,1
Finalización periodo de prueba	78.014	76.245	80.816	93.016	108.381	131.124	21,0	68,1
Finalización de contrato temporal	2.939.533	2.845.540	2.761.297	2.887.512	2.887.655	2.994.293	3,7	1,9
Otras causas[3]	97.171	82.523	70.907	61.286	57.473	57.751	0,5	–40,6
Total salidas	**3.888.857**	**3.592.418**	**3.413.928**	**3.528.091**	**3.540.108**	**3.690.748**	**4,3**	**–5,1**
% sobre total salidas								
Despido individual	17,2	14,7	13,7	13,0	13,1	13,2	0,0	–4,1
Ley 45/2002	8,8	8,3	8,7	8,6	8,8	9,0	0,1	0,2
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	8,0	6,0	4,7	4,0	3,9	3,8	–0,2	–4,3
Resto despidos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,0
Despidos colectivos[2]	2,7	1,6	0,9	0,7	0,6	0,6	0,0	–2,1
Finalización periodo de prueba	2,0	2,1	2,4	2,6	3,1	3,6	0,5	1,5
Finalización de contrato temporal	75,6	79,2	80,9	81,8	81,6	81,1	–0,4	5,5
Otras causas[3]	2,5	2,3	2,1	1,7	1,6	1,6	–0,1	–0,9
Total salidas	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**		

(1) No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios ni el subsidio extraordinario por desempleo, Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
(2) Incluye altas por despidos colectivos regulados en art. 51 ET (ERE antes del Real Decreto-ley 3/2012), y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el art. 64 Ley Concursal 22/2003.
(3) Resolución voluntaria causal y otras causas específicas de acceso a la prestación (en su mayoría contempladas en reanudaciones) siempre que comporten salida del empleo.
Fuente: elaboración propia con MITRAMISS, Estadística de prestaciones por desempleo, varios años.

Los despidos objetivos en 2018

Todos los despidos objetivos muestran un volumen sustancialmente más bajo tras cinco años de recuperación de la economía y del empleo. Entre 2013 y 2018 los individuales por causas objetivas se han reducido un 55,4 por 100, y los colectivos (extinciones en procedimientos colectivos de empleo) un 79,1 por 100, aunque aquí hubo en 2018 un pequeño aumento respecto del año anterior. En cambio, los despidos individuales de causa no comunicada solo se han reducido un 3,1 por 100. Ello supondría, como ya se ha explicado en las últimas ediciones de esta Memoria, que esta vía de salida es menos sensible al ciclo y, asumiendo un teórico mayor coste, que buena parte de los casos estarían ahora relacionados con circunstancias menos objetivables que las puramente económicas.

Igual que en los dos últimos años, se cuenta para 2018 con datos proporcionados por el SEPE para la elaboración de esta Memoria (cuadro II-17) que permiten una mayor desagregación de los supuestos comprendidos en los despidos individuales por causas objetivas, esto es, los correspondientes al artículo 52 del ET donde, como es sabido, se recogen las relacionadas con necesidades de naturaleza empresarial (económicas, técnicas, organizativas y productivas, recogidas en la letra *c* de este artículo) junto con otras relacionadas con el trabajador (supuestos relacionados con la inadecuación inicial o sobrevenida al puesto, en las letras *a* y *b*, y con el absentismo, en la letra *d*)[20].

Esto permite observar que la mayor parte de los casos corresponde a causas objetivas aceptadas por el trabajador, cuyo número además se ha reducido solo ligeramente en los tres últimos años, y que dentro de ellas siguen predominando, pese a un descenso también ligero en el periodo, las causas comprendidas en el artículo 52.*c*, es decir, las de naturaleza empresarial. Convendría en cualquier caso un mayor detalle sobre estos supuestos para una mejor valoración de los datos, así como un periodo más amplio para observar su evolución.

CUADRO II-17. ALTAS EN PRESTACIONES POR CESE EN LA RELACIÓN LABORAL, 2016-2018
(Acumulado anual y porcentaje de variación en cada periodo)

Altas en PRD por ceses en la relación laboral según principales causas	2016	2017	2018	Var. 2016-2017	Var. 2017-2018
Cese por despido	469.002	472.391	493.029	0,7	4,4
Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo(1)	311.013	318.482	336.925	2,4	5,8
Despido objetivo por decisión del empresario aceptada por el trabajador:	141.793	139.173	139.364	–1,8	0,1
Art. 52 c del ET	134.756	131.474	130.958	–2,4	–0,4
Art. 52 a, b y d del ET	7.037	7.699	8.406	9,4	9,2
Despidos (todos) en conciliación administrativa o judicial	9.161	9.103	12.381	–0,6	36,0
Despido disciplinario procedente en sentencia	643	579	476	–10,0	–17,8
Despido disciplinario improcedente en sentencia	4.235	3.293	2.655	–22,2	–19,4
Despido disciplinario nulo en sentencia	267	244	173	–8,6	–29,1
Despido objetivo procedente en sentencia:	1.890	1.517	1.055	–19,7	–30,5
Art. 52 c del ET	663	293	202	–55,8	–31,1
Art. 52 a, b y d del ET	1.227	1.224	853	–0,2	–30,3
Medidas colectivas de regulación de empleo: extinciones	26.117	21.839	21.862	–16,4	0,1
Desistimiento empresario en periodo de prueba	108.045	122.877	146.719	13,7	19,4
Total	**603.164**	**617.107**	**661.610**	**2,3**	**7,2**

(1) La mayoría de casos serán despidos disciplinarios. Algunos de ellos se incorporarán también posteriormente a conciliación, a sentencia o se revocarán.
Fuente: SEPE, datos proporcionados específicamente al CES para su Memoria anual.

20. No hay en el trienio 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: repunte en las suspensiones

La cifra de extinciones de la estadística específica de procedimientos colectivos de regulación de empleo elaborada por el MITRAMISS muestra una tendencia algo distinta que la ya consignada para los despidos objetivos colectivos con los datos de prestaciones, pero ello se debe en todo caso a las variaciones en las cifras concretas que generan las diferentes metodologías de las fuentes.

Según esta estadística, en 2018 estos procedimientos afectaron a cerca de 73.000 trabajadores en 2.076 empresas, lo que supone un descenso del 20,6 por 100 en el número de empresas y un aumento del 26,8 por 100 en el número de trabajadores. El menor número de empresas afectadas, que viene produciéndose a lo largo de todo el periodo de recuperación, es más indicativo de la tendencia descendente tras la crisis que el volumen de trabajadores afectados, dado el alto peso de las suspensiones en la cifra total y su gran variabilidad año a año.

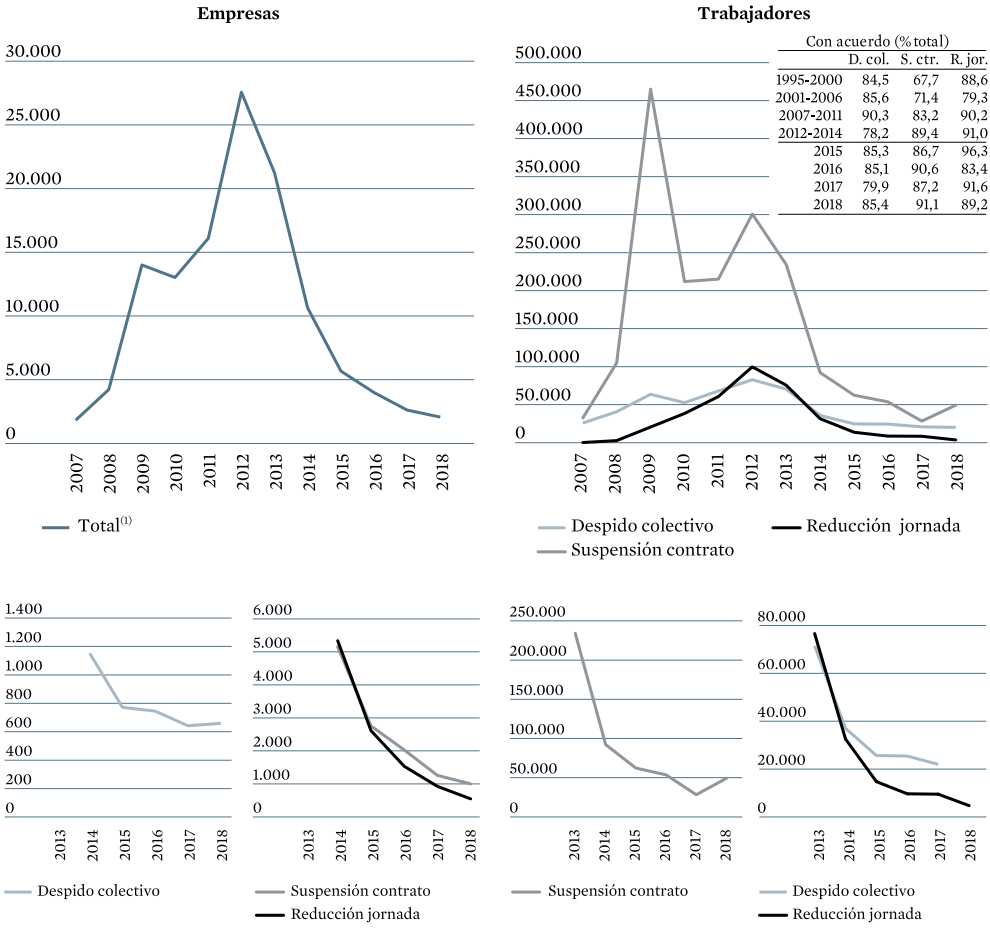
Las extinciones afectaron a casi 20.000 trabajadores en 660 empresas (respectivamente, una variación del –4,1 y un aumento del 2,6 por 100); las suspensiones, por su parte, afectaron a algo más de 49.300 trabajadores en 1.000 empresas (74,6 y –20,3 por 100 de variación en cada uno de los datos); y las reducciones de jornada, a 3.600 personas en 550 empresas (–57,2 y –41 por 100). Estos datos muestran que, en efecto, el mayor número de afectados se originó en las suspensiones, con un notable repunte en el año, mientras que se mantiene la tendencia descendente de los despidos colectivos y de las reducciones de jornada (gráfico II-15).

En cualquier caso, las líneas generales de este comportamiento y la observación de las cifras en una perspectiva temporal amplia 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, con menos extinciones y muy escasas reducciones de jornada, y con un volumen de suspensiones más bajo, pero todo ello sujeto a distintos datos en función de coyunturas empresariales concretas. Es decir, las cifras de estos procedimientos y su variación concreta de año en año no dependerían en primer y principal lugar de la evolución general de la economía; 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.

Los datos dieron un 85,4 por 100 de extinciones con acuerdo entre las partes en 2018, confirmando la mayor variabilidad de este indicador año a año y reforzando la procedencia de promediar los resultados de los últimos años y compararlos con momentos anteriores similares en el ciclo económico, en concreto los de 1995-2000, antes del inicio de la etapa más expansiva previa a la crisis. El resultado sigue apuntando a un peso similar del acuerdo, por ahora con la sola excepción por abajo de 2017,

GRÁFICO II-15. EMPRESAS Y TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN TIPO DE MEDIDA, 2007-2018

(Acumulados anuales. Porcentaje con acuerdo sobre el total por número de trabajadores en cada caso, promedio de los datos de cada año en los periodos señalados)



Con acuerdo (% total)

	D. col.	S. ctr.	R. jor.
1995-2000	84,5	67,7	88,6
2001-2006	85,6	71,4	79,3
2007-2011	90,3	83,2	90,2
2012-2014	78,2	89,4	91,0
2015	85,3	86,7	96,3
2016	85,1	90,6	83,4
2017	79,9	87,2	91,6
2018	85,4	91,1	89,2

(1) No coincide con la suma de las empresas afectadas por despidos colectivos, suspensión de contrato y reducción de jornada, debido a que una misma empresa puede llevar a cabo más de una medida.
Fuentes: MITRAMISS, Estadísticas laborales. Principales series y Anuario de estadísticas laborales, varios años.

aunque siempre menores a los anteriores a la reforma de 2012 (cuando se suprimió la autorización administrativa previa en los procedimientos de regulación de empleo).

Esta misma circunstancia, así como el cambio en la clasificación de las causas en los procedimientos de regulación de empleo a raíz de la reforma laboral de 2012, limita el deslinde de tendencias en dichas causas durante la recuperación de las meras variaciones anuales en los nuevos datos. Baste, pues, dejar constancia de las cifras de 2018 (cuadro II-18) y reiterar con ellas que continúa el

Distribución por causas de los procedimientos de regulación de empleo

CUADRO II-18. TRABAJADORES AFECTADOS POR PROCEDIMIENTOS COLECTIVOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO, SEGÚN CAUSA Y TIPO, 2018
(Acumulados anuales y distribución por causas en %. Variaciones en % y en puntos porcentuales)

Trabajadores afectados según causa alegada	Tipo de procedimiento: Total			Despidos colectivos			Suspensión de contratos			Reducción de jornada		
	2018	2017/18 %	2013/18 %	2018	2017/18 %	2013/18 %	2018	2017/18 %	2013/18 %	2018	2017/18 %	2013/18 %
Total	**72.896**	**26,8**	**–80,8**	**19.957**	**–4,1**	**–71,6**	**49.329**	**74,6**	**–78,9**	**3.610**	**–57,2**	**–95,2**
Económicas	18.934	–37,3	–91,6	10.811	–26,7	–80,8	5.468	–38,3	–95,0	2.655	–59,9	–95,5
Pérdidas actuales	13.641	–41,2	–86,6	8.279	–34,0	–74,5	3.553	–34,0	–91,3	1.809	–65,6	–93,7
Disminución nivel ingresos o ventas	2.740	–34,4	–95,1	1.357	8,0	–88,2	1.002	–54,0	–96,7	381	–48,8	–97,4
Previsión pérdidas	227	–29,9	–94,3	123	35,2	–89,1	97	–54,5	–96,1	7	–65,0	–98,0
AAPP: insuficiencia presupuestaria	35	–28,6	–92,0	35	–28,6	–92,0	–	–	–	–	–	–
Otras	2.291	–7,1	–96,3	1.017	28,2	–90,6	816	–24,8	–97,7	458	–22,1	–96,9
Técnicas	3.573	39,3	–67,0	886	129,5	51,2	2.630	24,9	–72,9	57	–21,9	–89,7
Organizativas	9.451	53,1	–72,2	5.129	114,8	46,5	4.210	32,8	–84,9	112	–81,8	–95,7
De producción	39.526	127,6	–63,6	3.029	–0,2	–68,6	35.787	170,6	–58,1	710	–35,9	–94,7
Fuerza mayor	1.412	20,4	–37,0	102	–61,1	–58,2	1.234	37,7	–37,4	76	406,7	171,4

Distribución sobre el total por causas	Total			Despidos colectivos			Suspensión de contratos			Reducción de jornada		
	2018	2017/18 pp	2013/18 pp	2018	2017/18 pp	2013/18 pp	2018	2017/18 pp	2013/18 pp	2018	2017/18 pp	2013/18 pp
Total	**100,0**	–	–	**100,0**	–	–	**100,0**	–	–	**100,0**	–	–
Económicas	26,0	–26,6	–33,1	54,2	–16,7	–25,9	11,1	–20,3	–35,5	73,5	–5,0	–4,4
Pérdidas actuales	18,7	–21,6	–8,1	41,5	–18,8	–4,6	7,2	–11,8	–10,2	50,1	–12,3	12,0
Disminución nivel ingresos o ventas	3,8	–3,5	–11,1	6,8	0,8	–9,6	2,0	–5,7	–10,8	10,6	1,7	–9,2
Previsión pérdidas	0,3	–0,3	–0,7	0,6	0,2	–1,0	0,2	–0,6	–0,9	0,2	0,0	–0,3
AAPP: insuficiencia presupuestaria	0,05	–0,04	–0,07	0,18	–0,06	–0,45	–	–	–	–	–	–
Otras	3,1	–1,1	–13,1	5,1	1,3	–10,3	1,7	–2,2	–13,7	12,7	5,7	–6,9
Técnicas	4,9	0,4	2,1	4,4	2,6	3,6	5,3	–2,1	1,2	1,6	0,7	0,8
Organizativas	13,0	2,2	4,0	25,7	14,2	20,7	8,5	–2,7	–3,4	3,1	–4,2	–0,3
De producción	54,2	24,0	25,6	15,2	0,6	1,5	72,5	25,7	36,0	19,7	6,5	1,8
Fuerza mayor	1,9	–0,1	1,3	0,5	–0,7	0,2	2,5	–0,7	1,7	2,1	1,9	2,1

Fuente: MITRAMISS, Estadística de regulación de empleo, varios años.

descenso del peso, en general y en las extinciones, del número de afectados por causas económicas, con el paralelo aumento de las técnicas, organizativas y de la producción. Las causas organizativas representaron el 25,7 por 100 de las extinciones en 2018, y acumulan 20,7 puntos de aumento desde 2013.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

El análisis de la política de empleo se aborda considerando el contexto de crecimiento económico y del empleo en 2018, tanto en España como en la Unión Europea, en el que, sin embargo, sigue siendo importante incrementar las tasas de empleo y reducir la incidencia del desempleo.

Más en concreto, el análisis se centrará en el papel de las políticas activas como instrumento para lograr la adecuación entre la oferta y demanda de trabajo y la activación de las personas desempleadas; en particular, algunos colectivos que ven más difícil su incorporación al mercado laboral como los jóvenes —cuyas tasas de desempleo son todavía elevadas—, con experiencia laboral mínima o incluso nula porque todavía no han conseguido acceder al mercado laboral, o los desempleados de larga duración que tienen menores posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo a corto plazo.

Y ello, desde un enfoque integrador en el que las políticas activas actúen en paralelo a otras actuaciones orientadas a asegurar la potencia de la cobertura e intensidad de la protección por desempleo. Por ello, este apartado debe entenderse de forma complementaria a otros que se abordan en este mismo capítulo (regulación del mercado de trabajo) y en el capítulo III (políticas de protección y soporte de rentas).

1.3.1. Orientaciones de empleo de la Unión Europea

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2018 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018 (EPAC)[21], basándose en las previsiones económicas de otoño, que partían de un contexto muy favorable[22] y con expectativas de mantenerse tanto en 2018 como en 2019[23].

Este contexto tenía su reflejo en los datos laborales, con una tasa de empleo muy próxima al objetivo que fijó la Estrategia Europa 2020 (75 por 100) y una tasa de paro situada en las cotas más bajas de los últimos años (7,5 por 100 en la Unión Europea y 8,9 por 100 en la zona euro). Asimismo, se registraban descensos tanto en el desempleo juvenil como en el de larga duración. Y las tasas de actividad habían continuado creciendo en buena parte de los Estados miembros.

21. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018,* COM (2017) 690 final, de 22 de noviembre de 2017.
22. El crecimiento en la zona euro en 2017 sería del 2,2 por 100, el más elevado en la última década, y del 2,3 por 100 para el conjunto de la Unión Europea. Un pronóstico que mejoraba las anteriores previsiones de primavera (en 0,5 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente).
23. Comisión Europea, *Previsiones económicas de otoño,* de 9 de noviembre de 2017.

Las orientaciones del EPAC 2018 partían de esta situación, valorada muy positivamente en base a las políticas emprendidas en los últimos años en tres aspectos: impulso de la inversión, reformas estructurales y responsabilidad presupuestaria[24]. La Comisión consideraba necesario seguir dedicando esfuerzos en la aplicación de estas políticas. Y más aún teniendo en cuenta que seguía habiendo divergencias importantes entre los Estados miembros, tal y como se desprendía de la tabla de indicadores del recién aprobado Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) que, por primera vez, se incorporaba al semestre europeo para evaluar el progreso hacia una mayor convergencia socioeconómica.

A este respecto, el Informe Conjunto de Empleo que acompañaba al Estudio Prospectivo[25], señalaba que, a pesar de la mejora generalizada, las tasas de empleo de algunos Estados miembros tenían que seguir recuperándose y, en algunos casos, de forma notable para alcanzar los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020. Asimismo, los niveles de desempleo seguían siendo elevados en algunos países, en especial el desempleo juvenil o el de larga duración.

Respecto al desempleo juvenil, los datos más recientes sobre el grado de aplicación de la Garantía Juvenil[26] daban muestra de que la población joven susceptible de acogerse a la misma (NEET)[27], había descendido del 12,5 por 100 en 2014, al 10,9 por 100 en 2017, como consecuencia de la mejora del empleo en la mayoría de los países europeos; esto ha supuesto, a su vez, un descenso de más de un millón de beneficiarios (de 7 millones a 5,9 millones en tres años).

Los principales indicadores sobre la efectividad de la Garantía Juvenil estaban aún lejos de los objetivos esperados. Por un lado, el número de jóvenes adscritos al sistema y que habían superado el plazo establecido (cuatro meses) para recibir una oferta, de empleo o formativa, aumentó entre 2016 y 2017, del 61,8 al 63 por 100. Por otro lado, y aunque la información disponible es incompleta, el de jóvenes que mantenían una situación favorable (mantenimiento en el empleo o en la formación) tras seis meses desde que recibieran una oferta a través de la garantía juvenil, bajó del 53,2 al 49 por 100.

Este empeoramiento de los datos promedio de la región en la aplicación de la Garantía Juvenil obedecía al comportamiento de algunos países, entre los que se encontraban España, Francia y Portugal, debido en parte a la gestión de la aplicación de la misma. En cualquier caso, los datos mostraban un cambio en la composición potencialmente beneficiaria de la Garantía Juvenil, habiéndose mantenido el volumen de

24. Las organizaciones empresariales y sindicales europeas realizaron propuestas y recomendaciones a la EPAC 2018 en la fase de consulta de la Comisión a los interlocutores sociales en el semestre europeo. Para más detalle, véase Memoria CES 2018 (capítulo II, apartado 2.1.1).
25. Comisión Europea, *Proyecto de 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, de 22 de noviembre de 2017.
26. Comisión Europea, *Data collection for monitoring of Youth Guarantee Schemes: 2017,* diciembre de 2018.
27. NEET se refieren a la población joven (15-24 años) que no tienen empleo, no estudian y no participan en programas de formación.

los mismos en situación de inactividad (en 3,3 millones), frente a un descenso de los que estaban desempleados (de 3,6 a 2,6 millones entre 2014 y 2017), en consonancia con citada mejora del empleo en la mayoría de los países. Este cambio en la composición, sostiene la Comisión Europea, debería tomarse en consideración en la aplicación futura de la Garantía Juvenil, hasta ahora más enfocada a la población desempleada.

Por otro lado, la debilidad de los mercados de trabajo de algunos países, junto con el débil crecimiento de su productividad, estaba limitando el crecimiento de los salarios. El crecimiento del empleo, además, no se había distribuido de manera uniforme entre los grupos poblacionales, manteniéndose aún brechas en función del sexo, la edad, o el nivel de formación y cualificación. Ante esta situación, las orientaciones en materia de empleo volvían a incidir nuevamente en las orientaciones integradas de empleo; si bien, como novedad respecto a años anteriores, se incluía una propuesta de modificación de las mismas, con el fin de lograr su consonancia con los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Dicha propuesta de modificación fue aprobada en el mes de julio de 2018, sirviendo de base para el EPAC 2019[28].

Las nuevas orientaciones de empleo seguían sustentándose en las mismas tres grandes líneas de actuación (recuadro II-2) y no incorporaban novedades importantes, más allá de incidir de manera más expresa en los aspectos sociales, en línea con el PEDS, entre ellos la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado laboral, o en garantizar unas condiciones laborales justas y de calidad, además de hacer referencia a colectivos específicos, como las personas con discapacidad.

Valoración de la situación en España: recomendaciones al Programa Nacional de Reformas 2018

España presentó su Plan Nacional de Reformas para el año 2018 (PNR), tras haber recibido el Informe España 2018 en el que la Comisión, basándose en el Informe conjunto de empleo del EPAC 2018 y en el Informe del Mecanismo de Alerta (IMA), apuntaba los avances y los retos pendientes en materia de empleo.

El PNR venía marcado por un contexto nacional de mejora de la coyuntura económica y del empleo que, según el Gobierno, obedecía en buena medida a la puesta en marcha de reformas estructurales. Concretamente, en el ámbito del empleo, la mejora se atribuía a la última reforma laboral del año 2012, junto a otras medidas, como el mantenimiento de políticas dirigidas a incrementar la tasa de empleo y, en particular, del empleo estable, mediante las bonificaciones y reducciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para la contratación indefinida de trabajadores o para incentivar la conversión de contratos temporales en indefinidos. También se destacaba en el PNR la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 y el Plan Anual de Política de Empleo para 2017, o la aplicación de medidas

28. *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019: por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial,* COM (2018) 770 final. Las recomendaciones y propuestas de las organizaciones empresariales y sindicales europeas se relatan en el apartado 2.1.1 de este capítulo.

RECUADRO II-2. ORIENTACIONES INTEGRADAS DE EMPLEO

Orientación 5. Impulsar la demanda de mano de obra

- Fomentar empleos de calidad, el espíritu emprendedor y apoyar la innovación social.
- Desplazar la carga impositiva del trabajo a otras fuentes de impuestos menos perjudiciales para el crecimiento y el empleo, teniendo en cuenta el efecto redistributivo del régimen fiscal, y proteger los ingresos en aras de una protección social adecuada.
- Fomentar, junto con los interlocutores sociales, mecanismos de fijación de salarios adaptados a la productividad que proporcionen un nivel de vida digno.

Orientación 6. Aumentar la oferta de trabajo y mejorar el acceso al empleo, las capacidades y las competencias

- Promover la productividad y la empleabilidad mediante una oferta adecuada de conocimientos, capacidades y competencias a lo largo de la vida que respondan a las necesidades del mercado de trabajo.
- Reforzar la igualdad de oportunidades en la educación, incluida la infantil. Mejorar los niveles de educación, en particular de los estudiantes de entornos desfavorecidos.
- Luchar contra el desempleo y la inactividad mediante una asistencia personalizada y coordinada.
- Prevenir el abandono escolar prematuro y mejorar la transición de la enseñanza al trabajo.
- Incentivar la participación en el mercado de trabajo.
- Apoyar la adaptación del entorno de trabajo de las personas con discapacidad.
- Velar por la igualdad entre hombres y mujeres en el mercado laboral y abordar la brecha salarial, en particular garantizando la igualdad de retribución por un trabajo igual o de igual valor.
- Fomentar la conciliación de la vida laboral, familiar y privada para mujeres y hombres.

Orientación 7. Mejorar el buen funcionamiento de los mercados laborales y la eficacia del diálogo social

- Fomentar la flexibilidad laboral con protección social de calidad.
- Prevenir la segmentación de los mercados laborales.
- Mejorar la participación, los ajustes y las transiciones en el mercado de trabajo y reforzar la eficacia de las políticas activas de empleo.
- Facilitar prestaciones de desempleo adecuadas que no desincentiven un retorno al trabajo.
- Promover la movilidad de los educandos y los trabajadores a fin de mejorar las capacidades orientadas a la empleabilidad y aprovechar el potencial del mercado de trabajo europeo.
- Garantizar una participación significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de políticas y reformas de empleo, sociales y económicas.

Fuente: Decisión (UE) 2018/1215 del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

de protección y activación para los desempleados de larga duración, como la renovación del Prepara, o para combatir el desempleo juvenil, mejorando la aplicación de la Garantía Juvenil y aprobando el desarrollo reglamentario del sistema de formación profesional para el empleo.

El PNR recogía, además, las prioridades de política, poniendo el énfasis, en esta ocasión, en la sostenibilidad del crecimiento, que en materia de empleo suponía seguir avanzando en tres ejes: 1) creación de empleo y fomento de la contratación indefinida; 2) mejora de la coordinación y eficiencia de las políticas activas de empleo, y 3) formación de los trabajadores e impulso de la formación digital.

La Comisión, por su parte, valoraba positivamente los avances realizados en España. El empleo había mantenido un buen ritmo de crecimiento, y el desempleo, especialmente el de larga duración, estaba descendiendo. En opinión de la Comisión, estos avances respondían a las reformas estructurales emprendidas en España y, concretamente, en el empleo, a las reformas del mercado de trabajo y a la moderación salarial. Con todo, mostraba preocupación porque la tasa de desempleo se situara aún por encima de los niveles anteriores a la crisis, y entre las más altas de la Unión Europea. A juicio de la Comisión, España se enfrentaba, además, a una serie de retos en el ámbito de la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo, como se desprendía del cuadro de indicadores sociales del PEDS. Llamaba la atención, especialmente, el elevado porcentaje de jóvenes que ni estudian ni trabajan y las también elevadas tasas de abandono escolar temprano (cuadro II-19).

Asimismo, si bien el desempleo de larga duración había descendido, seguía habiendo margen de mejora. También mostraba preocupación por las altas tasas de empleo temporal en España, además de por la corta duración de este tipo de empleo y el bajo

CUADRO II-19. INDICADORES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: SITUACIÓN DE ESPAÑA

Conceptos		
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (% población entre 18 y 24 años)	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	Situación crítica
	Riesgo de pobreza y exclusión (en %)	A observar
	Ni en formación ni trabajando (Neets) (% población entre 15 y 24 años)	A observar
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (% población entre 20 y 64 años)	Insuficiente pero mejorando
	Tasa de empleo (% población entre 15 y 74 años)	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita	A observar

Fuente: Comisión Europea, *Informe sobre España 2018*, SWD (2018) 207 final, de 7 de marzo de 2018.

nivel de conversión en empleo fijo, lo que suponía una amenaza para el crecimiento de la productividad.

A partir de estas consideraciones, la Comisión hizo una serie de recomendaciones específicas al PNR de España, posteriormente aprobadas por el Consejo (recuadro II-3).

El año 2018 era el último de aplicación y puesta en marcha de las iniciativas de empleo de la Comisión antes de la elecciones europeas de mayo de 2019. A este respecto, y como ha puesto de manifiesto el CES en su Informe 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea,* el periodo transcurrido en los últimos cuatro años pone de manifiesto que la Comisión Europea ha apostado de manera decidida por un proceso de convergencia completo y sostenible, en el que el impulso del empleo y la cohesión social constituyesen elementos centrales, si bien la evolución más reciente pone de manifiesto que queda camino por recorrer aún. La tendencia convergente de los mercados de trabajo en los últimos años sigue estando ralentizada por la todavía insuficiente recuperación de los niveles de empleo de algunos Estados miembros. Se han de tener en cuenta, además, las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con el acceso al empleo o las condiciones laborales. Las tasas de desempleo juvenil, si bien han descendido en promedio en la región, siguen siendo muy elevadas en algunos casos, al igual que el desempleo de larga duración. También es motivo de preocupación la elevada segmentación de los mercados de trabajo y el aumento registrado en los niveles de pobreza entre la población ocupada en algunos países. Estos aspectos, como señala la Comisión, ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando hacia unos mercados de trabajo más inclusivos y que fomenten una mayor calidad del empleo.

Avances y retos de la política europea de empleo

RECUADRO II-3. RECOMENDACIONES DEL CONSEJO AL PNR DE ESPAÑA EN MATERIA DE EMPLEO

- Garantizar que los servicios sociales y de empleo tengan capacidad para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través de una mejor cooperación con los empresarios.
- Favorecer la transición hacia contratos indefinidos.
- Mejorar el apoyo a las familias y abordar las lagunas en la cobertura de los sistemas de renta mínima garantizada, simplificando la multiplicidad de sistemas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos.
- Reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades autonómicas en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores.

Fuente: Recomendación del Consejo relativa al PNR de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, COM (2018) 408/3.

A este respecto, es bien sabido que el Pilar Europeo de Derechos Sociales no constituye un cuerpo normativo con carácter vinculante, ni una ampliación de las competencias de la Unión Europea, que podrá actuar dentro de los límites establecidos por los Tratados europeos. Tampoco afecta al derecho de los Estados miembros para definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social o la gestión de sus finanzas públicas.

El centro de gravedad de las actuaciones en el ámbito social seguirá siendo competencia de las autoridades nacionales y locales y de sus interlocutores sociales, lo que 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.

El Pilar representa un valioso conjunto de principios para servir de guía a las políticas europeas y, en conformidad con el principio de subsidiariedad, a las de los Estados miembros. Es necesario, pues, que se materialice como la guía para ese proceso renovado de convergencia hacia unas mejores condiciones de vida y de trabajo, garantizando, a su vez, un adecuado funcionamiento de los mercados laborales y de los sistemas de protección social.

Además del marco común para la convergencia que ofrece el mercado único y los avances en otras políticas, la coordinación de las políticas nacionales en el marco del semestre europeo constituye el principal instrumento para avanzar hacia una mayor convergencia económica y social. Sería necesario, a este respecto, lograr superar las limitaciones que este mecanismo de coordinación anual viene mostrando para lograr la aplicación de reformas por parte de algunos Estados miembros, como señala la propia Comisión y el Parlamento Europeo.

Asimismo, el nuevo cuadro de indicadores sociales debe seguir incorporando mejoras para lograr constituirse como el principal instrumento de supervisión de los avances en materia social en el ámbito del Semestre Europeo. 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, sería conveniente que fuera acompañado de objetivos específicos a conseguir, tanto intermedios como finales, con el fin de que fuera un instrumento real de evaluación de la aplicación del Pilar europeo.

El proceso de convergencia económica y social debe ir acompañado, además, de medidas que ayuden a 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, entre otros[29].

29. Véase Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*.

1.3.2. Novedades y debates en las políticas activas en España

Al margen del contexto de cambio de gobierno que se produjo a mitad de año, el marco de actuación de las políticas activas de empleo en 2018 fue la vigente Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2017-2020[30] y los programas y servicios específicos contenidos en el Plan Anual de Política de Empleo 2018.

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2018[31], como instrumento de coordinación de actuaciones dentro del Sistema Nacional de Empleo, fue aprobado en Consejo de Ministros en marzo de 2018. Previamente se había presentado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que tuvo lugar en diciembre, dando cumplimiento, por primera vez, a la previsión de informar en Conferencia Sectorial antes del inicio de su vigencia y en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (SNE). El objetivo, recogido en la nueva EEAE 2017-2020, era que las comunidades autónomas pudiesen conocer al comienzo de cada ejercicio los criterios y las ponderaciones de cara a su evaluación posterior.

Aprobación del Plan Anual de Política de Empleo 2018 en el primer trimestre del año

El Plan 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) durante el año para avanzar en los objetivos recogidos en la EEAE, así como los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento alcanzado.

Este PAPE 2018 definió un total de 620 actuaciones, 27 más que el año anterior, de las que 54 eran comunes a todo el territorio, 21 en forma de servicios y 33 en programas, siendo el resto servicios o programas propios, 86 y 480, 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 se definieron 27 indicadores. Por primera vez se definían indicadores específicos asociados a cada uno de los cuatro objetivos clave (recuadro II-4), que son los que utiliza la Red de Servicios Públicos de la Unión Europea para evaluar el desempeño. Además, se incluyen, como viene siendo habitual, un indicador para cada uno de los cinco objetivos estratégicos y dieciocho para los objetivos estructurales[32]. En todo caso, dichos indicadores están más orientados a valorar la gestión por parte de los órganos

30. Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.
31. 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.
32. Véase a este respecto Memoria CES 2017, capítulo II, epígrafe 1.3.2.

RECUADRO II-4. OBJETIVOS CLAVE

Objetivos clave	Indicadores	
	Finalidad	**Componentes**
1. Reducir el desempleo.	Medir la contribución a la reducción del desempleo en todos los grupos de edad y en los grupos de situación de vulnerabilidad.	Transición del desempleo al empleo por grupo de edad, género y nivel de cualificación, en proporción al número de desempleados inscritos. Número de personas que dejen de estar inscritas como desempleadas en los registros de los SPE, en proporción a los desempleados inscritos.
2. Aumentar la activación y reducción de los periodos de desempleo.	Medir la contribución a la reducción de la duración del desempleo y a la reducción de la inactividad para poder hacer frente al desempleo de larga duración y estructural, así como a la exclusión social.	Transición al empleo dentro de los seis y doce meses de desempleo por grupo de edad, género y nivel de cualificación en proporción a todas las transiciones al empleo, registradas por los SPE. Entradas en los registros de los SPE de personas previamente inactivas, en proporción a todas las entradas en los registros de los SPE por grupo de edad y género.
3. Mejorar la participación de los SPE en la cobertura de vacantes.	Medir la ocupación de vacantes (incluso mediante la movilidad laboral voluntaria).	Medir los puestos de trabajo vacantes ocupados.
4. Mejorar el grado de satisfacción de empleadores y demandantes con los servicios prestados por los SPE.	Medir la satisfacción de los usuarios con los servicios de los SPE.	Satisfacción general de los solicitantes de empleo. Satisfacción general de los empresarios.

Fuente: 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.

competentes y solo parcialmente tratan de evaluar el impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo[33].

La dotación inicial del PAPE (cuadro II-20), dado que en el momento de su aprobación los Presupuestos Generales del Estado estaban prorrogados, fue la misma que el año anterior, 5.575 millones de euros, procedentes de la cuota de formación profesional para el empleo, la aportación del Estado, las aportaciones procedentes de la Unión Europea —Fondo Social Europeo e Iniciativa de Empleo Joven—, las cuotas de desempleo y otros ingresos. Una vez aprobados los Presupuestos en julio, la dotación aumentó hasta los 5.793,5 millones de euros, principalmente por el incremento de los recursos destinados a planes que incluyen medidas y acciones en diversos ámbitos, formación y oportunidades de empleo.

Del total de recursos, algo más de una tercera parte, 2.055,1 millones de euros, fue distribuida a 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[34]. Posteriormente, en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada en julio, se acordó un reparto adicional para la ejecución específica de servicios y programas de formación para el empleo[35]. Así, la cuantía inicial se incrementó en 71,3 millones de euros. En total, en 2018 las comunidades autónomas recibieron 2.126,1 millones de euros para la gestión propia y ejecución del PAPE, un 3,2 por 100 más que el año anterior (cuadro II-21).

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, principalmente en materia de gestión[36].

En cualquier caso, como se viene señalando en anteriores Memorias, el PAPE recoge un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los SPE, estatal y autonómicos, que se 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

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).
34. Orden TMS/658/2018, de 18 de junio, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2018, 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.
35. Orden TMS/910/2018, de 31 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2018, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones adicionales del ámbito de las políticas activas de empleo financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
36. Tanto de aquellos derivados del PAPE del año anterior como de los derivados de la evaluación realizada en los años previos. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, epígrafe 1.3.2.

CUADRO II-20. DOTACIÓN FINANCIERA INICIAL DEL PAPE 2018

(En millones de euros)

Ejes	Inicial
Eje 1: Orientación	480,4
Eje 2: Formación	2.258,8
Eje 3: Oportunidades de empleo	2.504,0
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	1,0
Eje 5: Emprendimiento[(1)]	28,0
Eje 6: Mejora del Marco Institucional del SNE	100,0
Varios ejes	202,7
Cuotas a organismos internacionales	0,4
Total	**5.575,0**

Fuente: 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.

CUADRO II-21. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE POLÍTICAS ACTIVAS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. PAPE 2018

	Políticas activas de empleo (Fondos de gestión transferida)			
Comunidades autónomas	Dotación inicial mayo 2018	Incremento agosto 2018	Total	Variación respecto a 2017
Andalucía	346,2	12,0	358,3	–10,0
Aragón	61,1	2,1	63,2	11,2
Asturias	59,3	2,1	61,4	3,2
Islas Baleares	46,0	1,6	47,6	14,4
Canarias	141,5	4,9	146,4	7,6
Cantabria	29,7	1,0	30,7	9,6
Castilla-La Mancha	87,7	3,0	90,7	–2,7
Castilla y León	124,6	4,3	128,9	6,9
Cataluña	341,8	11,9	353,7	9,6
Comunidad Valenciana	196,3	6,8	203,1	–3,5
Extremadura	89,9	3,1	93,0	13,8
Galicia	164,4	5,7	170,1	8,7
Madrid	270,5	9,4	279,9	7,8
Murcia	60,7	2,1	62,8	3,3
Navarra	23,8	0,8	24,6	7,8
La Rioja	11,4	0,4	11,8	1,2
Total	**2.054,8**	**71,3**	**2.126,1**	**3,2**

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 Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

ser el perfil de beneficiarios o los órganos competentes para desarrollarla, así como una evaluación de las mismas, al menos aproximada, con el objetivo de contrastar si se alcanzan los objetivos planteados.

De cara al presupuesto para políticas activas a partir de 2019 se ha establecido la aplicación plurianual de los criterios de distribución de fondos, lo que permitirá a las comunidades autónomas celebrar convocatorias más allá del año natural, facilitando la continuidad en el desarrollo de las medidas planteadas, muchas de las cuales implican horizontes de ejecución superiores. Este cambio ha sido posible tras el acuerdo alcanzado en el marco de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales a principios de 2019[37]. De esta forma, el primer año de aplicación se garantiza a cada comunidad autónoma el 95 por 100 de lo asignado el año anterior, el segundo el 90 por 100 y el tercero el 85 por 100[38]. Además, por primera vez desde 2011, la certificación correspondiente a 2018 estaba disponible a principios de año, permitiendo distribuir los fondos a continuación.

En marzo de 2019 se aprobó el PAPE correspondiente[39], entre cuyas novedades estaba la simplificación y racionalización del número de indicadores (de 27 a 22), buscando la eliminación de duplicidades y priorizando el uso de aquellos que procediesen de fuentes de información compartidas o accesibles para todos los SPE.

En abril de 2018 finalizó la vigencia del Programa Prepara de recualificación profesional y del Programa de Activación para el Empleo[40] (PAE), como medidas específicas orientadas a desempleados, especialmente de larga duración. Si bien el Gobierno se había comprometido a que antes de dicha finalización revisaría, en el marco del diálogo social y con las comunidades autónomas, los distintos instrumentos de protección, para adaptarlos al marco competencial y mejorar las condiciones de protección de los desempleados, en la práctica no se alcanzó ningún acuerdo antes de esa fecha.

Medidas activas vinculadas a la protección por desempleo

Para afrontar la situación de desprotección en que quedaron los beneficiarios potenciales de estos programas, se aprobó una nueva prestación, el subsidio extraordinario de desempleo, recogida en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social e incorporada al mismo por la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

37. Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, de 21 de febrero de 2019.
38. La cantidad restante se asignará en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE del año anterior, de la plantilla de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo, de las personas inscritas como demandantes de empleo y del número de personas ocupadas.
39. Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019.
40. Véase a este respecto Memoria CES 2017, capítulo II, epígrafe 1.3.2.

Podrían ser beneficiarias de este subsidio las personas desempleadas que figurasen inscritas como demandantes de empleo el 1 de mayo de 2018 y que en la fecha de la solicitud estuvieran en alguna de las siguientes situaciones: bien haber extinguido por agotamiento el subsidio por desempleo o bien ser parado de larga duración y haber extinguido por agotamiento las prestaciones y el subsidio por desempleo, el Prepara, el Prodi o la renta activa de inserción. La cuantía del subsidio quedó fijada en el 80 por 100 del IPREM vigente en cada momento, durante un máximo de 180 días, sin que se pudiera percibir más de una vez, y está vinculada a la suscripción de un compromiso de actividad.

Esta disposición tenía una vigencia inicial de seis meses prorrogable automáticamente por periodos semestrales mientras la tasa de desempleo estuviese por encima del 15 por 100. A este respecto, y dado que esta tasa se situó por debajo de dicho valor en el tercer trimestre de 2018, el Gobierno incluyó a través del Real Decreto-ley 28/2018[41] una disposición en la que suprimía el carácter temporal de esta medida con el fin de asegurar la cobertura de los potenciales beneficiarios hasta la adopción de un nuevo modelo de protección por desempleo de carácter asistencial. De hecho, en este mismo Real Decreto, el Gobierno se comprometía explícitamente a presentar un nuevo modelo en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituyese el modelo vigente y que calificaba de complejo, disperso e ineficaz.

Por otro lado, la finalización del PAE producida el día 30 de abril impidió la reincorporación al programa de las personas que habían causado baja temporal en el mismo[42], ya que la reincorporación estaba vinculada a la solicitud de admisión. Además, esas personas tampoco podían acceder al subsidio extraordinario de desempleo señalado anteriormente. Con ello se generaba una situación adicional de desprotección, precisamente, de aquellas personas participantes que habían demostrado su implicación en el programa de cara a su inserción e incluso se cuestionaba su finalidad, al desincentivar las posibles colocaciones temporales, ya que la aceptación de un trabajo de duración breve implicaría la salida del programa sin posibilidad de reincorporarse. Con el fin de evitar esta distorsión, el nuevo Gobierno aprobó, a través del Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, convalidado por el Parlamento en septiembre, la reincorporación al PAE de estos participantes en situación de baja temporal[43], que no podían reincorporarse al mismo si bien tenían reconocidos los derechos —se estimaban en algo más de 40.000 personas.

41. Para un tratamiento más general del Real Decreto-ley 28/2018, convalidado y tramitado como Proyecto de Ley, véase el epígrafe 2.2 en este mismo capítulo.
42. Por colocación por cuenta ajena o propia, o pérdida del requisito de rentas o responsabilidades familiares.
43. Real Decreto-ley 8/2018, de 3 de agosto, por el que se modifica el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo.

La inserción y activación de los jóvenes, elemento central en la política activa de empleo

En relación con el colectivo de jóvenes, a lo largo de 2018 no se logró avanzar en la renovación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven para el periodo 2017-2020, si bien desde 2017 existía un compromiso para abordarla y de hecho se había desarrollado un trabajo previo en el marco del diálogo social[44]. Además, como ejercicio previo a su renovación, tampoco se abordó una evaluación de la estrategia en el periodo precedente (2013-2016) con el objetivo de detectar los resultados y las carencias de la misma de cara a su renovación.

Por otro lado, el impulso que se dio en 2017 al Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), en la línea de simplificar los requisitos para ser beneficiario y mejorar la gestión del mismo, parece haber tenido cierto impacto, como refleja la inscripción creciente en el Sistema desde entonces, alcanzando cerca de 1.400.000 inscripciones desde su puesta en marcha.

Con el objetivo de incentivar la activación de los jóvenes inscritos en el SNGJ, la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado incluyó una ayuda económica de acompañamiento —bono de garantía social o bono de formación— para aquellos inscritos que suscribieran un contrato de formación y aprendizaje con una duración mínima de un año y realizasen actividades de formación vinculadas a dicho contrato. Vinculada a esta ayuda, se estableció también una bonificación específica (de 250 euros mensuales durante tres años) para la conversión en indefinidos de estos contratos celebrados con beneficiarios de la ayuda de acompañamiento. No obstante, el Real Decreto-ley 28/2018, anteriormente citado, suprimió esta ayuda y la bonificación vinculada por considerarla escasamente eficaz desde su entrada en vigor en agosto[45].

Además, con el fin de mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del SNE de las acciones dirigidas a los jóvenes[46], el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo[47], atribuyó la coordinación y seguimiento del SNGJ al Consejo General del SNE. El objetivo, en todo caso, es que este, como órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo, asuma la coordinación y soporte para el control de las actividades desarrolladas en el marco de la Garantía Juvenil.

Respecto al funcionamiento del sistema, además, dicha norma precisó la edad para ser beneficiario de acciones derivadas del sistema, mayores de 16 y menores de 30 años,

44. Véase, para un mayor detalle al respecto, el apartado 2.1.2 en este mismo capítulo.
45. Los datos de beneficiarios desde su entrada en vigor en agosto y hasta febrero de 2019 —recogiendo aquellos cuya solicitud se aprobó y que, por tanto, tienen reconocida la ayuda—, ascienden tan solo a 1.791 personas en media mensual.
46. Tal y como se recoge entre los objetivos del Plan de Choque por el Empleo Joven, del que se da cuenta en un apartado posterior.
47. Sobre el Real Decreto-ley 8/2019, véase el epígrafe 2.2 en este mismo capítulo.

frente a su regulación previa en la que el perfil de beneficiarios por edad estaba condicionado a la evolución de la tasa de desempleo del colectivo. Asimismo, se simplificaban los requisitos para la inscripción y se daba flexibilidad a los SPE para gestionar la fecha de la misma, así como la baja del sistema, que se haría de oficio cuatro meses después de cumplir la edad límite.

Aprobación del Plan de Choque por el Empleo Joven

Atendiendo al reto de continuar reduciendo el desempleo juvenil y desarrollar medidas orientadas a este heterogéneo colectivo, el Gobierno aprobó en diciembre de 2018 el Plan de Choque por el Empleo Joven, que abordaba la especial situación de este colectivo en el mercado de trabajo, que encuentra más dificultades tanto para acceder al empleo como para alcanzar la estabilidad en el mismo.

Este Plan, de carácter integral y plurianual para el periodo 2019-2021, tiene como objetivo establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo, haciendo protagonistas a los jóvenes de su inserción laboral y cualificación. Ha sido resultado del trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por otro, abordado en la Mesa de empleo y relaciones laborales. Se ha contado también con la participación de las entidades locales, otras organizaciones sindicales y empresariales, y responsables de juventud, educación y servicios sociales.

Engloba cincuenta medidas (recuadro II-5), agrupadas en los seis ejes de actuación recogidos en la EEAE: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional. Las medidas se han diseñado con un carácter integral, permitiendo su combinación en función del colectivo específico de jóvenes —perfil, características formativas y laborales—. Entre otras, cabe destacar el refuerzo de orientadores, la formación en competencias clave, digitales y lingüísticas, las lanzaderas de empleo, los compromisos de contratación, el retorno de talento y movilidad, las becas y escuelas de segunda oportunidad o el fomento de *start-up* y proyectos TIC, con especial atención al colectivo femenino. Las medidas se han diseñado buscando abordar todos los problemas a los que se enfrenta la población joven, y que se concretan en una baja tasa de participación laboral, elevado desempleo, brecha de género, temporalidad en el empleo e insuficiencia de competencias en relación a los requerimientos del sistema productivo, a los que se unen situaciones especiales de algunos colectivos en riesgo de exclusión.

El Plan tiene una dotación estimada de 2.000 millones de euros, de los cuales 670 millones corresponden a los presupuestos de 2019. No obstante, queda condicionado a las disponibilidades presupuestarias en cada año, de acuerdo a la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno.

RECUADRO II-5. PLAN DE EMPLEO JOVEN 2019-2021

Fines

A. Buscar la mejora de la competitividad y el valor añadido de la estructura productiva española con el objetivo de alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan generar una oferta sustancial de empleo, estable o flexible, sobre la base del desarrollo de sectores de futuro y con alto valor añadido.

B. Fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, que impulse su promoción individual, colectiva y profesional, que se apoye en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social, dotando de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación, ocupándose de los jóvenes del entorno rural y potenciando y reforzando el papel de los Servicios Públicos de Empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa.

C. Desarrollar iniciativas de retorno a la escuela, de apoyo a la formación en competencias estratégicas, a la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de los jóvenes, al fomento de la participación sindical de las personas jóvenes y del asociacionismo empresarial.

Objetivos

1. Establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo.
2. Hacer protagonistas a las personas jóvenes de su proceso de inserción laboral y cualificación.
3. Incrementar la cualificación e inserción laboral dotando a los jóvenes de más competencias profesionales.
4. Fomentar un nuevo modelo económico basado en la productividad y el valor añadido.
5. Dotar a los Servicios Públicos de Empleo de los medios y recursos para prestar una atención adecuada e individualizada.
6. Desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género, combatir la segregación horizontal y la brecha salarial de género.
7. Combatir el efecto desánimo de las personas jóvenes que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar.
8. Se prestará especial atención a colectivos especialmente vulnerables (migrantes, parados de larga duración, abandono escolar, personas con discapacidad, etc.).

Principios rectores

1. Fomentar y actualizar la Formación Profesional.
2. Combatir el abandono escolar temprano y en otros niveles educativos.
3. Garantizar la igualdad real y efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, y por cualquier otra circunstancia de índole personal o social.
4. Impulsar actuaciones para conseguir un mercado de trabajo que ofrezca derechos, estabilidad y promoción laboral, que elimine las desigualdades y que contribuyan a frenar el despoblamiento de los territorios amenazados demográficamente.
5. Garantizar una atención y un proceso de acompañamiento individualizado consolidando en los SPE una red de orientadores.

RECUADRO II-5. PLAN DE EMPLEO JOVEN 2019-2021 *(continuación)*

Principios rectores
6. Generar políticas para segmentos de personas jóvenes con especiales dificultades de inserción.
7. Fomentar la seguridad legal y física del entorno laboral.
8. Promover el autoempleo y el emprendimiento como alternativa laboral.
9. Situar a España dentro de los países con una oferta de empleo competitiva para poder incluirla dentro de las movilidades cualificadas.
10. Mejorar la gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
11. Impulsar y promover la colaboración entre los IISS, CCAA y otras instituciones, especialmente en el ámbito de empleo, educación y servicios sociales.
12. Impulsar la colaboración entre los distintos organismos públicos con competencias en materia de empleo y las universidades.
Metas
Reducir la tasa de paro juvenil (menores de 25 años) hasta el 23,5%, en hombres y mujeres, disminuyendo en 168.000 el número de personas jóvenes menores de 25 años en paro.
Incrementar la tasa de actividad de las personas jóvenes entre 20 y 29 años hasta el 73,5%, aumentando en al menos un punto la tasa de hombres y en al menos tres puntos la de mujeres.
Reducir en un 20% la brecha de género entre hombres y mujeres jóvenes (menores de 30 años) en las cifras de paro registrado.
Incrementar cada año un 15% las contrataciones indefinidas de personas jóvenes, logrando 2.900.000 contrataciones indefinidas durante los tres años de vigencia del Plan.
Conseguir que, al menos, un 43% de las personas jóvenes desempleadas inscritas sin titulación en ESO adquieran mediante formación competencias clave en lengua y matemáticas.
Formar, al menos, un 30% (80.000) de personas jóvenes en competencias lingüísticas.
Lograr que, al menos, 225.000 de las personas jóvenes se formen en competencias digitales, el 75% en competencias básicas y el 25% en competencias superiores.
Formar a un 25% (40.000) de las personas jóvenes en competencias de sectores estratégicos (un 25% del colectivo de personas jóvenes con estudios superiores y de formación profesional).

Fuente: Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

Asimismo, se prevé una evaluación a los 18 meses de funcionamiento del Plan con el objetivo de analizar la eficacia, eficiencia, pertinencia, cobertura y satisfacción de los usuarios, que proporcionará información relevante sobre los resultados de cada medida considerada de forma individualizada, con el objetivo de conocer el número de beneficiarios, pero también los resultados en términos de inserción estable en el empleo.

Aprobación del Plan Reincorpora-t para las personas desempleadas de larga duración

Además del Plan de choque para jóvenes, el Gobierno aprobó en abril de 2019 un Plan específico destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración[48]. Para su elaboración se ha contado con la participación y las aportaciones de algunos ministerios, de las comunidades autónomas, los interlocutores sociales y otras entidades sociales.

Aunque se tratará y valorará con más detalle en posteriores ediciones de esta Memoria, cabe avanzar aquí las líneas principales de este Plan, denominado Plan Reincorpora-t, que tiene carácter trienal (2019-2021) y se configura con dos dimensiones transversales: por un lado, la promoción de actuaciones específicas para la incorporación al mercado laboral de los parados de larga duración y, por otro, actuaciones de carácter preventivo que permitan identificar factores de riesgo y vulnerabilidad de los desempleados —potencialmente vulnerables—, que podrían derivar en situaciones de desempleo de larga duración.

Se vertebra en un conjunto de 63 medidas distribuidas en los seis ejes de actuación recogidos en la EEAE: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, estableciendo, además, objetivos cuantitativos (recuadro II-6).

La financiación estimada del Plan es de 1.313 millones de euros en tres años —la dotación para 2019 se incluyó en el presupuesto—; dotación que supondrá una reorientación de las políticas dirigidas a las personas desempleadas para incidir en un colectivo muy vulnerable y con especiales dificultades de reincorporación laboral.

Estabilidad del Programa de Fomento de Empleo e incentivos al autoempleo

El Programa de Fomento de Empleo registró algunas novedades en 2018, si bien con carácter general se mantuvieron las medidas de estímulo a la contratación, mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social (recuadro II-7).

El Real Decreto-ley 28/2018, ya citado, derogó algunas medidas de fomento de empleo vinculadas a la contratación laboral o ciertos aspectos de su regulación introducidos en los momentos más agudos de la crisis y condicionados a que la tasa de desempleo fuese superior al 15 por 100. Dado que esta tasa se situó por debajo de dicho valor en el tercer trimestre de 2018, se consideró necesario clarificar normativamente su aplicación con el fin de

48. Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, Plan trienal para prevenir y reducir el Desempleo de Larga Duración 2019-2021.

RECUADRO II-6. METAS DEL PLAN REINCORPORA-T

- Reducir la tasa de paro de larga duración sobre población activa en 2,5 por 100, pasando del 6,8 por 100 del cuarto trimestre de 2018 al 4,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2021.
- Reducir a la mitad la actual brecha de género entre hombres y mujeres en PLD, de 11,6 a 5,3 por 100 de diferencia, lo que se traduce en que el PLD de mujeres de 30 años o más pase de representar el 55,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2018 al 52,9 por 100 en 2021, y el de hombres pase del 44,2 al 47,1 por 100.
- Disminuir un 12 por 100 la actual diferencia entre los PLD en demanda de empleo de 24 meses en adelante y los de 12 a 23 meses en demanda de empleo. Se pasaría del 66 por 100 que representaban los PLD de 24 y más meses en el cuarto trimestre de 2018, al 60 por 100, y del 34 por 100 que eran los de 12-23 meses, al 40 por 100. La diferencia pasaría de 32 por 100 a 20 por 100.
- Disminuir la actual diferencia de PLD entre grupos de edad. El 6 por 100 de los PLD eran menores de 30 años, el 25 por 100 tenían entre 30 y 44 años, y los de 45 años y más eran el 69 por 100. El objetivo es reducir en un 25 por 100 la diferencia entre estos dos últimos grupos de forma que los PLD en 2021 con edades entre los 30 y 44 años supongan el 30 por 100 del total, y los de 45 o más, el 63 por 100.

Fuente: Plan Reincorpora-t.

garantizar la seguridad jurídica y evitar la incertidumbre de empresarios y trabajadores sobre la vigencia de estas medidas.

Entre los contratos afectados por esta supresión estaba el contrato indefinido de apoyo a emprendedores, y el contrato para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de treinta años, límite temporal que superaba el límite máximo de edad de veinticinco años establecido inicialmente para el mismo.

Asimismo, se suprimieron los incentivos al empleo que afectaban a los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, el contrato de primer empleo joven o el contrato en prácticas.

Este Real Decreto incluyó, además, una nueva bonificación para la contratación de personas que presten servicios en el hogar familiar, en forma de reducción de cuota del 20 por 100 hasta finales de 2019 y una bonificación del 45 por 100 durante toda la vigencia del contrato.

Por otro lado, el Real Decreto-ley 8/2019 incluyó dos bonificaciones nuevas, vigentes desde el 1 de abril de 2019: la primera, para la conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en contratos indefinidos o contratos fijos-discontinuos, habida cuenta de la elevada temporalidad de este sector, y la segunda, para la contratación

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1]

Tipo de contrato	Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general							
Carácter general	Víctimas de violencia de género y terrorismo			1.500	4 años	Indefinida	Ley 43/2006
	Víctimas de trata de seres humanos			1.500	2 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 centro especial de empleo (relación de carácter especial)		100% cuotas empresariales por todos los conceptos			
	Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del art. 274 Real Decreto legislativo 8/2015, a tiempo completo y de forma indefinida			Bonificación que corresponda según el vigente PFE dependiendo del colectivo: Ley 43/2006 o Ley 3/2012	Según la normativa aplicable del PFE		Ley 45/2002
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			
	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 1-01-2012		Hombres	Reducción de 1.500	3 años		
			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, trata de seres humanos y terrorismo	1.500	4 años		
			Víctimas de violencia doméstica	850			
			Situación de exclusión social	600			

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1] *(continuación)*

Tipo de contrato	Colectivo			Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general							
Conversiones	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)	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	Ley 43/2006
		Conversión de todos los contratos temporales en CEE		100% de la cuota empresarial			
	Conversión de contratos eventuales de trabajadores agrarios en indefinidos o fijos-discontinuos	Trabajadores grupo 1 cotización por bases mensuales y cotización mensual inferior a 1.000 €		Hombres: 40 €/mes (480 €/año) Mujeres: 53,33 €/mes (640 €/año)	2 años	Hasta el 31 de diciembre de 2019	RD-ley 8/2019
		Trabajadores grupo 1 cotización por jornadas reales trabajadas y cotización diaria inferior a 81 €		Hombres: 2 €/día Mujeres: 2,66 €/día			
		Trabajadores grupo cotización 2-11 con base mensual inferior a 1800€ o diaria inferior a 81,82 €		Hombres: cuota resultante no mayor a 88,15€/mes o 4,01€/jornada Mujeres: cuota resultante no mayor a 58,77 €/mes o 2,68 €/jornada			
Indefinido de personas desempleadas de larga duración	Personas desempleadas de larga duración, inscritas en la oficina de empleo al menos 12 meses en los 18 anteriores a la contratación		Hombres	1.300	3 años	Indefinida	RD-ley 8/2019
			Mujeres	1.500			
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€/año. Será bonificación para inscritos en el SNGJ			Ley 3/2012
				Mujeres: reducción de cuota 1.800€/año. Será bonificación para inscritos en el SNGJ			
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 sucontratación como indefinido			Hombres: bonificación 500 €/año			
				Mujeres: bonificación 700 €/año			

RECUADRO II-7. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO[1] *(continuación)*

Tipo de contrato	Colectivo					Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Carácter general									
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 €/año 2.º y 3.er año: 800 €/año	Vigencia del contrato o 3 años en contratación indefinida	Indefinida	Ley 11/2013
	Mayores de 30 años					800 €/año			
Empresas de inserción (temporal o indefinido)	Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados en situación de exclusión social.					1.650 €/año			Ley 44/2007 y Ley 5/2011
	Mayores de 30 años					850 €/año			
Personas que presten servicios en el hogar familiar (incorporadas al Régimen especial de SS a partir de 1/02/2012 (obligación de cotizar se inicia en esa fecha)	Reducción de cuota del 20%						Hasta el 31/12/2019		RD 1620/2011, Ley 40/2003 y RD-ley 28/2018
	Bonificación de la cuota del 45%						Toda la vigencia del contrato		
Contratación temporal	Personas con discapacidad	Contratos formativos	En prácticas y para 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 2ª)
			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
		Contrato temporal fomento del empleo	En general	Varones	Menores 45 años	3.500			
					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, trata de seres humanos o terrorismo					600			
	Trabajadores en situación de exclusión social					500			
Contrato temporal para la Formación y Aprendizaje	Jóvenes desempleados menores de 25 años inscritos en la oficina de empleo, con contrato para la formación y el aprendizaje					Reducción del 100% de la cuota en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores o del 75% en empresas de igual o superior plantilla.			Ley 3/2012

(1) De forma adicional, también existen incentivos a la contratación en ciertas áreas geográficas (Ceuta y Melilla y Canarias), otros dirigidos a colectivos específicos (penados en instituciones penitenciarias y menores en centros de internamiento y personas que presten servicios en el hogar familiar), o en supuestos de contratación por empresas de inserción; así como incentivos al mantenimiento de empleo (de trabajadores mayores, en supuestos de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, empleo selectivo o fijos discontinuos o cambio de puesto de trabajo o función diferente).
Fuente: elaboración propia y SEPE.

indefinida de desempleados de larga duración, con el fin de incentivar su reinserción en el mercado laboral y favorecer su inclusión social. De forma explícita, la norma incluía la evaluación de impacto de estas medidas de fomento del empleo indefinido.

En relación a las bonificaciones para el mantenimiento del empleo, además de las existentes referidas a los trabajadores mayores, el empleo selectivo o el cambio de puesto de trabajo o función diferente por riesgo, la Ley de Presupuestos Generales del Estado 2018[49], recogió, como viene siendo habitual, las bonificaciones para el mantenimiento de empleo a raíz de la prolongación del periodo de actividad en los meses de febrero, marzo y noviembre, de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en actividades vinculadas al sector turístico, comercio y hostelería, consistentes en la bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales por contingencias comunes, desempleo, FOGASA y formación profesional; bonificaciones previstas también para 2019 en el Real Decreto-ley 8/2019 anteriormente citado.

Asimismo, durante 2018 no se produjeron modificaciones en los incentivos al autoempleo, después de las nuevas medidas que habían sido aprobadas en la Ley 6/2017 (recuadro II-8). Tan solo, ya en 2019, el Real Decreto-ley 6/2019[50], introdujo algunas previsiones en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo, en lo referido a los estímulos al autoempleo, con el fin de garantizar los derechos de conciliación a todos los trabajadores autónomos.

Más allá de estas novedades, continúa el debate en torno al papel de las políticas activas de empleo y su evaluación; en especial en el caso de las medidas dirigidas a colectivos específicos, así como la necesidad de realizar mayores esfuerzos para asegurar la efectividad de estas y la oportunidad de introducir cambios y mejoras.

Reforzar la evaluación de las políticas activas de empleo y del desempeño de los servicios públicos de empleo

En los últimos años 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). Además, la Estrategia Española de Activación por el Empleo 2017-2020 incluía diferentes instrumentos de evaluación 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, así como la necesidad de armonizar los servicios para garantizar una calidad similar en todo el territorio.

Como resultado de las recomendaciones de la evaluación de 2016, se impulsó el desarrollo del Programa de intercambio de buenas prácticas y aprendizaje mutuo entre

49. Ley 6/2018, de 4 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
50. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación.

RECUADRO II-8. INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

Colectivo			Cuantía y duración		Normativa
Con carácter general	Trabajadores por cuenta propia que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 2 años inmediatamente anteriores en función de que opten por:	Base mínima de cotización	1-12 meses: reducción de 60 €/mes de la cuota por contingencias comunes (tarifa plana)		Ley 20/2007 y Ley 6/2017
			13-18 meses: reducción del 50%		
			19-21 meses: reducción del 30% 22-24 meses: bonificación del 30%		
			25-36 meses: bonificación del 30% (solo para hombres menores de 30 años y mujeres de 35 años)		
		Base de cotización superior a la mínima	1-12 meses: reducción del 80%		
			13-18 meses: reducción del 50%		
			19-21 meses: reducción del 30% 22-24 meses: bonificación del 30%		
			25-36 meses: bonificación del 30% (solo para hombres menores de 30 años y mujeres de 35 años)		
Discapacitados, víctimas de violencia de género y de terrorismo	Trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, o menores de 35 en el caso de mujeres, que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 2 años inmediatamente anteriores, que opten por:	Base mínima de cotización	1-12 meses: reducción de 60 €/mes de la cuota por contingencias comunes (tarifa plana)		
			48 meses siguientes: bonificación del 50%		
		Base de cotización superior a la mínima	1-12 meses: reducción del 80%		
			48 meses siguientes: bonificación del 50%		
Trabajadores autónomos en periodo de descanso por supuestos de conciliación	Trabajadores autónomos que cesen la actividad por descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento o riesgo durante embarazo o lactancia		100% cuota resultante de aplicar sobre base media que tuviese el autónomo en los 12 meses anteriores al cese	(Período de descanso mínimo de 1 mes)	Ley 20/2007 Ley 6/2017 RD-ley 6/2019
Familiares	Nuevas altas de familiares colaboradores de autónomos		50% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	18 meses	Ley 20/2007
			25% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	6 meses	
Ceuta y Melilla	Trabajadores autónomos en Ceuta y Melilla en ciertos sectores		50% base de cotización por contingencias comunes	Indefinida	
Por conciliación vida personal y familiar vinculada a la contratación	Trabajadores autónomos que permanezcan de alta en el RETA y contraten a un trabajador a tiempo completo o parcial en diferentes supuestos de conciliación (cuidado de menores o familiar a cargo)		100% cuota (50% en caso de contratación a tiempo parcial) por contingencias comunes resultante de aplicar sobre base media del trabajador en los 12 meses anteriores, el tipo de cotización mínimo vigente	Hasta 12 meses con un contrato de duración como mínimo de 3 meses	
Por reincorporación como autónomas	Autónomas que hubieran cesado su actividad por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela y vuelvan a realizar una actividad por cuenta propia en los dos años siguientes a la fecha del cese		60 €/mes	12 meses siguientes a la reincorporación	Ley 20/2007 y RD-ley 6/2019

Fuente: elaboración propia y SEPE.

administraciones en el seno del SNE, cuyo objetivo es favorecer la comunicación y colaboración entre los SPE, compartiendo los desafíos que enfrentan y cómo abordarlos a través de procesos y herramientas que pueden mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de las políticas activas[51].

Además, en 2018 se realizó la segunda evaluación externa por parte de la Red, con el objetivo de analizar la mejora y modernización del desempeño de los servicios públicos de empleo (SPE). El SEPE había implantado el Programa EVADES 2018, cuyo objetivo era realizar el seguimiento de las actuaciones de los SPE autonómicos en relación con los compromisos establecidos en la Agenda de Cambio impulsada por la Red, que incluía proyectos en dos líneas. La primera, orientada a la mejora de la estructura y organización del SNE, con la implementación de la metodología de aprendizaje comparativo de los SPE, la promoción y sistematización de buenas prácticas y las mejoras en la planificación estratégica anual y en la información del gasto en políticas activas. Y la segunda, centrada en medidas operativas concretas para garantizar una calidad mínima de servicios: implementación de sistemas de perfilado estadístico, definición de una herramienta de búsqueda de candidatos, mejora en la gestión de la Garantía Juvenil y desarrollo de una metodología de medición de la satisfacción de usuarios.

El programa EVADES y la Agenda de Cambio han supuesto iniciar un proceso sistemático de reflexión compartida en el marco del SNE sobre las políticas activas. Entre las conclusiones de esta segunda evaluación cabe destacar que se ha logrado intensificar la cooperación entre el SEPE y los SPE autonómicos, valorando positivamente los cambios adoptados como respuesta a la evaluación anterior, que reclamaba mayor comunicación y colaboración. Asimismo, se plantean diferentes recomendaciones en la línea de mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo y el papel desempeñado por los SPE en el marco del SNE (recuadro II-9).

1.3.3. Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2018 fueron 22.220,6 millones de euros, un 3,2 por 100 menos que el año anterior, de los cuales 17.426 (75 por 100) se destinaron a políticas de protección, mientras que el resto, 5.715,5 millones de euros, fueron a políticas activas de empleo.

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

51. Hasta ahora, las jornadas desarrolladas en el marco de este programa se han enfocado en la aproximación de la formación profesional para el empleo a las necesidades del sistema productivo y los instrumentos para gestionar y flexibilizar la oferta formativa, el perfilado de los usuarios de los SPE, cómo medir la satisfacción por los servicios recibidos y el desarrollo del partenariado.

RECUADRO II-9. RECOMENDACIONES DE LA SEGUNDA EVALUACIÓN EXTERNA DE LA INICIATIVA DE APRENDIZAJE COMPARATIVO

- Se valoran los cambios ya implementados y la calidad lograda en la cooperación con los SPE en las comunidades autónomas desde el primer programa EVADES, pero se sugiere la introducción de una planificación coherente de hitos con una definición más precisa de los objetivos, actividades, metas, plazos y responsabilidades, e incluir compromisos claros. Se sugiere la creación de un equipo de cambio dedicado en el SEPE.
- El éxito de los procesos de cambio dependerá de la participación de los SPE autonómicos. Se recomienda un aprendizaje comparativo interno sistemático en base a las experiencias del programa EVADES. Sugieren crear un repositorio de buenas prácticas disponibles en una plataforma compartida y que se podrían utilizar en las oficinas locales, y organizar un intercambio sistemático de experiencias entre oficinas locales.
- Invertir más en el análisis y la investigación del mercado de trabajo, para proporcionar a las comunidades autónomas información sólida sobre qué funciona, para quién y en qué condiciones, para ayudar en la planificación y estrategias de los SPE autonómicos.
- Se sugiere fortalecer el liderazgo del SEPE con formación, seminarios y otros formatos apropiados. Esto ayudaría a difundir los objetivos, contenidos, actividades y beneficios potenciales del programa de reformas desde el SEPE a las oficinas locales a través de los SPE de las comunidades autónomas.
- Introducción de un sistema de gestión del desempeño más adecuado. La reducción de los indicadores clave del rendimiento y el aumento del énfasis en los resultados y en el desempeño (en vez de en una serie de indicadores que supervisan los resultados y las actividades) se sugirió en la primera evaluación externa y el sistema no ha cambiado significativamente. Se sugería también la integración de indicadores apropiados en el sistema de gestión del desempeño, que luego podrían usarse para supervisar el progreso en la implementación del programa de reformas del SEPE. Sin embargo, una condición previa sería la definición de objetivos cuantificados apropiados para medir el progreso del proceso de reforma.
- Fortalecer el papel desempeñado por el SEPE como facilitador de procesos, logrando orientar a nivel regional y local sin interferir activamente en las decisiones estratégicas y en los procesos operativos de sus oficinas regionales y locales.
- Con el objetivo de asegurar una alta calidad en el servicio a todos los usuarios de los SPE, habría que profundizar en la elaboración e implementación de un sistema común de elaboración de perfiles y un sistema de gestión de calidad de los servicios sistemático.
- Elaboración por parte del SEPE de una declaración de objetivos clara y fácil de entender sobre la base de la EEAE, trasladando un enfoque claro a nivel estratégico, que podría comunicarse de forma fácil a las comunidades autónomas, a las oficinas locales del SPE, a los interlocutores y usuarios del SEPE, y al público general.

Fuente: Comisión Europea, *Evaluación externa de la iniciativa de aprendizaje comparativo. Informe de síntesis sobre el segundo ciclo-España*. 2018.

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[52], que permite analizar el gasto consolidado en políticas de empleo.

El gasto en políticas de empleo en España en 2018

El retraso hasta julio en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para 2018 llevó a iniciar el año con la prórroga de los presupuestos del año anterior. Una vez aprobados, el gasto inicial asignado al SEPE para la financiación de la política de empleo fue de 23.220,5 millones de euros, tanto para las políticas activas de empleo como para el gasto en protección por desempleo, lo que suponía una caída del 3,2 por 100 respecto al presupuesto de 2017 (cuadro II-22), en la línea de reducción del presupuesto por el menor volumen de recursos destinado a la protección por desempleo. En todo caso, esta última partida sigue 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.

Los recursos destinados inicialmente a políticas activas aumentaron un 2,5 por 100 respecto al año anterior, hasta los 5.715,5 millones de euros, si bien el presupuesto definitivo se redujo ligeramente hasta los 5.713,2 millones de euros.

Respecto al año anterior, cabe destacar el aumento en la partida de fomento del empleo (5,7 por 100), que alcanzó los 2.615,7 millones de euros, de los que 1.934 millones correspondían a 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 e incluyendo la nueva bonificación por conversión en indefinidos de los contratos de formación y aprendizaje realizados con personas inscritas en el SNGJ beneficiarios de la ayuda de acompañamiento.

Los recursos destinados a bonificaciones a la contratación aumentaron en 2018 un 6 por 100 respecto al año anterior, lo que refleja el objetivo de las políticas activas de disminuir progresivamente los incentivos existentes en forma de reducciones de cuota,

52. 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 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.

CUADRO II-22. PRESUPUESTO DE GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2018
(Gasto corriente, millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

			Políticas activas de empleo									
	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	2,4	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	3,9	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	3,6	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	3,7	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	3,6	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	3,5	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	3,1	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	2,8	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	2,2	24.613,8	2,2
2017	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
2018 (inicial)	17.426,1	0,1	2.611,4	0,2	2.007,7	0,2	1,096,1	0,1	5,715,5	0,5	23.220,5	1,9
2018 (definitivo)	17.426,1	1,4	2.615,7	0,2	2.006,2	0,2	1.091,3	0,1	5.713,2	0,5	23.220,6	1,9
2018 (oblig. reconocidas)	17.304,7	1,4	2.373,6	0,2	1.571,3	0,1	987,4	0,1	4.932,3	0,4	22.316,4	1,8
Variación presupuesto 2018/17		–3,4		5,7		7,7		–11,9		2,5		–3,2

* Incluye prestaciones económicas por cese de actividad.
** Incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, modernización de los SPE y planes y medidas en varios ámbitos. No se incluye la partida de modernización de los SPE ni los gastos comunes.
Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto (2008-2017), y Avance de 2018.

que suponen una minoración de los ingresos previstos en el Presupuesto de la Seguridad Social, convirtiéndolos en bonificaciones, como partida específica incluida en el presupuesto de gasto del SEPE. De hecho, desde 2017 se viene constatando la caída en la cuantía destinada a reducciones de cuota.

Asimismo, los recursos destinados a orientación se mantuvieron en el mismo nivel del año anterior, con una dotación final de 480 millones de euros, de los que una tercera parte, 160,6 millones, se destinaron a la orientación realizada por agencias privadas de colocación y de ellos 51,4 específicamente a la atención a desempleados de larga duración, a los que en total se destinan 258 millones de euros en el Programa de Acción Conjunto para la Mejora de la Atención a las personas paradas de larga duración. Por su parte, la dotación para la modernización de los servicios públicos de empleo fue de 80 millones de euros, de los cuales 20 millones se destinaron de forma específica a la mejora de las oficinas de empleo.

Los recursos inicialmente destinados a formación profesional para el empleo fueron 2.007,7 millones de euros, de los que el 57,6 por 100 se orientaba a la formación de ocupados y el resto a la formación de desempleados. En el presupuesto final, la partida dedicada a la formación de estos últimos se redujo en 1,5 millones de euros.

Por su parte, el programa Prepara se dotó con 75 millones de euros, que se redujeron a 70 en el presupuesto definitivo.

Además, se incluyó una dotación específica de 500 millones de euros destinadas a los jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Si bien el destino de estas medidas era la activación de los jóvenes, estas ayudas se configuraron como una ayuda complementaria para los inscritos en el SNGJ, incluyéndose en la partida de prestaciones por desempleo, pero dado que la medida solo estuvo vigente de agosto a diciembre, en que fue suprimida en el Real Decreto-ley 28/2018 por ineficaz[53], el gasto ejecutado a final de año fue muy reducido, del 3,5 por 100.

El presupuesto definitivo (tras las modificaciones realizadas) asignado al SEPE para política de empleo fue similar al previsto inicialmente, 23.220,6 millones de euros, si bien internamente se produjeron transferencias de crédito entre las distintas partidas de políticas activas de empleo, aumentando principalmente los recursos en oportunidades de empleo y oportunidades de empleo y formación, en detrimento de los planes y medidas que abarcan distintos ejes y la formación para desempleados antes citada.

Por su parte, 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 86,5 por 100, destacando las partidas de oportunidades de empleo y formación, modernización y emprendimiento con grados de ejecución superiores al 97 por 100, seguidos de la formación para desempleados, los planes en varios ámbitos y las oportunidades de empleo que se sitúan en torno al 90 por 100. Por el contrario, el gasto en formación de ocupados registra el menor grado de ejecución, del 68,2 por 100.

Por su parte, el gasto en prestaciones por desempleo en 2018 fue de 17.426 millones de euros (cuadro II-23), de los que tan solo 15 millones se destinaron a prestaciones económicas por cese de actividad. El mayor gasto real respecto al previsto en las prestaciones contributivas, los subsidios por desempleo y, en menor medida, en las cuotas de beneficiarios de prestaciones contributivas, hizo necesario reajustar internamente el total del gasto, aumentando los recursos en estas partidas y minorando los recursos destinados a la renta activa de inserción, ayuda de acompañamiento del PAE y, especialmente, la ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ, cuya dotación inicial pasó de 500 a 27,4 millones de euros. Pero aun así, se registraron insuficiencias en prestaciones contributivas y en el subsidio por desempleo por valor de 125 millones de euros.

El gasto efectivo (obligaciones reconocidas) en 2018 fue de 17.304 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado del 99,3 por 100.

Caben destacar dos partidas con un grado de ejecución muy inferior a lo presupuestado: la prestación por cese de actividad, cuyo grado de ejecución (13,7 por 100)

53. Véase en este mismo capítulo el epígrafe 1.3.2.

CUADRO II-23. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2018
(Millones de euros)

	Presupuesto			Ejecución	
Clasificación gasto	Inicial	Modificación	Actualizado (1)	Obligaciones reconocidas (2)	% ejecución sobre presupuesto (2/1)
Prestaciones a los desempleados	**17.410,9**		**17.410,9**	**17.302,6**	**99,4**
Prestaciones contributivas	7.850,4	391,9	8.242,3	8.242,3	100,0
Subsidio por desempleo	3.468,0	102,0	3.570,0	3.570,0	100,0
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	487,7		487,7	480,8	98,6
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	2.998,9	131,5	3.130,3	3.127,5	99,9
Cuotas beneficiarios subsidio	717,7		717,7	687,6	95,8
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	112,8		112,8	109,9	97,4
Renta Activa de Inserción	979,9	−91,2	888,7	871,6	98,1
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el Empleo	295,6	−61,6	234,0	211,8	90,5
Ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ	500,0	−472,6	27,4	1	3,6
Prestaciones por cese de actividad de autónomos	**15,2**		**15,2**	**2,1**	**13,8**
Prestación económica por cese de actividad	10,2		10,2	1,3	12,7
Cuotas beneficiarios prestación por cese de actividad	3,5		3,5	0,8	22,9
Otros programas	1,5		1,5		
Total	**17.426,1**	**0,0**	**17.426,1**	**17.304,7**	**99,3**

Fuente: SEPE, Avance de liquidación del presupuesto de gastos, 2018.

viene siendo reducido de forma reiterada en los últimos años, y la ejecución residual de la ayuda complementaria vinculada al SNGJ, cuyo presupuesto inicial ya se había reducido, y del que, a final de año, solo había logrado ejecutar el 3,5 por 100[54].

Gasto en política de empleo: España en relación a la Unión Europea

En términos comparados[55], y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2016, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en porcentaje del PIB se situó entre los más elevados de la Unión Europea, 2,3 por 100 frente a un promedio de la Unión Europea del 1,4 por 100[56]; situándose en el mismo nivel que Austria, Bélgica y Holanda, y por detrás de los países que más gastan en política de empleo: Dinamarca, Finlandia y Francia, en el entorno del 3 por 100 (cuadro II-24).

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

54. Cabe recordar aquí que dicha ayuda solo estuvo vigente desde agosto, en que se puso en marcha, hasta diciembre en que la medida fue suprimida.
55. 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.
56. El promedio de la Unión Europea no incluye Reino Unido por no disponibilidad de datos en los últimos años.

a 2016— hace que las apreciaciones realizadas no puedan proyectarse completamente al año en curso.

Analizando por componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran en las políticas de protección, a las que se destinan más de dos terceras partes, y donde destaca España, que es, junto con Finlandia y Francia, el que más destina a estas medidas, dado el elevado volumen de población desempleada. Por el

CUADRO II-24. 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	0,361	0,263	0,817	1,441	0,064	0,152	0,351
Austria	0,181	0,583	1,511	2,275	0,097	0,127	0,379
Bélgica	0,201	0,525	1,581	2,307	0,067	0,093	0,296
Bulgaria	0,029	0,119	0,426	0,574	0,016	0,019	0,076
Chipre	0,031	0,106	0,566	0,703	0,008	0,011	0,054
Croacia	0,062	0,337	0,279	0,678	0,025	0,030	0,051
Dinamarca	0,496	1,451	1,144	3,091	0,234	0,314	0,499
Eslovaquia	0,051	0,205	0,344	0,600	0,021	0,026	0,062
Eslovenia	0,074	0,162	0,494	0,730	0,020	0,030	0,091
España	0,140	0,441	1,724	2,305	0,023	0,030	0,118
Estonia	0,139	0,182	0,453	0,774	0,027	0,047	0,114
Finlandia	0,108	0,838	1,834	2,780	0,095	0,108	0,316
Francia	0,240	0,704	2,038	2,982	0,070	0,093	0,295
Grecia	0,012	0,176	0,521	0,709	0,007	0,008	0,030
Holanda	0,232	0,483	1,666	2,381	0,081	0,119	0,397
Hungría	0,062	0,869	0,237	1,168	0,170	0,183	0,229
Irlanda	0,047	0,401	1,036	1,484	0,048	0,053	0,177
Italia*	0,046	0,417	1,292	1,754	0,036	0,040	0,150
Letonia	0,049	0,142	0,451	0,642	0,015	0,020	0,067
Lituania	0,057	0,241	0,220	0,518	0,031	0,038	0,066
Luxemburgo	0,061	0,655	0,629	1,345	0,104	0,114	0,213
Malta	0,182	0,135	0,110	0,427	0,029	0,067	0,091
Polonia	0,079	0,365	0,244	0,688	0,059	0,072	0,111
Portugal	0,047	0,416	1,202	1,665	0,037	0,041	0,149
R. Checa	0,113	0,246	0,178	0,537	0,062	0,090	0,134
Rumanía	0,039	0,024	0,065	0,128	0,004	0,011	0,022
Suecia	0,236	0,896	0,551	1,683	0,130	0,164	0,244

* Datos disponibles correspondientes a 2015.
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: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

contrario, cinco países, Dinamarca, Hungría, Malta, Polonia y República Checa, destinan más del 60 por 100 de sus recursos a políticas activas de empleo, si bien el volumen de gasto total en porcentaje del PIB no es comparable entre ellos.

Con estos datos disponibles en términos comparados, el gasto destinado a la política de protección contra el desempleo en España fue el 74,8 por 100 del total en 2016, lo que supuso un 2 por 100 menos que el año anterior, mientras que el porcentaje dedicado en la Unión Europea absorbía el 59,1 por 100 del total[57]. En cambio, el porcentaje destinado a políticas activas (25,2 por 100) quedaba por debajo del de la Unión Europea (40,9 por 100), y se alejaba bastante del realizado por los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, como Suecia (67,2 por 100) y Dinamarca (63 por 100), seguidos de otros que, con un menor volumen de gasto destinan mayor proporción a las políticas activas, como Hungría (79,8 por 100), República Checa (66,9 por 100) o Polonia (64,5 por 100)[58].

Lo anterior refleja el esfuerzo realizado en la atención al problema del desempleo; tras los momentos más agudos de la crisis, en que el gasto se concentró con carácter general en las políticas de protección —en 2012 un 64,9 por 100 se destinaba a medidas de protección—, la situación en los mercados de trabajo europeos ha mejorado al hilo de la recuperación económica, permitiendo un reequilibrio entre los distintos componentes de la política de empleo y asignando mayores recursos a las políticas activas. De hecho, como se ha analizado anteriormente, algunos de estos países rozan el pleno empleo, como República Checa, Hungría y Polonia, con tasas de paro inferiores al 4 por 100.

Analizando la estructura del gasto en políticas activas, se observan algunas diferencias respecto a la estructura para el promedio de la Unión Europea y para el promedio de los tres países que realizan un mayor esfuerzo en relación a la población desempleada —Dinamarca, Austria y Holanda—. En España, un 43 por 100 del total de recursos de políticas activas se dedica a servicios de mercado de trabajo —intermediación, orientación y seguimiento— (24 por 100) y formación (19 por 100), por debajo del gasto realizado en la Unión Europea (55,5 por 100) y en los tres países que mayor gasto en política de empleo realizan (48,5 por 100) (cuadro II-25).

Por otra parte, el peso relativo de las medidas de creación directa de empleo y apoyo al empleo y al emprendimiento concentra en España un 43,5 por 100 del gasto, mientras que solo absorbe el 27,3 por 100 de los recursos en la Unión Europea y el 14,5 por 100 en el promedio de los tres Estados miembros que más gastan. Esto refleja el mayor peso de los incentivos al empleo y al emprendimiento, como consecuencia de las medidas de estímulo introducidas en España en los últimos años.

57. Los datos para el conjunto de la Unión Europea deben ser considerados con cautela, dado que se han calculado como promedio del conjunto de Estados miembros por falta de disponibilidad de datos agregados desde 2012.
58. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo.

CUADRO II-25. COMPOSICIÓN DEL GASTO EN POLÍTICAS DE EMPLEO, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2016
(Porcentajes)

	España		Promedio UE[1]		Promedio tres países que más gastan[2]	
Categorías de gasto	% respecto al total	% respecto al tipo de medidas	% respecto al total	% respecto al tipo de medidas	% respecto al total	% respecto al tipo de medidas
1. Servicios de mercado de trabajo	6,1	24,1	11,4	30,7	10,6	26,8
2. Formación	4,8	19,0	9,3	24,9	8,6	21,7
3. Incentivos al empleo	2,6	10,2	4,1	11,0	3,7	9,4
4. Integración de discapacitados	3,4	13,4	6,3	17,1	14,7	37,0
5. Creación directa de empleo	4,2	16,9	4,9	13,1	1,9	4,7
6. Incentivos a la creación de empresas	4,1	16,4	1,2	3,2	0,2	0,4
Total medidas activas (1-6)	**25,2**	**100,0**	**37,2**	**100,0**	**39,6**	**100,0**
7. Mantenimiento de ingresos y apoyo	73,8	98,6	58,0	92,4	56,2	93,0
8. Prejubilaciones	1,0	1,4	4,8	7,6	4,2	7,0
Total medidas pasivas (7-8)	**74,8**	**100,0**	**62,8**	**100,0**	**60,4**	**100,0**
Total	**100,0**		**100,0**		**100,0**	

(1) Promedio de gasto en la Unión Europea sin incluir Reino Unido ni Italia por no disponibilidad de datos desagregados.
(2) Promedio de gasto en los tres países que más gastan en política de empleo por punto de tasa de paro: Dinamarca, Austria y Holanda.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Asimismo, cabe destacar el menor gasto en España, en términos comparados, en medidas orientadas a las personas con discapacidad, un 13,4 por 100, frente a la Unión Europea (17 por 100) y, sobre todo, frente al promedio de los tres países que más gastan (37 por 100).

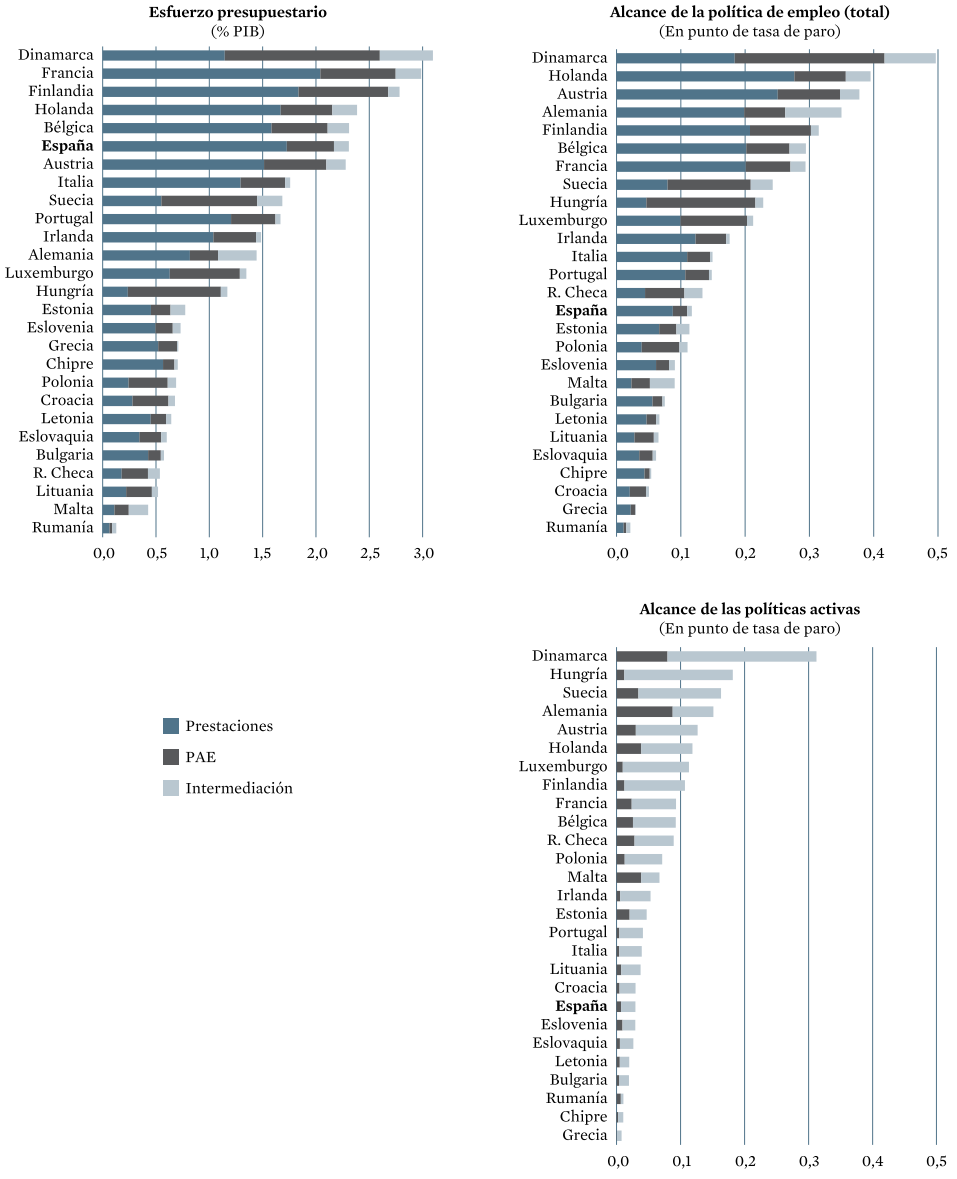
Alcance del gasto realizado en relación al volumen de desempleo

En todo caso, para apreciar de forma completa el papel que desempeña la política de empleo y, en particular, las medidas de activación, es necesario valorar, además del esfuerzo financiero en términos absolutos, el alcance de estas medidas; es decir, el gasto en relación al nivel de paro de cada país, lo que permite obtener una dimensión más ajustada del mismo. Para ello, se recurre al análisis del gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro.

Así, si bien los recursos destinados al conjunto de la política de empleo en España son de los más elevados de la Unión Europea, el alcance de estos sobre la población desempleada es menor al de otros países que, comparativamente, dedican menores recursos. De ahí que, a pesar de que atender a un elevado volumen de desempleo ha derivado en un mayor esfuerzo presupuestario, el alcance de la política de empleo ha sido limitado.

Esta situación se agudiza en el caso de las políticas activas, donde ya se parte de un gasto mucho menor al realizado en otros países, y además el alcance sobre el volumen de desempleados, es decir, el gasto en políticas activas por desempleado, es aún menor que al considerar el conjunto de la política de empleo (gráfico II-16).

GRÁFICO II-16. ESFUERZO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2016



Nota: datos de Italia correspondientes a 2015.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

1.3.4. Servicios y programas de políticas activas

El balance de las políticas activas de empleo en términos de resultados e impacto 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. De ahí que en este apartado se aborde el desarrollo de las actuaciones en

el ámbito de las políticas activas en 2018, muchas de ellas 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 cuantitativos relacionados con las acciones desarrolladas, lo que ofrecería una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. Como se ha señalado anteriormente, y con el objetivo de obtener resultados significativos sobre las medidas implantadas, sería necesario intensificar los esfuerzos para fomentar la cultura de la evaluación como parte de un ejercicio sistemático y continuo en el tiempo.

Intermediación laboral

La intermediación laboral comprende las actuaciones de orientación y asesoramiento y casación entre trabajadores y puestos de trabajo ofertados por las empresas, maximizando las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo.

Esta función de intermediación tradicionalmente era realizada por los servicios públicos de empleo a los que desde hace unos años se une el sector privado, 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.

El recurso a las oficinas de empleo, públicas y privadas, como método de búsqueda es, por lo general, mucho menor que otro tipo de métodos informales. Un estudio reciente basado en la explotación de los datos disponibles sobre métodos de búsqueda en la Unión Europea permite concluir algunas apreciaciones al respecto[59]. Tan solo cuatro Estados miembros utilizan las oficinas públicas de empleo como principal método de búsqueda. España comparte este patrón, siendo los métodos informales —entre otros, preguntar a amigos, familiares, contactos directos con empresas o consultas de ofertas en medios de comunicación— los utilizados por más del 75 por 100 de los desempleados, frente a las oficinas de empleo, utilizadas por cerca del 25 por 100. Se constata el diferente perfil de los usuarios de los distintos métodos, observándose cierto sesgo hacia los colectivos con mayores problemas de empleabilidad y, por tanto, más dificultades de inserción; los usuarios mayoritarios de las oficinas públicas de

59. Cueto, B., y Suárez, P. (2018): «Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo», en *Ekonomiaz,* núm. 93: «Servicios Públicos de Empleo. Análisis y Perspectivas». El Reglamento Unión Europea 1897/2000 obligó en todas las encuestas nacionales de fuerza de trabajo en la Unión Europea al cambio en la definición de persona desempleada, distinguiendo los siguientes métodos de búsqueda de empleo: formales —contacto con una oficina pública o privada de empleo— e informales, que engloban el resto de métodos e incluye, entre otros, el contacto directo con empresas, consulta a amigos, familiares, sindicatos, etc., publicar o responder anuncios, estudiar anuncios, hacer entrevistas o exámenes, búsqueda de medios y equipos, y de permisos o financiación para establecerse por su cuenta, y otros métodos. También se incluyen como métodos las situaciones de espera de resultados de una solicitud de empleo o de una oposición y la llamada de la oficina de empleo pública. Véase Memoria CES 2001, págs. 238, 241-242.

empleo son, por lo general, personas de mayor edad, con bajo nivel de cualificación, trayectorias laborales inestables o carentes de experiencia laboral, mientras que los jóvenes tienden a utilizar los métodos informales y las oficinas privadas de empleo, sobre todo a través de redes sociales.

En todo caso, con independencia de cómo se realice la búsqueda de empleo, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público[60] 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, una parte importante 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.

El objetivo es lograr una mayor efectividad en la atención de los desempleados y su inserción laboral, y con este fin se plantea la necesidad de contar con perfiles individualizados de cada demandante de empleo que permita orientar adecuadamente la atención de los SPE. Esto supone también incrementar la dotación de medios y recursos, financieros, técnicos y humanos[61], y garantizar la eficiencia en el uso de dichos recursos. A este respecto, tanto las recomendaciones de la Comisión Europea como de la OCDE han señalado la necesidad de aumentar los recursos en los SPE para profundizar en su capacidad de actuación y efectividad sobre las empresas y los trabajadores y, en particular, los desempleados[62].

A este respecto, en el marco de la colaboración impulsada en los dos últimos años entre el SEPE y los SPE autonómicos, se está desarrollando una herramienta común de evaluación de perfiles que se pueda implantar en todo el territorio, que combine una evaluación estadística y cualitativa de los demandantes de empleo (itinerario personalizado, acciones en las que ha participado y resultados obtenidos), segmentando a los usuarios con el fin de lograr un mejor ajuste entre oferta y demanda. Ello permitiría, además, orientar los recursos hacia los demandantes de manera más efectiva, en función de las necesidades específicas de cada uno de ellos: un apoyo más intensivo a aquellos de más difícil inserción o reinserción laboral (desempleados mayores o de larga duración, o colectivos en riesgo de exclusión, entre otros) y herramientas de casación digital —búsqueda de empleo para los demandantes y búsqueda de candidatos para los empleadores— para aquellos que se encuentran más cercanos al mercado laboral.

60. Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
61. El Sistema Nacional de Empleo cuenta con un total de 26.000 efectivos, de los que a finales de 2018 pertenecían al SEPE 8.224 y de ellos el 65,4 por 100 estaban en la red de oficinas.
62. Véase a este respecto Comisión Europea, *Informe sobre España 2019,* SWD (2019) 1008 final, de 27 de febrero de 2019, y OCDE, *Estudio Económico de España, 2018,* noviembre de 2018.

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos[63] reflejan que durante 2018 se enviaron más de tres millones de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso un aumento del 20,3 por 100 (525.000 más) respecto al año anterior (cuadro II-26). No obstante, el número de vacantes gestionadas por los SPE sigue siendo reducido; 3,1 por 100 en 2017, frente a la media comunitaria del 10 por 100. Además, los desempleados españoles tienden a recurrir menos a los SPE en comparación al resto de Estados miembros (un 24,6 por 100 en 2017 frente al 46,2 por 100 de la UE-28)[64].

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 (39,7 por 100) se concentraron, en una proporción similar, en los mayores de 45 años y en las mujeres. La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación en casi un 10 por 100 de los casos. El 74,3 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones.

Por colectivos, las mujeres concentran el mayor número de colocaciones (51 por 100), seguidas de los trabajadores mayores de 45 años (46,9 por 100) y más alejados de los menores de 30 años (21 por 100). Asimismo, cabe señalar el mayor porcentaje de éxito en las colocaciones entre los no beneficiarios de prestaciones, 11,7 por 100 frente al 6,1 por 100 de los que sí las reciben.

Además de la intermediación laboral, los SPE asumen la realización de servicios y programas con los demandantes de empleo orientados a la mejora de la empleabilidad, con el objetivo de favorecer su inserción en el mercado laboral. La información disponible respecto a la actuación de los SPE en el ámbito de las políticas activas es insuficiente, y en muchas ocasiones carece de la fiabilidad necesaria para poder realizar una evaluación de la gestión realizada en términos de eficacia (cuadro II-27). En cualquier caso, sí se pueden realizar ciertas apreciaciones en términos absolutos. Más de tres millones y medio 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. El número de servicios iniciados fue mayor a los cinco millones, de los que casi un 70 por 100 fueron acciones de orientación e información profesional para el empleo que beneficiaron a más de 3,3 millones de personas distintas; mayormente mujeres.

En todo caso, 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.

63. Según la EPA, tan solo el 2,1 por 100 de los asalariados reconoció en 2017 la participación de una oficina de empleo pública en la obtención de su empleo actual.
64. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019,* SWD (2019) 1008 final, de 27 de febrero de 2019.

CUADRO II-26. OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2018

	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación					
	A beneficiarios de prestaciones		A no beneficiarios de prestaciones		Total		A beneficiarios de prestaciones		A no beneficiarios de prestaciones		Total	
Colectivos	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
A mujeres	560.536	45,4	943.812	50,2	1.504.348	48,3	39.086	51,5	111.502	50,8	150.588	51,0
A menores de 30 años	151.908	12,3	413.476	22,0	565.384	18,1	8.928	11,8	53.012	24,2	61.940	21,0
A mayores de 45 años	616.683	49,9	760.751	40,4	1.377.434	44,2	43.141	56,9	95.413	43,5	138.554	46,9

	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación								
	Beneficiarios de prestaciones		No beneficiarios de prestaciones		Total		Beneficiarios de prestaciones			No beneficiarios de prestaciones			Total		
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	% éxito	Valor	%	% éxito	Valor	%	% éxito
Pro Memoria: núm. demandantes totales con envíos	1.235.996	39,7	1.881.050	60,3	3.117.046	100,0	75.838	25,7	6,1	219.500	74,3	11,7	295.338	100,0	9,5

Fuente: SEPE.

CUADRO II-27. SERVICIOS INICIADOS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO CON LOS DEMANDANTES DE EMPLEO, 2018

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	1.539.774	1.851.578	923.040	1.374.445	3.482.288	3.391.352
	Orientación para el autoempleo	34.951	42.067	16.486	29.706	77.326	77.018
	Formación	171.258	216.266	109.822	120.715	392.887	387.524
	Fomento	93.602	103.046	34.576	101.208	198.348	196.648
	Acciones de movilidad transnacional	55	47	69	11	102	102
	Programas con servicios PNAE	40.675	31.751	17.767	30.878	73.690	72.426
	Personas con itinerarios iniciados	344.548	477.242	216.165	367.328	826.686	821.790

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: SEPE.

La colaboración con las agencias privadas de colocación en la intermediación laboral

Como se ha venido señalando en las últimas ediciones de esta Memoria, los problemas de transparencia en el seguimiento y difusión de esta colaboración por parte de los servicios públicos de empleo deriva en la ausencia de datos completos y detallados sobre la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, lo que impide dimensionar y valorar adecuadamente la intermediación laboral privada, así como el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Ambos aspectos llevan a recomendar nuevamente la importancia de subsanar estas carencias en las estadísticas oficiales, de forma que se pueda contar con una información detallada y suficiente sobre los perfiles de las personas atendidas para valorar adecuadamente la actividad de intermediación en su conjunto.

En todo caso, la información disponible permite señalar que, desde 2014, las agencias privadas de colocación han firmado 642 convenios con los SPE —central y autonómicos— para realizar actividades de intermediación. Como resultado de esta colaboración se han enviado 458.225 personas, de las que se ha atendido tan solo a la mitad (228.326). Dado que, en última instancia, el SEPE es la administración responsable de la atención a estos demandantes, sería conveniente profundizar en los factores que motivan esta baja atención, en torno a la mitad, de los potenciales beneficiarios y, en todo caso, mejorar las prácticas para desarrollar la colaboración público privada.

Entre las actuaciones desarrolladas se distinguen el envío directo de ofertas, la información, la orientación y la formación. De forma mayoritaria, las acciones realizadas se han centrado en la información sobre ofertas de empleo (que supone más del 50 por 100 de las actuaciones realizadas) y la orientación, que supone casi un tercio del total, seguidas del envío directo de ofertas —casi 170.000— y, de forma residual, acciones formativas.

CUADRO II-28. COLABORACIÓN DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN, 2018
(Datos acumulados desde septiembre de 2014 hasta febrero de 2019)

Participación de las ACC		Acciones	Personas
Convenios suscritos		642	
Enviadas desde los SPE			458.225
Atendidas por ACC			228.326
Acciones desarrolladas	Oferta	169.140	
	Información	688.113	
	Orientación	411.209	
	Formación	49.142	
Resultados	Colocaciones	25.057	23.571
	Personas distintas colocadas		19.304

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

El principal efecto de esta colaboración debe ser la inserción en el mercado laboral y, en este sentido, los resultados sobre las colocaciones verificadas[65] arrojan 19.304 personas distintas colocadas desde el inicio de esta colaboración, lo que supone un 8,5 por 100 de las personas atendidas en este periodo. 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.

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. De hecho, la utilización de los incentivos al empleo con carácter general no logra conseguir el impacto esperado en el empleo, siendo necesario focalizar dichos incentivos en colectivos específicos (jóvenes, mayores y desempleados de larga duración) que tienen mayores dificultades de inserción y reinserción laboral.

En 2018 se realizaron 306.933 contratos bonificados, un 1,7 por 100 más que el año anterior; de ellos, casi un 70 por 100 fueron temporales, siendo el resto contratos indefinidos que crecieron un 4,2 por 100 respecto a 2017 (cuadro II-29).

Así, el esquema de incentivos al empleo en España se concentra, principalmente, 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 42 por 100 para personas con discapacidad. En cambio, los estímulos a la contratación indefinida ocupan un peso reducido en el total de la contratación bonificada; correspondiendo dos terceras partes a indefinidos iniciales y un 25 por

65. Para que se pueda considerar un resultado positivo, el empleo debe mantenerse durante al menos seis meses a tiempo completo en un periodo de ocho meses.

CUADRO II-29. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2018

	Contratos indefinidos										
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total		
Total de contratos	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	% total	% mujeres
Según colectivos de objeto de bonificación											
Maternidad, adopción, acogida y riesgo							108.615	54,5	108.615	37,7	74,1
Otras interinidades							870	0,5	870	0,3	72,0
Personas con discapacidad	1.431	2,3	11.619	100,0	10.815	37,6	91.313	42,0	115.178	36,0	39,9
Trabajador en riesgo de exclusión social	275	0,6					2.903	1,3	3.178	1,0	62,6
Victimas violencia/terrorismo	269	0,4					879	0,3	1.148	0,3	96,9
Trabajador en empresa de inserción	9	0,0					1.869	0,7	1.878	0,5	46,5
Jóvenes 16-30 años emp. <50 trabajadores	26.078	46,9							26.078	9,1	48,3
Mujeres 16-30 subrep. emp. <50 trabajadores	105	0,1							105	0,0	100,0
Mayores 45 años emp. <50 trabajadores	27.949	48,1							27.949	9,4	44,8
Mujeres > 45 subrep. emp. <50 trabajadores	365	0,5							365	0,1	100,0
Incorp. <30 años a cooperativas/SAL	68	0,1							68	0,0	57,4
Incorp. <30 años exclusión social empresas inserción	2	0,0					289	0,1	291	0,1	35,1
Indef. primer empleo joven ETT	60	0,1							60	0,0	40,0
Indef. proced. ctos. pract. ETT (RDl-16/2013)	38	0,1							38	0,0	50,0
Familiar de trabajador autónomo	5.033	0,7							5.033	0,1	53,3
Formación SNGJ RDL 6/2016							3.182	0,6	3.182	0,4	54,4
Conv. indef. Ley 43/2006					301	1,1			301	0,1	73,8
Conv. indef. Ley 3/2012					11.236	42,4			11.236	3,3	49,1
Conv. indef. Ley 11/2013					55	0,2			55	0,0	34,5
Conv. indef. RDL 6/2016					1.305	18,7			1.305	1,5	44,4
Total	**61.682**	**19,5**	**11.619**	**3,5**	**23.712**	**7,9**	**209.920**	**69,1**	**306.933**	**100,0**	**54,6**
Pro memoria 2017	**58.810**		**10.678**		**23.663**		**208.604**		**301.755**		

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

100 a conversiones, y beneficiando mayoritariamente a trabajadores jóvenes y a mayores de 45 en respuesta a los incentivos al empleo existentes. De hecho, dentro de los incentivos a la contratación indefinida ocupa mayor peso la contratación realizada a través del contrato específico de apoyo a emprendedores, que en 2018 supuso cerca de 300.000 contratos indefinidos, frente a la contratación inicial del Programa de Fomento que supuso 61.200 contratos.

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 como el mínimo exento de cotización y la tarifa plana. Esta última fue introducida en 2013 con el objetivo de favorecer la iniciativa emprendedora y fue ampliada con las medidas aprobadas en 2017 en relación

con el trabajo autónomo[66]. Los datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social reflejan que, durante 2018, 194.223 trabajadores autónomos se han beneficiado de esta tarifa. En todo caso, no hay que obviar que esta se ha convertido en una medida de carácter general que, al igual que tradicionalmente se ha venido observando en las bonificaciones a la contratación, termina perdiendo eficacia si no se focaliza en colectivos específicos.

Contrato de apoyo a emprendedores

En 2018 se celebraron 290.567 contratos de apoyo a emprendedores, lo que supuso casi un 18 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. Del total de contratos realizados, el 38,1 por 100 se realizaron con jóvenes menores de 30 años.

Si bien esta modalidad contractual fue suprimida a partir de 2019, el recurso creciente a este contrato hasta entonces se refleja también, al hilo del estudio de la contratación realizado anteriormente, en relación al total de contratos indefinidos iniciales a tiempo completo realizados, dado que los contratos de apoyo a emprendedores formalizados supusieron un 36,4 por 100 de estos (cuadro II-30).

CUADRO II-30. CONTRATO DE APOYO A EMPRENDEDORES
(Desde febrero de 2012 hasta marzo de 2019)

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
2018	5.285	2.163	30	283.089	290.567	797.886
Distribución por edades						
Menores de 30 años	5.285	319	30	105.145	110.779	
31-44 años		214		103.031	103.245	
45 años o más		1.630		74.913	76.543	
Δ 2017/2018	–11,18	–10,95	7,1	18,7	17,72	15,30
Total periodo	**34.055**	**19.678**	**604**	**1.051.379**	**1.105.706**	**3.993.592**

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

66. En enero de 2018 entró en vigor la Ley 6/2017, de Reformas urgentes del trabajo autónomo, que incluía la extensión a un año de la cuota reducida de 50 euros, que hasta entonces tenía una duración de seis meses. Véase, para un mayor detalle, Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.2.

La evolución de este contrato desde su puesta en marcha refleja un aumento continuado, habiéndose realizado más de un millón de contratos desde 2012 que llegan a representar algo más del 25 por 100 del total de los contratos indefinidos realizados en todo el periodo. Más allá de la posibilidad que establecía este contrato para disfrutar de deducciones fiscales y bonificaciones en determinados casos, que han afectado de forma residual a tan solo un 5 por 100 del total, parece que, como se ha señalado en Memorias anteriores[67], el recurso a este contrato para emprendedores se ha vinculado en su mayoría a algunas características como la posibilidad de 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.

Capitalización de las prestaciones por desempleo

Los datos correspondientes a 2018 sobre capitalización de la prestación por desempleo, que flexibiliza el cobro de las prestaciones por desempleo cuando se plantea iniciar una actividad de emprendimiento, refleja, continuando con la tendencia de los años previos, el recurso cada vez menor a esta medida (cuadro II-31). En 2018 la caída fue del 14,4 por 100, frente a la del 23,5 por 100 sufrida el año anterior. Asimismo, respecto al año anterior han aumentado en torno al 15 por 100 tanto el importe medio capitalizado por trabajador, de 5.853 a 6.727 euros, como el número medio de días capitalizados, de 212 a 245.

CUADRO II-31. CAPITALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, 2018

			2018	2017	
Conceptos	**Capitalización inicial total o parcial de la prestación**	**Capitalización para el pago de la cotización**	**Total capitalización**	**Total capitalización**	**Variación anual**
Autónomos con discapacidad	36	45	73	106	–31,1
Autónomos	32.105	44.502	70.715	83.659	–15,5
Socios de cooperativas	2.209	1.301	3.156	3.031	4,1
Socios de sociedades laborales	335	1.274	1.553	1.952	–20,4
Entidad mercantil	3.600	0	3.600	3.620	–0,6
Total	**38.285**	**47.122**	**79.097**	**92.368**	**–14,4**
Número medio de días capitalizados	395	91	245	212	15,6
Importe medio líquido capitalizado por trabajador (en euros)	10.588	2.689	6.727	5.853	14,9

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.

67. Véase a este respecto Memorias CES 2016 y 2017, capítulo II, epígrafe 1.3.3.

Programas de activación vinculados a la protección por desempleo: Prepara y PAE

En relación con el programa Prepara, en 2018 se registraron 17.349 nuevas incorporaciones. Esta cifra supuso una gran caída, de casi la mitad de las registradas el año anterior, continuando con la tendencia de continuo descenso de la que se ha venido dando cuenta en Memorias anteriores, pero coincidente también con la finalización del programa el 30 de abril, después de la reactivación extraordinaria del mismo acordada en octubre de 2017[68] (gráfico II-17). De ahí que a partir de entonces los datos se refieran a los perceptores de derechos ya reconocidos hasta su finalización.

Dos terceras partes del total de altas correspondieron a mujeres y más de la mitad, como se ha venido observando a lo largo de todo el Programa, a personas entre 25 y 45 años. Respecto a la efectividad en términos de inserción, durante 2018 lograron reincorporarse al mercado laboral 5.508 desempleados, lo que supuso un 31,7 por 100 del total de altas realizadas durante el año.

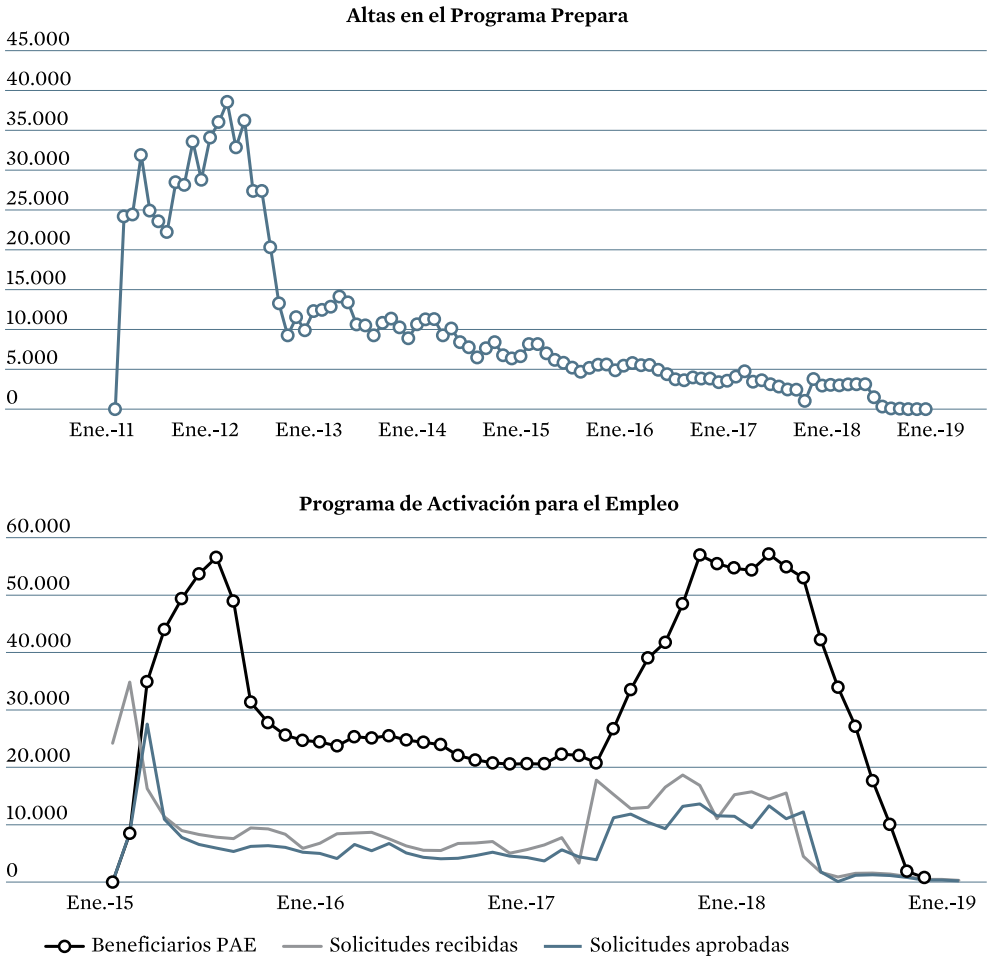
El balance desde su puesta en marcha arroja que casi un millón de personas se han beneficiado del Prepara, con una participación bastante igualada entre hombres y mujeres, aunque en los últimos años un mayor número de solicitudes aprobadas ha beneficiado a estas últimas.

Por su parte, en 2018 se presentaron 73.959 solicitudes para el Programa de Activación para el Empleo (PAE), de las que se aprobaron 64.057. Dado que el programa finalizó también en abril, las solicitudes tanto presentadas como aprobadas se concentraron mayoritariamente en el primer cuatrimestre del año, cayendo rápidamente desde entonces, si bien la caída fue más lenta en el caso de las solicitudes aprobadas, ya que muchas se correspondían con solicitudes de meses anteriores pendientes de resolver. Además, la reincorporación de beneficiarios en situación de baja temporal, posible a partir de agosto, reactivó la aprobación de nuevas solicitudes en los meses siguientes[69].

Así, desde la puesta en marcha del PAE y hasta febrero de 2019, se recibieron 454.874 solicitudes, que se resolvieron prácticamente en su totalidad. De las solicitudes tramitadas, se aprobaron favorablemente 323.929 beneficiarios, que han recibido la prestación económica de 426 euros mensuales (el 71,4 por 100), y se rechazaron 100.603 (22,2 por 100), quedando pendientes de resolución 29.250, aunque en su mayoría han pasado la fase previa de análisis y están pendientes de definición del itinerario de inserción (gráfico II-17). Además, 59.471 beneficiarios obtuvieron una colocación en los doce

68. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.2.
69. Dado que el Programa de Activación para el Empleo finalizó el 30 de abril de 2018, el número de beneficiarios se refiere a aquellos con derechos reconocidos antes de esta fecha, así como aquellos reincorporados al programa tras una situación de baja temporal a través del Real Decreto-ley 8/2018. Véase en este mismo capítulo, apartado 1.3.2.

GRÁFICO II-17. EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PREPARA Y DE ACTIVACIÓN PARA EL EMPLEO
(Desde la puesta en marcha y hasta febrero de 2019)



Fuente: SEPE.

meses siguientes a su incorporación al Programa, y de ellos un 13 por 100 compatibilizaron el trabajo por cuenta ajena con la prestación económica.

Al cierre de esta Memoria no se dispone de información desagregada sobre los beneficiarios del subsidio extraordinario por desempleo, aprobado en julio. De hecho, la información disponible sobre altas de beneficiarios referida al subsidio por desempleo para 2018 —99.489 personas— engloba conjuntamente tanto aquellos beneficiarios del subsidio extraordinario, aproximadamente 18.000, como los del Prepara y del PAE[70].

70. Véase, para un mayor detalle, en esta Memoria, el capítulo III, apartado 5.6.

Desarrollo de la Garantía Juvenil

Tras los cambios normativos operados en el funcionamiento del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en 2016[71], cuyos efectos se reflejaron en 2017 con un crecimiento en el número de solicitudes e inscripciones, en 2018 se mantuvo un ritmo de crecimiento más constante. A lo largo del año se presentaron 380.973 nuevas solicitudes, que supuso un 61,5 por 100 de las aprobadas el año anterior (618.985). De ellas se aprobaron 343.142 solicitudes[72], el 90 por 100 de las presentadas. Asimismo, se realizaron más de 140.000 atenciones, principalmente de carácter formativo, que beneficiaron a más de 106.000 jóvenes (cuadro II-32).

Desde la puesta en marcha del programa y hasta marzo de 2019, último dato disponible, se han presentado un total de 1.522.341 solicitudes de inscripción al registro[73], de las que se han resuelto casi el 99 por 100, y se han aprobado el 96,4 por 100, resultando 1.450.190 inscripciones (gráfico II-18). De forma acumulada, a final de 2018 estaban inscritos en el registro 1.350.000 jóvenes.

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. A este respecto, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2019, anteriormente citado[74], y por el que se atribuye al Consejo General del SNE la coordinación y seguimiento del SNGJ, puede contribuir a este objetivo.

En los últimos años se viene constatando un impulso progresivo a la formación dual, que 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[75]. Si bien el acceso a la formación dual puede ser doble, bien a través de la beca formativa o bien del contrato para la formación y el aprendizaje, parece ser la primera la opción mayoritaria. Con el fin de buscar una explicación a esta situación, se analiza la evolución del contrato para la formación y el aprendizaje.

La formación dual y el contrato para la formación y aprendizaje

En 2018 el número de contratos de este tipo registrados fue de 52.803, lo que supuso un aumento del 9,3 por 100 más que el año anterior, pero lejos de las cifras

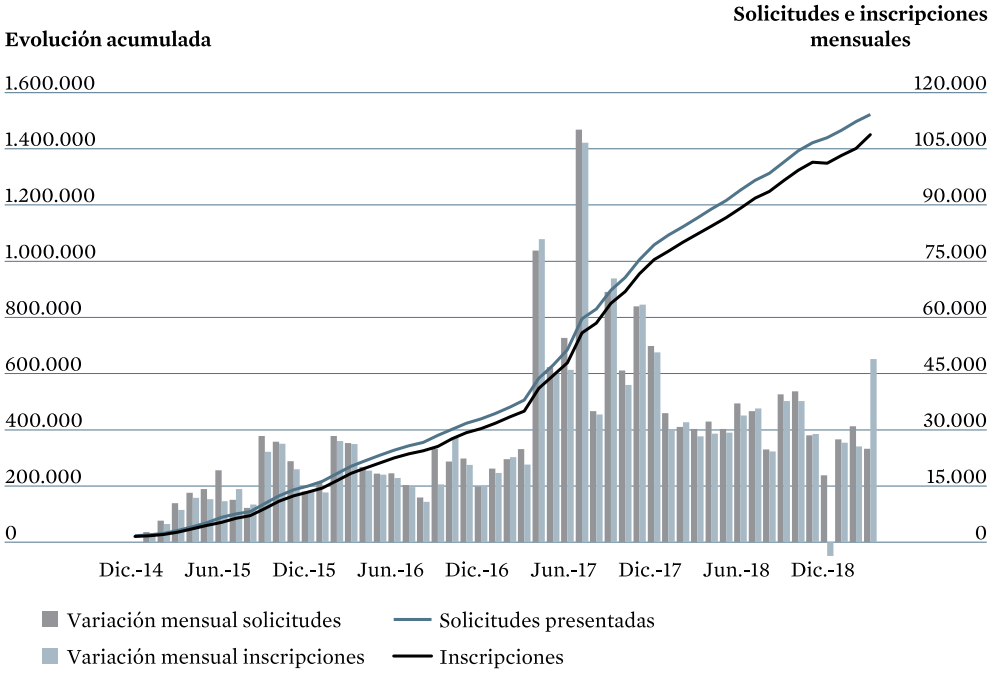
71. La aprobación del Real Decreto-ley 6/2016, entre otras cuestiones, simplificó los requisitos para los beneficiarios, facilitando su acceso al programa y mejorando la gestión del mismo. Véanse Memorias CES 2016 y 2017.
72. Si se incluyen los datos de inscripción retroactiva a lo largo de 2019 de solicitudes presentadas en 2018, la cifra sería, de acuerdo con los últimos datos proporcionados por el SEPE para esta Memoria, 432.729 jóvenes; el 41,1 por 100 tenía entre 20 y 24 años, otro 36,5 por 100 entre 25 y 29 años, y un 22,4 por 100 entre 16 y 19 años.
73. 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).
74. Véase, para un mayor detalle, en este mismo capítulo, el apartado 1.3.2, págs. 64-65.
75. Para un mayor detalle sobre la formación dual en el sistema educativo, véase, en esta Memoria, el capítulo III, epígrafe 2.3, en lo referido a la implantación y resultados de la misma.

CUADRO II-32. ATENCIONES REALIZADAS EN EL MARCO DEL SNGJ EN 2018

Tipología de atenciones	Núm. atenciones	Núm. jóvenes atendidos
Empleo subvencionado	23.933	19.709
Emprendimiento	881	839
Educación	103.948	73.136
Prácticas	7.915	7.161
Aprendizaje	5.910	5.695

Nota: los datos corresponden al año 2018, pero son provisionales, a la espera de completar el proceso de carga de datos definitivo.
Fuente: Comisión delegada de seguimiento y evaluación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, de 27 de febrero de 2019.

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Nota: datos hasta 31 de marzo de 2019.
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Registro del SNGJ.

alcanzadas entre 2013 y 2015 —por encima de 100.000— (gráfico II-19). Como se ha señalado en ediciones anteriores de esta Memoria, la complejidad jurídica de este contrato y los cambios realizados en 2015 en la formación asociada al mismo han limitado su utilización[76]. Y ello incluso a pesar del impulso que se ha venido dando a este contrato en los últimos años mediante distintos incentivos, con el fin de hacerlo

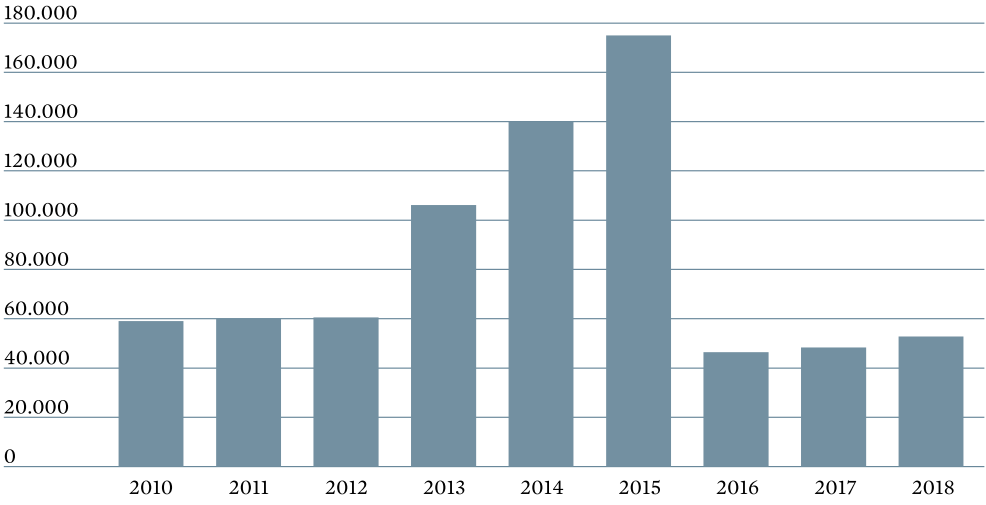
76. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.4, pág. 418.

CUADRO II-33. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL*

	Total	Hombres	Mujeres
	1.522.341	765.275	757.066
Solicitudes	100,0	50,3	49,7
Resultado			
Expedientes resueltos	1.504.163	755.973	748.190
En porcentaje	98,8	98,8	98,8
Inscripciones (resoluciones positivas)	1.450.190	729.754	720.436
En porcentaje	96,4	96,5	96,3
Denegaciones (resoluciones negativas)	53.973	26.219	27.754
En porcentaje	3,6	3,5	3,7

Nota: datos acumulados desde la puesta en marcha del Programa hasta 31 de marzo de 2019.
Fuente: SEPE.

GRÁFICO II-19. CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE, 2010-2018
(Número de contratos registrados)



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

más atractivo y servir de canal para hacer viable la formación dual como alternativa al desempleo juvenil[77].

Por otro lado, no se cuenta con información sobre la formación vinculada a estos contratos y, por tanto, no ha sido posible contrastar las características de la formación impartida y evaluar suficientemente esta en el nuevo esquema de formación dual y su

77. Entre ellas, 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, y bonificaciones en el caso de trabajadores inscritos en el SNGJ.

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.

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

La mayoría de estos contratos se realizaron con menores de 30 años (72,2 por 100). Dentro de este grupo, el 63,7 por 100 se realizó con menores de 25 años[78]. Asimismo, existe una participación ligeramente superior de las mujeres (53,6 por 100), y de aquellos con estudios secundarios, mayoritariamente estudios secundarios de tipo general (52,1 por 100), frente a los que tienen estudios primarios (29,3 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 24 por 100 de los contratos con una duración de 6 meses[79]. Los contratos de mayor duración tienen un carácter residual. Descendiendo al detalle de sectores en los que han realizado este tipo de contratos, el sector servicios concentra el mayor número de ellos, 91,7 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.

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 durante 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 2018, tanto el crédito

78. 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 situase por debajo del 15 por 100, lo que ya ha ocurrido.

79. 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.

asignado como el finalmente dispuesto dirigido a estas acciones formativas, 827 y 535,6 millones de euros, respectivamente, aumentó respecto al año anterior —un 5,3 y 3,6 por 100— (cuadro II-34).

En 2018 el número de empresas participantes aumentó un 1,3 por 100, frente a las caídas que venían registrándose en los últimos cuatro años, aunque la tasa de cobertura se mantuvo en el mismo nivel que el año anterior, el 21,2 por 100. Del total de empresas, casi un 70 por 100 tenía menos de diez trabajadores y de ellas el 80 por 100 menos de cinco, reflejando la estructura del tejido empresarial español. Este crecimiento se refleja en todos los tramos por número de trabajadores, a excepción de la formación realizada por microempresas, con menos de cinco trabajadores, que cayó respecto al año anterior —un 1,3 por 100— reflejando, como se ha venido señalando en anteriores ediciones de esta Memoria, que son el segmento más castigado por los cambios normativos derivados de la reforma de 2015, y siendo precisamente estas las que tienen mayores requerimientos formativos para mejorar su competitividad. Asimismo, el aumento en el número de empresas que han utilizado su crédito formativo se ha producido en mayor medida en las empresas entre 50 y 249 trabajadores —que han aumentado un 6,4 por 100 respecto a 2017.

CUADRO II-34. FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2017-2018(1)

Formación de demanda	Ejercicio 2017		Ejercicio 2018	
Participantes				
Participantes formados	4.017.000		4.413.853	
Tasa de cobertura asalariados(2)	31,7		33,6	
Media de horas de formación	15,9		14,8	
Empresas				
Empresas formadoras	355.507		360.052	
Tasa de cobertura de empresas(3)	21,2		21,2	
Por tamaño de las empresas		%		%
1 a 5 trabajadores	199.249	56,0	196.689	54,6
6 a 9 trabajadores	50.093	14,2	51.271	14,2
10 a 49 trabajadores	82.209	23,1	86.659	24,1
50 a 249 trabajadores	19.846	5,6	21.117	5,9
250 a 999 trabajadores	3.206	0,9	3.387	0,9
>1.000 trabajadores	904	0,2	929	0,3
Financiación (euros)				
Crédito asignado	785.461.336,7		827.022.772,6	
Crédito dispuesto	517.104.469,3		535.628.097,0	

(1) Se trata de un avance proporcionado *ad hoc* por la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo. Estos datos pueden presentar algunas limitaciones para su comparación con los de años anteriores, dado el desfase en las fechas de cierre.
(2) Participantes formados en la iniciativa de demanda sobre el total de 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.

Las acciones formativas alcanzaron a más de 4,4 millones de participantes[80], lo que representó un incremento del 9,9 por 100 respecto al año anterior y un aumento de casi dos puntos porcentuales en la tasa de cobertura. El mayor alcance de las acciones formativas en términos de participantes se desarrolló, no obstante, con menor intensidad de las mismas en términos de duración media, que descendió a 14,8 horas de media por participante, siguiendo la tendencia de los últimos años.

Asimismo, se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres participantes (cuadro II-35) ligeramente mayor en el caso de los hombres (55,7 por 100), por encima del peso que les corresponde en el empleo asalariado. Por grupos de edad, se constata la mayor participación en acciones formativas de los trabajadores menores de 45 años: casi dos tercios del total de los participantes se encuentra en esta franja de edad, lo que está por encima de su peso sobre el total de población ocupada. No obstante, también se observa que los mayores de 45 años participan cada vez más en las acciones formativas, al mismo tiempo que se reduce la participación de los más jóvenes; esto se explica tanto por el cambio en la estructura por edades del empleo asalariado como por la mayor participación en acciones formativas del conjunto de los trabajadores y no solo de los más jóvenes. Finalmente, atendiendo a la categoría profesional, los trabajadores cualificados participaron de forma mayoritaria en las acciones formativas en 2018, seguidos por los perfiles más técnicos y los trabajadores de baja cualificación, mientras que por nivel de estudios la participación fue mayor en aquellos que tenían estudios secundarios, formación profesional de segundo grado y certificados de profesionalidad.

Por otro lado, y como viene siendo habitual, las modalidades de formación presenciales concentraron el grueso de la formación impartida (76,8 por 100) seguida de la teleformación (21,8 por 100), siendo además la formación presencial más cara, con un coste estimado por hora y participante más elevado (9,8 euros) frente a la teleformación (5,8 euros).

Planes sectoriales y permisos individuales

La formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados comprende un conjunto de actuaciones subvencionadas y articuladas mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual. Este tipo de formación alcanzó en 2018 a 134.711 participantes. De ellos, 232 se correspondían con participantes formados de la convocatoria de Planes de formación de 2012 y 150 de la convocatoria de 2013, habiéndose comunicado el resto como participantes con cargo a la convocatoria de 2016[81]. Estos datos permiten constatar la falta de una oferta formativa suficiente en los últimos años, no habiéndose

80. Cada trabajador da lugar a tantos participantes como cursos realiza en el año.
81. En agosto de 2016 se aprobó la convocatoria de oferta estatal, que abarcaba el 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).

CUADRO II-35. PERFIL DE PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2017-2018

	2017		2018	
	Participantes formados		Participantes formados	
Perfil participantes	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Sexo				
Hombre	2.246.271	55,9	2.458.824	55,7
Edad				
De 16 a 25 años	221.573	5,5	242.992	5,5
De 26 a 35 años	981.142	24,4	1.012.358	22,9
De 36 a 45 años	1.479.607	36,8	1.557.322	35,3
De 46 a 55 años	1.024.825	25,5	1.249.717	28,3
Mayores de 55 años	308.097	7,7	349.645	7,9
Modalidad de impartición				
Presencial	3.083.718	76,8	3.333.075	76,8
A distancia				
Mixta	58.738	1,5	42.071	1,5
Teleformación	874.544	21,8	1.038.707	21,8
Total	**4.017.000**	**100,0**	**4.413.853**	**100,0**

	2017		2018	
	Participantes formados		Participantes formados	
Perfil participantes	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Sexo				
Mujer	1.770.729	44,1	1.955.029	44,3
Categoría profesional				
Directivo	147.160	3,7	156.316	3,5
Mando intermedio	429.885	10,7	471.641	10,7
Técnico	869.898	21,7	930.629	21,1
Trabajador cualificado	1.726.858	43,0	1.972.103	44,7
Trabajador con baja cualificación	843.199	21,0	883.164	20,0
Nivel de estudios				
Universitarios	1.162.700	28,9	1.320.175	29,9
Primarios y secundarios	1.177.707	29,3	1.216.731	27,6
Secund. FP y certificados profesionales	1.525.726	38,0	1.720.067	39,0
Sin estudios	150.862	3,8	156.880	3,6
Total	**4.017.000**	**100,0**	**4.413.853**	**100,0**

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

realizado convocatorias en 2017 y 2018. Tan solo a principios de 2019 el Gobierno y los interlocutores sociales aprobaron una nueva convocatoria para la financiación de programas de formación de ámbito estatal[82].

Por otro lado, en mayo de 2018 el Servicio Público de Empleo Estatal publicó una convocatoria para la realización de programas de formación en competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital, a la que asignó una dotación de casi 50 millones de euros. Dicha convocatoria, que todavía está en fase de ejecución, se ha materializado a la fecha de cierre de esta Memoria en la realización de 326 programas, 259 de carácter sectorial y 50 transversal, y 17 específicos de cualificación relacionados con competencias profesionales en sectores base para el desarrollo tecnológico (empresas de economía digital, consultorías e ingenierías). En total, a la finalización de la convocatoria se espera haber formado a 175.728 personas.

Respecto a los permisos individuales de formación, 5.178 trabajadores se han beneficiado de estos permisos, un 15 por 100 menos que en 2017. De ellos, más de la mitad eran hombres (54,7 por 100) y más del 40 por 100 tenían entre 36 y 45 años.

Finalmente, y según los últimos datos provisionales para 2018 respecto de la formación dirigida a los desempleados proporcionados por el SEPE, 105.564 personas participaron en este tipo de acciones, un 25 por 100 más que el año anterior, que contrasta con la caída que venía experimentando la participación en acciones formativas por parte de los desempleados. Del total de participantes, un 53,3 por 100 fueron mujeres; una tercera parte, menores de 30 años, y casi un 30 por 100, mayores de 45. Asimismo, un 94,4 por 100 finalizaron la formación con evaluación positiva.

Formación dirigida a desempleados

Asimismo, respecto a los desempleados formados en 2017, la tasa de inserción se situó en el 71,2 por 100, siendo más alta en el caso de los más jóvenes, menores de 30 años, que llegó al 79 por 100, y reduciéndose conforme aumenta la edad. Por nivel educativo, la mejor tasa de inserción, del 75,3 por 100, la obtienen los técnicos profesionales superiores, seguidos de los titulados en formación profesional con el 71,5 por 100.

82. La negociación previa de la convocatoria en el Patronato de la FUNDAE dio lugar a la Resolución de 18 de enero de 2019, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

Dado que en 2019 va a concluir la VIII legislatura comunitaria y se va a renovar la Comisión Europea para el próximo quinquenio, parece necesario dar cuenta, de manera sucinta, de cuáles han sido los principales hitos del diálogo social en la Unión Europea durante el periodo 2014-2019, correspondiente a la actual legislatura comunitaria. Así, en primer lugar, cabe señalar que 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 con el lanzamiento del proceso denominado «Un nuevo comienzo para el diálogo social»[83]. Este, puesto en marcha con ocasión de la celebración, en dicho año, del trigésimo aniversario del lanzamiento del diálogo social europeo en Val Duchesse[84], 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).

Principales hitos del diálogo social en la Unión Europea 2014-2019

El resultado más destacado de dicho proceso, en cuyo contexto se ha desarrollado el diálogo social en la Unión Europea durante la actual legislatura comunitaria, lo constituye, hasta el momento, 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[85], en la cual se subrayaba el papel fundamental del diálogo social europeo como un componente importante de la formulación de políticas sociales y de empleo en la Unión Europea.

Posteriormente, en 2017 se celebró en Gotemburgo, durante los días 16 y 17 de noviembre, la Cumbre social en favor del empleo justo y el crecimiento, en la que se hizo hincapié, entre otros extremos, en la necesidad de potenciar el diálogo social

83. Cabe recordar, en relación con la motivación u oportunidad de este proceso, que Jean-Claude Juncker, cuando era en 2014 candidato a presidente de la Comisión Europea, pronunció un discurso el 15 de julio, ante el Parlamento Europeo, para presentar las orientaciones políticas que guiarían la acción de la próxima Comisión Europea que él mismo aspiraba a presidir, en el que señaló: «La economía social de mercado solo puede funcionar si existe un diálogo social. Ahora bien, el diálogo social se ha visto menoscabado durante los años de crisis. Ha de ser retomado a nivel nacional y, sobre todo, a nivel europeo. Me gustaría ser un presidente del diálogo social».
84. En concreto, dicho proceso arrancó oficialmente en una conferencia de alto nivel celebrada el 5 de marzo de 2015, en la que participaron representantes de las instituciones comunitarias y de los interlocutores sociales tanto europeos como nacionales. El mismo estaba, además, previsto en el programa de trabajo de la Comisión Europea para ese año.
85. Declaración sobre «Un nuevo comienzo para el diálogo social», de 27 de junio de 2016, firmada por la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, la CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME.

europeo en el ámbito del citado 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.

A la vista de la dimensión que se le otorga por las instituciones y los interlocutores sociales, sería deseable que dicho proceso fuera acompañado de algún tipo de mecanismo de seguimiento o evaluación que permita una visión del impacto que el mismo ha tenido en el diálogo social europeo, en su funcionamiento y en sus resultados.

En la Cumbre de Gotemburgo, además, se proclamó el Pilar Europeo de los Derechos Sociales, donde los interlocutores sociales europeos participaron en un proceso de consulta y en el que se realizaban diversas referencias al diálogo social[86], 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 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.

Ya en 2018, el diálogo social en la Unión Europea se ha vuelto a desarrollar en el contexto del mencionado proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social». Así, en ese mismo año 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 como punto de referencia —general— de las actuaciones a llevar acabo en este ámbito del diálogo social europeo[87].

Continuó desarrollándose el diálogo social en la Unión Europea en el marco del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social»

Cabe señalar que la renovada apuesta por el diálogo social europeo que supone dicho proceso, de gran relevancia política, no se ha traducido —tampoco en 2018—, sin embargo, en la intensificación de los acuerdos, ya sea bipartitos como tripartitos de alcance intersectorial. Por ello, es necesario mejorar la eficacia del diálogo social[88].

En los últimos años se ha asistido, sin embargo, a un cierto cambio en las dinámicas del diálogo social europeo, en el que los interlocutores sociales, al margen de las dificultades que en ocasiones se han puesto de manifiesto para llegar a acuerdos de

86. Concretamente, en su capítulo II titulado «Condiciones de trabajo justas».
87. Véase, por ejemplo, el borrador de informe conjunto sobre empleo de la Comisión Europea y del Consejo de la Unión Europea que acompaña a la Comunicación sobre el *Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2019,* COM (2018) 761 final.
88. Las orientaciones del Consejo de 2018 para las políticas de empleo de los Estados miembros incidieron en este extremo (orientación 7). Aunque estas se circunscribían al ámbito nacional, se pueden también extrapolar al contexto de la Unión Europea. Véase Decisión (UE) 2018/1215, del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, de 16 de julio de 2018.

diálogo social «clásico», han aumentado su intervención en nuevos espacios de participación entre los que destaca el de la gobernanza económica de la Unión Europea (Semestre Europeo), como más adelante se señalará.

Por su parte, el diálogo social sectorial europeo ha mantenido en 2018, como en años anteriores, un cierto dinamismo.

En 2018 el diálogo social a tres bandas atendió, un año más, los compromisos de carácter institucionalizado, como las Cumbres Sociales Tripartitas. En la celebrada el 21 de marzo, que tuvo como tema principal «Hacer realidad el Pilar Europeo de Derechos Sociales», las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas debatieron sobre tres cuestiones: refuerzo de la innovación, la creación de empleo y la justicia social en el marco financiero plurianual; nuevas formas de trabajo, desafíos y oportunidades para el empleo y el diálogo social, y convergencia económica y social para afianzar el crecimiento y la resiliencia.

Diálogo social tripartito

Por su parte, en la mantenida el 16 de octubre, que giró en torno al tema de «Reforzar la competitividad, la creación de empleo sostenible y la justicia social en la Unión Europea», estas intercambiaron puntos de vista acerca de tres asuntos: las posibilidades que ofrece la revolución digital para los mercados laborales y la economía, la puesta en práctica del Pilar Europeo de Derechos Sociales y el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP), que comprende InvestEU, FSE+ y la profundización de la Unión Económica y Monetaria.

Durante 2018 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 2018 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.

Participación de los interlocutores sociales en el Semestre Europeo

En el terreno del Semestre Europeo, 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 2019, previa a su publicación (recuadro II-10). Se trataba de la séptima vez que se les hacía este tipo de consulta desde que se pusiera en marcha el semestre europeo y de la sexta 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.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EUROPEAS EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2019

Organizaciones empresariales europeas

- Se necesita una acción más enérgica para abordar el desajuste de habilidades estructurales existente en la Unión Europea, reformando los sistemas de educación y capacitación como una prioridad en la mayoría de los países, así como fomentando un enfoque basado en los resultados del aprendizaje en la educación superior.
- La Unión Europea necesita utilizar todas las palancas posibles para mejorar su competitividad a largo plazo en todo el mundo.
- Para avanzar en la implementación de las reformas de los mercados laborales, el camino a seguir es fomentar el proceso del Semestre Europeo.
- El Semestre Europeo es la principal herramienta para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- La protección social y las reformas del mercado laboral son necesarias para que los sistemas sean sostenibles en vista de la disminución de la fuerza laboral y el cambio demográfico, incluido el aumento de la esperanza de vida.
- La eficiencia y la eficacia de las políticas activas del mercado laboral deben mejorarse aún más.
- La participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales a lo largo del Semestre Europeo es clave para mejorar las políticas europeas. Como parte de esto, los intercambios y la colaboración más regulares entre los interlocutores sociales pueden ser una fuerza impulsora para la formulación de políticas económicas, laborales y sociales exitosas, sostenibles e inclusivas.

Confederación Europea de Sindicatos

- Es hora de destacar los riesgos que las fuerzas nacionalistas radicales representan para el desarrollo socioeconómico de Europa. El próximo semestre debe centrarse en cuantificar estos riesgos y proporcionar respuestas políticas previsoras.
- La mejor respuesta a las preocupaciones de las personas es apoyar el crecimiento real de los salarios y pedir más inversiones para promover el empleo de calidad, impulsar la demanda interna y permitir que la negociación colectiva garantice una distribución más justa de la riqueza producida. La Unión Europea debería crear un espacio fiscal para la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales.
- Las políticas de protección social deberían dar cobijo a todos. La pobreza en la Unión Europea debe erradicarse. En particular, los sistemas de atención a la salud y atención a largo plazo son una fuente de gran preocupación y sufrimiento para una proporción cada vez mayor de la población europea y estos necesitan una acción inmediata. La adecuación de las pensiones también debería estar en el centro de la acción comunitaria.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES PRIORIDADES Y RECOMENDACIONES DE LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y SINDICALES EUROPEAS EN RELACIÓN CON EL ESTUDIO PROSPECTIVO ANUAL SOBRE CRECIMIENTO 2019 *(continuación)*

- La dimensión social del Semestre Europeo debería reforzarse a través del Pilar Europeo de Derechos Sociales y gracias a, entre otros extremos, una ofensiva salarial en la que se logre una convergencia al alza de salarios a través de la negociación colectiva y el aumento de los salarios mínimos legales donde existan.
- La participación de los interlocutores sociales a nivel nacional en el Semestre Europeo es en realidad pobre, por lo que debe ser reforzada.

Fuente: BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME y Confederación Europea de Sindicatos.

Diálogo social bipartito: nuevo programa de trabajo conjunto 2019-2021

En el plano del diálogo bipartito intersectorial, los interlocutores sociales europeos realizaron en 2018, en el marco de la Cumbre Social Tripartita de primavera celebrada el 21 de marzo, una declaración conjunta sobre el Marco Financiero Plurianual (MFP) posterior a 2020, en la que instaron a todos los responsables de la toma de decisiones pertinentes a asegurarse de que el próximo MFP posterior a 2020 será de aplicación antes de las elecciones europeas de mayo de 2019[89]. Además, en dicha declaración conjunta los interlocutores sociales europeos enfatizaron la necesidad de enfocar el próximo MFP en los gastos para aumentar el crecimiento y el empleo, y para preservar completamente la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza de los fondos relevantes, como el Fondo Social Europeo.

Ya en 2019, y en este contexto, los interlocutores sociales de la Unión Europea (BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y SMEUNITED) aprobaron, en el mes de febrero, su sexto programa de trabajo conjunto. En él se recogen los ámbitos sobre los que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas pretenden trabajar de forma conjunta en el periodo 2019-2021 (recuadro II-11).

En dicho programa los interlocutores sociales europeos, con carácter previo a la identificación de los ámbitos sobre los que pretenden trabajar de forma conjunta durante el periodo 2019-2021, señalan que el diálogo social a todos los niveles es particularmente relevante para unos mercados laborales justos, responsables y efectivos. Además, apuntan que ellos están especialmente bien situados para acompañar el proceso de transformación de la economía y diseñar medidas y soluciones equilibradas que contribuyan al progreso económico y social.

89. Declaración sobre el Marco financiero plurianual firmada, el 21 de marzo de 2018, por BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME y la CES.

RECUADRO II-11. ÁMBITOS DE TRABAJO CONJUNTO DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS, 2019-2021

1. Digitalización

En este ámbito, los interlocutores sociales europeos organizarán un seminario conjunto de investigación en el que explorarán diferentes experiencias relacionadas con cuestiones como la adquisición de habilidades digitales, la organización del trabajo, incluidas las posibilidades y modalidades de conexión y desconexión, y las condiciones laborales. Además, en este terreno, los mismos negociarán un acuerdo marco autónomo.

2. Mejora del comportamiento de los mercados laborales y los sistemas sociales

En este contexto, los interlocutores sociales europeos principalmente crearán un grupo de trabajo específico que informará al Comité de Diálogo Social y reflexionará sobre temas comunes identificados conjuntamente, teniendo en cuenta los desafíos destacados en el proceso del Semestre Europeo con fines de aprendizaje mutuo. La participación se limitará a 20 representantes por cada parte, y existirá la posibilidad de adaptar la representación de los interlocutores sociales nacionales en función de los temas que se aborden en cada reunión.

3. Competencias

En este terreno, los interlocutores sociales europeos, basándose fundamentalmente en su trabajo conjunto en el marco de las acciones para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones, pondrán en marcha un proyecto sobre innovación, competencias, provisión y acceso a la formación. En este ámbito se organizará un seminario de investigación en 2019 y se preparará un informe de investigación para finales de 2021.

4. Aspectos psicosociales y riesgos en el trabajo

En este campo, los interlocutores sociales, teniendo en consideración las iniciativas conjuntas anteriores que dieron lugar a dos acuerdos marco autónomos: el primero sobre el estrés en el lugar de trabajo en 2004 y el segundo sobre la violencia y el acoso en el trabajo en 2007, organizarán un seminario para perfeccionar un entendimiento común, para apoyar su labor en empresas y sectores, y para identificar desarrollos recientes y principales problemas relacionados con los riesgos psicosociales en el trabajo.

5. Desarrollo de capacidades para un diálogo social más sólido

En 2015 se creó un subgrupo de trabajo dentro el comité de diálogo social, sobre la base de un mandato de dos años, para estudiar la aplicación de los resultados del diálogo social europeo. Tras la positiva evaluación de los interlocutores sociales nacionales y europeos, dicho subgrupo va a continuar con su trabajo sobre la base de un mandato renovado, teniendo en cuenta tanto la implementación de los resultados obtenidos como la cuestión del desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales europeos.

RECUADRO II-11. ÁMBITOS DE TRABAJO CONJUNTO DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS, 2019-2021 *(continuación)*

6. Economía circular

En este contexto, los interlocutores sociales europeos organizarán un proyecto conjunto para analizar la forma en que una economía circular contribuye al crecimiento y/o a la transformación del empleo. Estos, prepararán un informe de investigación a finales de 2021.

Fuente: elaboración propia a partir del Programa de Trabajo de los interlocutores sociales europeos 2019-2021; BUSINESSEUROPE, CES, CEEP y SMEUNITED, de 6 de febrero de 2019.

En este contexto, el sexto programa de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos apoya los objetivos de la anteriormente referida declaración cuatripartita de junio de 2016 sobre «Un nuevo comienzo para el diálogo social», para fortalecer el diálogo social a nivel europeo y nacional, fomentar el papel y la influencia de los interlocutores sociales nacionales en el Semestre Europeo, e intensificar el apoyo al desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales nacionales, en particular a través del Fondo Social Europeo.

No obstante, los interlocutores sociales europeos pueden decidir abordar otras cuestiones distintas de las contenidas en dicho sexto programa de trabajo conjunto y considerar otros medios de acción, tras las consultas de la Comisión Europea, de conformidad con los artículos 154 y 155 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Entre los ámbitos sobre los que los interlocutores sociales europeos pretenden trabajar de forma conjunta durante el periodo 2019-2021, destaca el relativo a la digitalización. En este, los interlocutores sociales principalmente negociarán un relevante acuerdo marco autónomo.

Conviene señalar que los objetivos que se marcaron los interlocutores sociales en este sexto Programa eran, por lo general, bastante concretos en cuanto a resultados, al igual que sucedió en el quinto, el relativo al periodo 2015-2017.

Por otro lado, los interlocutores sociales europeos realizaron en marzo de 2019 una declaración conjunta sobre las elecciones al Parlamento Europeo 2019, en donde pusieron de manifiesto, entre otros extremos, que iban a continuar contribuyendo a un proyecto europeo exitoso y a una Europa unida que se ofrece a sus trabajadores y empresas, centrándose en iniciativas que mejoren su vida cotidiana y ofrezcan un mejor futuro lleno de oportunidades para todos[90].

90. Declaración sobre las elecciones al Parlamento Europeo 2019 firmada, el 19 de marzo de 2019, por BUSINESSEUROPE, CEEP, SMEUNITED y la CES.

Dinamismo del diálogo social sectorial europeo

Durante 2018 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, un año más, ciertamente dinámico. Así, los interlocutores sociales europeos del sector del comercio (UniEuropa y EuroCommerce) llegaron a un compromiso sobre la necesidad de acordar una reforma de las directrices para el teletrabajo y el trabajo TIC-móvil durante su reunión sobre el Diálogo Social Sectorial celebrada en el mes de febrero. Con ello se pretendía llevar a cabo una actualización del vigente acuerdo sobre la materia de 2001, ampliando el alcance a los trabajadores de las TIC y abordando temas como las condiciones de empleo, la confidencialidad y la salud y seguridad. Finalmente, el 25 de mayo estos (UniEuropa y EuroCommerce) firmaron el Acuerdo sobre las nuevas directrices para el teletrabajo y el trabajo TIC-móvil.

Además, a lo largo de 2018, en este ámbito, se presentaron diversas declaraciones conjuntas, se lanzaron nuevos proyectos y se celebraron algunas conferencias que venían a poner fin a proyectos concretos.

En cuanto a las declaraciones conjuntas que se presentaron en 2018, en el ámbito del diálogo social sectorial europeo, cabe destacar la firmada el 13 de febrero, por los interlocutores sociales europeos del sector de la industria química (Cefic, ECEG e industriAll European Trade Union) sobre el *brexit,* para subrayar la importancia de una futura relación posterior a este que evitaría efectos adversos en la viabilidad, la competitividad internacional y el empleo dentro de la industria química en ambos lados del Canal de la Mancha.

En cuanto a los nuevos proyectos que vieron la luz en 2018 en este terreno, destaca el lanzado el 22 de enero, también por los interlocutores sociales europeos del sector de la industria química (Cefic, ECEG e industriAll European Trade Union), sobre digitalización e innovación en la industria química europea y que se titulaba «El impacto de la innovación y la transformación digital en el lugar de trabajo: un estudio sectorial de la industria europea de productos químicos, farmacéuticos, de caucho y plásticos».

Respecto a las conferencias que tuvieron lugar durante 2018 en este terreno del diálogo social sectorial europeo, cabe aludir a la celebrada, durante los días 23 y 24 de mayo en Vilna (Lituania), por los interlocutores sociales europeos del sector de los hospitales y la sanidad (HOSPEEM y EPSU) bajo el título «Seguridad y salud en el trabajo en el cuidado de la salud», la cual constituía la segunda (y, previsiblemente, la última) conferencia del proyecto de HOSPEEM y EPSU sobre las políticas efectivas de contratación y retención para los trabajadores de la salud. En dicha conferencia se exploraron las mejores prácticas en el campo de la salud y seguridad ocupacional, centrándose en la prevención y reducción de los trastornos musculoesqueléticos, los riesgos psicosociales y el estrés en el trabajo.

2.1.2. España

Las circunstancias políticas que han caracterizado el año 2018 hacen preciso analizar el diálogo social considerando que la primera mitad del año ha venido marcada por el seguimiento de la actividad de varias Mesas de diálogo social, de las cuales muchas fueron creadas a lo largo de 2017 con el objetivo de relanzar el diálogo social tripartito. En la segunda mitad del año, tras el cambio de Gobierno, se generaron nuevas expectativas para el desarrollo del diálogo social, aunque condicionadas por la situación de debilidad parlamentaria del Gobierno y los acuerdos políticos que han ido incidiendo en líneas de actuación propias del diálogo social.

Una de las preocupaciones comunes abordadas a lo largo de los últimos años en el ámbito de las Mesas de diálogo social ha sido, y es, el empleo de los jóvenes. Como se recogía en la Memoria CES 2017, a finales de ese año, Gobierno e interlocutores sociales acordaron en la Mesa de Empleo y Calidad en el Empleo un Plan de Choque por el empleo juvenil, en el que pactaron avanzar en los trabajos para la renovación de la Estrategia Española de Emprendimiento y Empleo Joven, así como también la implementación urgente de una serie de medidas para el impulso del empleo joven, entre las que destacaban[91]: incentivos a la conversión en indefinido del contrato de relevo para beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, 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 y, finalmente, la colaboración con los interlocutores sociales para la difusión, inscripción y gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Tan solo ha tenido traslación normativa el bono de garantía juvenil, aunque el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, ha suprimido la ayuda económica de acompañamiento a los jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil[92].

Preocupación por el empleo joven

Otra de las preocupaciones abordadas desde el diálogo social ha sido la protección por desempleo. A finales 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 esta protección.

La protección por desempleo en el marco del diálogo social

A comienzos de 2018 el Gobierno se reunió con los interlocutores sociales a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Programa Extraordinario de

91. Otras de las medidas fueron el Programa de formación y transmisión de conocimientos en el empleo a través del contrato de relevo, el Estatuto de las prácticas no laborales y el Programa Integral de Políticas de Empleo para jóvenes sin cualificación profesional.
92. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.2.

Activación para el Empleo (PAE), en virtud de la cual se revisaba el aspecto competencial[93] de su norma reguladora, pero manteniendo la prestación, lo que aseguraba su continuidad en cuanto al reconocimiento y pago para quienes lo solicitaran antes de su finalización en el mes de abril, siempre que cumpliesen una serie de requisitos. En dicha reunión se plantearon los elementos esenciales para dar cumplimiento al acuerdo alcanzado en la Conferencia Sectorial y en la Mesa de Diálogo Social del Plan de Choque para el Empleo de revisar los programas complementarios a la prestación por desempleo, adecuándolos a la doctrina constitucional. Igualmente, se planteó la posibilidad de una revisión global del modelo de protección por desempleo, 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 a la mayor brevedad, dada la finalización de los dos primeros el 30 de abril.

En las reuniones mantenidas durante los meses de marzo y abril, el Gobierno planteó una nueva «renta complementaria de desempleo» que integrase, de forma estable, la protección que ofrecen actualmente los programas citados.

Ante el fin de los programas PAE y Prepara, y para dar tiempo a la negociación, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 se estableció un subsidio extraordinario de desempleo y se fijó con una vigencia de seis meses a partir del 5 de julio de 2018 (entrada en vigor de la LPGE para 2018), prorrogable de forma automática por periodos semestrales, hasta que la tasa de desempleo se situara por debajo del 15 por 100, según la última Encuesta de Población Activa publicada con anterioridad a la fecha de la prórroga.

Como se expone en el apartado sobre políticas activas[94], al haberse situado la tasa de desempleo por debajo del 15 por 100, se eliminó el carácter temporal del subsidio extraordinario por desempleo[95]. Asimismo, el Gobierno asumió el compromiso de presentar un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya al complejo y disperso modelo vigente hasta la fecha.

Formación profesional para el empleo y formación dual

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. Este Programa pretende impulsar el capital humano y, por ende, mejorar la competitividad y favorecer la adaptación del mercado laboral al entorno digital actual.

93. Al considerar que deben ser los servicios de empleo de las comunidades autónomas quienes gestionen la ayuda y no el Servicio Público de Empleo Estatal, como hasta ahora.
94. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 1.3.2.
95. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Impulso al empleo de calidad y avances en las mesas de diálogo social

Tras el cambio de Gobierno en el mes de junio, se anunció la intención de dar prioridad a dos temas, tradicionalmente de gran relevancia y atención en el ámbito del diálogo social, y también en el ámbito político, como son las pensiones y el empleo. En la primera reunión del nuevo Gobierno con los interlocutores sociales, en julio de 2018, se incidió en el impulso de la calidad en el empleo, y se anunció la creación de cinco mesas de diálogo que abordarían las cuestiones prioritarias.

A la Mesa de Empleo y Relaciones Laborales se sometieron varios temas, siendo objeto de acuerdo la posibilidad de pactar la jubilación forzosa en los convenios colectivos vinculada a políticas de empleo, medida que ha sido incluida en el Real Decreto-ley 28/2018. En otras cuestiones, como la ampliación del subsidio por desempleo para mayores de 55 a los mayores de 52 años, el régimen de la subcontratación, el alcance de la prioridad aplicativa del convenio de empresa, la ultraactividad de los convenios colectivos y el registro diario de la jornada laboral, no se alcanzó un acuerdo tripartito. No obstante, sobre las citadas materias se anunció la existencia de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, UGT y CCOO. Asimismo, algunas de dichas materias, como la ampliación del subsidio por desempleo y el registro diario de la jornada, se incorporaron posteriormente al Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de Medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Los trabajos realizados en octubre y noviembre de 2018 en el marco de esta Mesa permitieron aprobar, en el mes de diciembre, el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, consensuado también con las comunidades autónomas. El Plan engloba cincuenta medidas, divididas en seis ejes a través de los cuales se definen los ámbitos de actuación prioritarios para los próximos tres años: recuperar la calidad del empleo, luchar contra la brecha de género en el empleo y reducir el desempleo juvenil[96].

Igualmente, se sometió a la Mesa de Empleo y Relaciones Laborales la necesidad de elaborar un Plan para los parados de larga duración, que finalmente vio la luz con la Resolución de 8 de abril de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan Reincorpora-t, plan trienal para prevenir y reducir el desempleo de larga duración 2019-2021. Este plan contiene un enfoque integral y transversal, y se ha elaborado con la participación y las aportaciones de varios ministerios, de las comunidades autónomas, de los interlocutores sociales (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME), y de entidades sociales, como el Consejo de la Juventud de España. El conjunto de

96. Los objetivos de este Plan se desarrollan en detalle en el apartado sobre políticas activas de empleo. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 1.3.2.

medidas que contiene se desarrolla en detalle en el apartado correspondiente a las políticas activas de empleo[97].

En la Mesa de Seguridad Social, por su parte, se han abordado temas tan relevantes como la jubilación anticipada, las pensiones, el régimen de los empleados de hogar y la incapacidad temporal, reuniéndose en varias ocasiones durante los primeros meses de 2019.

La Mesa de lucha contra la economía sumergida, donde solo ha habido una reunión, se planteó la necesidad de delimitar su objeto, al hablarse indistintamente de fraude y economía sumergida.

En enero de 2019, finalmente y tras meses de retraso, se constituyó la Mesa de Igualdad Laboral, reuniéndose el Gobierno por primera vez con los interlocutores sociales para poner sobre la mesa de diálogo social las medidas a adoptar en materias tales como la brecha salarial, la equiparación de los permisos de maternidad y paternidad, la conciliación familiar y otros aspectos relacionados con la negociación colectiva, con el objetivo final de lograr un acuerdo que diese lugar a una norma jurídica. Finalmente fue aprobado el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, dado que la convocatoria de elecciones generales precipitó la finalización de los trabajos de la Mesa.

Paralelamente al funcionamiento de estas mesas, se han llevado a cabo reuniones tripartitas sobre diversos temas, entre otros: la evolución del Sistema Nacional de Garantía Juvenil; el 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). Asimismo, se han desarrollado otros temas en el marco tripartito con trascendencia en las relaciones laborales, como son la Estrategia de Transición Justa, vinculada a la transición energética, y la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social.

Mesas sectoriales

En el ámbito de las mesas sectoriales, cabe destacar las propuestas de la Mesa de Empleo de Calidad en el Sector de la Hostelería, principalmente sobre los siguientes aspectos: la modificación del Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, que aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de Seguridad Social, para que se produzca el reconocimiento de las enfermedades profesionales de las camareras y camareros de piso y el seguimiento de las actuaciones llevadas a cabo por la ITSS en este ámbito. Asimismo, se acordó la creación de un grupo de trabajo para la elaboración a nivel estatal de una guía práctica de evaluación de riesgos laborales en el sector de la Hostelería, junto con la constitución de un grupo de trabajo que analice

97. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 1.3.2.

y proponga medidas dirigidas a la cualificación y recualificación profesional, y formación en materia preventiva.

Diálogo social bipartito

En el marco del diálogo social bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, los interlocutores sociales se habían reunido a lo largo de 2017 para negociar e intercambiar propuestas y opiniones sobre los criterios, orientaciones y recomendaciones con relación a la variación salarial en los convenios colectivos para 2018. A diferencia de lo ocurrido los dos primeros años de vigencia del III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, las partes dejaron la concreción de los criterios relativos al incremento salarial para una negociación posterior sobre la que, finalmente, no lograron un acuerdo.

Por otra parte, considerando el término de la vigencia del III AENC, 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 habían subrayado ya la necesidad de que el nuevo acuerdo no se limitara a una negociación de las bandas salariales, teniendo cabida otros temas como la igualdad de trato y no discriminación, la prevención de riesgos laborales, la subcontratación, la formación, el contrato de relevo, el absentismo o la jubilación forzosa.

Tras sucesivos encuentros y negociaciones, el 5 de julio de 2018 tuvo lugar en la sede del Consejo Económico y Social la firma del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC) 2018-2020, cuyos principales contenidos se exponen más adelante[98]. Baste recordar aquí que, como novedad, introduce un Anexo de temas para la negociación tripartita.

Diálogo social en las Administraciones públicas

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 acordó 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 vinculaba la previsión de aumento de las retribuciones a las expectativas de crecimiento y estabilidad para los próximos años. La parte fija del incremento salarial fue del 1,75 por 100 para 2018, el 2,25 por 100 para 2019 y el 2,0 por 100 para el año 2020. A ello hay que sumar la parte variable, que estará, en su caso, en función del crecimiento de la economía.

98. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.3.1, sobre contexto y desarrollo de la negociación colectiva.

También fruto de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, se aprobó el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, por el que se aprueba y publica el Acuerdo adoptado el 23 de julio de 2018, en relación al régimen retributivo de la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración General del Estado y Organismos o Entidades Públicas dependientes. Como resultado de la negociación, dicho Acuerdo establece la plenitud retributiva para el personal funcionario, estatutario o laboral al servicio de la Administración General del Estado, de sus Organismos o de sus Entidades Públicas dependientes, que se encuentre en la situación legal de incapacidad temporal, garantizando la percepción del 100 por 100 de las retribuciones ordinarias correspondientes al mes de inicio de la incapacidad temporal.

Asimismo, se acordó la creación de un grupo de trabajo en el seno de esta Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado en materia de análisis del absentismo.

El 29 de octubre de 2018, continuando en el seno de esta Mesa General, se firmó el Acuerdo para la ampliación del permiso de paternidad a dieciséis semanas, y el Acuerdo para la aplicación de la bolsa de horas de libre disposición prevista en la disposición adicional 144 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, previa negociación en la Comisión Técnica de Igualdad celebrada el día 26 de octubre.

Ya en enero de 2019, se publicó el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, por el que adecúa a la nueva reestructuración ministerial el acuerdo de asignación de recursos y racionalización de las estructuras de negociación y participación.

Acuerdo en el ámbito del trabajo autónomo

A finales de 2018 se suscribió un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones de los trabajadores autónomos ATA, UPTA, UATAE y CEAT, donde se acometen una serie de reformas con el objetivo de incrementar la protección del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia. Así, se incorpora de modo obligatorio la totalidad de las contingencias, que hasta el momento tenían carácter voluntario, como la protección por cese de actividad y las contingencias profesionales. Estas y otras medidas han tenido su traslación normativa en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

Diálogo social en las comunidades autónomas

Un año más, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas arroja resultados desiguales, aunque es preciso destacar que en la mayoría se ha avanzado en el ámbito del diálogo social tripartito. Entre los acuerdos finalmente alcanzados en 2018 destaca un predominio claro de aquellos que tienen por objeto, principalmente, el impulso del empleo, la industria y el sistema de solución autónoma de conflictos laborales.

En algunas comunidades el diálogo a tres bandas no ha logrado avances significativos en el año, como es el caso de Castilla-La Mancha, Galicia o Aragón. En el País Vasco se aprobó un Decreto de constitución de la Mesa de Diálogo Social y se acordó un plan de trabajo. Por su parte, en Navarra el único acuerdo dentro del diálogo social que se ha firmado en 2018 fue la revisión del Acuerdo intersectorial de Navarra por parte de la Confederación de Empresarios de Navarra y los sindicatos UGT y CCOO.

Cabe destacar la intensidad del diálogo social tripartito en algunas comunidades autónomas, como en Castilla y León, donde un año más sobresale un considerable número de Acuerdos logrados sobre materias tales como cambio climático, conciliación de la vida personal, familiar y laboral, calidad del empleo en la contratación de servicios de la Junta de Castilla y León, atención a las personas en situación de dependencia, el sector forestal como oportunidad para la generación de actividad económica y el empleo en el medio rural, migraciones, formación para el empleo y Plan anual de políticas de empleo, política de vivienda, revisión del III Acuerdo marco para la competitividad e innovación industrial, o sobre el refuerzo de las políticas de empleabilidad de la juventud de Castilla y León. Igualmente, a principios de 2018 iniciaron un proceso de renovación del Acuerdo Interprofesional de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y determinados aspectos de la Negociación Colectiva de Castilla y León (ASACL), con la constitución de la mesa negociadora y entrega de la propuesta de negociación conjunta de las dos organizaciones sindicales más representativas (CCOO y UGT).

En Asturias, los principales acuerdos a tres bandas se han centrado especialmente en la Competitividad Económica y la Sostenibilidad Social y en la elaboración del Plan de ciencia, tecnología e innovación.

Por otro lado, la concertación social ha tenido un protagonismo destacable en Canarias y en Cataluña. En la primera se alcanzaron a finales de año los VI Acuerdos de Concertación Social. Por su parte, en Cataluña suscribieron el Acuerdo Interprofesional de Cataluña para los años 2018-2020, con la voluntad de impulsar la concertación social y la negociación colectiva como mecanismos idóneos para alcanzar un sistema de relaciones laborales flexible, equilibrado y que se adapte a las necesidades de las empresas y sectores. En Murcia destacó la firma de un acuerdo bipartito, el Acuerdo para el impulso de la Negociación Colectiva en la Región de Murcia 2018-2020, además de varios acuerdos tripartitos de carácter sectorial.

En Andalucía se firmó el Acuerdo por la calidad y estabilidad por el Empleo y de apoyo a la negociación colectiva en Andalucía, entre la Junta de Andalucía y los principales interlocutores económicos y sociales, y en el ámbito sectorial destaca el I Plan de apoyo a la Negociación Colectiva Sectorial Andaluza (2018-2021). Asimismo, se acordó un nuevo Reglamento de organización y funcionamiento del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía, y un Acuerdo Marco de la

mesa general de negociación común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía. En el contexto político de esta comunidad, no obstante, debe recordarse la celebración de las elecciones al Parlamento andaluz a finales de 2018, cuyo resultado desembocó en la elección de un nuevo gobierno autonómico de composición política diferente del anterior.

Igualmente, en la Comunidad Valenciana destacan los Acuerdos alcanzados sobre el Plan Estratégico de Industria, el Plan Local de Innovación, y sobre arbitraje laboral con el VI Acuerdo de Solución de Conflictos.

En Madrid se prorrogó la Estrategia Madrid por el Empleo durante dos años más en el marco del Consejo de Diálogo Social de la Comunidad de Madrid, entre el Gobierno regional, UGT, CCOO y CEIM, y se concluyó la negociación del Plan Industrial de la Comunidad de Madrid (2019-2025). Igualmente se alcanzó el Acuerdo Interprofesional para el Sistema de Solución Autónoma de Conflictos Laborales en la Comunidad de Madrid (2018-2021), firmado entre UGT, CCOO y CEIM.

En Extremadura los Acuerdos tripartitos se centraron en la actualización de la Estrategia Industrial, el desarrollo de la Estrategia de Economía Verde y Circular, el Plan de Empleo de Extremadura 2018-2019 y la Estrategia de Responsabilidad Social Empresarial. En el ámbito bipartito se alcanzó el Acuerdo entre la Junta de Extremadura y los sindicatos con representación en la mesa general de negociación de la Junta de Extremadura (CSIF, UGT y CCOO) para la recuperación de derechos, para la extensión de medidas de flexibilidad y para la profundización en las políticas de igualdad del conjunto de empleados y empleadas públicas de la administración autonómica extremeña.

Finalmente, mientras en la Memoria de 2014 se daba cuenta de la desaparición del CES de Cantabria, en 2018 cabe destacar la creación del Consejo del Diálogo Social de esta comunidad como máximo órgano de encuentro y participación institucional permanente de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno de Cantabria.

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

El panorama político en 2018 vino fuertemente marcado por el cambio de gobierno que tuvo lugar en el mes de junio como consecuencia de haber prosperado la moción de censura presentada contra el anterior ejecutivo. El gobierno surgido de esa iniciativa parlamentaria se ha encontrado, de nuevo, en minoría parlamentaria dentro de unas Cortes más fragmentadas que en anteriores legislaturas en lo que a los principales grupos parlamentarios se refiere.

Dentro de ese contexto, completado en lo económico por la continuidad del crecimiento de la actividad y del empleo, aun con signos de desaceleración apuntados por los principales organismos internacionales y nacionales, la aprobación de normas de contenido laboral, si bien no alteró sustancialmente el marco normativo configurado

a lo largo de la X Legislatura (2012-2016), sí contó con algunas novedades relevantes que se pueden agrupar en varios ejes, como se expondrá.

La situación de minoría parlamentaria del nuevo Gobierno y de fragmentación política en el Congreso de los Diputados, ha propiciado, de nuevo, un reiterado recurso a la figura del Real Decreto-ley como vía para aplicar determinadas políticas, entre otras, de carácter laboral. Esta tendencia se ha acentuado en el tramo final de la legislatura, con la aprobación, en los primeros meses de 2019, de varias de estas normas de urgencia en una serie de materias laborales, de empleo y de protección social. La XII Legislatura terminó de forma anticipada con la entrada en vigor, el 5 de marzo de 2019, del Real Decreto de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y la convocatoria de elecciones generales[99].

Conviene recordar que todo ello se enmarca, además, en los debates de carácter político y técnico que han venido teniendo lugar en los últimos años, coincidiendo con la recuperación de la actividad económica y del mercado de trabajo, acerca de los efectos y consecuencias de las últimas reformas normativas laborales. En tales debates, en síntesis, se ha confrontado la necesidad, expresada por las organizaciones empresariales, de mantener en lo sustancial las últimas reformas laborales, que habrían permitido una más rápida recuperación en términos de empleo del crecimiento económico, con la necesidad, expresada de contrario por las organizaciones sindicales, de suprimir lo que han calificado como aspectos más lesivos de dichas reformas, que serían responsables del crecimiento de empleos más inestables y de bajos salarios. Dichos debates, en los que también participan determinados organismos socioeconómicos internacionales y nacionales, han planeado sobre la agenda del diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones de los interlocutores sociales.

Panorama de novedades normativas en materia laboral

El panorama de las novedades normativas ha contado, en primer lugar, con la aprobación de determinadas directivas sociolaborales, en algunos casos tras dilatados procesos para su adopción. De ellas se ha hecho un seguimiento, en anteriores ediciones de esta Memoria, a propósito de las fases relacionadas con el diálogo social en el ámbito comunitario.

Por otra parte, el Gobierno tomó la iniciativa de poner en marcha el procedimiento para la ratificación de la Carta Social Europea (revisada) de 1996 mediante un Acuerdo del Consejo de Ministros adoptado el 1 de febrero de 2019. Este instrumento social internacional, que amplía y refuerza los derechos sociales y laborales reconocidos en la Carta Social Europea original de 1961, perteneciente al ámbito del Consejo de Europa, había sido firmado por España en el año 2000, pero estaba pendiente de ratificación. Mediante el citado Acuerdo del Consejo de Ministros se remitía a las

99. La XI Legislatura (2016) fue muy breve, habiendo terminado con la disolución anticipada de las Cortes ante la imposibilidad de constituirse un nuevo gobierno, de resultas de lo cual no existió producción normativa.

Cortes el texto de aquella y se autorizaba la manifestación del consentimiento de España para obligarse, abriendo el procedimiento parlamentario que permitiese completar la ratificación. La iniciativa parlamentaria, que fue calificada y se encontraba en tramitación en la Comisión de Exteriores del Congreso, caducó, sin embargo, como consecuencia de la disolución de las Cámaras.

En el plano interno, los ejes identificables en las políticas normativas laborales adoptadas son los siguientes: en primer lugar, la aprobación, a finales de año, del nuevo marco de protección de datos (Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales), que contiene aspectos novedosos con incidencia en las relaciones de trabajo. En segundo lugar, la aprobación de un conjunto de nuevas medidas para la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo que ha llevado a modificar, entre otras, la Ley Orgánica de Igualdad y la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En tercer lugar, un conjunto de medidas en el terreno de la protección social, de las políticas de empleo y laborales, a través del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, y mediante el Real Decreto-ley 8/2019. De ellas se abordan en este apartado las medidas de naturaleza estrictamente laboral, remitiéndose las demás al tratamiento que de las mismas se lleva a cabo en otros apartados y capítulos de esta Memoria. En cuarto lugar, determinadas normas de periodicidad anual que, como el Real Decreto de fijación del SMI (Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre), también se abordan aquí por su evidente incidencia en el terreno de las relaciones laborales, en paralelo además a su posible impacto, en el caso mencionado, en el ámbito del diálogo social. Y, en quinto lugar, hay que hacer mención a determinadas normas de alcance económico sectorial y empresarial que presentan implicaciones laborales.

Además de todo lo anterior, cabe recordar que el marco normativo laboral presenta evidentes conexiones con otros sectores de políticas que tienen como centro de imputación la prestación de trabajo, ámbitos en los que se han aprobado normas que son objeto de tratamiento en otros apartados de este capítulo, como es el caso de las políticas de empleo, en las que, como cada año dentro de los últimos, ha habido importantes novedades, o las normas en materia de prevención de riesgos laborales. Por su parte, las también importantes medidas adoptadas en el terreno de la protección social, fundamentalmente las pensiones y la protección por desempleo, son abordadas en el capítulo tercero.

Y recordar también, para completar una consideración de conjunto de las políticas laborales abordadas, la relación existente entre las medidas normativas laborales que se han aprobado y otras actuaciones no normativas que se basan en instrumentos del tipo de planes estratégicos o planes de choque, entre los que destaca el Plan director por un trabajo digno 2018-2020, aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros en el mes de julio, que se aborda en otros apartados de este capítulo.

Directivas comunitarias sociolaborales

En el ámbito comunitario se aprobó la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, que los Estados miembros deberán transponer a los ordenamientos nacionales a más tardar el 30 de julio de 2020[100].

La Directiva 96/71 había establecido la garantía de unas condiciones de trabajo mínimas que las empresas radicadas en un Estado miembro que desplazan trabajadores a otro Estado miembro para prestar un servicio transnacional deben cumplir, a fin de ofrecer una protección mínima a los trabajadores desplazados. Como se sabe, fue transpuesta al Ordenamiento español por la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

La aplicación de esta Directiva, que se enmarca en el centro mismo de la necesidad de conjugar libertades económicas fundamentales (libre prestación de servicios) con la protección de los derechos de los trabajadores, bienes ambos atendidos en los Tratados y en el Derecho derivado europeo, había dado lugar a determinados problemas interpretativos y a un debate acerca de su alcance e idoneidad de cara a satisfacer los objetivos que se pretendían alcanzar[101]. Estos elementos, junto a la experiencia acumulada a partir de una casuística de situaciones y prácticas no previstas en el origen, llevaron a las instituciones comunitarias a afirmar la necesidad de evaluar si la Directiva 96/71 «sigue logrando el equilibrio adecuado entre la necesidad de fomentar la libre prestación de servicios y garantizar condiciones de competencia equitativas, por un lado, y la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores desplazados, por otro»[102].

A la vista de todo ello, la Directiva 2018/957 lleva a cabo una serie de modificaciones en la Directiva 96/71 con el objetivo general de garantizar la igualdad de condiciones para todas las empresas, en el ejercicio de la libre prestación transnacional de

100. Asimismo, se aprobó otra directiva de relevancia sociolaboral si bien con un alcance sectorial: la 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. Dicha Directiva tiene como principales objetivos 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.

101. En ese contexto se aprobó, quince años después, la Directiva 2014/67, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva de 1996, que estableció determinados mecanismos de vigilancia, control y coordinación para asegurar el correcto cumplimento de esta, conscientes las instituciones comunitarias de la importancia estratégica de actuar para asegurar unas condiciones de igualdad en la competencia entre las empresas en el mercado interior y de respeto a los derechos de los trabajadores.

102. Considerando 4.º de la Directiva 2018/957. La Comisión Europea había presentado en 2016 una Propuesta de revisión de la Directiva de 1996 [COM (2016) 128 final]. Los interlocutores sociales europeos se habían pronunciado sobre esta iniciativa legislativa dentro del procedimiento de consulta previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (véase una síntesis de las posturas de las organizaciones empresariales y sindicales de ámbito europeo en Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.1.1, sobre diálogo social europeo).

servicios, y el respeto de los derechos de los trabajadores, donde se incorporan determinados cambios que refuerzan, especifican o aclaran las previsiones al respecto contenidas en la Directiva originaria.

Los principales cambios consisten, entre otros, en la obligación de garantizar a los trabajadores desplazados la misma remuneración establecida en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo por las disposiciones legales o convenios colectivos, aspecto en el que la Directiva de 1996 hacía referencia únicamente a «las cuantías de salario mínimo»; por otro lado, se distinguen los desplazamientos de más de doce meses (que los Estados miembros pueden ampliar hasta dieciocho con determinados requisitos), en los cuales se debe garantizar a los trabajadores desplazados, además de las condiciones mínimas de trabajo que ya estaban contempladas en la Directiva de 1996 (art. 3.1), todas las condiciones de trabajo aplicables en el Estado miembro donde se efectúe el trabajo que estén previstas en las disposiciones legales o los convenios colectivos, con la excepción de algunas materias; además, la Directiva introduce determinadas especificaciones en los supuestos de trabajadores contratados por empresas de trabajo temporal para ser cedidos a empresas usuarias radicadas en el territorio de otro Estado miembro, y precisiones sobre determinados conceptos retributivos como los complementos por desplazamiento; por último, la Directiva refuerza todo lo relativo a las obligaciones de vigilancia, control y ejecución de las obligaciones establecidas en materia de trabajo dentro de una prestación de servicios transnacional que incumben a los Estados miembros.

Acuerdos del Parlamento Europeo y del Consejo sobre varias propuestas normativas laborales

El Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron, entre enero y abril de 2019, tres acuerdos provisionales sobre otras tantas propuestas normativas de la Comisión Europea, que formaban parte de la agenda impulsada por esta en materia sociolaboral y que se inscriben en el contexto de las medidas para implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Los acuerdos del Parlamento y del Consejo se refieren a la propuesta de una nueva Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, a la propuesta de Directiva sobre condiciones laborales transparentes y previsibles, en particular por lo que respecta a las formas de empleo no convencionales, y a la propuesta de creación de una Autoridad Laboral Europea.

Contenidos laborales de la nueva normativa de protección de datos. Los derechos digitales en las relaciones de trabajo

El marco europeo comunitario de protección de los datos personales se reformó y actualizó integralmente con la aprobación del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016[103] (RGPD), cuya aplicación comenzó el 25 de mayo de 2018. El RGPD, adoptado para afrontar con

103. 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).

mejores garantías los retos que plantea la actual revolución digital en el contexto de la globalización, persigue posibilitar una protección más eficaz y coherente de los datos personales en toda la Unión Europea, reforzando la seguridad jurídica y la transparencia en este terreno.

Además de los instrumentos y herramientas generales que prevé para estos fines, y que son, no hay que olvidar, de aplicación directa, el RGPD contiene por primera vez previsiones que enmarcan la protección de datos personales en el ámbito laboral. Tales previsiones descansan, por un lado, en el establecimiento de unas garantías de carácter general que deberán respetar los Estados miembros. Estos podrán, mediante disposiciones legislativas o convenios colectivos, establecer normas más específicas para garantizar la protección de los derechos y libertades en relación con el tratamiento de datos personales de los trabajadores en el ámbito laboral, concretando a qué efectos se puede producir ese tratamiento. Dichas normas, en su caso, deberán incluir «medidas adecuadas y específicas para preservar la dignidad humana de los interesados, así como sus intereses legítimos y sus derechos fundamentales, prestando especial atención a la transparencia del tratamiento, a la transferencia de los datos personales dentro de un grupo empresarial o de una unión de empresas dedicadas a una actividad económica conjunta y a los sistemas de supervisión en el lugar de trabajo» (art. 88, RGPD).

Por otro lado, el RGPD también prevé las excepciones en el ámbito laboral a la prohibición general que el mismo contiene de tratar determinadas categorías especiales de datos, aquellas que afectan a datos especialmente sensibles para las personas (entre otros, y a los efectos que aquí se tratan, datos que puedan revelar la afiliación sindical).

El RGPD es, como se ha mencionado y dada la naturaleza de este tipo de norma comunitaria, de aplicación directa en los Estados miembros. Sin embargo, el legislador español ha optado por complementar y desarrollar la norma comunitaria en el Derecho interno, y a tal fin se aprobó la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPDGDD).

La LOPDGDD responde a un doble objeto: por una parte, adaptar el Ordenamiento jurídico español al RGPD y completar sus disposiciones, de manera que el derecho fundamental de las personas físicas a la protección de sus datos personales se ejercerá con arreglo a ambas normas, y, por otra parte, garantizar los derechos digitales de los ciudadanos en el marco de la Constitución (art. 18.4, CE).

El tratamiento de datos personales por parte de las empresas en el ámbito de las relaciones laborales dispone, así, de un nuevo marco en el que hay importantes novedades en los instrumentos y mecanismos para el tratamiento de datos personales como en cualquier otro ámbito (principio de responsabilidad activa, figura del responsable del tratamiento de datos, delegado de protección de datos, etc.).

Con todo, las novedades más específicamente laborales que contiene la LOPDGDD se sitúan en el terreno de los derechos digitales, regulados con carácter general en su título X, y que incluyen los de proyección en el ámbito laboral (arts. 87 a 91), habiéndose efectuado también sendas modificaciones en el Estatuto de los Trabajadores y en el Estatuto Básico del Empleado Público (disposiciones finales 13 y 14 de la LOPDGDD), que básicamente suponen insertar en estas normas el reconocimiento en términos generales de tales derechos, remitiendo a los términos establecidos en la ley especial en esta materia, es decir, la citada LOPDGDD. La política de las empresas para la garantía de los derechos digitales laborales, a su vez, habrá de enmarcarse dentro del conjunto de los instrumentos y previsiones de la nueva Ley Orgánica.

Los aspectos laborales de esta Ley remiten a los efectos cada vez más presentes de la digitalización en las relaciones de trabajo. El uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha permitido trascendentales avances organizativos en las empresas, pero al mismo tiempo dicho uso en las relaciones entre empresas y trabajadores ha dado lugar a controversias acerca de la garantía de determinados derechos. Las cuestiones suscitadas por el uso de nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones entre empresas y trabajadores no son especialmente novedosas y, como recuerda la propia exposición de motivos, algunos de estos llamados derechos digitales habían sido ya perfilados por la jurisprudencia ordinaria, constitucional y europea. Y también lo han sido en el ámbito laboral, pero las implicaciones laborales han aumentado en intensidad y complejidad como consecuencia del salto tecnológico propiciado por la digitalización de la economía y del trabajo[104]. Y es en ese contexto donde hay que situar este nuevo marco legal de garantía de tales derechos.

Dicho marco se articula en cuatro ámbitos con el denominador común de la garantía del derecho fundamental a la intimidad en las relaciones de trabajo, y de ellos uno en el que, además, se articulan objetivos de protección de la salud, garantizando el derecho al descanso, y del derecho a la conciliación de los trabajadores. De esta manera, los tres primeros atienden a proteger el derecho a la intimidad en, respectivamente, el uso por los trabajadores de dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador (art. 87), el uso por el empleador de dispositivos de videovigilancia y grabación de sonidos (art. 89), y el uso por este de dispositivos de geolocalización (art. 90).

En cuarto lugar, se regula por vez primera el derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral (art. 88). Se trata de un derecho de nueva factura que responde a las posibilidades de conectividad implicadas, no solo, pero sobre todo, mediante el uso de

104. Implicaciones que son transversales en múltiples ocupaciones y actividades, y que afectan a diversos aspectos de las relaciones de trabajo que abordó el CES en su Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.

dispositivos digitales móviles[105]. Teniendo en cuenta la diversidad de situaciones y de necesidades a las que debe responder, se establece en la Ley una llamada expresa a la negociación colectiva para regular las modalidades de su ejercicio, que «atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral». Ahora bien, independientemente del papel de la negociación colectiva en este campo, el empleador viene obligado a elaborar, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, una política interna en la que defina, entre otros aspectos, las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión.

La articulación efectiva de este derecho, por lo demás, ha de ponerse en relación y abordarse integradamente con otras de las novedades normativas laborales recientemente aprobadas, y en particular con la nueva obligación de las empresas en materia de registro diario de la jornada de trabajo contenida en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que se trata más adelante.

Con carácter general, y de forma transversal a la garantía de los derechos digitales anteriores, la negociación colectiva podrá establecer garantías adicionales, tanto en materia de protección de datos personales de los trabajadores como de salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral (art. 91).

Medidas para la igualdad entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación

La actuación de los poderes públicos para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos ha marcado algunas de las políticas más novedosas en las últimas décadas[106]. Evolucionando desde una primera garantía de derechos en el plano jurídico-formal hacia la búsqueda de la igualdad real y efectiva, el impulso de la igualdad de trato y de oportunidades se ha planteado como política transversal para combatir situaciones de discriminación que continúan afectando a las mujeres.

Una de las normas de urgencia aprobadas al final de la legislatura ha sido el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación[107]. La aprobación de esta norma se ha fundamentado por el Gobierno en una valoración muy crítica de los resultados de la aplicación de anteriores normas impulsoras de

105. En el derecho comparado más cercano había sido reconocido en las legislaciones francesa e italiana. Y se habían regulado vía convenio colectivo en algunas grandes empresas los límites a la disponibilidad a través de dispositivos móviles fuera del horario laboral. Sobre la digitalización en las relaciones de trabajo y sus posibles implicaciones, véase el Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

106. Uno de los principales hitos normativos y de políticas en este terreno lo constituyó la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, que se planteó como ley de carácter integral y de alcance transversal en relación con las políticas de igualdad. Sobre el Anteproyecto de la misma, el CES emitió su Dictamen núm. 8 de 2006.

107. La entrada en vigor de esta norma, el 8 de marzo de 2019, a excepción de algunas materias para las que entró en vigor el 1 de abril (disposición final segunda), tuvo lugar tras la disolución de las cámaras legislativas y la convocatoria de elecciones generales (Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, y de convocatoria de elecciones), siendo convalidada por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados el 3 de abril de ese año.

la igualdad efectiva, y concretamente de la Ley Orgánica 3/2007, a tenor de los resultados «discretos, cuando no insignificantes» que habrían tenido sus medidas de naturaleza promocional o de fomento, según la exposición de motivos del Real Decreto-ley.

En base a ello, y sobre la idea de que «se ha producido un claro retraso en el cumplimiento de los objetivos de igualdad», según el mismo texto, la mencionada norma de urgencia ha incorporado un conjunto de medidas en materia de relaciones de trabajo y protección social que responden al fin común de impulsar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y de hacerlo en igualdad de condiciones que los hombres. Para ello ha introducido múltiples modificaciones en diversas leyes, entre ellas la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres, la Ley del Estatuto de los Trabajadores, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA) o la Ley general de Seguridad Social. Se recogen aquí únicamente las principales medidas de carácter laboral (recuadro II-12), remitiéndose las de protección social al capítulo III de esta Memoria.

Por su parte, se han introducido diversas medidas en relación con los empleados públicos laborales, a través de las correspondientes modificaciones del EBEP, que básicamente son equivalentes a las de los asalariados del sector privado en los aspectos de permisos para la atención de menores, derechos de suspensión del contrato y de conciliación, incluida su aplicación gradual a lo largo de los próximos años. Y, asimismo, se han introducido una serie de medidas en la LETA, a fin de facilitar el disfrute de este tipo de derechos para los trabajadores autónomos.

Aspectos laborales de las medidas sociales contenidas en varios Reales Decretos-ley: contratación laboral y control de la jornada de trabajo

A finales de 2018 y en los primeros meses de 2019 fueron aprobadas varias normas de urgencia de rango legal y contenido sociolaboral, entre ellas y además de la anterior, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, y el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

El primero introdujo, como su nombre apunta, un heterogéneo conjunto de disposiciones sociolaborales. Las principales medidas consistían, fundamentalmente, en la revalorización de las pensiones del sistema público para 2019 mediante un porcentaje que garantice su poder adquisitivo, mientras se regula con carácter definitivo el sistema para calcular dicha revalorización en años sucesivos, y en medidas de mejora de la protección social de los trabajadores autónomos, dando traslado al acuerdo concluido a finales de año por el Gobierno y las asociaciones de trabajadores autónomos ATA, UPTA, UATAE y CEAT.

RECUADRO II-12. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DEL REAL DECRETO-LEY 6/2019

Modificación de la Ley Orgánica de Igualdad: principales novedades

Planes de Igualdad (PI) en las empresas

- Reducción del umbral de trabajadores necesario (de más de 250 a 50) para elaborar y aplicar planes de igualdad en las empresas.
- Negociación del diagnóstico previo en la comisión negociadora del PI y enumeración de las materias que debe contener. Obligaciones de información de la empresa.
- Carácter evaluable de las medidas del PI.
- Creación de un Registro de PI en las empresas como parte de los registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Obligación de inscripción de los PI.
- Las anteriores medidas quedan sujetas a unos periodos transitorios de aplicación gradual en función del tamaño de las empresas, y a la previsión de su desarrollo reglamentario.

Modificación de la Ley del Estatuto de los Trabajadores: principales aspectos

Contratación laboral

- Derecho a la retribución correspondiente al trabajo igual o de igual valor en caso de nulidad del contrato por discriminación salarial por razón de sexo.
- Se incluye la violencia de género entre los supuestos que interrumpen el cómputo de la duración de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje.
- Se incluye el deber de garantizar la ausencia de discriminación directa o indirecta entre mujeres y hombres en los contratos a tiempo parcial.
- Nulidad de la resolución empresarial del contrato de las trabajadoras durante el periodo de prueba por razón de embarazo.

Clasificación profesional

- Definición de grupos profesionales mediante criterios y sistemas basados en un análisis de correlación entre sesgos de género, puestos de trabajo, criterios de encuadramiento y retribuciones.

Igualdad salarial

- Se define qué se entiende por trabajos de igual valor en base a la equivalencia de las funciones y las condiciones para su desempeño.
- Obligación de las empresas de llevar un registro de valores medios salariales por sexo y grupos profesionales. Derecho de acceso al registro salarial a través de la representación legal de los trabajadores en la empresa.
- Obligación de incluir en el registro salarial una justificación de las diferencias retributivas entre sexos cuando sean, en promedio, de un 25 por 100 o más (en empresas de 50 o más trabajadores).

RECUADRO II-12. PRINCIPALES MEDIDAS LABORALES DEL REAL DECRETO-LEY 6/2019
(continuación)

Conciliación

- Completa varios aspectos del derecho a solicitar la adaptación de la jornada de trabajo, en su duración y su distribución, por motivos de conciliación, entre otros: el límite máximo de edad de los hijos o hijas, en su caso (12 años), el pacto en la negociación colectiva de los términos de su ejercicio o, a falta de ella, un proceso de negociación entre la empresa y la persona trabajadora con indicación de las razones objetivas de una posible decisión negativa, y el regreso a la jornada o modalidad contractual anterior.

Régimen de los permisos

- La reducción de jornada para el cuidado del lactante se regula como derecho individual de ambos progenitores e intransferible entre ellos.

Suspensión del contrato de trabajo con reserva de puesto

- Ampliación de la suspensión del contrato con reserva de puesto por nacimiento a dieciséis semanas para el progenitor distinto a la madre biológica como derecho individual.
- Intransferibilidad del derecho a la suspensión del contrato entre los progenitores.
- Distribución de la suspensión del contrato a voluntad de cada uno de los progenitores, a excepción de las seis semanas posteriores al parto. Obligaciones de preaviso a la empresa con una antelación mínima.
- Obligación de preavisar a la empresa el ejercicio de estos derechos con una antelación mínima. Derecho de la dirección a limitar su ejercicio simultáneo cuando los dos progenitores trabajen para la misma empresa.
- Estas novedades se aplican también a la adopción, guarda y acogimiento.
- Aplicación gradual de las ampliaciones y otras novedades del régimen de disfrute de estos derechos (nueva disposición transitoria décimotercera del ET). Entrada en vigor el 1 de abril.

Extinción del contrato

- Obligación, en el despido por causas objetivas, de acreditar suficientemente la necesidad de la extinción del contrato de la persona referida (supuestos de nacimiento, adopción, etc.) para considerar que concurre la causa objetiva que convierte el despido en procedente.

Derechos de información y consulta

- Refuerzo de determinados aspectos salariales entre los derechos de información del comité de empresa en relación con la igualdad de trato y oportunidades.

Fuente: elaboración propia.

Pero junto a medidas enfocadas a reforzar la protección social de pensionistas de jubilación, autónomos y desempleados (como el mantenimiento del subsidio extraordinario de desempleo), entre otros colectivos, el Real Decreto-ley 28/2018 incorporó otras previsiones que inciden en la regulación de las relaciones de trabajo, siquiera indirectamente en algunos casos, ya que, en su origen, las normas afectadas tenían como finalidad la de ser instrumentos de la política activa de empleo.

Entre tales instrumentos, el Real Decreto-ley 28/2018 restableció (disposición final primera) la facultad de los convenios colectivos de incluir cláusulas de jubilación obligatoria de trabajadores que cumplan la edad legal de jubilación, con la consiguiente extinción del contrato de trabajo, si bien condicionada al cumplimiento por dichos trabajadores de los requisitos necesarios para tener derecho a la pensión completa del nivel contributivo, por una parte, y, por otra, vinculándola a objetivos de política de empleo recogidos en el propio convenio colectivo, que se espera posibiliten la mejora de la estabilidad del empleo, la contratación de nuevos trabajadores, permitiendo el rejuvenecimiento de plantillas en las empresas, o la mejora de la calidad del empleo.

Esta facultad de la negociación colectiva, reintroducida tras un historial de sucesivas supresiones y recuperaciones legales de la misma, supone un instrumento de política activa de empleo que apoyan y con el que coinciden las organizaciones empresariales y sindicales, que lo incluyeron en el IV AENC firmado en el mes de julio, instando a la Administración a promover los cambios legales necesarios en este sentido. Como consecuencia, tal medida fue debatida y acordada entre los interlocutores sociales y el Gobierno dentro de la Mesa de diálogo social de empleo y relaciones laborales.

Otra medida a destacar, si bien en un sentido contrario a la anterior, ha consistido en la supresión (disposición derogatoria única) de determinados tipos de contratos de trabajo, o de ciertos aspectos de su regulación, o de estímulos a determinados supuestos de contratación, que fueron introducidos en el bienio 2012-2013 como parte de la reforma laboral, y que fueron aprobados con fines de fomento del empleo y del emprendimiento en momentos de crisis del mercado de trabajo, habiendo mostrado una desigual incidencia en este. Entre ellos destaca el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, un instrumento que suscitó controversia por las características de su regulación, fundamentalmente por la posibilidad de libre desistimiento del empresario durante su primer año de duración.

También se ha suprimido la posibilidad de celebrar contratos para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de treinta años, sin que sea de aplicación el límite máximo de edad de veinticinco años, medida prevista como coyuntural y transitoria. Y, asimismo, las medidas de estímulo que se aprobaron en 2013 (Ley 11/2013, de 26 de julio) en relación con el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, contrato de primer empleo joven e incentivos a los contratos en prácticas.

Dichas medidas regulatorias y de estímulo habían sido diseñadas con un alcance coyuntural, condicionando su vigencia a la persistencia de tasas de paro iguales o superiores al 15 por 100. La desaparición de esta condición, por haberse situado el desempleo por debajo de ese umbral (14,5 por 100 según datos de la EPA correspondientes al tercer trimestre de 2018), podría haber sido suficiente por sí sola para entender desaparecidas las mencionadas modalidades contractuales. No obstante, para garantizar la seguridad jurídica, el Gobierno ha estimado necesaria su supresión formal y explícita hacia el futuro (manteniéndose transitoriamente la vigencia de los contratos celebrados con anterioridad a la entrada en vigor y de los incentivos que llevan aparejados).

El Real Decreto-ley, por otra parte, contiene (disposición final segunda, cuatro) una elevación del incremento de cotizaciones (del 36 al 40 por 100) para los contratos temporales de corta duración, considerando como tales aquellos con una duración igual o inferior a cinco días (antes inferior a siete). Se trata de una medida que busca tener incidencia en el mercado de trabajo y en las relaciones laborales por su explícita finalidad disuasoria, y con la que se pretende luchar contra el abuso en la celebración de contratos temporales de corta duración ante el importante incremento de estos detectado en los últimos años, todo ello según recoge la exposición de motivos de la norma. Se prevé, asimismo, una mejora de la protección social de los trabajadores vinculados por estos contratos.

Otra medida del Real Decreto-ley con relevancia desde el punto de vista de las relaciones laborales tiene que ver con los instrumentos de control sobre la naturaleza y efectos de la prestación de trabajo, previniendo contra la utilización indebida de la figura del trabajador autónomo para enmascarar una relación de trabajo por cuenta ajena. En este ámbito, la norma comentada ha incluido un nuevo tipo de infracción grave en la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social para disuadir de la realización de prácticas de este tipo, previsión que guarda relación con los incrementos de las bases de cotización que el propio Real Decreto-ley lleva a cabo diferencialmente en el RGSS y en el RETA.

Por último, se ha suprimido la ayuda económica de acompañamiento que existía para los jóvenes beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil que hubiesen sido contratados mediante un contrato para la formación y el aprendizaje, y que iniciasen en ese marco una acción formativa para la adquisición de competencias profesionales. Los motivos de la supresión de dicha ayuda se argumentan por el Real Decreto-ley en su ineficacia, en dificultades de encaje competencial de esta medida en relación con las comunidades autónomas y, lo que resulta más significativo desde el punto de vista de las relaciones laborales en las empresas, por la distorsión producida en estas al comprobarse que esta ayuda económica ha podido determinar en algunos casos un mejor tratamiento retributivo de los aprendices que de los tutores que los tienen a su cargo, con posibles efectos en la fijación de los salarios en la negociación colectiva.

El Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, por su parte, centra su contenido de carácter laboral, como su denominación indica, y al margen de las normas sobre protección social y fomento del empleo que también contiene, en la regulación de la obligación de las empresas de garantizar el registro diario de la jornada laboral de sus trabajadores. Dicha obligación de registro comprende el horario de inicio y de finalización de la jornada individual, sin perjuicio de la flexibilidad horaria, y se establece una oportuna llamada a la negociación colectiva (convenios colectivos o acuerdos de empresa) para organizar y documentar tal registro. Se confía, así, en primera instancia, a la colaboración entre la norma estatal y la negociación colectiva la organización del registro de jornada. Y, subsidiariamente, en defecto de esos instrumentos de la autonomía colectiva, será la decisión del empresario, previa consulta con la representación legal de los trabajadores, la que habrá de hacer operativa la medida, organizando y documentando dicho registro. Por otra parte, la norma faculta al Gobierno para establecer especialidades en las obligaciones de registro en sectores, trabajos y categorías profesionales que lo requieran por sus peculiaridades.

Además, se modifica la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social para incluir en la tipificación como infracción grave la transgresión de las normas relativas al registro de jornada.

La aprobación de esta medida ha tenido lugar en el contexto de las preocupaciones que se habían venido poniendo de manifiesto en relación con el control efectivo de los límites de la jornada de trabajo, legal o convencionalmente pactada, ante la ausencia en el ordenamiento de una previsión que, de forma clara y expresa, estableciese la obligación de las empresas de registrar la jornada ordinaria de trabajo. En esta cuestión había intervenido la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por medio de actuaciones dirigidas a comprobar la llevanza de un registro de jornada. El Tribunal Supremo falló, en 2017 en dos ocasiones, en el sentido de que no existía tal obligación legal, a diferencia de lo que sí sucedía con el registro de las horas extraordinarias[108]. Mediante dicha jurisprudencia se resolvió esta cuestión en el sentido indicado, si bien estaba pendiente la resolución de una cuestión prejudicial sobre la misma presentada ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) por la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) en enero de 2018[109].

Dicha cuestión ha sido resuelta por el TJUE en Sentencia de 14 de mayo de 2019[110], en el sentido de estimar, sobre la base de una serie de consideraciones generales que

108. STS, Sala de lo Social, de 23 de marzo de 2017 (Recurso de casación 81/2016), y de 20 de abril de 2017 (Recurso de casación 116/2016).
109. Petición de decisión prejudicial presentada por la Audiencia Nacional (España) el 29 de enero de 2018 (Asunto C-55/18) *(http://curia.europa.eu)*.
110. STJUE de 14 de mayo de 2019 (Asunto C-55/18, *Federación de Servicios de CCOO y Deutsche Bank*).

efectúa[111], que las normas comunitarias invocadas[112] deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que, según la interpretación de esa normativa adoptada por la jurisprudencia nacional (las sentencias antes citadas del TS), no impone a los empresarios la obligación de establecer un sistema que permita computar la jornada laboral diaria realizada por cada trabajador.

Los objetivos de la norma aprobada son, en consecuencia y según recoge su exposición de motivos, garantizar el cumplimiento de los límites en materia de jornada, crear un marco de seguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras como para las empresas, y posibilitar el control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. De ahí que se establezca, asimismo, la obligación de conservación de los registros de jornada durante cuatro años a disposición de las personas trabajadoras, sus representantes legales y la ITSS.

Nueva elevación del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)

La política laboral correspondiente a 2018 presentó, de nuevo, una elevación de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), la quinta consecutiva desde la última congelación del mismo que tuvo lugar en 2014, si bien los porcentajes de incremento de su cuantía registrados en estos cinco años han sido muy diferentes. El SMI experimentó, así, un aumento del 0,5 por 100 para 2015, y del 1 por 100 para 2016, mientras que para 2017 se decretó una elevación del mismo del 8 por 100, como resultado del pacto político entre el Gobierno y el principal partido de la oposición, y pese a no haberse alcanzado un acuerdo de diálogo con los interlocutores sociales. Ya en 2018 se aprobó una subida del 4 por 100, esta vez en el marco del Acuerdo social de 26 de diciembre de 2017 sobre el Salario Mínimo Interprofesional firmado por el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Para 2019, el Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, ha fijado el SMI en 30 euros al día o 900 euros al mes, según el módulo de cómputo del salario, para cualesquiera 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. La subida del 22,3 por 100 sobre las cuantías correspondientes al año anterior representa, así, el mayor incremento experimentado por el SMI desde su regulación en la Ley 8/1980, que aprobó el primer Estatuto de los Trabajadores.

Esta última elevación de la cuantía del SMI ha tenido lugar, por otra parte, como resultado del acuerdo político presupuestario del Gobierno con uno de los grupos

111. Entre ellas, que «para asegurar la plena efectividad de la Directiva 2003/88, es necesario que los Estados miembros garanticen el respeto de los periodos mínimos de descanso e impidan que se sobrepase la duración máxima del tiempo de trabajo semanal» (parágrafo 40 de la sentencia).

112. Determinados preceptos de la Directiva 2003/88 (ordenación del tiempo de trabajo) interpretados a la luz de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y de la Directiva 89/391 (seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo).

parlamentarios de la oposición[113], si bien se ha realizado al margen y no obstante el acuerdo de diálogo social firmado por el anterior Gobierno y los interlocutores sociales en diciembre de 2017 al que se ha hecho mención, que establecía un aumento del mismo escalonado en tres años (4 por 100 para 2018, 5 por 100 para 2019 y 10 por 100 para 2020) y condicionado a que la economía y el empleo alcanzasen determinados aumentos interanuales medidos, respectivamente, por el crecimiento del PIB real (2,5 por 100) y de la afiliación media a la Seguridad Social (450.000 personas). El cumplimiento de esas condiciones en el primero de los años llevó a fijar el incremento de la cuantía en el 4 por 100 para 2018, como se ha anticipado[114]. De la misma forma, se preveía una elevación del 5 por 100 para 2019, de verificarse de nuevo los mencionados avances en la actividad y el empleo.

Los motivos expresados en el Real Decreto 1462/2018 para aprobar la citada elevación del SMI para 2019 al margen del carácter socialmente acordado, escalonado y condicionado que revestía en el Acuerdo social de diciembre de 2017, invocan la mejora de las condiciones generales de la economía y el objetivo de la prevención de la pobreza en el trabajo, fomentando un crecimiento salarial general más dinámico, entre otros y junto a determinadas referencias internacionales de carácter más específico.

Por último, el Real Decreto establece las reglas de derecho transitorio sobre la afectación a normas no estatales y relaciones privadas cuando utilicen la referencia del SMI. Por su parte, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, contiene (art. 12) las reglas de afectación de las cuantías del salario mínimo interprofesional a los convenios colectivos que utilicen el SMI como referencia para determinar la cuantía o el incremento del salario base o de complementos salariales, en atención a la vigencia de aquellos, a fin de evitar el impacto del incremento para 2019 dado el carácter excepcional del mismo.

Implicaciones laborales en normas de naturaleza económica sectorial y empresarial

A finales de 2018 fueron aprobadas, mediante Reales Decretos-ley, determinadas normas de alcance sectorial que, si bien no suponen modificaciones del marco jurídico de las relaciones laborales, constituyen herramientas de políticas laborales entendidas como aquellas que tienen una potencial repercusión en las decisiones que puedan adoptar empresas y trabajadores respecto de las relaciones de trabajo y, por tanto, con una previsible incidencia en las relaciones laborales de dichos sectores.

En este sentido, el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España, contiene algunas previsiones laborales, dentro de un paquete

113. Gobierno y Grupo Parlamentario de Unidos Podemos: *Acuerdo de Presupuestos Generales del Estado 2019: presupuestos para un Estado social.*

114. Real Decreto-ley 20/2017, de 29 de diciembre, y Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2018.

más amplio de medidas de apoyo al primero de esos sectores, que atienden al objetivo general de favorecer la competitividad del tejido industrial.

Dichas previsiones van dirigidas, en primer lugar, a estimular la continuidad del uso de los contratos de relevo vinculados a la modalidad de la jubilación parcial, mediante una regulación que facilite el acceso a la misma, y por ende la utilización de esa modalidad de contrato laboral, con un alcance transitorio y limitado a las actividades de la industria. El contrato de relevo asociado a la jubilación parcial se considera, de partida, una herramienta adecuada para favorecer el empleo en el sector, cuya utilización se había visto reducida en los últimos años como consecuencia de unas mayores dificultades de acceso a la modalidad de jubilación parcial[115].

Otras previsiones laborales del Real Decreto-ley 20/2018 se orientan a incentivar el mantenimiento de la actividad productiva durante un determinado periodo de tiempo, y con ella del empleo, mediante la regulación de determinadas ayudas condicionales a la llamada industria electrointensiva, ligadas a que no se adopten en los mencionados periodos de tiempo decisiones de reducción de la capacidad de producción o de despidos colectivos.

Por su parte, las medidas de incremento retributivo en el ámbito del empleo público contempladas en el Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, medidas procedentes del diálogo social entre el Gobierno y los sindicatos de la Función Pública[116], se inscriben en la política normativa de elevación salarial seguida en la actual legislatura.

En 2019 se aprobó una norma en el ámbito de la protección de la propiedad industrial y comercial de las empresas que lleva a cabo la adaptación al Derecho interno de reciente normativa comunitaria en esta materia, y que contiene determinadas referencias laborales en el sentido de no afectación a derechos de esta naturaleza. La Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos empresariales, que transpone al Ordenamiento español la Directiva 2016/943[117], pretende mejorar la eficacia de la protección jurídica dispensada a los secretos empresariales contra la apropiación indebida en todo el mercado interior, trasladando a tal fin los objetivos de la norma europea.

115. Por ello, el artículo 1 del Real Decreto-ley introduce un nuevo apartado en la disposición transitoria cuarta de la Ley general de Seguridad Social en el que prolonga, a las pensiones causadas antes del 1 de enero de 2023 (anteriormente el 1 de enero de 2019), el acceso a la jubilación parcial con simultánea celebración de contrato de relevo siempre que se cumplan determinados requisitos, entre ellos el trabajar en actividades relacionadas con la industria en empresas clasificadas como industria manufacturera, aplicando a dicha modalidad de jubilación la regulación anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, de Actualización, adecuación y modernización del Sistema de la Seguridad Social.

116. II Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, de 9 de marzo de 2018. Véase el apartado 2.1.2, sobre diálogo social en España, de este capítulo.

117. Directiva 2016/943, de 8 de junio de 2016, relativa a la protección de los conocimientos técnicos y la información empresarial no divulgados (secretos comerciales) contra su obtención, utilización y revelación ilícitas.

La Ley establece que tal protección no afectará a la autonomía de los interlocutores sociales o a su derecho a la negociación colectiva. Tampoco podrá restringir la movilidad de los trabajadores; en particular, no podrá servir de base para justificar limitaciones del uso por parte de estos de experiencia y competencias adquiridas honestamente durante el normal transcurso de su carrera profesional o de información que no reúna todos los requisitos del secreto empresarial, ni para imponer en los contratos de trabajo restricciones no previstas legalmente.

Por otro lado, declara lícita la obtención de la información constitutiva del secreto empresarial cuando se realice en el ejercicio del derecho de los trabajadores y sus representantes a ser informados y consultados, de conformidad con el Derecho europeo o español y las prácticas vigentes; y excluye las acciones y medidas que prevé cuando se dirijan contra actos de obtención, utilización o revelación de un secreto empresarial que hayan tenido lugar, entre otros supuestos, cuando los trabajadores lo hayan puesto en conocimiento de sus representantes en el marco del ejercicio legítimo de sus funciones legales, siempre que tal revelación fuera necesaria para ese ejercicio.

Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de la Ley de Patentes, cuyo título IV regula todo lo relativo a las invenciones realizadas en el marco de una relación de empleo o de servicios.

La actividad de manipulación de mercancías en los puertos, que presenta un interés económico de primer orden, ha sido en los años pasados objeto de un proceso de liberalización en el mercado interior europeo, y, en ese contexto de apertura, la gestión del empleo de los estibadores portuarios también ha debido abrirse a la libre concurrencia de distintos operadores. Esta actividad laboral perteneciente a un sector de carácter estratégico había sido reformada en profundidad mediante el Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo[118], con la finalidad fundamental de aplicar jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a favor de la salvaguardia de la libertad comunitaria de establecimiento y de la libertad de contratación de los trabajadores por parte de las empresas titulares de licencias para prestar dicha actividad en los puertos. La resolución del TJUE suponía poner fin a la posibilidad de continuar articulando el empleo en el sector a través de las sociedades de gestión de estibadores (SAGEP), en cuyo capital debían participar obligatoriamente las empresas de prestación del servicio de la estiba[119].

El marco jurídico del empleo y las relaciones laborales en la estiba portuaria

118. 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.
119. STJUE de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.2, sobre el marco normativo de las relaciones laborales.

En síntesis, la aprobación del Real Decreto-ley 8/2017, que mantiene su vigencia prácticamente íntegra, conllevaba la desaparición progresiva de las SAGEP en su antigua configuración, aunque podrán continuar desarrollando su actividad en régimen de libre competencia y sometidas al cumplimiento de los requisitos de las ETT, y del lado de los trabajadores implicaba, entre otras cosas, la posibilidad de articular las relaciones de empleo a través de la creación de centros portuarios de empleo (CPE), dadas las especiales características y necesidades profesionales de esta actividad, e introducía determinadas previsiones en materia de relaciones de trabajo. Se buscaba permitir un «tránsito ordenado» de uno a otro modelo organizativo, facilitando a los trabajadores de las SAGEP la conservación de sus derechos laborales preexistentes, y, para ello, se previó un periodo transitorio de tres años que finalizará el 14 de mayo de 2020.

Con esos antecedentes, y a la vista de ese horizonte temporal, se aprobó el Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, cuyo objetivo radica en consolidar el marco de liberalización del régimen de los trabajadores de la estiba[120]. A tal fin, completa el régimen jurídico de la gestión del empleo y de las relaciones de trabajo en esa actividad, reforzando la seguridad jurídica en el sector y tratando de asegurar un equilibrio entre las libertades económicas fundamentales y la garantía de los derechos de los trabajadores en materia de empleo.

Una de las previsiones de carácter laboral que incorpora la nueva norma es permitir a la negociación colectiva establecer la subrogación obligatoria de parte del personal de las SAGEP cuando algunas de las empresas, que antes del Real Decreto-ley 8/2017 debían formar parte de las mismas, se separen de ellas. Esta posibilidad se contempla con carácter extraordinario y limitada al periodo transitorio antes mencionado, y solamente para los trabajadores que vinieran prestando ya esos servicios. Más allá de esta previsión transitoria, y por importante que resulte, los aspectos estructurales de la nueva regulación pasan, fundamentalmente, por ordenar los elementos jurídicos que han de garantizar la convivencia y la competencia en igualdad de condiciones de los CPE con las ETT en la actividad de puesta a disposición de los estibadores para las empresas titulares de la licencia de estiba portuaria. Para ello se incluye a los CPE en la Ley 14/1994, reguladora de las Empresas de trabajo temporal, se ordenan las especialidades de su régimen jurídico para tal actividad (nuevo capítulo V de la Ley 14/1994), y se regulan las relaciones de trabajo de carácter «triangular» previendo el régimen de los derechos y obligaciones de los trabajadores, las empresas

120. Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías. Como un instrumento complementario para el buen fin de esta transición se aprobó también el Real Decreto 257/2019, de 12 de abril, por el que se establecen las normas para la concesión de ayudas especiales para la adaptación del sector de la estiba portuaria.

usuarias (estibadoras) y los CPE o, en su caso, las ETT que operen en el sector, consignando en todo ello el papel a desempeñar por la negociación colectiva mediante determinadas llamadas a los acuerdos o convenios entre las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales. Los convenios y acuerdos colectivos vigentes, por otra parte, deberán adaptarse a lo dispuesto en los dos Reales Decretos-ley en el plazo máximo de nueve meses.

A lo largo de 2018, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se ha pronunciado, de nuevo, en varias resoluciones[121], sobre la extinción de los contratos de interinidad por sustitución de un trabajador con derecho a reserva del puesto de trabajo y la compatibilidad o no de la inexistencia de un derecho a indemnización en tales casos con la Directiva comunitaria relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada[122], mientras que sí existe tal derecho en otros supuestos (extinción por causas objetivas de los contratos, indefinidos o temporales, y extinción de otros contratos temporales que la llevan aparejada). Todo ello planteaba la cuestión de si el marco regulatorio nacional de estos contratos podía entrañar, en el punto concreto relativo a la indemnización, un trato desigual discriminatorio de los contratados en interinidad prohibido por la Directiva.

Nuevas resoluciones judiciales en materia de extinción del contrato de interinidad

En síntesis, el TJUE ha corregido su anterior doctrina en esta materia en la que había sentado que la cláusula 4.1 del Acuerdo Marco de los interlocutores sociales europeos sobre el trabajo de duración determinada, incorporado a la Directiva 1999/70, se oponía a una normativa nacional que deniega cualquier indemnización por finalización del contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización a los trabajadores fijos comparables[123].

En su sentencia de 21 de noviembre de 2018, el TJUE ha entendido ahora, en respuesta a la primera de las tres cuestiones prejudiciales sometidas al mismo por el Tribunal Supremo español (TS), y apartándose de la anterior doctrina, que la citada cláusula 4.1 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que no se

121. STJUE, de 21 de noviembre de 2018 (Asunto C-619/17, *de Diego Porras y Ministerio de Defensa*), y, previamente, de 5 de junio de 2018 (Asunto C-677/16, *Montero Mateos y Agencia Madrileña de Atención Social*), y, de nuevo, de 5 de junio de 2018 (Asunto C-574/16, *Moreira Gómez y Grupo Norte Facility,* esta, a diferencia de las dos anteriores, en relación con un contrato no de interinidad sino de relevo).

122. Directiva 1999/70/CE relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada. Sobre estos antecedentes véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.2, *El marco normativo de las relaciones laborales.*

123. En particular, en la STJUE de 14 de septiembre de 2016 (Asunto C-596/14, *Ana de Diego Porras y Ministerio de Defensa*). El contenido de la sentencia dio lugar a un debate sobre el alcance y las consecuencias para el marco regulador de la contratación temporal en España donde, incluso, se creó un grupo de expertos para estudiar posibles propuestas en el marco del diálogo social tripartito que permitiesen tomar decisiones a fin de dar acomodo a las consecuencias de aquella. Sobre estos debates y las conclusiones provisionales que alcanzó el Grupo de Expertos, véase Memoria CES 2016, capítulo II, apartado 2.2, *El marco normativo de las relaciones laborales.*

opone a una normativa nacional que no prevé el abono de indemnización alguna a los trabajadores con contratos de duración determinada celebrados para sustituir a un trabajador con derecho a reserva del puesto de trabajo, como el contrato de interinidad, al vencer el término por el que estos contratos se celebraron, mientras que se concede indemnización a los trabajadores fijos con motivo de la extinción de su contrato de trabajo por una causa objetiva.

A raíz de dicha resolución, el TS, que había elevado al TJUE las citadas cuestiones prejudiciales a raíz de un recurso de casación para la unificación de doctrina (RCUD) presentado por la abogacía del Estado, se ha pronunciado en relación con esta problemática aplicando consecuentemente la doctrina del órgano jurisdiccional europeo. En su sentencia, el pleno de la Sala Social del alto tribunal ha fallado, en resumen, en el sentido de negar que quepa otorgar indemnización alguna por el cese regular del contrato de interinidad, no solo en relación a los 20 días del despido objetivo, sino, incluso, a los 12 días que el Estatuto de los Trabajadores fija para los contratos para obra o servicio y acumulación de tareas[124].

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.3.1. El IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC)

Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas han negociado y acordado conjuntos de criterios y recomendaciones para los negociadores de los convenios colectivos basadas en el ciclo económico y atendiendo a las necesidades de las empresas y los trabajadores. Este tipo de acuerdos se ha alcanzado, casi sin excepción, durante toda la década pasada, y ha continuado en el presente a lo largo de sucesivos periodos de crecimiento, recesión y recuperación.

El 5 de julio, tras largas negociaciones que habían desembocado en un preacuerdo, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales CCOO y UGT firmaron, en la sede del Consejo Económico y Social, el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2018, 2019 y 2020 (IV AENC). El nuevo pacto con una vigencia para tres años refleja el consenso de los firmantes acerca de la fase actual del ciclo, en la que se viene constatando el crecimiento de la actividad económica y del empleo, y la conveniencia de trasladar a la negociación de los convenios colectivos instrumentos que contribuyan a afianzar dicho crecimiento. Por ello identifican como objetivos del Acuerdo la creación de empleo, la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y de la competitividad de las empresas, y la lucha contra la economía sumergida.

124. STS 207/2019, de 13 de marzo (RCUD 3970/2016). La sentencia, que contiene una detenida argumentación sobre las diferencias entre la extinción de los contratos de interinidad y la extinción por causas objetivas que justifican una diferente solución legal en materia indemnizatoria, se acompaña de un voto particular de dos magistrados parcialmente discordante con la mayoría.

Desde el punto de vista técnico, el IV AENC mantiene la naturaleza obligacional que es la esencia de este tipo de pactos. Al mismo tiempo, contiene la novedad de prorrogar el III AENC (2015, 2016 y 2017) en sus propios términos, salvo aquellos contenidos que se opongan a lo en él suscrito y hasta su finalización. Los firmantes adoptan así la solución de mantener el cuerpo de criterios y recomendaciones en los múltiples aspectos de las relaciones laborales abordados en el tercer acuerdo[125], alterando únicamente aquellos elementos que estiman necesitados de actualización.

El mantenimiento del grueso de los criterios es coherente con la sustancial continuidad del marco de recuperación de la actividad junto con una persistencia de aspectos estructurales de las relaciones laborales necesitados de mejora. Cabe recordar, en este sentido, que la negociación y firma del III AENC partía de un escenario distinto al de los dos anteriores acuerdos, un escenario que era de recuperación, si bien advertían las partes de la persistencia de factores que limitaban el crecimiento y podían hacer más vulnerable la economía ante posibles incertidumbres.

De esta forma, los elementos que han sido objeto de una actualización consisten, básicamente, en los siguientes: los incrementos salariales para cada uno de los años de vigencia del Acuerdo; la llamada, novedosa, a establecer un salario mínimo de convenio de una determinada cuantía (14.000 euros anuales) durante la vigencia del Acuerdo de manera progresiva, y las medidas recomendadas en relación con la vigencia de los convenios durante los periodos de negociación, el proceso negociador y el recurso a los sistemas de resolución autónoma de conflictos en los supuestos de bloqueo de las negociaciones. También se contiene una sucinta referencia a la posibilidad de establecer mecanismos de revisión salarial en los convenios, dejando plena libertad en cuanto a los indicadores a utilizar por las partes de la negociación.

El IV AENC, además, presenta como importante novedad la incorporación de un conjunto de acuerdos de alcance bipartito, entre las organizaciones firmantes del mismo, pero a desarrollar en un ámbito tripartito con el Gobierno. No existiendo precedentes de ello en los anteriores AENC, las partes del IV Acuerdo emplazan a abordar una negociación a tres bandas sobre determinados elementos de las relaciones laborales y del mercado de trabajo que, en algunos casos, representan problemas estructurales trascendiendo a los requerimientos del ciclo. Con ello, los interlocutores sociales identifican un conjunto de temas para avanzar en su mejora en el marco del diálogo social, y, en algunos casos, mediante el concurso de la negociación colectiva.

En síntesis, estos elementos consisten en los siguientes: la modificación del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores (descentralización y externalización productiva, y subcontratación); abordar medidas destinadas al mantenimiento del empleo, favoreciendo alternativas al despido en la empresa, mediante la adaptación de jornada;

125. Véase Memoria CES 2015, págs. 369 y ss.

establecer un marco de diálogo para alcanzar un acuerdo en materia de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral; abordar el absentismo mediante determinadas medidas que permitan su mejora partiendo del informe del observatorio que se cree a tal efecto; instar a la Administración a realizar cambios legales que permitan a los convenios colectivos posibilitar la extinción del contrato de trabajo por cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, cumpliéndose determinados requisitos; analizar la situación actual de la economía sumergida y acordar un plan director para su reducción; recuperar el contrato de relevo en las condiciones de su puesta en marcha; desarrollar medidas integrales para favorecer la igualdad laboral y salarial entre hombres y mujeres, que contemplen determinadas políticas; un procedimiento arbitral para el inicio de prestaciones.

Y cabe llamar la atención, específicamente, sobre la regulación del Consejo Nacional de Negociación Colectiva (CONECO), que permita conocer la realidad de la negociación colectiva y desarrolle funciones de observatorio y formación de negociadores, entre otras.

2.3.2. Contexto y desarrollo de la negociación

Se aborda aquí el panorama general de la negociación colectiva con efectos económicos en 2018 registrada a lo largo de ese año y los primeros meses de 2019. El análisis de las grandes cifras de la negociación colectiva del año debe tener en cuenta los principales elementos del contexto económico y del mercado de trabajo, analizados en esta Memoria, en el que se ha desenvuelto la misma a fin de enmarcar la lectura de los datos de dimensión de la negociación y de contenidos centrales como los relativos a la negociación salarial.

Entre esos elementos de contexto destaca la firma del IV AENC 2018, 2019 y 2020, al que se ha hecho referencia, que ha permitido contar de nuevo con un marco de criterios y recomendaciones dirigido a los negociadores de los convenios colectivos desde las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal. La firma del nuevo AENC se produjo ya avanzado el año, en el mes de julio, pero la misma aportó varias novedades relevantes para el desarrollo de la negociación desde su primer año de vigencia, 2018.

Entre dichas novedades es necesario hacer referencia, por una parte, a la concreción de una recomendación de incremento salarial para ese año, a diferencia de lo sucedido para 2017 en el que, no obstante las negociaciones llevadas a cabo con ese fin, no se alcanzó un acuerdo en esta materia. Y, por otra parte, los firmantes del AENC incorporaron, también, recomendaciones de medidas en relación con la vigencia de los convenios durante los periodos de negociación, el proceso negociador y el recurso a los sistemas de solución autónoma de los conflictos. De todo ello se desprende la apuesta de los interlocutores sociales por dinamizar la negociación de los convenios colectivos e impulsar la tendencia de recuperación de la negociación colectiva que se

viene observando en los años recientes, contribuyendo a fortalecer este instrumento clave de las relaciones laborales.

La continuidad a lo largo de 2018 del crecimiento de la actividad económica y de la creación de empleo, así como de la reducción del paro, han sido los otros elementos de contexto fundamentales para explicar la evolución de las principales cifras de la negociación colectiva en 2018. Dichas variables respondieron, en líneas generales, al escenario de prolongación de la recuperación tomado en cuenta por las organizaciones firmantes del III y del IV AENC que les ha llevado a mantener los criterios y recomendaciones en la mayor parte de las materias. Por otro lado, el comportamiento de la inflación en ese año, medida por la variación media del IPC, fue cercano a la de 2017, registrándose un aumento del 1,7 por 100 que la alejaba, de nuevo, de las variaciones negativas del trienio 2014-2016.

Respecto de las principales cifras de la negociación en 2018, tomando datos de registro de la Estadística de Convenios Colectivos (ECC) hasta el mes de diciembre, provisionales aún[126], la cifra de convenios totales registrados con efectos económicos en ese año era de 3.566, que afectaban a 1,15 millones de empresas y 8,84 millones de trabajadores (cuadro II-36). Se trata de cifras de negociación registrada mayores que las correspondientes al año anterior sobre igual periodo, con 317 convenios más y casi 1,8 millones más de trabajadores afectados (aumentos, respectivamente, del 9,8 y del 25 por 100). Aunque el mayor número de convenios, con respecto al mismo periodo provisional del año anterior, se debe al ámbito de empresa, con 226 convenios más (9,2 por 100) frente a 91 más de sector (11,5 por 100), el mayor volumen de trabajadores afectados por los convenios con efectos económicos en 2018 corresponde en su gran mayoría a la negociación de ámbito superior. Este ámbito aportó casi 1,7 millones más (un 25,5 por 100) de trabajadores afectados, mientras que la negociación de ámbito empresarial supuso 90.638 trabajadores más (un 18,9 por 100).

Más convenios en los doce primeros meses de registro y un mayor volumen de trabajadores afectados

En conjunto, se puede afirmar nuevamente una mejora del ritmo de negociación en 2018 con respecto al año anterior, puesto que se observa un aumento en el número de convenios colectivos, y en el de trabajadores, con efectos económicos en ese año[127]. En una perspectiva temporal más amplia, se registraron 1.838 convenios colectivos más en diciembre de 2018 que cinco años antes, y hubo 4 millones más de trabajadores afectados por esos convenios.

126. El registro de convenios colectivos con efectos económicos en 2018 se completará, previsiblemente, en junio de 2020, dieciocho meses después de concluido el año de referencia.

127. No todo ese aumento se debe necesariamente a un ritmo más ágil de la negociación, sino que una parte importante del aumento del volumen de trabajadores puede estar concentrada en unos pocos convenios de sector grandes firmados o revisados salarialmente en los doce primeros meses de registro con efectos en 2018.

CUADRO II-36. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR ÁMBITOS FUNCIONAL Y DE VIGENCIA DE LOS CONVENIOS, 2014-2018
(Convenios y trabajadores, datos provisionales 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**
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
2018	3.566	8.840.809	2.686	570.141	880	8.270.668

Convenios revisados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**
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
2018	2.728	6.766.864	2.058	443.379	670	6.323.485

Convenios firmados y trabajadores afectados

	Total		Convenios de empresa		Convenios de otro ámbito	
Años	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**	**Convenios**	**Trabajadores**
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
2018	838	2.073.945	628	126.762	210	1.947.183

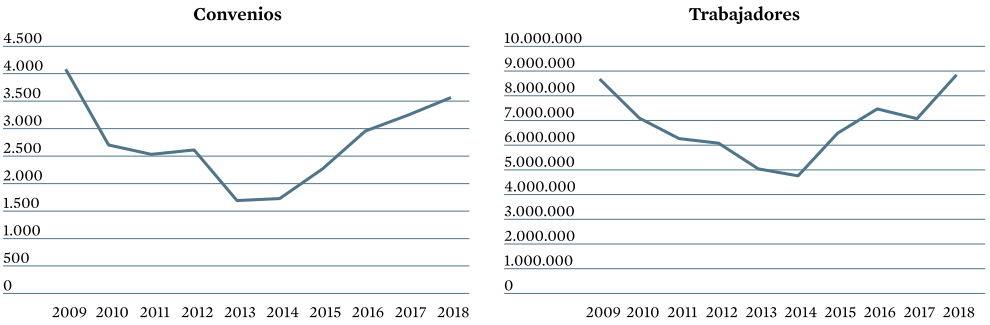
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Estos datos refuerzan la tendencia de normalización en la pauta de negociación de los convenios colectivos con efectos económicos en un año determinado que se viene apreciando en los últimos ejercicios después de los años de la última crisis. De esta manera, en 2018 se ha alcanzado una cifra provisional de convenios en el mes de diciembre que se acerca ya a las que se recogían diez años antes, mientras que el volumen de trabajadores afectados, para igual periodo de registro, las iguala (gráfico II-20).

En esa recuperación de las cifras totales han jugado un papel determinante las revisiones de convenios, es decir, el acceso al registro de las variaciones salariales de aquellos convenios con vigencia plurianual que las tenían pactadas para años sucesivos. En 2018, hasta el mes de diciembre, se registraron 281 convenios revisados más que en 2017 (un aumento del 11,5 por 100), la mayoría de empresa, con 1,3 millones más de

Evolución positiva en gran parte debida a las revisiones de los convenios de vigencia plurianual

GRÁFICO II-20. CURSO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 2009-2018
(Convenios y trabajadores, datos provisionales a diciembre de cada año)



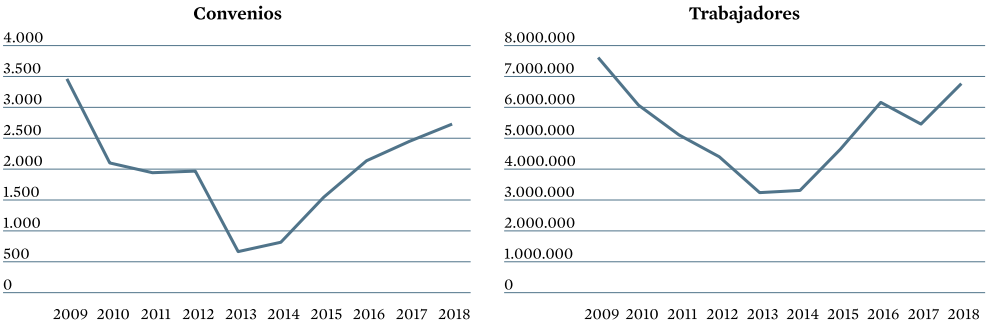
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

trabajadores afectados (un aumento del 24 por 100), en su mayoría debidos a los convenios de otro ámbito (1,2 millones más) (cuadro II-36). Por tanto, fueron los convenios revisados de empresa los que explicaron el mayor aumento de convenios y los revisados de otro ámbito los que explicaron el mayor aumento de trabajadores afectados.

Estas cifras denotan un mayor dinamismo en la revisión salarial de los convenios que la tenían pactada para años sucesivos. Pero, sobre todo, en una perspectiva temporal más amplia, se pone de manifiesto la que también se puede considerar una normalización en esta variable negocial (gráfico II-21), que se vio afectada en los años de la crisis por problemas de la propia negociación y su reflejo registral derivado de cambios en los instrumentos y los criterios administrativos del registro de convenios.

Todo ello sirve para reforzar un panorama de progresiva recuperación de la negociación colectiva acorde con el contexto de recuperación general de la actividad económica y del mercado de trabajo.

GRÁFICO II-21. CONVENIOS COLECTIVOS REVISADOS Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2009-2018
(Datos provisionales a diciembre de cada año)



Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Más en general, esta evolución, unida a la de la conflictividad laboral que se analizará posteriormente, ilustra la progresiva normalización de las relaciones laborales que se ha venido dibujando en la etapa de recuperación, frente a las turbulencias del anterior periodo de recesión económica y destrucción de empleo. Esta tendencia refleja el funcionamiento del sistema de relaciones laborales en su conjunto, tanto en épocas de recesión como de expansión, un activo que conviene poner en valor por su contribución a la marcha general de la economía y la sociedad. No quiere decirse que no subsistan problemas en el terreno de las relaciones laborales, en muchos casos ligados a las características del empleo y las condiciones de trabajo, así como discrepancias sobre las políticas para abordarlos. Pero también resulta innegable la eficacia que muestran los instrumentos de la autonomía colectiva de los agentes sociales y económicos a la hora de encauzar los conflictos y encontrar soluciones a buena parte de esos problemas.

Es conveniente, con todo, observar los últimos datos acumulados de 2018 disponibles en una perspectiva temporal que comprenda también años cerrados estadísticamente, a fin de determinar en qué medida la evolución de las magnitudes de la negociación en los años anteriores todavía abiertos en el registro de convenios (2017 y 2018) puede comportar una progresiva consolidación en la mejora de las magnitudes de la negociación registrada.

Se consolida la recuperación de la negociación colectiva con datos de registro acumulados

Con los datos acumulados, aunque todavía provisionales, que suministra la ECC, en marzo de 2019 había 4.116 convenios colectivos con efectos económicos en 2018, que afectaban a 9,9 millones de trabajadores y a 1,25 millones de empresas (cuadro II-37). Tomando como referencia el último año de registro cerrado estadísticamente, y por tanto con datos ya definitivos, que fue 2016, lo anterior supone que en dicho mes se había cerrado el 73 por 100 de los convenios para el 92,4 por 100 de los trabajadores potencialmente beneficiados por la negociación colectiva con efectos en 2018. Estos porcentajes son claramente mejores que los correspondientes a los años inmediatamente anteriores, pues en 2017, comparando iguales periodos de registro, la proporción de convenios ya cerrados era del 67,6 por 100 y afectaban al 85,3 por 100 de los trabajadores potencialmente afectados, y en 2016, los mismos eran el 60,6 y el 80,1 por 100, respectivamente.

A lo anterior hay que sumar que en 2016 y 2015 la cifra definitiva de convenios fue prácticamente la misma, lo que refuerza el significado de la diferencia en puntos entre los resultados de 2018 y los relativos a 2017, de 5,4 y de 7,1, respectivamente, en convenios y en trabajadores. No es solo, por tanto, que a marzo de 2019 hubiese 301 convenios colectivos más con efectos económicos en 2018 en relación al último año estadísticamente completo, y en comparación con 2017, sino que afectaban a 1,2 millones de trabajadores más. Y nótese que en 2016 se observó, por primera vez desde

CUADRO II-37. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES
(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	5.640	0,0	1.288,7	7,2	10.738,6	5,0
2017*	5.143		1.280,1		10.586,0	
2018*	4.116		1.252,5		9.921,3	

* Datos provisionales de registro acumulados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

2007-2008, una variación significativa de los trabajadores afectados, hasta los 10,7 millones de trabajadores, medio millón más (un 5 por 100 más) que un año antes. De tal manera que, recordando una vez más que se trata de datos provisionales, se puede apostar por una consolidación de la tendencia de recuperación de la negociación colectiva que se venía observando en años anteriores, y más intensa.

No hay que olvidar que entre 2008 y 2012 los convenios registrados se redujeron, por diferentes motivos, en un 27 por 100, en términos acumulados, y en un 15,6 por 100 los trabajadores afectados. Siempre sin olvidar que se trata de la negociación colectiva con efectos económicos conocidos y registrados, que no agota el conjunto de los convenios vigentes y aplicables[128]. Por el contrario, en el periodo entre 2013 y 2016 la diferencia, en este caso positiva, ha sido del 22,9 y del 4,6 por 100, respectivamente. Es cierto que, con respecto a los inicios de la última crisis, se observa aún entre 2008 y 2016 un 5,8 por 100 menos de convenios registrados y un 10,3 por 100 menos de trabajadores afectados, pero también que la mencionada recuperación parece acompasarse sin mayores dificultades a la de la actividad económica y la del empleo asalariado en el sector privado.

Del total de convenios colectivos con efectos económicos en 2018, registrados hasta marzo de 2019, la mayoría eran revisiones de convenios con inicio de efectos en

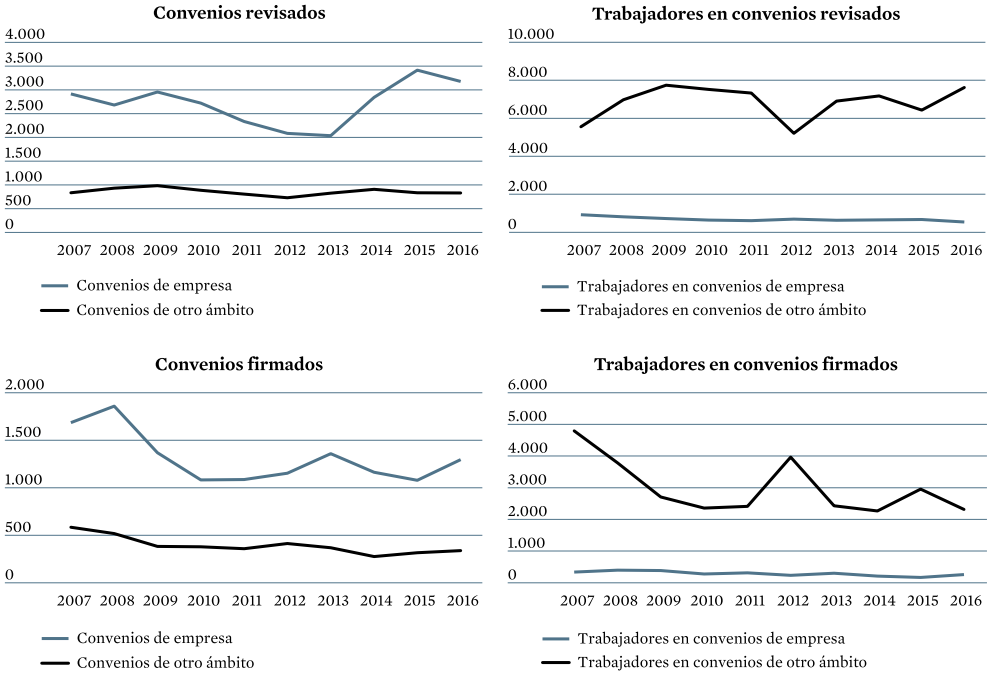
128. La ECC, por otra parte, no recoge información de otro tipo de instrumentos de la autonomía colectiva como los pactos y acuerdos colectivos, de empresa o de ámbito superior, que desempeñan un importante papel como mecanismos de adaptación de las condiciones laborales a la realidad de las empresas y los sectores.

años anteriores y pactados con una vigencia plurianual. Estos 2.971 convenios revisados (el 72 por 100 del total) afectaban a 7.064.405 trabajadores (el 71 por 100), frente a 1.145 convenios firmados, es decir, con inicio de efectos en el mismo 2018, que afectaban a 2.856.867 trabajadores. De los primeros, la gran mayoría correspondían al ámbito de empresa, 2.265 convenios, que se aplicaban a 467.208 trabajadores. Los 706 convenios revisados de ámbito supraempresarial, sin embargo, se aplicaban a 6.597.197 trabajadores.

Tomando los diez últimos años con datos completos, se observa (gráfico II-22) que han sido los convenios revisados de ámbito empresarial los que han favorecido la recuperación de las cifras de negociación colectiva registrada, desde 2014 y no obstante el descenso producido en 2016, mientras que los convenios revisados de ámbito superior a la empresa a su vez han propiciado una paulatina recuperación, desde 2013, del volumen de trabajadores afectados por convenio colectivo. Los convenios firmados, por su parte, muestran una tendencia de descenso en los últimos diez años en los grandes ámbitos funcionales, reducción que también se aprecia en el volumen de trabajadores afectados por ese tipo de convenios en la negociación de ámbito supraempresarial.

GRÁFICO II-22. EVOLUCIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA POR AÑO DE INICIO DE EFECTOS ECONÓMICOS

(Número de convenios y miles de trabajadores. Datos completos en cada año)

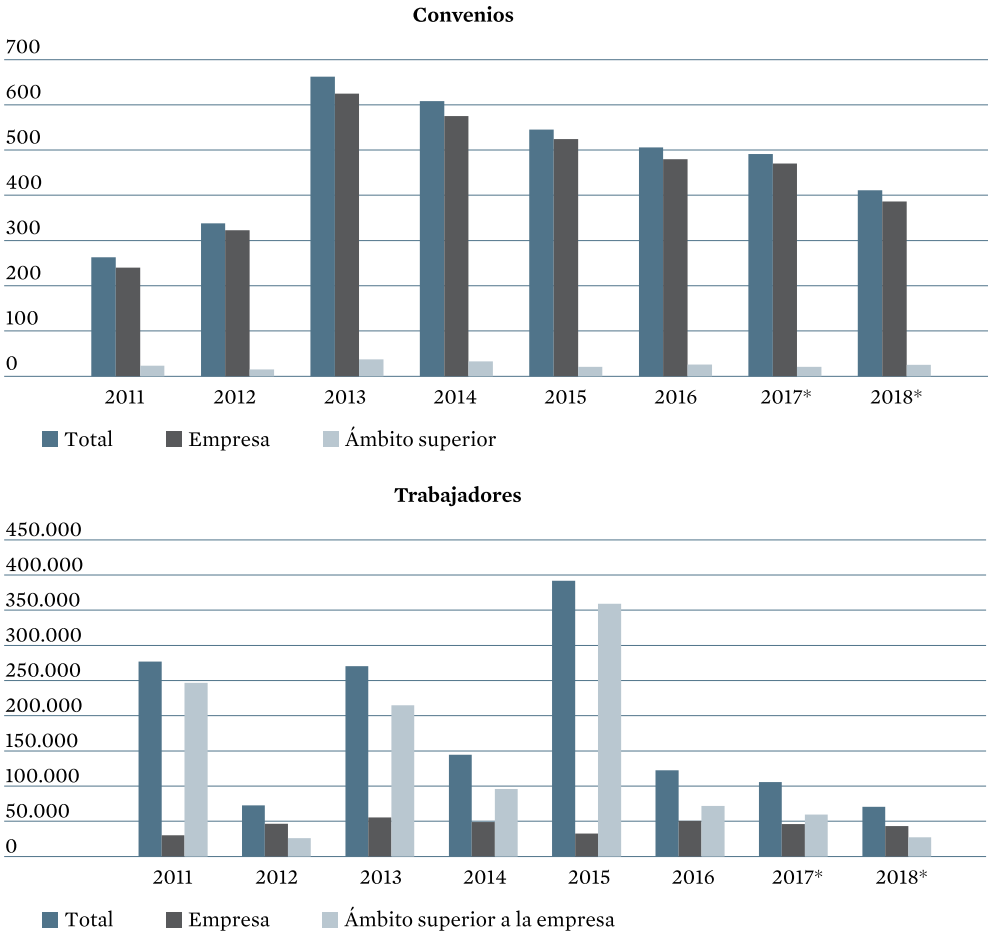


Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Siguieron perdiendo peso las nuevas unidades de negociación

Un hecho destacable en la evolución de la negociación colectiva en estos últimos años ha sido la aparición de un número de nuevas unidades negociales relativamente elevado, en su mayor parte nuevos convenios colectivos de empresa, desde el acusado incremento que conoció en 2013 con 662 nuevos primeros convenios registrados, doblando la cifra de años anteriores (gráfico II-23). Esta tendencia guarda relación con los cambios normativos en el régimen jurídico de la negociación colectiva y las relaciones entre convenios que se introdujeron en 2012, de manera que una parte del incremento experimentado en la aparición de nuevas unidades negociales vendría ligado a la prioridad aplicativa del convenio de empresa en determinadas materias que incorporó la Ley 3/2012.

GRÁFICO II-23. NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, POR ÁMBITOS, 2011-2018
(Número de convenios y trabajadores en cada ámbito funcional)



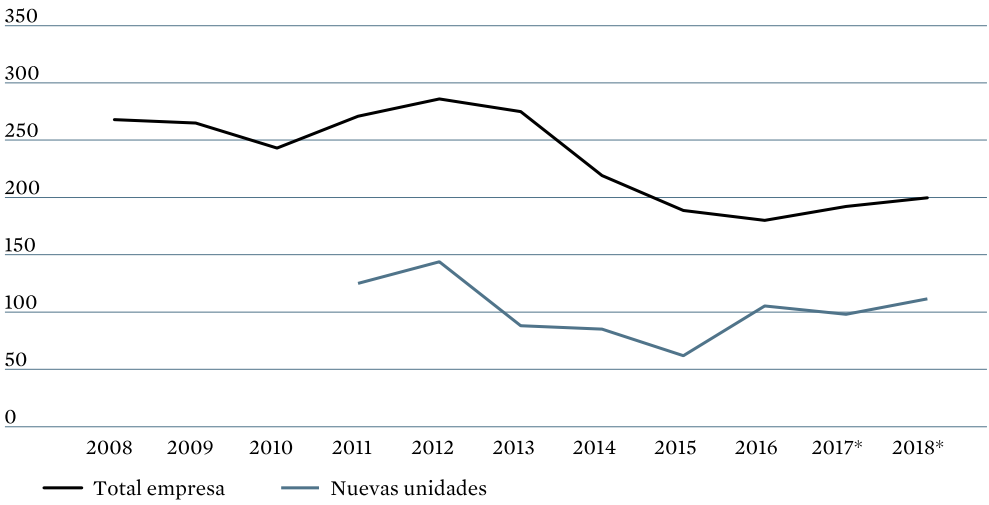
* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

En los cinco años que median entre 2013 y 2017 (este último aún con datos no completos, pero muy avanzados de registro), ha aparecido así un amplio número de nuevas unidades, en su gran mayoría convenios de ámbito de empresa, con una media de 562 por año. Se trata de un fenómeno, sin embargo, que muestra una tendencia de paulatina estabilización o incluso de reducción, desde el citado máximo de 2013, pero que todavía muestra un claro vigor, con una cifra cercana en torno a las 500 nuevas unidades anuales.

En 2018, con datos aún provisionales, se firmaron 411 convenios colectivos en nuevas unidades de negociación, 386 pertenecientes al ámbito de empresa y 25 de ámbito supraempresarial. Estos nuevos primeros convenios, por otra parte, afectan a un volumen cada vez más limitado de trabajadores. En 2018 las nuevas unidades convencionales afectaron a 70.424 trabajadores, en su mayor parte, el 61 por 100, pertenecientes a convenios de ámbito empresarial.

Las nuevas unidades de ámbito de empresa, por otra parte, afectan a un número medio de trabajadores inferior a los correspondientes a los convenios colectivos de este ámbito en general (gráfico II-24). De esta manera, hasta 2016, último año con datos de registro completos, el número medio de trabajadores en nuevos convenios de ámbito de empresa era de 105, frente a 180 en la negociación general de ámbito empresarial. Con una cierta tendencia a la reducción de esta distancia por la progresiva reducción del tamaño medio de las unidades negociales del ámbito de empresa general, será conveniente esperar a la consolidación de los datos de 2017 y 2018 para poder observar más ajustadamente esta evolución.

GRÁFICO II-24. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES POR CONVENIO EN LA NEGOCIACIÓN DE ÁMBITO DE EMPRESA



* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos y elaboración propia.

Evolución de la estructura negocial

A partir de esos datos, y de los posibles efectos de los cambios normativos introducidos a comienzos de la presente década, cabe observar la evolución reciente de la estructura de la negociación considerando la distribución de los convenios y de los trabajadores por ellos afectados en los principales ámbitos funcionales. No cabe, en este sentido, hablar de cambios especialmente acusados en dicha estructura y, desde luego, no bruscos, sino más bien de determinadas variaciones que se han ido produciendo de forma gradual.

Así, tomando años completos de registro (gráfico II-25), los convenios de empresa, que en 2016 eran el 81,6 por 100 pero solo afectaban al 10,4 por 100 de los trabajadores, parecen haber ganado un ligero mayor protagonismo en los tres últimos años considerados, 2014, 2015 y 2016, pero esto no se ha traducido en un mayor peso en términos de trabajadores afectados por ellos. Los convenios provinciales, que en 2012 pasaron a representar casi 3 puntos menos y 14 puntos menos en términos de trabajadores, debido al efecto estadístico derivado de la nueva clasificación de algunos de ellos como convenios autonómicos, parecen mostrar desde 2014 un ligero adelgazamiento apenas visible, sin embargo, en términos de trabajadores. En 2016 continuaban siendo el 12,3 por 100 de todos los convenios y afectaban al 33,5 por 100 de los trabajadores. Por su parte, el ámbito autonómico de negociación no presenta cambios destacables más allá de la modificación del criterio administrativo y del correspondiente efecto estadístico antes mencionado a partir de un año. Y es el ámbito estatal de negociación el que presenta un cambio más claro en términos de crecimiento continuado de los trabajadores afectados por estos convenios en los últimos años.

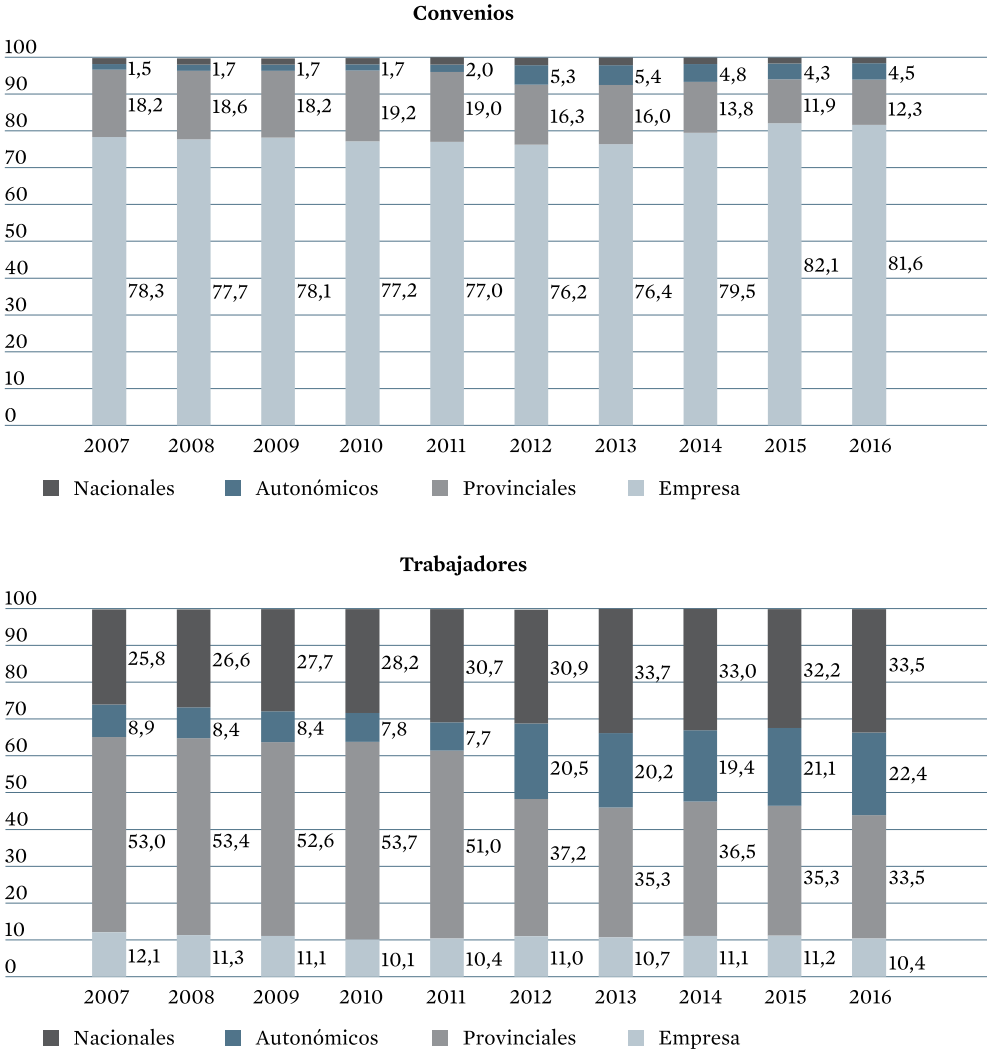
Además del estudio de la negociación colectiva desde una perspectiva cuantitativa, principal contenido de este apartado, parece conveniente trazar un seguimiento de otras cuestiones de tipo más cualitativo que sirvan para completar el panorama de situación de aquella. Una de estas cuestiones deriva de la confrontación, desde hace algunos años, del derecho de negociación colectiva con la aplicación de las normas que garantizan la libre competencia entre empresas tanto en España como en el conjunto del mercado interior europeo.

Negociación colectiva y defensa de la competencia

La problemática jurídica planteada por los posibles límites que puede encontrar el derecho a negociar convenios colectivos en base a dichas normas, no es, en rigor, algo nuevo. Sin embargo, aquella se volvió a poner de manifiesto con ocasión de alguna situación más reciente como la planteada en la actividad de la estiba portuaria[129].

129. El conflicto laboral que se dio en 2017 en este sector, originado en el contexto de la liberalización de la actividad de la estiba impulsada desde el Derecho comunitario, respondía en esencia a la situación en que quedaba la gestión del empleo de los estibadores, que se había canalizado históricamente a través de las antiguas SAGEP, a partir de la adaptación normativa a que obligaba la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 11 de diciembre de 2014, Asunto C-576/13). Dicha adaptación se llevó a cabo mediante el Real Decreto-ley 8/2017 (véase Memoria CES 2017, capítulo II,

GRÁFICO II-25. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Convenios y trabajadores, porcentajes sobre el total)



Nota: en el ámbito de empresa se incluyen los convenios de grupo de empresa. En el ámbito superior a la empresa no se incluyen los convenios de sector local-comarcal y de sector interautonómico.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Paralelamente, en 2017 y 2018 las organizaciones empresariales y sindicales del sector firmaron sendos acuerdos estableciendo, respectivamente, la subrogación en una parte del personal de estiba por parte de determinadas empresas, y una serie de criterios

apartado 2.2). Recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo, por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.

con el objeto de garantizar la neutralidad para la posición competitiva de tales empresas[130]. El primero de dichos acuerdos motivó 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[131].

Aunque no se ha extendido a una gran cantidad de casos, la necesidad de conjugar adecuadamente la aplicación de las normas de defensa de la competencia y el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y los empresarios no se ha evidenciado únicamente en el ámbito de esa actividad. La autoridad de defensa de la competencia (antes CNC, actualmente CNMC) también ha entrado a fiscalizar la conformidad de algunos convenios colectivos a las reglas de la libre competencia en relación, entre otras materias, a cláusulas que consideraba que fijaban precios u horarios comerciales a las empresas, al margen de la negociación salarial y de la jornada de trabajo, o que establecían barreras de entrada en el mercado como consecuencia de las obligaciones de empresas concesionarias de contratar a unos determinados trabajadores con base en cláusulas de subrogación convencionales[132].

La problemática planteada es doble: de fondo, suscitada por la aplicación de las normas del Derecho de la competencia a la negociación colectiva entre representantes de los trabajadores y empresarios, lo que en última instancia apunta al alcance y los límites de esta; y de procedimiento, lo que apunta a las cuestiones que implica la facultad de una autoridad de naturaleza administrativa perteneciente al ámbito de la regulación económico-mercantil, la CNMC, para fiscalizar los convenios y acuerdos colectivos laborales.

La delimitación jurídica de la cuestión de fondo descansa en elementos básicos que, no por conocidos, resulta menos conveniente recordar. En el ámbito europeo comunitario,

130. 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, y Resolución de 7 de marzo de 2018, de la DGE, 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, acuerdo que fue suscrito el 30 de enero de 2018.

131. En esta actividad, la actuación de la CNC se había planteado ya respecto de las actividades complementarias en los puertos al margen de la manipulación de cargas, entendiendo aquella que el IV Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba contenía disposiciones que se extralimitaban de su objetivo extendiendo su aplicación a empresas terceras, impidiéndoles o dificultándoles el acceso al mercado de los servicios complementarios en los puertos (Resolución de 24 de septiembre de 2009, que fue confirmada por los tribunales). Más recientemente, por Resolución de 26 de julio de 2018, la CNMC ha entendido que dos acuerdos colectivos extraestatutarios firmados en 2010 y 2013 en esta actividad eran acuerdos colusorios anticompetitivos al reservar en exclusiva la prestación de determinados servicios complementarios en los puertos, limitando la organización interna de empresas competidoras.

132. Entre otras, Resolución del Consejo de la CNC, de 17 de marzo de 2009 (expediente S/0077/08), en relación con el Convenio colectivo estatal de las empresas de seguridad 2005-2008 (fijación de precios), y Resolución del Consejo de la CNC, de 27 de abril de 2012 (expediente S/0197/09) sobre el mismo convenio (cláusulas de subrogación).

la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea consagra, con el mismo valor jurídico que los Tratados, entre otros el derecho a la negociación colectiva (art. 28). De otro lado, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) consagra una serie de libertades económicas fundamentales, entre ellas la libre competencia interempresarial (arts. 101 y 102), desarrolladas mediante una serie de reglamentos y directivas, de aplicación directa los primeros, y transpuestas al ordenamiento interno español las segundas. En dicho ámbito interno, la Constitución española (CE) protege el derecho a la negociación colectiva de los empresarios y los representantes de los trabajadores (garantía institucional del art. 37.1), desarrollándose en el plano legal (Ley del Estatuto de los Trabajadores) el mandato constitucional al legislador de garantizar dicho derecho, así como la fuerza vinculante de los convenios. A este respecto, cabe recordar que la LET recoge una amplia libertad de negociación de materias (de índole económica, laboral y sindical), si bien «dentro del respeto a las leyes», lo que obviamente abarca a las normas de defensa de la competencia. Por otra parte, la propia CE reconoce la libertad de empresa y ordena garantizar y proteger su ejercicio (art. 38), precepto que encuentra una concreción, entre otras, en la regulación por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la competencia, que regula las prohibiciones y demás instrumentos para garantizar la libre competencia entre empresas, como una manifestación de la propia libertad de empresa. Dichas prohibiciones, sin embargo, no rigen para las conductas que resulten de la aplicación de una ley (art. 4, LDC).

En relación con todo ello conviene recordar, asimismo, la doctrina del TC, básica y absolutamente reiterada, según la cual ningún derecho es absoluto ni ilimitado en su contenido y efectos, encontrando todos ellos sus límites en el ejercicio de los demás derechos constitucionalmente protegidos dentro de una aplicación ponderada y equilibrada de los mismos. Por otra parte, si bien se pueden plantear complejas y delicadas cuestiones de delimitación y de calificación jurídica de determinados supuestos, parece claro, en todo caso, que los convenios y acuerdos colectivos no pueden considerarse un terreno exento *in genere* de la actividad de control y detección de posibles prácticas impeditivas o restrictivas de la competencia, como ha tenido ocasión de reconocer la propia jurisdicción social. Y, por otro lado, parece claro también que afirmar el efecto restrictivo de la competencia de una o más cláusulas convencionales no puede conllevar necesariamente la declaración de su nulidad, por cuanto la propia institución de la negociación colectiva es, por naturaleza, limitadora de la competencia (por ejemplo, como instrumento de determinación de los salarios, que son a su vez un factor de la conformación de los precios de los bienes y servicios).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha elaborado una doctrina que cuenta ya con dos décadas y que ha sido ampliamente aplicada por los órganos jurisdiccionales en España, y específicamente por el Orden contencioso-administrativo. La pionera sentencia del TJUE, de 21 de septiembre de 1999 (asunto C-67/96, «Albany»), a la que han seguido varias más, sentó el núcleo fundamental de dicha

doctrina. Según esta, los acuerdos colectivos, en razón de su naturaleza y de su objeto, no deben considerarse comprendidos en el ámbito del artículo 85 del Tratado de la Comunidad Europea (actualmente, art. 101 del TFUE)[133]. De manera que las cláusulas de un convenio colectivo cuya naturaleza y objeto consistan en regular las relaciones laborales entre las empresas y los trabajadores, contribuyendo directamente a la mejora de las condiciones laborales de estos (en el caso enjuiciado, garantizar un determinado nivel de pensiones a todos los trabajadores de un sector estableciendo la afiliación obligatoria de las empresas de dicho sector a un fondo de pensiones) no estarían comprendidas, en razón de dicha naturaleza y objeto, en el ámbito de aplicación de las normas sobre libre competencia.

El Tribunal Supremo (TS), en su Sala de lo contencioso-administrativo, siguiendo la doctrina del TJUE desde «Albany» y posteriores[134], ha considerado consecuentemente que los acuerdos de negociación colectiva destinados a mejorar las condiciones de empleo y trabajo no deben considerarse comprendidos, en razón de su naturaleza y objeto, en el ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE[135]. Ahora bien, *sensu contrario,* esto mismo implica que, si no cumplen con esos requisitos de naturaleza y finalidad, sí estarán incluidos en el ámbito de dicho precepto con las consecuencias aparejadas[136]. Se afirma, así, la plena aplicabilidad de las normas sobre libre competencia a «aquellos acuerdos celebrados en el marco de negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores que incorporan cláusulas que no pretenden, por su objeto o naturaleza, mejorar las condiciones de empleo y de trabajo de los trabajadores afectados», y cuyo fin es el de tratar de perjudicar los intereses de otras empresas. En general, por tanto, será preciso examinar si la naturaleza y objeto de un acuerdo colectivo justifican que el mismo quede fuera del ámbito de aplicación de las normas comunitarias sobre libre competencia[137].

133. En dicha sentencia, el TJUE admitió que determinados efectos restrictivos de la competencia son inherentes a los acuerdos colectivos, y paralelamente afirmó que los objetivos de política social (del Tratado CE) «resultarían gravemente comprometidos si los interlocutores sociales estuvieran sujetos al artículo 85».
134. Entre otras, STJUE de 3 de marzo de 2011 (asunto C-437/2009, «Prevoyance»).
135. STS (Sala de lo contencioso-administrativo) de 8 de marzo de 2016 (núm. de rec. 1666/2013), FD Segundo.
136. En el supuesto enjuiciado en casación, el IV Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales del sector de la estiba portuaria. El TS, confirmando la sentencia de instancia que avaló la sanción administrativa impuesta por la entonces Comisión Nacional de la Competencia, entendió que el acuerdo controvertido no se podía considerar un convenio colectivo de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores, y, en cuanto a su objeto, que no se trataba de un acuerdo que regule las condiciones de trabajo entre las empresas de estiba y los estibadores, desbordando, por su contenido, el marco estrictamente laboral de los convenios colectivos.
137. La SAN (Sala de lo contencioso-administrativo) de 13 de noviembre de 2012 (núm. de rec. 806/2009), enjuiciando un supuesto igual al de la STS de 8 de marzo de 2016 *(cit.)*, recuerda que la jurisprudencia comunitaria, desde «Albany» y posteriores pronunciamientos, no sienta una exención total y absoluta de los acuerdos de negociación colectiva respecto de las normas de defensa de la competencia y de las atribuciones de las autoridades nacionales de defensa de la competencia, sino que la misma se ha de aplicar de manera razonable y caso por caso.

La autoridad nacional de defensa de la competencia ha «recibido» dicha doctrina en sus resoluciones, y ha perfilado criterios en la aplicación de la misma a supuestos concretos. Así, partiendo de que los convenios colectivos sobre condiciones de trabajo están amparados en una norma de rango legal, el Estatuto de los Trabajadores, ello no implica que todo pacto contenido en un convenio colectivo deba considerarse asimismo amparado legalmente, siendo preciso analizar su naturaleza y objeto. Y en ese análisis habrá de prestarse especial atención no solo a las materias que trate el convenio, sino también, y sobre todo, a si establece obligaciones a terceros o afecta a otros mercados de una forma no justificada por el objetivo de la negociación colectiva. De tal manera que «la normativa de competencia puede afectar a acuerdos que, sin amparo legal y sin que el objetivo de la negociación colectiva lo justifique, puedan restringir la competencia en mercados distintos al laboral por su objeto o efecto, bajo la apariencia de una institución típicamente laboral»[138].

En paralelo a la problemática de fondo se sitúa la cuestión procedimental. En este plano, la atribución de competencia para el conocimiento de la impugnación de los convenios colectivos, a través de los cauces procesales regulados a tal fin, descansa en el Orden jurisdiccional social (arts. 1, 2 y 163 LRJS). Dicha impugnabilidad comprende la conculcación de la legalidad vigente y la lesividad grave del interés de terceros, que naturalmente incluiría la salvaguarda de las normas y el interés en la libre competencia. Pero, por otra parte, concurre la autoridad nacional de defensa de la competencia, la CNMC, como órgano administrativo cuyas atribuciones en esta materia son transversales en la medida en que cualquier acto o conducta es potencialmente típico conforme a las normas de competencia; es decir, puede, en principio, ser susceptible de entrañar una práctica anticompetitiva independientemente del ámbito socioeconómico o jurídico en donde se origine[139].

Se ha llamado la atención sobre el aspecto crítico que supone la actuación administrativa económica en un terreno, el de las relaciones de trabajo, y más concretamente el de la conformidad a derecho de los convenios colectivos, en el que el papel de la propia Administración laboral ha venido muy limitado dentro de un marco democrático de relaciones laborales, y en contraste con las más amplias facultades de que gozaba con anterioridad a la Constitución, careciendo dicha autoridad laboral de una competencia de decisión sobre el fondo de la presunta legalidad o lesividad de los convenios colectivos. Más allá de esta constatación, sin embargo, las preocupaciones se

138. Resolución del Consejo de la CNC, de 27 de abril de 2012, *cit.*, que se apoya en otra resolución anterior (expediente 2805/07).

139. El Reglamento (CE) 1/2003, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, regula (art. 35) la designación de las autoridades de competencia de los Estados miembros. En España se aprobó la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Como es sabido, además, los actos de la CNMC son recurribles ante los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

centran en la existencia de resoluciones de la Jurisdicción social y de las autoridades administrativas de defensa de la competencia que parecen discurrir en paralelo, si no en confrontación, y sin que se hayan definido por ahora unas perspectivas concluyentes para una integración más satisfactoria de las competencias en relación con este tipo de controversias. En todo caso, cabe recordar que existen mecanismos de colaboración administrativa que pueden utilizarse en mayor medida con el fin de propiciar una deseable coordinación en este terreno, algo que contribuiría a la necesaria seguridad jurídica de los negociadores de los convenios colectivos.

2.3.3. Contenidos de la negociación colectiva

Salarios

Los contenidos retributivos de la negociación colectiva, y en especial las variaciones de las cuantías salariales, constituyen uno de los aspectos centrales de la negociación de los convenios al afectar tanto a la competitividad de las empresas como al poder adquisitivo de los trabajadores, condicionados ambos, además, por el comportamiento de los precios, entre otros factores. De ahí que la determinación de los incrementos salariales para todo el periodo de vigencia del convenio, si bien debe ser considerada dentro del equilibrio convencional formado por el conjunto de los contenidos negociales, que se extiende generalmente a múltiples materias de carácter cuantitativo y cualitativo, represente una materia clave para el buen fin del proceso negociador, y, con él, de las relaciones laborales en una empresa o sector.

En relación con esos fines debe situarse el significado de los acuerdos sobre negociación colectiva alcanzados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, al menos desde los comienzos de la década anterior, cuando se inició la serie de los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva en 2002. El diálogo social bipartito en esta materia ha permitido a los negociadores de los convenios colectivos contar con elementos de referencia, en forma de criterios y recomendaciones de cara a la negociación de los contenidos salariales, entre otros, a lo largo de una prolongada serie de años, con muy contadas excepciones. Tales referencias han aportado certidumbre y estabilidad, en ocasiones en coyunturas adversas, conectando los procesos de negociación en las empresas y los sectores con el contexto y las perspectivas de evolución macroeconómica y del mercado de trabajo.

Por todo ello, es necesario destacar y poner adecuadamente en valor la firma del IV AENC en julio de 2018, a la que se ha hecho referencia, para un nuevo periodo trienal (2018, 2019 y 2020), máxime teniendo en cuenta la ausencia de un acuerdo sobre la concreción de los incrementos salariales para 2017, que se produjo a pesar de las prolongadas negociaciones llevadas a cabo.

El IV AENC, por una parte, se apoya en los contenidos del anterior Acuerdo, al que prorroga en sus propios términos salvo en aquello que se oponga a sus contenidos.

Pero, por otra parte, establece unos contenidos renovados, entre otros, en la materia de los incrementos salariales. Esto es importante, además de por los criterios y recomendaciones que aporta, porque se asienta sobre la base de la continuidad en esencia de las consideraciones de contexto que enmarcaron la firma del III AENC (2015, 2016 y 2017). Cabe recordar que, en la firma de este, las organizaciones empresariales y sindicales apreciaron que en 2015 se estaba consolidando la recuperación de la actividad y se anticipaba la continuidad en 2016, pese a lo cual consideraban que la situación era todavía compleja debido a factores que limitan el crecimiento y hacen a la economía española más vulnerable ante cualquier episodio de incertidumbre. Y respecto al mercado laboral, convenían en que había dejado atrás el fuerte ajuste registrado en los últimos años y comenzaba a generar empleo a tasas significativas, aunque todavía debía aumentar su estabilidad y los niveles de ocupación estaban lejos de los máximos alcanzados antes de la crisis.

Por lo que hace a la negociación salarial de los convenios, todo ello les llevó a intentar llevar a cabo, durante la vigencia del Acuerdo, una política salarial que contribuya de manera simultánea a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas españolas. Para ello, coincidían en que un avance en el crecimiento de los salarios, donde la realidad económica de los sectores y/o empresas lo permita, y la ausencia de presiones inflacionistas en la economía española, contribuirán a aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores y a seguir mejorando nuestra competitividad y con ello a preservar y crear empleo.

Con la continuidad y las perspectivas aportadas por el IV AENC, y dentro del contexto de sustancial prolongación del incremento de la actividad económica y de creación de empleo que ha caracterizado el año, los 4.116 convenios colectivos con efectos económicos en 2018 registrados hasta el mes de marzo de 2019 recogían una variación salarial del 1,78 por 100[140]. Esto suponía 3 décimas más que el incremento contenido en el conjunto de los convenios con efectos económicos en 2017 (1,48 por 100), y casi 7 décimas más que el correspondiente a los convenios con efectos en 2016 (1,09 por 100), considerando en todos los casos el mismo periodo de registro (hasta marzo del año siguiente al de efectos económicos).

Aumentó, de nuevo, la variación salarial pactada en el conjunto de la negociación colectiva para 2018

140. Valor que es prácticamente igual al de la revisión salarial pactada inicial (1,77 por 100), como viene siendo la tónica en los últimos años. El hecho de haber variado el IPC en el mes de diciembre de 2018 un 1,2 por 100 en tasa interanual, inferior al incremento salarial pactado inicial de los convenios colectivos, motivó que no se activasen muchas de las cláusulas de garantía salarial de los convenios colectivos que las tienen incorporadas y que siguen utilizando ese indicador. En 2018, con datos provisionales, las cláusulas de garantía salarial estaban incluidas en 698 convenios (el 17 por 100), que afectaban a 1,8 millones de trabajadores (el 18,5 por 100). Pero para el 21 por 100 de esos convenios y para el 47 por 100 de esos trabajadores las cláusulas de garantía, además, carecían de efecto retroactivo.

Téngase en cuenta, no obstante, que los incrementos salariales en 2016 y 2017, el primero sobre datos ya definitivos y el segundo con datos aún provisionales pero muy avanzados, se han moderado hasta, respectivamente, el 1,01 y el 1,47 por 100, lo que aconseja, tratándose los de 2018 de datos con una todavía acusada provisionalidad, considerarlos con la debida cautela, pues es posible que el incremento salarial que reflejan estos se ajuste a medida que se vayan incorporando al registro nuevas firmas o revisiones de convenios.

Con esa prudencia, debe destacarse que la variación salarial positiva de los convenios con efectos económicos en 2018 se sitúa holgadamente dentro de la recomendación contenida para esta materia en el IV AENC, que recoge para cada uno de los tres años de vigencia del mismo unos incrementos salariales consistentes en una parte fija de en torno a un 2 por 100 y una parte variable del 1 por 100 ligada a los conceptos que en cada convenio se determinen, como la evolución de la productividad, resultados, absentismo injustificado y otros, en base a indicadores cuantificados, medibles y conocidos por ambas partes.

Dentro de las recomendaciones de incremento salarial contenidas en el IV AENC

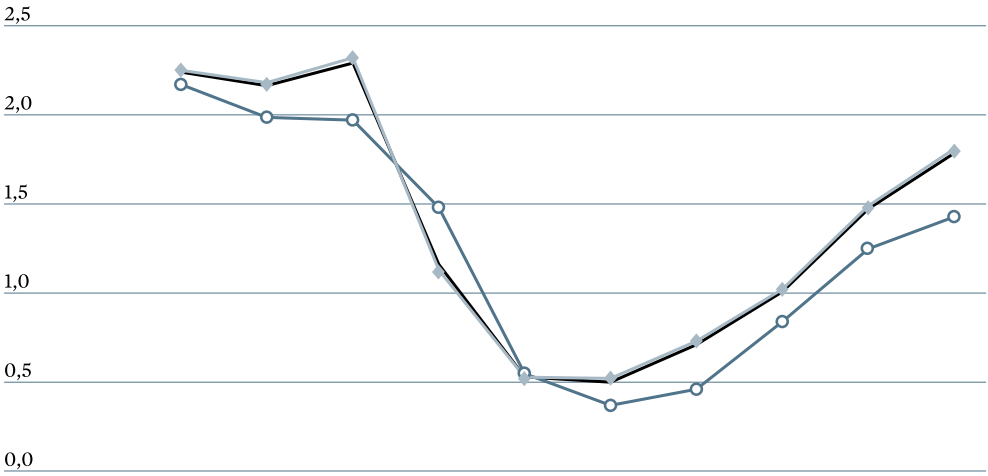
No cabe olvidar, por otra parte, y a propósito del equilibrio convencional en su conjunto, y el de los aspectos salariales en particular, que los firmantes del IV AENC también han incluido entre sus recomendaciones la posibilidad de establecer mecanismos de revisión salarial, teniendo en cuenta los indicadores que en cada caso estimen aplicables los negociadores. Y, completando los criterios en esta materia, han instado a las partes a establecer un salario mínimo de convenio de 14.000 euros anuales, de manera progresiva durante la vigencia del Acuerdo; crecimiento gradual que deberá enmarcarse en los propios convenios colectivos existentes, vinculándose a su renovación.

La tendencia seguida por las variaciones salariales del conjunto de la negociación colectiva en los últimos cuatro años permite hablar, así pues, de una progresiva recuperación de los niveles salariales pactados o nominales, pero dentro de un marco de moderación para el que el III y el IV AENC han suministrado los elementos de referencia fundamentales.

El incremento salarial de los convenios con efectos económicos en 2018 es resultado de variaciones diferentes según los grandes ámbitos funcionales. Los convenios colectivos de empresa recogieron un aumento del 1,43 por 100 frente al incremento del 1,81 por 100 de los de ámbito superior, que son los que marcan la evolución del total al afectar a mayor número de trabajadores (9,3 millones frente a 628.232 de los de empresa) (gráfico II-26). Los mayores aumentos salariales nominales en la negociación colectiva de ámbito supraempresarial respecto de la de empresa se suelen corresponder también con diferenciales en otros aspectos, como se verá posteriormente en materia de jornada pactada, que fue más elevada en el primero de esos ámbitos.

Incrementos mayores en la negociación de ámbito supraempresarial

GRÁFICO II-26. AUMENTO SALARIAL PACTADO FINAL POR ÁMBITOS FUNCIONALES, 2009-2018
(En porcentaje)



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018*
Total	2,24	2,16	2,29	1,16	0,53	0,50	0,71	1,01	1,47	1,78
Convenios de empresa	2,17	1,99	1,97	1,48	0,55	0,37	0,46	0,84	1,25	1,43
Convenios de otro ámbito	2,25	2,18	2,32	1,13	0,53	0,52	0,73	1,02	1,49	1,81

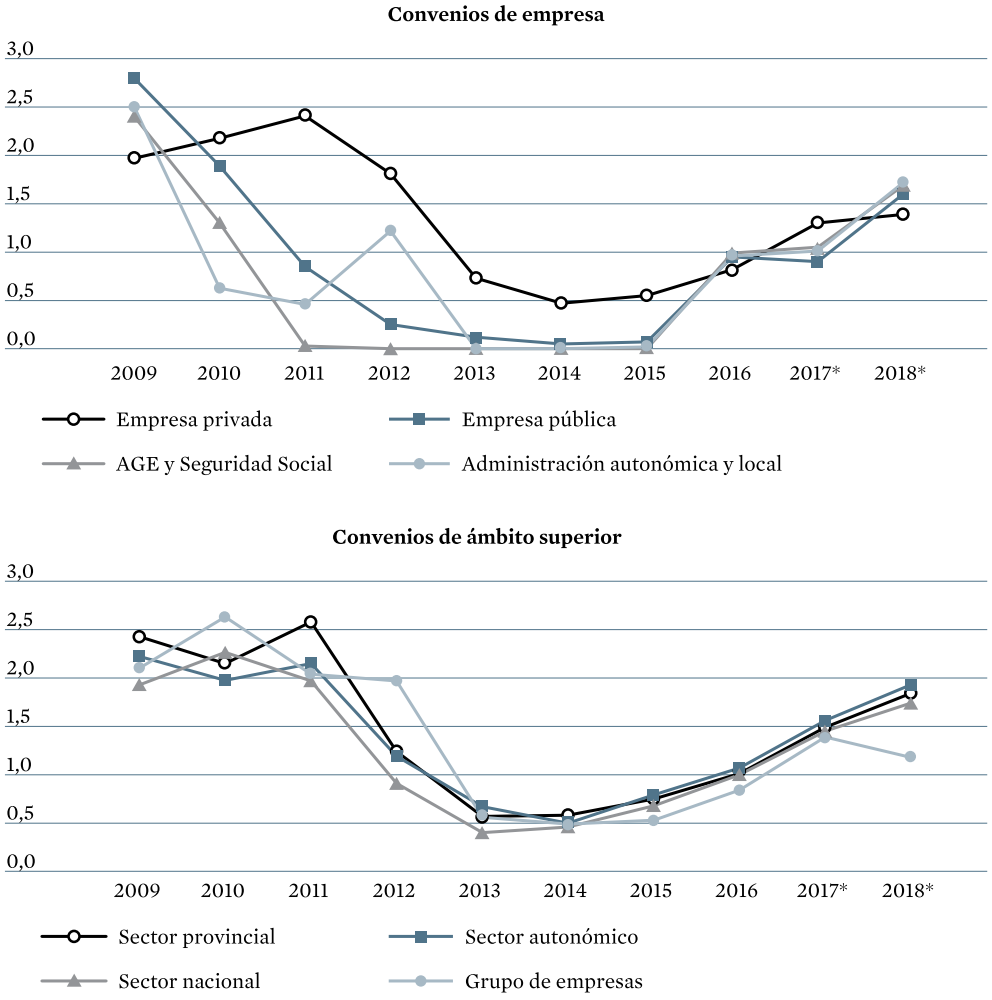
* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Considerando un mayor detalle, con la sola excepción de los convenios de grupos de empresas, en los que se observó un incremento algo menor[141], todos los demás ámbitos funcionales registraron aumentos más elevados que los correspondientes a años anteriores (gráfico II-27), siempre con datos provisionales para 2017 y 2018.

En la negociación de ámbito de empresa, los mayores aumentos correspondieron a los convenios de entidades públicas; la Administración autonómica y local (1,72 por 100), la AGE y la Seguridad social (1,69 por 100), ámbitos que afectan a un número relativamente reducido de trabajadores, y la empresa pública (1,60 por 100). En conjunto, las entidades pertenecientes al sector público, que abarcaban en 2018 al 16,4 por 100 del conjunto de trabajadores incluidos en la negociación de ámbito de empresa, estuvieron inmersas en situaciones de congelación salarial en algunos años de la última crisis y en los primeros de la recuperación, habiendo comenzado a registrar aumentos salariales pactados en los tres últimos años. Desde 2013, como efecto de las

141. Estos convenios en 2018 eran 75 y afectaban a 231.290 trabajadores, presentando un incremento salarial del 1,18 por 100.

GRÁFICO II-27. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR DIVERSOS ÁMBITOS FUNCIONALES Y TERRITORIALES, 2009-2018
(Incremento salarial final, en porcentaje)



* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

políticas retributivas en el sector público, los incrementos salariales acordados en la negociación colectiva se han alineado año tras año en todos los ámbitos integrados en aquel (gráfico II-27).

A diferencia de estas entidades, los convenios colectivos de las empresas del sector privado, a las que pertenece la mayor parte de los trabajadores en este ámbito funcional de negociación y que habían registrado incrementos salariales pactados decrecientes entre 2012 y 2014 (aunque en todos los años superiores a los del ámbito público)

comenzaron a remontarlos desde 2015 y de forma ininterrumpida hasta 2018. Al igual que sucedió en 2016, si bien en este año con datos ya definitivos, en 2018 el incremento salarial se situó ligeramente por debajo al del ámbito público, en esta ocasión en el 1,39 por 100.

Por su parte, la negociación colectiva de ámbito supraempresarial volvió a registrar unos incrementos salariales más elevados que el año anterior, con la mencionada excepción de la de grupos de empresa, continuando la tendencia de los últimos cinco años (gráfico II-27). En ellos, además, se observa una cierta convergencia en las cuantías de las variaciones correspondientes a los distintos ámbitos territoriales dentro de este gran ámbito funcional, y unos resultados en línea con los criterios y recomendaciones en la materia contenidos en los sucesivos AENC. En 2018 el mayor incremento correspondió a los convenios de sector autonómicos (1,93 por 100), con 2 millones de trabajadores afectados, seguidos por los provinciales (1,84 por 100), que afectan a 3,6 millones, y los de sector nacional (1,74 por 100), con 3,4 millones de trabajadores.

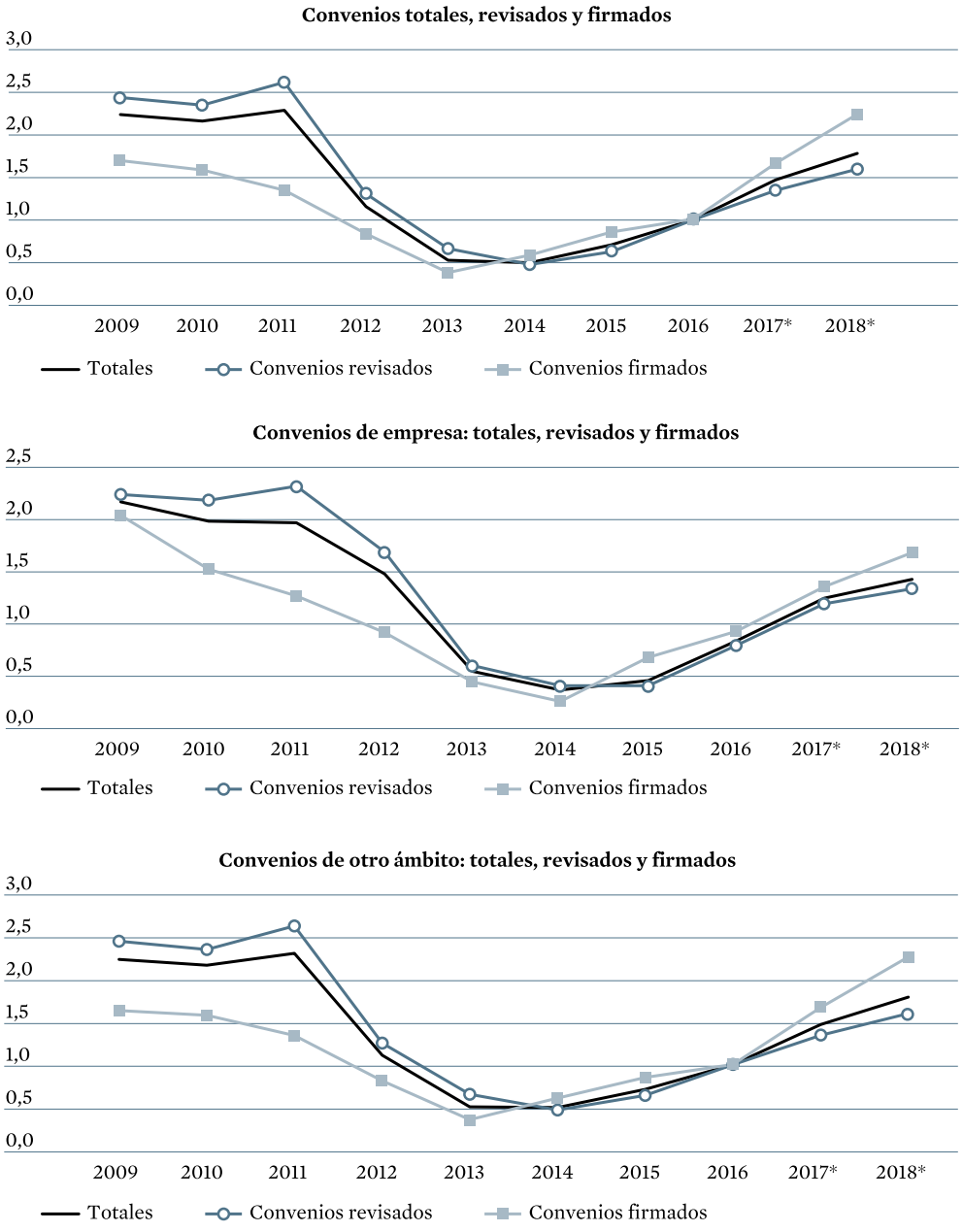
Por otra parte, la mencionada variación salarial del conjunto de los convenios de 2018 se produjo a partir de incrementos diferentes en función del año de inicio de efectos económicos, según se trate de convenios que iniciaron dichos efectos en años anteriores y fueron pactados con vigencia plurianual (convenios revisados) o convenios que iniciaron efectos en el mismo 2018 (convenios firmados). Los primeros recogieron un incremento salarial del 1,60 por 100, frente al 2,24 por 100 de los segundos. Los convenios revisados, sin embargo, afectan a un número de trabajadores considerablemente mayor (7 millones frente a 2,9 millones de los firmados), como se ha analizado en el apartado de contexto y desarrollo, de ahí que la cifra de aumento final haya sido más cercana a la de este ámbito de vigencia.

Y menores aumentos en las revisiones de convenios anteriores que en los firmados en el año

Y ese diferencial entre los incrementos salariales de los convenios revisados y de los firmados se verificó, un año más, en los dos grandes ámbitos funcionales, esto es, tanto en la negociación de empresa (1,34 frente a 1,68 por 100) como, más ampliamente, en la de ámbito superior (1,62 frente a 2,28). En todo caso, conviene recordar una vez más que los datos de 2018 acusan todavía mucha provisionalidad, y que no es descartable, antes al contrario, que se observen aumentos o disminuciones graduales en los convenios revisados o en los firmados a medida que se vaya completando el registro correspondiente a ese año, aproximándose las variaciones salariales respectivas como se observa en los años ya cerrados estadísticamente.

La tendencia de menores incrementos salariales en los convenios revisados frente a los firmados es relativamente reciente, observándose sin interrupción desde 2014 y a diferencia de lo ocurrido en los años anteriores a este, con un año, 2011, en el que la diferencia entre los primeros y los segundos fue de casi el doble (gráfico II-28).

GRÁFICO II-28. INCREMENTOS SALARIALES POR INICIO DE EFECTOS Y ÁMBITO FUNCIONAL
(En porcentaje)



* Datos provisionales de registro hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Esto permite constatar que el mayor descenso en los incrementos salariales pactados, y con ello el mayor esfuerzo de moderación de la negociación colectiva, se produjo en el ámbito de las revisiones de convenios, que partían de niveles superiores de aumentos y que, como ya se ha mencionado, afectan a un número bastante mayor de trabajadores.

Dicha tendencia, además, se observa tanto en la negociación colectiva de empresa como en la de ámbito superior, con la diferencia de que, en el primero de esos ámbitos, el descenso de los incrementos salariales dentro de los convenios firmados fue más abrupto y más rápido, y de que la superación de estos a los convenios revisados se produjo un poco más tarde, en 2015 (gráfico II-28).

La distribución de los incrementos salariales por tramos de variación, en el total de la negociación y en los grandes ámbitos funcionales, permite observar algunas diferencias de cierta relevancia, en relación con los años anteriores, que sustentan esa recuperación progresiva de los niveles salariales nominales que se ha mencionado.

Mayor proporción que en años anteriores de convenios, empresas y trabajadores en tramos altos de variación salarial

Así, en primer lugar, se aprecia la disminución en 2018, hasta niveles prácticamente marginales, de los convenios que recogían una congelación salarial (variación del 0,0 por 100). En el total de la negociación con efectos económicos en ese año, estos convenios eran el 7,1 por 100, pero afectaban tan solo al 0,8 por 100 de las empresas y al 0,7 por 100 de los trabajadores. Únicamente en la negociación de ámbito empresarial conservaban cierta relevancia, con el 8,6 por 100 de los convenios y de las empresas, y el 5,3 por 100 de los trabajadores afectados en esta situación. Conviene recordar que, todavía en 2016, con datos de registro completos y definitivos, esta variación era recogida por el 28,3 por 100 de los convenios, que afectaban al 10,3 y al 14,7 por 100 de las empresas y los trabajadores, respectivamente. En 2017, con datos todavía no completos de registro, pero ya muy avanzados, esos porcentajes habían disminuido considerablemente.

Es destacable la concentración del grueso de la negociación colectiva con efectos en 2018 en torno a los tramos centrales de variación salarial, que se sitúan dentro de las recomendaciones de incrementos salariales contenidas en el IV AENC. De esa forma, el 42,5 por 100 de los convenios con efectos en 2018, que afectan al 31,5 por 100 de las empresas y al 31,9 por 100 de los trabajadores, se situaron en el tramo de variación entre 1 y 1,5 por 100, con una variación salarial media del 1,24 por 100 en el tramo. Y otro 26,6 por 100 de los convenios, que afectaban al 36,6 por 100 de las empresas y al 36,4 por 100 de los trabajadores, se ubicaron en el tramo entre 1,51 y 2,0 por 100 de aumento, con un incremento medio en el tramo del 1,86 por 100. Más de dos tercios de los convenios, empresas y trabajadores, por tanto, estuvieron comprendidos en estos dos tramos de aumento.

En los convenios con efectos en 2017 registrados hasta marzo de 2019, es decir, próximos ya a su cierre definitivo, los porcentajes de empresas y de trabajadores afectados por estos tramos medios de variación salarial eran, sin embargo, superiores (83,3 por 100 de las empresas y 77,2 por 100 de los trabajadores); en un año, hay que recordar, para el que no se concretó un acuerdo sobre incremento salarial. Esto podría parecer contradictorio con el mayor incremento salarial que registran los convenios con efectos económicos en 2018 en datos provisionales. Sin embargo, en este último año se observa un mayor peso que en años anteriores de los tramos altos de las variaciones salariales, debido sobre todo a la negociación colectiva de ámbito supraempresarial, que explicaría esa diferencia. Así, en los tramos entre 2,01 y 3,0 por 100 de incremento se situó, acumuladamente, un 9,6 por 100 del total de convenios, que afectaban al 23,7 y al 18,7 por 100 de las empresas y de los trabajadores, respectivamente. En la negociación de 2017, estos porcentajes fueron el 6,8, 3,9 y 7,9; y en 2016, ya con datos definitivos, tales porcentajes fueron aún menores, el 3, 3,9 y 2,5.

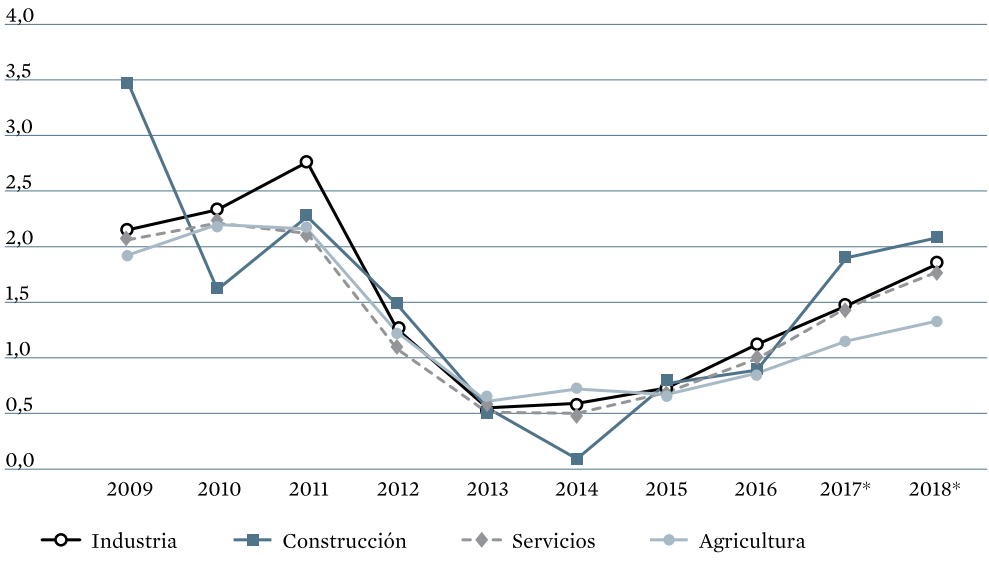
Como en los tres años anteriores (con la sola excepción de la agricultura en 2015), los aumentos salariales pactados crecieron en todos los grandes sectores (gráfico II-29), confirmando el cambio de tendencia iniciado en torno a 2014, en el inicio de un nuevo contexto ya de recuperación.

Los incrementos salariales pactados crecieron en todos los sectores, y más en la industria y los servicios

El mayor incremento pactado se observó en la construcción (2,08 por 100), seguida por la industria (1,84 por 100), los servicios (1,77 por 100) y la agricultura (1,33 por 100). En términos relativos, sin embargo, fueron los convenios pertenecientes al sector industrial los que recogieron una subida salarial más amplia con respecto a 2017, con 0,37 puntos más, seguidos de los correspondientes al sector servicios con 0,32; en ambos casos con subidas similares a las registradas un año antes (en 2017, respecto a 2016, este ya con datos definitivos, el aumento fue de 0,35 y 0,46 puntos, respectivamente; en ese año fue la construcción la que registró el mayor aumento relativo, 1,01 puntos más que en 2016).

Algunos de los mayores aumentos salariales pactados, por encima del incremento salarial promedio del total de convenios, se dieron en determinadas actividades del sector servicios. Los 209 convenios de la hostelería, que se aplican a 207.506 empresas y a casi 1 millón de trabajadores, recogieron un incremento del 2,25 por 100, 1,2 puntos más que en 2016, último año con datos completos; la sección de actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, con 154 convenios colectivos que afectan a 156.344 trabajadores, recogió un incremento del 2,45 por 100; la de información y comunicaciones, con 91 convenios que afectan a 264.429 trabajadores, registró una variación salarial del 1,89 por 100; la de actividades administrativas y servicios auxiliares, con 334 convenios que afectan a algo más de 1 millón de trabajadores, recogió un incremento salarial del 1,83 por 100; y otros servicios, de la que se registraron

GRÁFICO II-29. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR SECTORES, 2009-2018
(En porcentaje)



* Datos provisionales de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

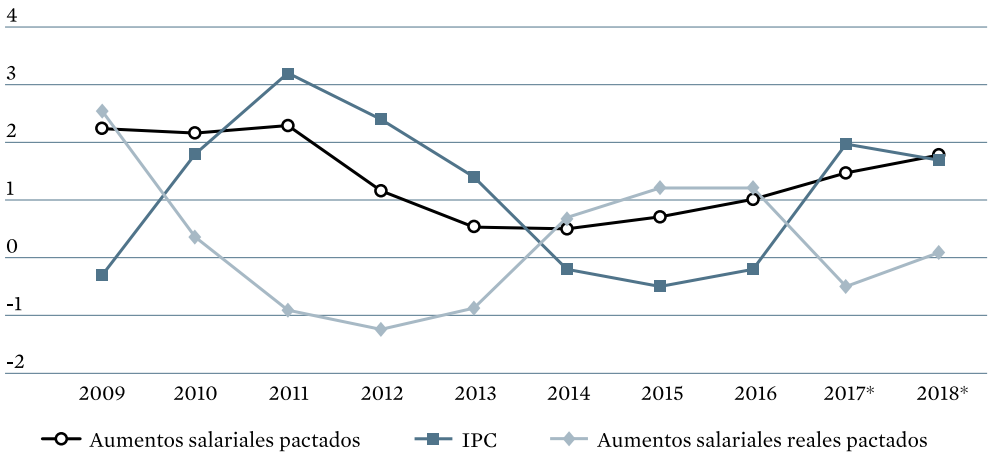
131 convenios colectivos que agrupan a 177.836 trabajadores, recogió una subida salarial del 2,2 por 100. Por otra parte, una sección que agrupa a un amplio volumen de trabajadores (1,7 millones), como es comercio y reparación de vehículos de motor, con 420 convenios que se aplican en 238.563 empresas, recogió una subida salarial pactada final por debajo de la media, del 1,62 por 100.

Mantenimiento del poder de compra de los salarios pactados

La puesta en relación de los incrementos nominales de los salarios pactados con la evolución seguida por la inflación, medida por las tasas de variación del Índice de Precios al Consumo (IPC), constituye un elemento habitual de análisis de la negociación colectiva salarial que permite observar el resultado de la misma en términos de poder adquisitivo del conjunto de los salarios establecidos a través de ella en un año determinado.

El incremento salarial pactado en el conjunto de la negociación colectiva con efectos económicos en 2018 (1,78 por 100), comparado con el comportamiento de la inflación media del año, que supuso un 1,69 por 100 a pesar de la moderación de este índice a finales del año, arrojó una situación de equilibrio entre estos dos valores (gráfico II-30). El resultado fue el mantenimiento de los salarios pactados reales, e incluso una ligera elevación del poder de compra en casi una décima (0,09 por 100). Todo ello dentro de la provisionalidad de los datos de los convenios colectivos de 2018 a que se viene haciendo mención.

GRÁFICO II-30. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS, 2009-2018
(Variaciones salariales pactadas en porcentaje, IPC en medias anuales)



* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos e INE.

El resultado del año, así, difiere del recogido en 2017 cuando se produjo una reducción en medio punto de los salarios pactados reales, pero tampoco supone una continuidad con los del periodo 2014 a 2016, años ya con datos cerrados y definitivos, en los que el comportamiento de ambas magnitudes se tradujo en una mejora más clara del poder adquisitivo de la negociación salarial. Con todo, en los últimos cinco años, que es tanto como decir desde el comienzo de la recuperación, los salarios reales pactados acumulan 2,71 puntos de avance, en parte debidos a las variaciones negativas del IPC en ese mismo periodo, aunque no llegan a compensar aún la reducción sufrida por aquellos en los tres años anteriores, 2011 a 2013, en los que perdieron un 3,02 por 100 acumulado. Si se amplía la perspectiva temporal a los últimos diez años, el resultado sigue siendo una ganancia de 2,59 puntos.

Jornada de trabajo

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2018, a partir de los datos provisionales que se vienen analizando, recogieron una jornada anual de 1.744,2 horas, una hora más que la pactada en los convenios de 2017, si bien estos ya con datos casi completos de registro, y 8 décimas menos que la correspondiente a 2016 con datos definitivos. En esos años, comparando iguales periodos de registro (es decir, datos provisionales acumulados hasta marzo del año siguiente), las jornadas pactadas anuales fueron 1.742,3 y 1.744,2 horas, respectivamente. La jornada anual promedio convenida colectivamente por el conjunto de

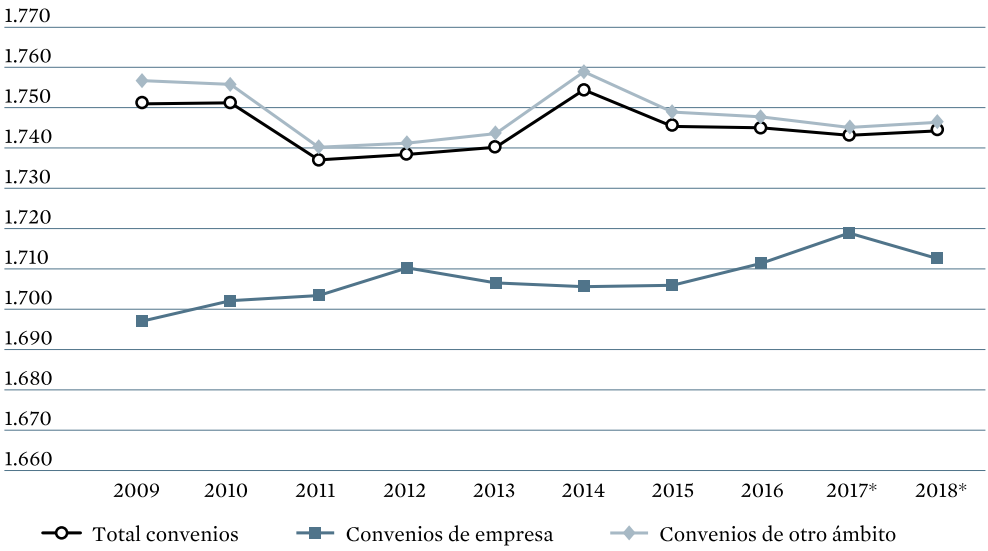
La jornada anual pactada se mantuvo prácticamente igual

la negociación se mantiene, a la vista de esos datos, prácticamente estancada desde 2015 (gráfico II-31), y ello por efecto de lo negociado en los ámbitos superiores a la empresa, que son los que afectan al mayor número de trabajadores.

En efecto, la jornada anual promedio del total de convenios fue el resultado de una jornada pactada de 1.746,4 horas en la negociación de ámbitos superiores a la empresa, que afectaban en conjunto a 9,3 millones de trabajadores, y de 1.712,6 en los convenios de empresa, que afectaban a 628.232 asalariados. Es en este gran ámbito funcional donde se venía apreciando un cierto repunte de las horas pactadas anuales que, sin embargo, parece haberse detenido en 2018, siempre considerando que los datos pueden variar a medida que se complete el registro de convenios para ese año. En una perspectiva temporal algo más amplia, este ámbito negocial viene trazando una tendencia de aumento de las horas (21,4 más entre 2007 y 2016, considerando años completos), al contrario que el ámbito supraempresarial (7,6 horas de disminución en ese mismo periodo).

Por año de inicio de efectos económicos, los 2.971 convenios revisados, que afectaban a algo más de 7 millones de trabajadores, recogieron una jornada inferior (1.741,6 horas) a la de los 1.145 convenios firmados (1.750,7 horas). Y, dentro de estos, por efecto de los pactados con vigencia plurianual (1.752,8 horas), que fueron los más numerosos (995 convenios que afectaban a 2,6 millones de trabajadores) frente a los de vigencia anual (1.731,4 horas), 150 convenios que afectaban a 282.261 trabajadores.

GRÁFICO II-31. JORNADA ANUAL PACTADA POR ÁMBITO FUNCIONAL, 2009-2018
(Número de horas)

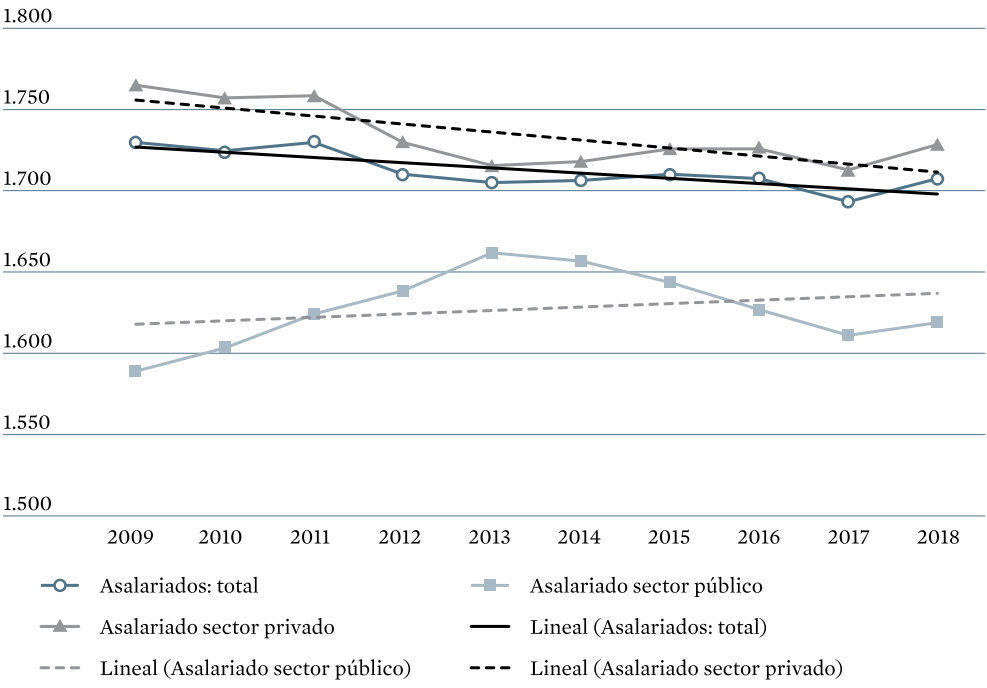


* Datos de convenios registrados hasta marzo de 2019.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de Convenios Colectivos.

Aumentó la jornada de trabajo efectiva

La EPA proporciona información sobre la jornada de trabajo que permite trazar la evolución de su duración efectiva[142], y con ello un panorama más completo del tiempo de trabajo junto con la jornada convenida que se acaba de ver. En 2018 se observó un aumento de las horas efectivas de trabajo hasta 1.707,6 en cómputo anual y en el conjunto de los asalariados. Esto supuso 14 horas más que en 2017, pero una cifra idéntica a la de 2016 y muy similar a la de los últimos años desde 2012 (gráfico II-32). La jornada efectiva aumentó tanto en el sector privado como en el público. En el primero, el aumento fue de 15,6 horas, hasta 1.728,4, por 7,8 horas en el ámbito del empleo público, que totalizó 1.618,9.

GRÁFICO II-32. JORNADA ANUAL EFECTIVA POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2009-2018
(Número medio de horas efectivas trabajadas)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, EPA.

142. Entre otros datos, ofrece el número medio de horas efectivas semanales trabajadas por todos los asalariados en cada trimestre del año. 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. Téngase en cuenta, además, que los asalariados afectados por la negociación colectiva de un año no coinciden con el conjunto de los asalariados que recoge la EPA. 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.

Considerando el último decenio, los dos sectores han seguido una línea de tendencia opuesta, de manera que, entre 2009 y 2018, el sector público acumula un aumento de 30 horas, mientras que el privado registra un descenso acumulado de 36,5. Como resultado de ello, la jornada efectiva media en cómputo anual del conjunto de los asalariados se ha reducido en 22,2 horas en estos diez años.

La EPA también proporciona información sobre las horas extras realizadas por la población asalariada. Al tratarse de un instrumento de adaptación flexible de la cantidad de trabajo demandado por las empresas, dicha información sirve a la vez para complementar el análisis de la coyuntura económica en un año y para aproximar la evolución de las condiciones laborales en materia retributiva y de duración de las jornadas de trabajo. El 12 de mayo de 2019 entró en vigor la norma aprobada recientemente que obliga a establecer un registro diario de la jornada de trabajo, que se ha tratado en el apartado sobre el marco normativo de las relaciones laborales dentro de este capítulo[143]. Entre otros fines, dicha norma apunta a permitir un control más efectivo del trabajo efectuado en horas extraordinarias.

Aumentaron las horas extras realizadas y, dentro de ellas, más las horas pagadas

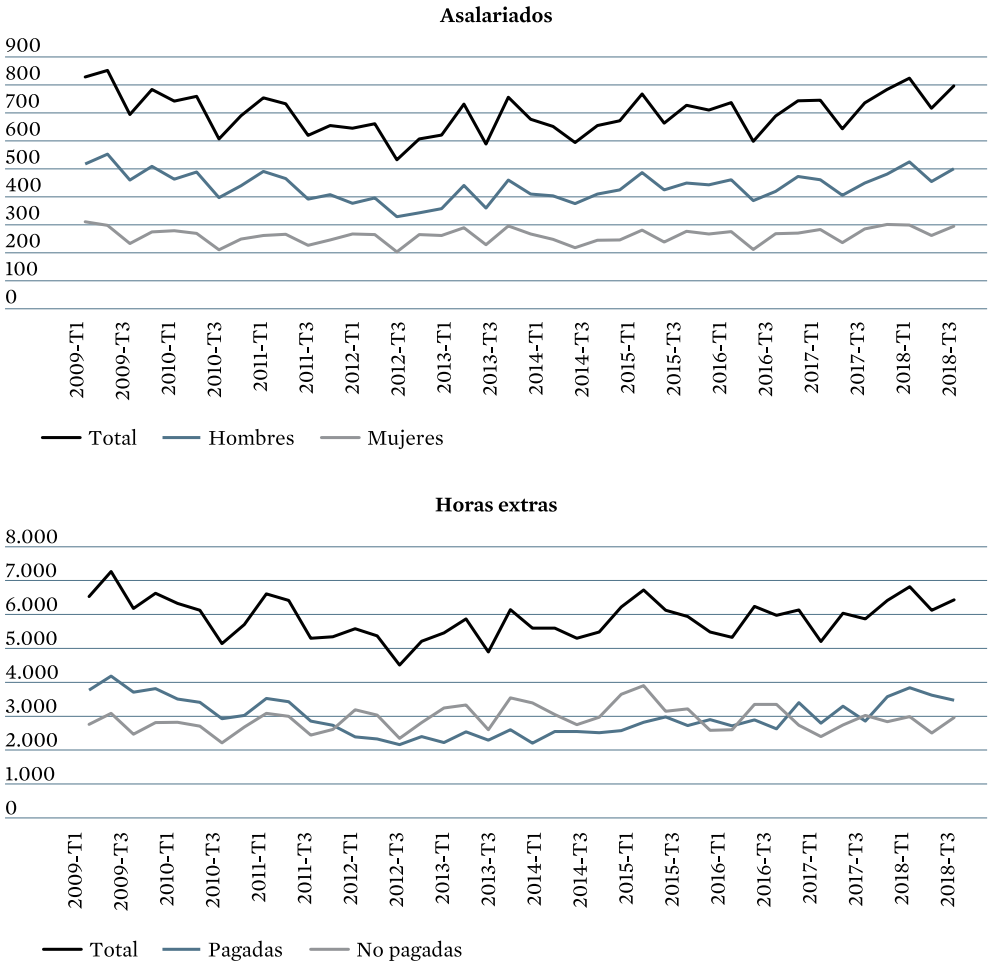
En 2018 realizaron horas extraordinarias una media de 781.000 trabajadores, de los cuales el 62,9 por 100 eran hombres y el 37,1 por 100 mujeres (gráfico II-33). La media de asalariados que realizó trabajo en horas extras aumentó con respecto a 2017 en 63.175 efectivos (un 8,1 por 100 más), y con respecto a 2016 lo hizo en 96.425 personas (un 14,1 por 100 más), tendencia que resulta consistente y acorde con un contexto de recuperación de la actividad económica y del mercado de trabajo.

El conjunto de los asalariados que prestó trabajo en horas extraordinarias en 2018 efectuó una media de 6,45 millones de horas semanales, de las cuales el 56,2 por 100 fueron efectuadas por varones y el 43,8 por 100 por mujeres. Consecuentemente con el incremento del número de asalariados que realizaron horas extraordinarias en el año, la media semanal de horas extras trabajadas en 2018 aumentó respecto a 2017 en 640.100 (un 11 por 100 más) y respecto a 2016 en 695.100 (el 12,1 por 100 más) (gráfico II-33).

Según los datos de la EPA, de la media de horas extras semanales trabajadas por todos los asalariados que las realizaron, 2,8 millones (el 43,8 por 100) fueron horas no pagadas. Ambas, las pagadas y las no pagadas, aumentaron en 2018, pero lo hicieron más las primeras, que fueron 3,6 millones (el 56,2 por 100), incrementándose en 542.000 (el 17,6 por 100). Las horas extras no pagadas, por su parte, aumentaron en 98.100, el 3,6 por 100. El predominio de las horas extras pagadas sobre las no pagadas se aprecia en los dos últimos años a diferencia de lo ocurrido en los años anteriores,

143. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

GRÁFICO II-33. EVOLUCIÓN DE LAS HORAS EXTRAORDINARIAS, 2009-2018
(Miles de asalariados que hicieron horas extras y miles de horas realizadas a la semana)



Fuente: INE, EPA.

concretamente en el periodo entre 2012 y 2016, en el que primaron las segundas (gráfico II-33).

Inaplicaciones de convenios colectivos

La inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo, profundamente modificada por la reforma laboral de 2012, ha venido mostrando una tendencia de marcada reducción en su utilización desde el máximo de algo más de 2.500 inaplicaciones y 160.000 trabajadores afectados que se alcanzara en 2013. Dicha evolución confirma un indicador de situación económica que está en sintonía con el

contexto de crecimiento que ha seguido marcando el año. Este mecanismo de adaptación y ajuste de las condiciones de trabajo aplicables en las empresas que afrontan dificultades económicas se redujo de nuevo en 2018 hasta las 987 inaplicaciones, 89 menos (–8,3 por 100) que el año anterior y por primera vez por debajo de las 1.000 en un año completo. También se redujo el número de trabajadores afectados, que en 2018 fueron 20.924, un 11,4 por 100 menos que el año anterior.

El 98,6 por 100 de las inaplicaciones de condiciones pactadas de 2018 lo fueron de convenios de ámbito superior a la empresa, y predominaron en el sector servicios, con 729 inaplicaciones que afectaron a 10.811 trabajadores, seguido por la construcción (115 inaplicaciones y 1.716 trabajadores afectados) y la industria (105 inaplicaciones y 5.908 trabajadores afectados). Continuaron siendo las empresas de menor tamaño las que en mayor número acuden a estos procedimientos. En 2018 el 83 por 100 de las inaplicaciones convencionales lo fueron en empresas pequeñas (entre 1 y 49 trabajadores), y afectaron al 38,8 por 100 de los trabajadores en esta situación.

La mayor parte de las inaplicaciones lo fueron de la cuantía salarial, sola o combinada con otras condiciones laborales como los sistemas de remuneración y la jornada de trabajo. En 2018 el 56,7 por 100 de las inaplicaciones y el 52,5 por 100 de los trabajadores afectados lo fueron en la cuantía salarial estipulada en el convenio colectivo. Por último, la inmensa mayoría de procedimientos, el 90,9 por 100, que afectaba al 92,2 por 100 de los trabajadores, se resolvió mediante acuerdo en periodo de consultas. Destaca, por el otro extremo, la escasa frecuencia de la terminación por decisión de un órgano tripartito con funciones decisorias en esta materia, que tan solo fue el 1,4 por 100 y afectó al 0,1 por 100 de los trabajadores con las condiciones del convenio inaplicadas.

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

2.4.1. Huelgas: principales características

Un indicador clave del clima de las relaciones laborales es la conflictividad manifestada mediante la realización de huelgas. Los conflictos de naturaleza económica o de intereses entre las partes de las relaciones colectivas de trabajo se canalizan, fundamentalmente, a través de la negociación colectiva, que, en la gran mayoría de los casos, los encauza y los termina, representando de esa manera el principal instrumento de acercamiento de intereses contrapuestos y de composición de la conflictividad.

Por su parte, los sistemas autónomos de resolución de los conflictos laborales, de ámbito estatal o de comunidad autónoma, conocen cada año de un buen número de controversias, en su mayor parte de naturaleza jurídica, una parte de las cuales finaliza mediante un acuerdo alcanzado tras un procedimiento de conciliación-mediación. Una proporción no desdeñable de tales procedimientos supone la desconvocatoria de huelgas, contribuyendo con ello a la mejora de las relaciones de trabajo.

Cuando los instrumentos de la autonomía colectiva, acuerdos colectivos e instancias de resolución autónoma, no logran el objetivo de canalizar la conflictividad laboral desactivándola, ello puede tener reflejo en las huelgas que recoge cada año la estadística, y que reflejan solamente una parte de la realidad de las relaciones laborales, si bien es la más traumática por sus repercusiones productivas y sociales.

Conviene analizar esta conflictividad atendiendo a sus principales variables, a su incidencia por actividades y territorios, y a las causas motivadoras de los conflictos, con el fin de observar a grandes rasgos su posible vinculación con la coyuntura laboral y económica de contexto en el año. Dicha coyuntura, como se ha mencionado, se caracterizó básicamente por la continuidad del ciclo expansivo de la actividad económica y de creación de empleo, que viene siendo la tónica en estos últimos años desde el inicio de la recuperación. Pero, al mismo tiempo, es importante observar la evolución de esta conflictividad en 2018 dentro de una perspectiva temporal amplia, especialmente en su dimensión cuantitativa, ya que da idea del funcionamiento del sistema de relaciones laborales en su conjunto y de los distintos elementos que lo vertebran.

La Estadística de huelgas y cierres patronales del MITRAMISS, con datos de enero a diciembre, recoge en 2018 un número de conflictos con cesación del trabajo prácticamente igual al de 2017. Las 728 huelgas realizadas fueron tan solo tres menos que las contabilizadas el año anterior, situándose de nuevo por debajo de la media de este tipo de conflictos en los últimos diez años (813), e incluso de los últimos veinte, con lo que se rebaja algo el efecto de la última crisis (770). A pesar del repunte que registraron en 2016 y 2017, se mantuvieron dentro de un nivel moderado en la serie histórica, en valores muy parecidos a los de comienzos de los años 2000, y alejados de los correspondientes a las dos recesiones habidas en el periodo de la última crisis (gráfico II-34), únicos en los que se ha superado el nivel de los 800 conflictos por huelga anuales.

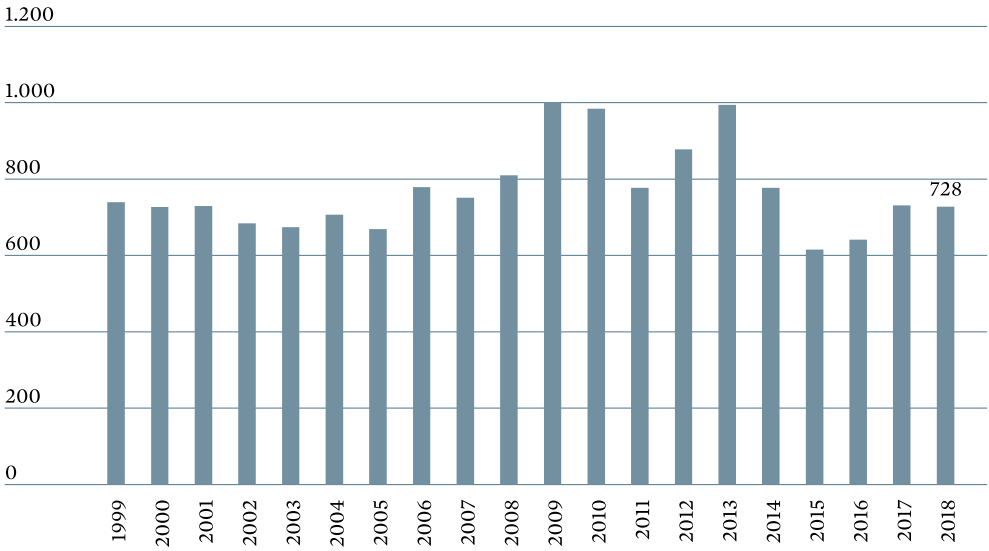
Sin apenas variación en el número de huelgas

En las 728 huelgas de 2018 se contabilizaron 2,9 millones de trabajadores participantes y 1,6 millones de jornadas no trabajadas (cuadro II-38), lo que supondría unas cifras muy superiores, en términos de repercusión laboral y económica, a las registradas en 2017 y en los años anteriores. La participación relativa, medida como el porcentaje que representan los trabajadores participantes sobre los convocados, también fue mayor en 2018 (26,7 por 100) que en el año anterior (11,9 por 100).

Pero con un mayor impacto laboral y económico

Sin embargo, un solo conflicto, la jornada de paros parciales o totales convocada el 8 de marzo por diversas centrales sindicales y colectivos sociales, coincidiendo con el día internacional de la mujer, para reivindicar el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo, la ocupación y otros ámbitos,

GRÁFICO II-34. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 1999-2018



Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

CUADRO II-38. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

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
2018	728	2.921.408	1.639.775	1.235.769	10.952.883	1.228.418	10.797.339
2017	*729*	*225.687*	*594.253*	*Datos sin las dos huelgas generales de Cataluña*			
2018	*727*	*379.430*	*917.821*	*Datos sin la huelga general del 8 de marzo*			

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. Para 2018 la estadística recoge los datos de la huelga del 8 de marzo que proporcionaron Madrid, La Rioja, Cataluña, Asturias, Ceuta, Aragón y Castilla-La Mancha.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

aportó por sí solo algo más de 2,5 millones de participantes y más de 700.000 jornadas no trabajadas en el cómputo estadístico[144].

La serie Estadística de huelgas y cierres patronales del MITRAMISS, sin embargo, no recoge la repercusión laboral, en términos de participación y de jornadas no trabajadas, de las huelgas generales de ámbito nacional realizadas dentro de esta misma década en 2010 y 2012, ni otros conflictos de ámbito territorial menor, pero también de alcance general o interprofesional como la realizada en octubre de 2017 en Cataluña, en todos los casos por no disponerse de la información correspondiente a todo el territorio. Por el contrario, la jornada de paros del 8 de marzo de 2018, a pesar de que tampoco presenta un reflejo de su dimensión exacta en la Estadística al no agregar información de varias comunidades autónomas, sí aparece en los datos referidos al año y tiene cabida en la serie. Por todo ello, y sin que suponga disminuir el significado social y la repercusión de la mencionada jornada de paros, parece conveniente, a los efectos del análisis de la conflictividad por huelgas que se traza en este apartado, considerar los datos correspondientes a 2018 descontando los correspondientes a aquella, a fin de permitir una comparación suficientemente homogénea de la evolución seguida.

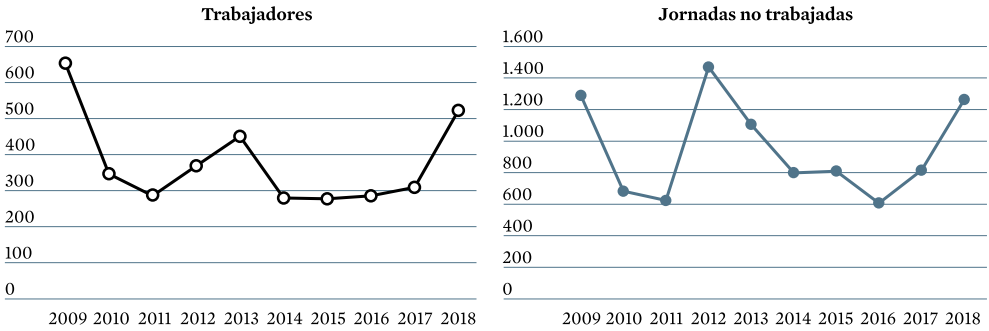
Así ajustados los datos, la participación en las 727 huelgas consideradas se elevó a 379.430 trabajadores y el efecto en términos económicos supuso 917.821 jornadas no trabajadas, cifras que, en todo caso, y si se descuentan los datos de la huelga del 8 de noviembre de ese año en Cataluña, fueron netamente mayores que las correspondientes a 2017 (un 68 y un 54 por 100 más, respectivamente)[145], con un número, como ya se ha mencionado, similar de huelgas, y también claramente más elevadas que las correspondientes a los años anteriores dentro del reciente periodo de recuperación (periodo 2014-2016).

Todo ello dio lugar a una media de trabajadores participantes y de jornadas no trabajadas por huelga, que es la manera de observar la repercusión laboral y económica de estos conflictos en términos relativos en los distintos años, mayor en las de 2018 que las correspondientes a los años anteriores, reflejando un repunte de estas magnitudes (gráfico II-35). En 2018 el número medio de trabajadores por huelga se situó en 522, solo superado en 2009 dentro de la última década. Por su parte, la media de jornadas no trabajadas por conflicto ascendió a 1.262, valor superado solo en 2012 y 2009, años de gran intensidad de la anterior crisis económica.

144. La Estadística de huelgas y cierres patronales recoge exactamente 2.541.978 participantes y 721.954 jornadas no trabajadas por estos paros, de los que proporcionaron información Madrid, La Rioja, Cataluña, Asturias, Ceuta, Aragón y Castilla-La Mancha.

145. La mencionada huelga del 8 de noviembre fue de carácter no laboral y derivada de hechos excepcionales, pero tuvo, no obstante, una amplia participación y supuso un amplio volumen de jornadas no trabajadas. Sin los datos correspondientes a la misma, los participantes en las huelgas de 2017 fueron, siempre según la estadística del MITRAMISS, 225.687, y las jornadas no trabajadas se situaron en 594.253.

GRÁFICO II-35. REPERCUSIÓN LABORAL Y ECONÓMICA DE LAS HUELGAS, 2009-2018
(Media de trabajadores y de JNT por conflicto en cada año)



Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

Conviene, con todo, no perder de vista que estos valores apuntan a las características de conflictos concretos en términos de participación o duración, es decir, de intensidad, pero no necesariamente equivalen a un aumento global de la conflictividad por huelgas, que se mantuvieron en una cifra prácticamente igual, incluso un poco por debajo, a la del año anterior, e inferior a la media de los últimos dos decenios, como se ha mencionado.

Observando el ámbito funcional de efectos de los conflictos, las 677 huelgas de ámbito de empresa, cifra casi igual a la de 2017, supusieron una participación de 171.387 trabajadores, aumentando en un 43,5 por 100 respecto al año anterior, y 486.052 jornadas no trabajadas, un 27,9 por 100 más (cuadro II-39), aportando el mayor volumen de jornadas no trabajadas al del total de las huelgas de 2018. El mayor aumento de estas magnitudes en términos relativos, no obstante, se produjo en las huelgas de ámbito de sector, donde las 49 huelgas contabilizadas (3 más) registraron una participación de un 57 por 100 más y un volumen de jornadas no trabajadas de un 97 por 100 más que en 2017, aportando con ello el mayor porcentaje de incremento al aumento total del impacto económico de las huelgas en 2018.

Más huelgas en el sector público y mayor aumento de participantes. Menos huelgas en el sector privado pero con un importante incremento de las jornadas no trabajadas

Por ámbito institucional, en el sector público se realizaron 31 huelgas más que en 2017 (un 41 por 100 más). Este aumento impidió que el volumen total de conflictos con cesación del trabajo se redujese más en 2018, teniendo en cuenta la disminución de las huelgas en el sector privado, compensándose prácticamente ambos para dejar una cifra total muy similar (gráfico II-36).

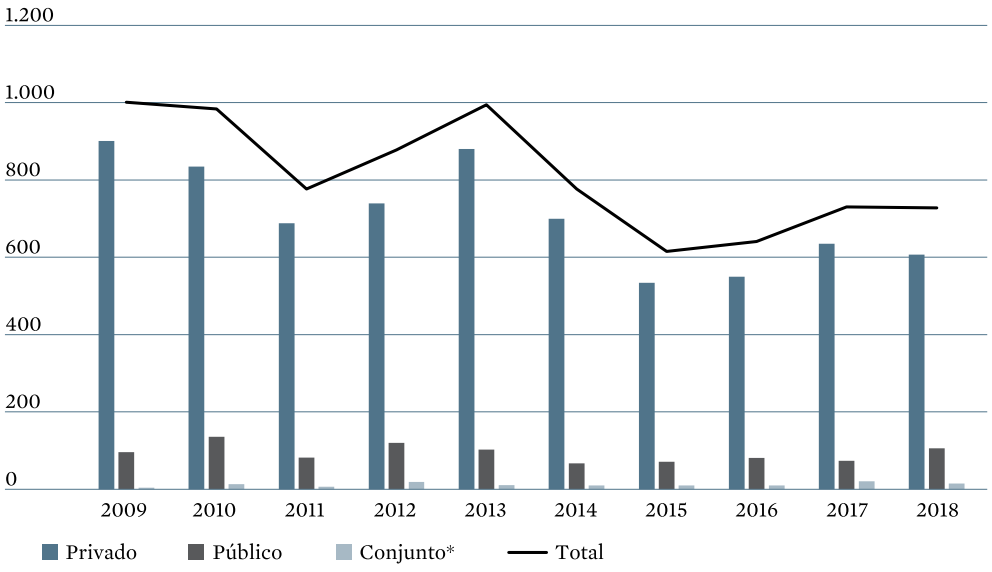
Pero, sobre todo, destacó el amplio aumento de la participación y de las jornadas no trabajadas en el ámbito público, con valores del 376 y del 165 por 100, respectivamente

CUADRO II-39. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DIFERENTES ÁMBITOS, 2018

Conceptos	Huelgas		Trabajadores participantes		Jornadas no trabajadas	
	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior	Valores absolutos	Variaciones absolutas sobre igual periodo año anterior
Huelgas desarrolladas	**728**	**–3**	**2.921.408**	**2.438.494**	**1.639.775**	**788.331**
Ámbito funcional						
Empresa	677	–7	171.387	51.947	486.052	106.077
Sector	49	3	167.284	61.001	421.579	207.301
General(1)	2	1	2.582.737	2.325.546	732.144	474.953
Ámbito institucional						
Sector privado	607	–29	166.820	59.267	597.080	303.170
Sector público	106	31	162.476	128.333	258.911	161.040
Sector privado y público conjuntamente	15	–5	2.592.112	2.250.894	783.784	324.121
Ámbito sectorial						
Agrario	6	1	1.480	–2.853	47.743	30.360
Industria	253	–15	57.950	–13.381	186.252	–63.013
Construcción	12	–13	446	–551	552	–6.387
Servicios	455	23	278.795	129.733	673.084	352.418
Huelgas generales(1)	2	1	2.582.737	2.325.546	732.144	474.953

(1) Incluye los datos correspondientes al 8 de marzo.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

GRÁFICO II-36. EVOLUCIÓN DE LAS HUELGAS POR SECTOR INSTITUCIONAL, 2009-2018



* Huelgas desarrolladas en el sector privado y público conjuntamente.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

(cuadro II-39). En el caso de los trabajadores participantes, en ese año los 106 conflictos en el sector público casi igualaron en participación absoluta a la registrada en las 607 huelgas del sector privado. En 2017, en el sector público, sobre una ligera disminución del número de conflictos (6 menos) también se había registrado una cierta reducción del número de participantes. Las jornadas no trabajadas aumentaron ese año de manera importante (un 69 por 100 más), pero lejos del incremento observado en 2018. Ambas magnitudes se habían reducido de manera clara en 2016 y, en menor medida, en 2015.

En el sector privado, a pesar de la disminución del número de conflictos, el volumen de participantes y de jornadas no trabajadas aumentaron también de manera muy significativa, el 55 por 100 los primeros y el 103 por 100 las segundas. Estas variaciones, también positivas en 2017, lo fueron, sin embargo, de bastante menor proporción en ese año, mientras que en 2016 y 2015 ambas magnitudes habían experimentado reducciones significativas, más acusadas en el segundo.

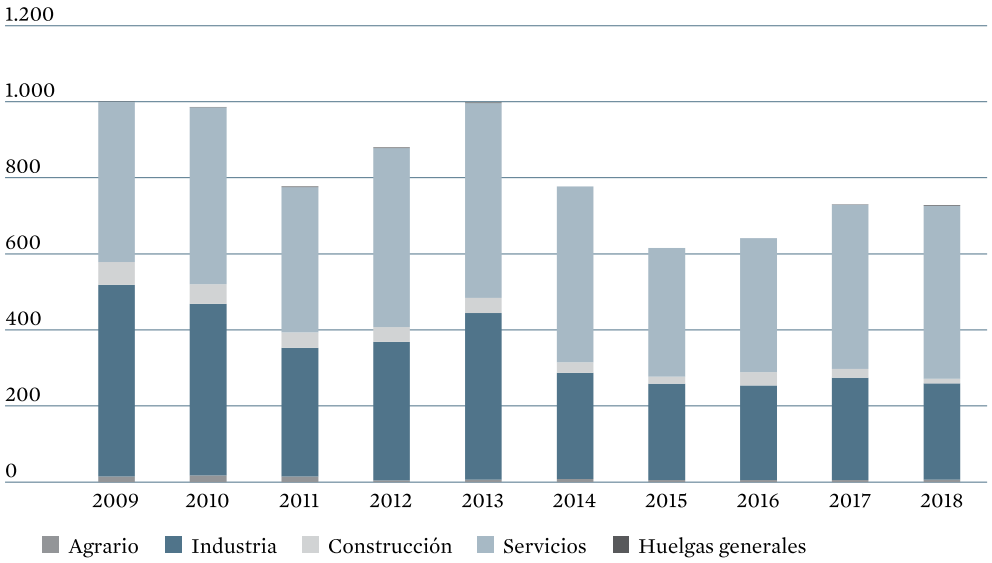
Por su parte, las huelgas contabilizadas como de ambos sectores conjuntamente se redujeron algo, pero lo llamativo está en su amplia repercusión en términos de trabajadores y de jornadas no trabajadas, datos que corresponden en su mayor parte a los paros de la jornada del 8 de marzo, como se ha comentado anteriormente. Descontando las cifras correspondientes a esta, su repercusión laboral y económica se situó en 50.134 trabajadores participantes y 61.830 jornadas no trabajadas.

Se observó una disminución de las huelgas en la industria, sector en el que la conflictividad se viene manteniendo en niveles similares, con ligeras oscilaciones, al menos desde 2014. Desde ese año, el número de conflictos en este ámbito se encuentra contenido por debajo de los 300, con una media de 261 en los últimos cinco años frente a otra de 419 en los cinco años anteriores, marcando el inicio de la recuperación de la actividad económica y del empleo un claro punto de inflexión en la evolución de la conflictividad en el sector (gráfico II-37). Con esa evolución, el sector viene registrando un nivel de conflictividad por huelgas más próximo al peso proporcional que ocupa en el empleo. Así, en 2018 las huelgas en la industria representaron algo más de una tercera parte del total, pero los trabajadores participantes y las jornadas no trabajadas supusieron el 17 y el 20,5 por 100, respectivamente, del conjunto en estas dos magnitudes. Estas dos variables, además, experimentaron reducciones importantes, del 19 y del 25 por 100, respecto a 2017, año en el que habían aumentado de manera notable.

Disminución de la conflictividad en la industria y en la construcción frente a un aumento de los conflictos, y de su impacto laboral y económico, en el sector servicios

La construcción vio disminuir, como ocurriera en 2017, el número de huelgas y, al igual que en ese año y anteriores, las cifras de participantes y de jornadas no trabajadas fueron exiguas a la vista del volumen total de unos y de otras.

GRÁFICO II-37. EVOLUCIÓN DE HUELGAS DESARROLLADAS POR SECTORES, 2009-2018



Fuente: MITRAMISS, Estadística de huelgas y cierres patronales.

Distintos fueron los resultados del año en el sector de los servicios. En este se observó un incremento en el número de huelgas que, si bien no muy grande (un 5 por 100 más), sí arrojó incrementos en el volumen de trabajadores participantes y de jornadas no trabajadas muy amplios, del 87 y del 110 por 100, respectivamente. Todas estas variables habían aumentado también en 2017 de manera clara, confirmando un repunte del impacto laboral y económico de la conflictividad en el sector servicios. Las huelgas en este amplio sector económico representaron casi dos tercios (62,5 por 100) de las totales de 2018 (gráfico II-37), mientras que la participación y el volumen de jornadas no trabajadas supusieron, respectivamente, el 80 y el 74 por 100 de ese total.

Por su parte, en el sector agrario, que tiene un peso prácticamente inapreciable en el conjunto de este tipo de conflictos, se observó que, con un número de huelgas y de trabajadores participantes ciertamente pequeños, se alcanzó un volumen de jornadas no trabajadas relativamente amplio, habiendo sufrido en estas el mayor incremento relativo con respecto al año anterior (un 175 por 100 más). Las 32 jornadas no trabajadas de media por participante apuntan a una o varias huelgas en el campo, de duraciones relativamente largas.

Atendiendo a un mayor detalle de la repercusión de las huelgas por actividades, el 13 por 100 de todas las divisiones de actividad en que se estructura la Estadística de huelgas y cierres patronales concentró el 87 por 100 del volumen total de jornadas no trabajadas (sin tener en cuenta las huelgas clasificadas como generales). Este porcentaje, algo mayor que el registrado el año anterior (78 por 100), da idea de una

cierta mayor concentración de la conflictividad en 2018. Las 792.853 jornadas no trabajadas que arrojaron las actividades con mayor número de las mismas se distribuyeron como sigue: servicios a edificios y actividades de jardinería (228.919, un 25 por 100 del total), fabricación de vehículos de motor (106.061, el 12 por 100, y la actividad que sufrió un mayor incremento respecto al año anterior, de un 397 por 100), educación (105.277, con un aumento del 39 por 100 respecto a 2017), transporte terrestre y por tubería (50.029), silvicultura y explotación forestal (47.470), administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria (45.868, con un aumento del 71 por 100), actividades postales y de correos (41.217, con un aumento del 123 por 100), actividades sanitarias (36.034), metal (30.790, con una disminución del 69 por 100 respecto al año anterior), asistencia en establecimientos residenciales (28.867), edición (26.642), almacenamiento y actividades anexas al transporte (24.612), y, finalmente, actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas (21.067).

Por territorios[146], el mayor número de huelgas se registró en el País Vasco, 224 huelgas (un 24 por 100 más que en 2017, en las que participaron 46.630 trabajadores y hubo 129.709 jornadas no trabajadas); le siguió Madrid, con 140 huelgas (un 3,7 por 100 más que en 2017, año en el que aumentaron un 56 por 100, con 2,4 millones de participantes y 990.693 jornadas no trabajadas, en su mayor parte por efecto del 8 de marzo)[147]; Cataluña, 108 huelgas (6 menos que el año anterior, con 308.545 participantes y 313.468 jornadas no trabajadas); Andalucía, 76 conflictos (en los que participaron 14.119 trabajadores y se perdieron 25.545 jornadas); Galicia, 66 huelgas (13.426 trabajadores y 61.855 jornadas perdidas); la Comunidad Valenciana, 52 conflictos (8.183 trabajadores y 24.169 jornadas perdidas); Aragón, 51 huelgas (9.023 trabajadores y 12.792 jornadas perdidas); Navarra y Castilla y León, 47 y 42 conflictos, respectivamente (con una repercusión de 2.481 trabajadores y 3.407 jornadas perdidas, la primera, y 9.825 y 16.930 la segunda).

Menos huelgas por motivos estrictamente laborales y disminución de las basadas en motivos no derivados del proceso de negociación colectiva

Disminuyeron ligeramente (13 conflictos menos) las huelgas que tuvieron su motivación en razones de carácter estrictamente laboral, mientras que las basadas en motivaciones no estrictamente laborales fueron 10 más que en el año anterior, elevándose hasta los 18 conflictos de esta naturaleza. De las primeras, es destacable la reducción de las que se debieron a causas no derivadas de los procesos de negociación colectiva (67 menos, el 13,6 por 100),

146. 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.

147. Se recuerda que, según recogen las notas explicativas de la Estadística de huelgas y cierres patronales del MITRAMISS, proporcionaron datos de la huelga del 8 de marzo Madrid, La Rioja, Cataluña, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha y Ceuta.

quedándose estas en 425 conflictos que, sin embargo, tuvieron un mayor impacto laboral y económico al aumentar significativamente los participantes y las jornadas no trabajadas por tales huelgas. En ellas participaron 200.916 trabajadores (un 75 por 100 más) y se perdieron 504.266 jornadas (el 57 por 100 más). Por el contrario, las debidas a controversias surgidas en los procesos de negociación colectiva aumentaron en 54 hasta sumar 285, un 23,4 por 100 más, y también sufrieron un aumento destacable en términos de jornadas no trabajadas hasta alcanzar 344.665, un 38 por 100 más.

2.4.2. Solución extrajudicial de los conflictos

2.4.2.1. *Solución autónoma*

En 2018 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA aumentó un 34,1 por 100 sobre el año anterior, ascendiendo a 566 expedientes, lo que supone que la media de los expedientes gestionados por este organismo durante el periodo de aplicación del V ASAC se ha duplicado respecto a los años anteriores (gráfico II-38). Esta cifra supone que el SIMA ha tramitado el 95,8 por 100 del total de discrepancias que se han producido en su ámbito de actuación; esto es, todos los conflictos colectivos laborales que afectan al territorio de más de una comunidad autónoma. De nuevo, este incremento hay que analizarlo considerando, a su vez, el descenso de los conflictos colectivos tramitados ante el Orden jurisdiccional social[148].

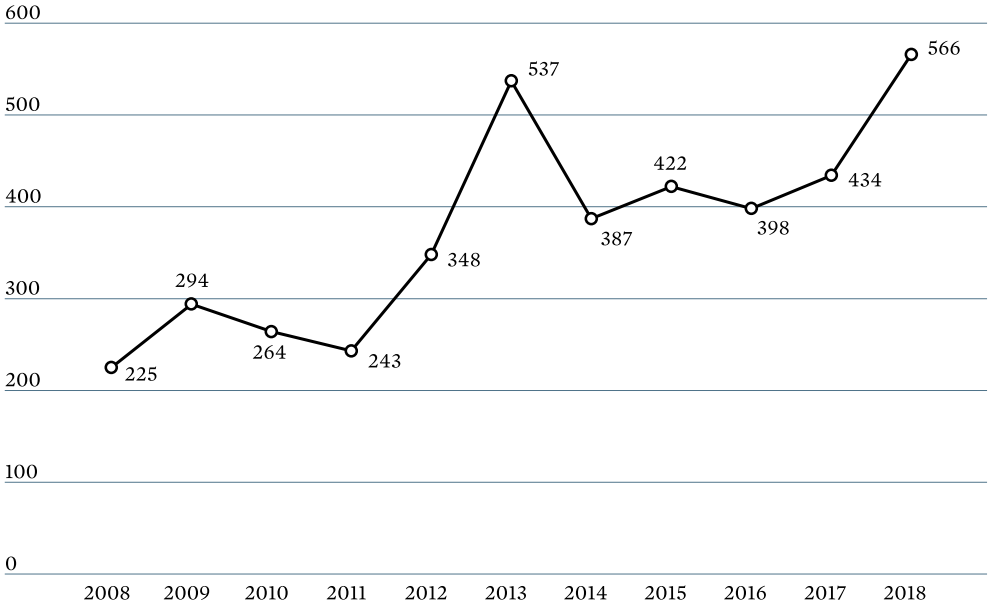
Aumento de los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA)

Salvo en el año 2013, en el que se había registrado un pico de conflictividad excepcional por varias causas, algunas inherentes al propio sistema como la práctica generalización de su aplicación a todos los sectores y empresas o la ampliación de la tipología de conflictos colectivos objeto del V ASAC, además de motivos derivados de la reforma laboral aprobada el año anterior[149], entre 2014 y 2017 se venía observando una media de conflictos tramitados situada alrededor de los 421 conflictos, frente a la media de 247 en el periodo anterior (2007-2011). Sin embargo, en 2018 se ha producido un nuevo aumento en el volumen de conflictos tramitados por encima de la media, superando incluso la cifra alcanzada en 2013.

De nuevo, en 2018 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 solo en una ocasión. El 97,3 por 100 de las mediaciones han sido promovidas por la representación de los trabajadores, frente a un 2,5 por 100 de las presentadas por la representación empresarial.

148. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.5.2.
149. Véase Memoria CES 2013, capítulo II, apartado 2.4.2.

GRÁFICO II-38. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA



Fuente: SIMA.

El incremento del número de conflictos fue acompañado de un aumento en la cifra de trabajadores afectados, 25,9 millones, notablemente superior a la del año anterior (cuadro II-40). Hay que recordar que en ella se recoge la convocatoria de paros del 8 de marzo, coincidiendo con el Día internacional de la mujer, a la que se ha hecho mención en el apartado relativo a las huelgas, y que dio lugar a que se vieran afectadas por las correspondientes mediaciones 18,87 millones de personas trabajadoras. Esa jornada de paros, por sí sola, condiciona buena parte del análisis que sigue en lo que respecta a las cifras de trabajadores afectados.

En 2018 aumentaron los trabajadores afectados por conflictos de sector, que en total fueron 73, lo que significó un 92,1 por 100 más que el año anterior, abarcando a un total de 24,6 millones de trabajadores. Sin embargo, de nuevo el mayor número de conflictos se produjo en el ámbito de empresa, que fueron 493; esto es, el 24,5 por 100 más que en 2017, afectando a 1,3 millones de trabajadores.

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los de interpretación y aplicación[150], alcanzando la cifra de 462 conflictos (de los 566 totales), lo que representa el 81,6 por 100 del total de los tramitados. El número de trabajadores afectados, 5,5 millones, supuso el 21,4 por 100 del total.

150. 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.

CUADRO II-40. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	Conflictos										Trabajadores									
	2014		2015		2016		2017		2018		2014		2015		2016		2017		2018	
	387		422		398		434		566		3.333.155		3.270.871		3.273.663		3.703.946		25.903.691	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito																				
Empresa	364	94,0	384	91,0	356	89,5	396	91,2	493	87,1	778.400	23,0	910.197	27,8	796.051	24,3	1.095.370	29,6	1.302.369	5,0
Sector	23	6,0	38	9,0	42	10,5	38	8,8	73	12,9	2.554.755	77,0	2.360.674	72,2	2.477.612	75,7	2.608.594	70,4	24.601.322	95,0
Tipo de conflicto																				
Interpret./aplicación	278	72,0	310	74,0	311	78,0	367	84,6	462	81,6	2.871.480	86,0	2.326.835	71,1	1.813.149	55,3	2.557.289	69,1	5.534.881	21,4
Huelga	79	20,0	84	20,0	72	18,1	53	12,2	79	13,9	234.292	7,0	524.237	16,0	673.525	20,6	688.772	18,6	19.348.489	74,7
Bloqueo negociación	4	1,0	10	3,0	3	0,8	6	1,4	13	2,3	115.920	3,0	360.691	11,0	72.975	2,2	325.500	8,8	603.012	2,3
Servicios seguridad y mantenimiento	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Periodo de consultas	14	4,0	5	1,0	2	0,5	1	0,2	1	0,2	14.272	0,4	2.408	0,1	2.309	0,1	452	0,0	349	0,0
Controv. C. paritaria	–	–	–	–	–	–	–	–	1,0	0,2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Impugnación convenio colectivo	5	1,0	9	2,0	8	2,0	3	0,7	9	1,6	91.750	3,0	47.700	1,5	705.905	21,6	71.385	1,9	336.870	1,3
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	5	1,0	2	0,0	1	0,3			1	0,2	5.292	0,2	7.250	0,2	5.000	0,2			90	0,0
Inaplicación del CC (descuelgue)	2	1,0	2	0,0	1	0,3	3	0,7	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	565	99,8	2.527.423	76,0	3.270.871	100,0	3.271.863	99,9	3.700.864	99,9	25.903.651	100,0
Arbitraje	4	1,0	–	–	2	0,5	2	0,5	1	0,2	805.732	24,0	–	–	1.800	0,1	3.100	0,1	40	0,0
Resultados																				
Acuerdos	105	27,0	109	26,0	91	22,8	107	24,6	160	28,3	634.045	19,0	682.506	20,9	478.628	14,6	1.221.963	33,0	1.725.522	6,7
Laudos arbitrales	2	1,0	–	–	2	0,5	1	0,2	1	0,2	55.732	2,0	–	–	1.800	0,1	3.000	0,1	40	0,0
Sin acuerdo	240	62,0	268	64,0	264	66,3	285	65,7	341	60,3	1.750.429	53,0	2.243.985	68,6	2.470.187	75,5	1.943.088	52,5	23.936.047	92,4
Otros	37	10,0	45	10,0	36	9,0	41	9,5	64	11,2	141.629	4,0	344.380	10,5	314.998	9,6	535.913	14,4	242.082	0,9

Nota: otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

De nuevo, en segundo lugar en importancia cuantitativa fueron los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga, que sumaron 79 (el 13,9 por 100 sobre el total, frente al 12,2 por 100 en 2017), pero que, sin embargo, y como se ha comentado previamente, afectaron a un volumen de trabajadores especialmente elevado en 2018, 19,3 millones, lo que supone el 74,7 por 100 de los trabajadores afectados por el conjunto de los conflictos llevados ante el SIMA en 2018.

Este tipo de conflictos, que había visto aumentar su peso de forma apreciable en el conjunto de asuntos tramitados, especialmente entre 2010 y 2015, se situó de nuevo en 2018 por debajo del 15 por 100, pero representó un incremento con respecto a 2017. Cabe recordar que la eficacia general y directa del V ASAC determina que todas las empresas y sectores deban acudir a sus procedimientos, cuando el conflicto sea de la competencia del SIMA, con el fin de intentar un acuerdo antes de la convocatoria de la huelga.

Si sumamos ambos tipos de conflictos, los de interpretación y aplicación y los previos a la convocatoria de huelga, representaron el 95,5 por 100 de todos los tramitados a través del SIMA (similar al año anterior, que suponían el 96,8 por 100). El 4,5 por 100 restante correspondió al conjunto de los demás tipos, destacando entre ellos las discrepancias que surgieron durante la negociación de un convenio colectivo que conllevaba el bloqueo en la adopción de cualquier acuerdo y que fueron 13 procedimientos (el 2,3 por 100 del total), aunque afectaron a un notable volumen de trabajadores (603.012, el 2,3 por 100 del total).

Por otro lado, fueron nueve las mediaciones instadas como paso previo a la impugnación de un convenio colectivo (el 1,6 por 100 del total), que afectaron a 336.870 trabajadores.

Con relación a los resultados obtenidos en el conjunto de los procedimientos (cuadro II-40), de los 566 expedientes tramitados ante el SIMA en 2018, 160 se resolvieron mediante acuerdo en mediación y un procedimiento mediante laudo arbitral. En conjunto, fue resuelto el 28,5 por 100 de los procedimientos, casi 4 puntos más que en 2017, y se vieron afectados por ellos 1,7 millones de trabajadores. Por el contrario, 341 procedimientos terminaron sin acuerdo (el 60,3 por 100 del total). Por último, 64 procedimientos fueron intentados sin efecto, fueron archivados o seguían en trámite[151]. No está de más recordar, por tanto, que, excluyendo los procedimientos en los que el acto de mediación o arbitraje no se pudo celebrar, durante 2018 el porcentaje de conflictos solucionados sería más elevado, un 32,1 por 100.

Descendiendo al detalle de los acuerdos, de los 161 señalados 140 se alcanzaron en el ámbito de una empresa o grupo de empresas, afectando a 147 compañías y 233.242

151. En 53 de ellos no fue posible celebrar la reunión de mediación ante la falta de comparecencia de alguna de las partes o por la presentación de una solicitud de archivo del solicitante para el expediente que ya se estaba tramitando. Tampoco consta el resultado de las once mediaciones que continuaban en tramitación al elaborarse estos datos.

trabajadores. Los 21 acuerdos restantes se produjeron en el ámbito sectorial, y de su resultado se beneficiaron 45.385 empresas y 1.492.320 trabajadores.

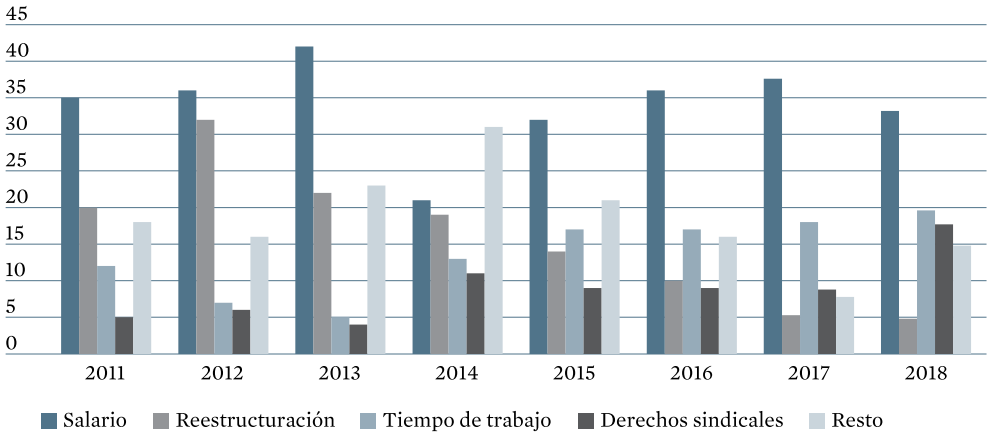
En el SIMA-FSP los conflictos se clasificaron en 2018 según el convenio colectivo sectorial bajo el que se incardina la actividad principal de la empresa o sector en el que se ha originado el conflicto. La mayoría de los procedimientos tramitados se produjeron en el ámbito empresarial, como se ha mencionado, siendo los sectores de *contact center* (24 por 100), transporte aéreo (6,9 por 100), servicios financieros (6,5 por 100) y de empresas de consultoría y estudios de mercado (6,4 por 100) donde se produjeron la mayoría de ellos.

Detalle por sectores

El perfil de la conflictividad colectiva laboral cuya resolución se realiza a través del SIMA se completa con el análisis de las materias objeto de los procedimientos solicitados por las partes. En 2018 las materias objeto de controversia fueron de nuevo, en su mayoría, reclamaciones salariales (188, el 33,2 por 100 del total), aunque fueron 4,4 puntos menos que el año anterior. Cabe recordar que en 2013 alcanzaron su cota máxima, volviendo a crecer hasta 2017 después del importante descenso que habían registrado en 2014. A estas les siguieron las reclamaciones en materia de tiempo de trabajo, que fueron 111 expedientes, el 19,6 por 100 del total (gráfico II-39). Los conflictos motivados por reclamación de derechos sindicales alcanzaron el tercer lugar con 100 expedientes, lo que significó el 17,7 por 100 del total.

Más conflictos por reclamaciones salariales y menos por procesos de reestructuración

GRÁFICO II-39. MATERIAS DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA
(Porcentaje de cada materia sobre el total en cada año)



Fuente: SIMA.

A lo largo de 2018 se presentaron 4.697 conflictos colectivos en el conjunto de los órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, que afectaron a 2,2 millones de trabajadores y a 89.037 empresas (cuadro II-41). A diferencia del año anterior, ello supuso un descenso en 47 procedimientos (el 0,9 por 100 menos que en 2017), y especialmente notable fue el número de trabajadores afectados, algo más de 2,2 millones, cifra que en 2017 se vio incrementada de forma considerable (alcanzando los 7,7 millones de trabajadores afectados), debido a las dos huelgas generales que tuvieron lugar en Cataluña y que arrojaron en términos absolutos un gran número de participantes.

Descenso de los conflictos presentados ante los órganos de resolución de ámbito autonómico

De nuevo, fueron seis de estos órganos autonómicos los que gestionaron la mayor parte de los conflictos: Andalucía (SERCLA), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO), Comunidad Valenciana (TAL) y Castilla y León (SERLA); aunque aumentaron su actividad Andalucía y Cataluña, descendieron en las otras cuatro.

CUADRO II-41. CONFLICTOS COLECTIVOS PRESENTADOS ANTE LOS ÓRGANOS DE RESOLUCIÓN DE ÁMBITO AUTONÓMICO, 2018

						Resultado conciliación-mediación		
Comunidad autónoma (Órg. gestor)	**Núm. conflictos**	**Conciliación-mediación**	**Arbitraje**	**Trabajadores afectados**	**Empresas afectadas**	**Con acuerdo**	**Sin acuerdo**	**Otras***
Andalucía (SERCLA)	912	910	2	264.278,0	2.598	277	404	189
Aragón (SAMA)	153	153	0	62.569,0	6.658	73	69	n.d.
Asturias (SASEC)	102	102	0	37.870,0	147	22	66	14
Baleares (TAMIB)	58	58	0	n.d.	n.d.	11	37	10
Canarias (TLC)	170	170	0	113.814,0	135	24	92	n.d.
Cantabria (ORECLA)	166	166	0	66.555,0	3.069	44	97	24
Castilla y León (SERLA)	303	303	0	179.391,0	17.231	99	158	46
Castilla-La Mancha (J. Arbitral)	224	222	2	60.830,0	5.499	95	105	22
Cataluña (TLC)	896	891	5	365.153	19.673,0	380	362	139
Extremadura (SERMAE)	48	47	1	39.929,0	8.125	16	24	7
Galicia (CRL-AGA)	106	94	12	100.150,0	4.930	62	15	29
Madrid (Inst. Laboral)	609	804	0	670.143,0	13.141	222	438	144
Murcia (ORCL)	104	104	0	64.980,0	6.717	38	44	9
Navarra (TLN)	21	21	0	5.253,0	21	3	16	1
País Vasco (PRECO)	508	506	2	135.540,0	n.d.	118	302	23
La Rioja (TLR)	13	13	0	835,0	18	1	10	2
Com. Valenciana (TAL)	304	301	3	105.211,0	1.075	62	186	35
Total	**4.697**	**4.865**	**27**	**2.272.501**	**89.037**	**1.547**	**2.065**	**694**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto y en trámite.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los diferentes órganos autonómicos de SAC.

Observando en perspectiva temporal la evolución de la conflictividad laboral de alcance colectivo tramitada a través de estos órganos autonómicos, la misma siguió una tendencia ascendente hasta 2013, año en que rebasaron los 6.000 conflictos, situándose a partir de entonces en un nivel por debajo de los 5.000. En 2018, por su parte, ha descendido ligeramente el número de conflictos respecto al año anterior, situándose en los mencionados 4.697 procedimientos.

La mayor parte de los conflictos colectivos presentados en 2018 ante dichos órganos se intentaron resolver mediante procedimientos de conciliación-mediación, a excepción de 27 arbitrajes (5 menos que el año anterior), casi todos ellos ante dos órganos: de nuevo, el AGA de Galicia y el TLC de Cataluña, y también en paralelo al aumento de la conflictividad total ante estos órganos.

Analizando los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo en dichos órganos, en 1.547 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin al conflicto (129 acuerdos más que el año anterior), lo que representa un porcentaje del 33 por 100 de todas las conciliaciones-mediaciones tramitadas en 2018[152], de nuevo, con diferencias entre los órganos de resolución pertenecientes a las distintas comunidades (cuadro II-41).

2.4.2.2. *Solución ante instancias administrativas*

Durante 2018 se realizaron 427.659 actos de conciliación individuales y 495 colectivos ante los servicios administrativos de MAC. Ello supone un nuevo incremento en los intentos de conciliación individuales ante instancias administrativas, tras el descenso registrado durante los años 2015 y 2016. Las conciliaciones colectivas alcanzaron la misma cifra que en 2017, por lo que no experimentaron variación alguna respecto al año anterior, alcanzando de nuevo la cifra de 495[153]. Por su parte, las mediaciones descendieron ligeramente hasta 145 (3 menos que en 2017) (cuadro II-42).

Nuevo aumento de las conciliaciones individuales y descenso de las mediaciones

El nuevo incremento de los intentos de conciliación individuales se debió en su mayor parte al de los finalizados con avenencia, que fueron 10.775 más que el año anterior. A este grupo le siguió el de conciliaciones calificadas como «otras»; es decir, las intentadas sin efecto, tenidas por no presentadas, desistidas u otros tipos, que sumaron 7.564 más que en 2017. Los finalizados sin avenencia, ligeramente menos numerosos en 2018 que los alcanzados con avenencia, supusieron 3.392 menos que el año anterior. En 2018 un 31,7 por 100 del total de conciliaciones individuales intentadas (135.390) finalizó con avenencia, el 31,5 lo hizo sin acuerdo y el 36,8 correspondió a la categoría de «otras».

152. Sin computar, por tanto, otras formas de terminación de los procedimientos (intentados sin efecto o archivados) o los que seguían en trámite.
153. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.4.2.

CUADRO II-42. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS

	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				
Años	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Mediaciones
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
2018	427.659	135.390	134.589	157.680	495	52	351	92	145

* Intentadas sin efecto, tenidas por no presentadas, desistidas y otros tipos.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.

Como se mencionó en la anterior edición de esta Memoria, las conciliaciones individuales finalizadas con avenencia se han duplicado en los diez últimos años, observándose una aproximación entre las finalizadas con avenencia y sin avenencia, aunque, a diferencia de lo que ocurrió en 2017, aumentaron en mayor medida en 2018 las finalizadas con avenencia.

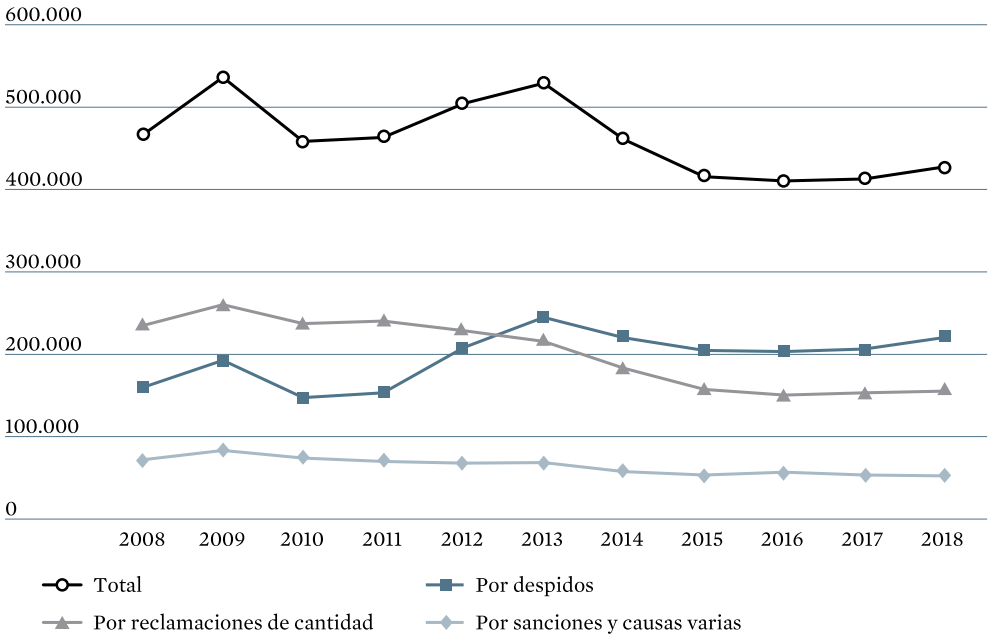
Respecto a las conciliaciones colectivas, se observa un nuevo aumento en aquellas finalizadas con avenencia; sin embargo, de nuevo supusieron solo el 10,5 por 100 del total, frente al 70,9 por 100 de las que finalizaron sin acuerdo, evidenciándose diferentes fines y funciones en el recurso a estos cauces.

Un año más, las causas más frecuentes de los intentos de conciliación individual ante las instancias administrativas de MAC fueron los despidos, 220.259 en 2018 (el 51,5 por 100 del total), registrándose un aumento en los mismos (5,6 por 100). El segundo lugar lo ocuparon las reclamaciones de cantidad (el 36,3 por 100 del total), que también aumentaron ligeramente (un 0,4 por 100), aunque ya desde 2013 se viene observando un descenso continuado de los intentos de conciliación motivados por reclamaciones de cantidad (gráfico II-40).

El incremento señalado de las conciliaciones individuales por despidos se produjo por despidos terminados con avenencia, que aumentaron en 10.548, hasta llegar a 117.874. Las conciliaciones por despidos sin avenencia alcanzaron en total 55.226 y las finalizadas de otros modos fueron 47.159 (gráfico II-41).

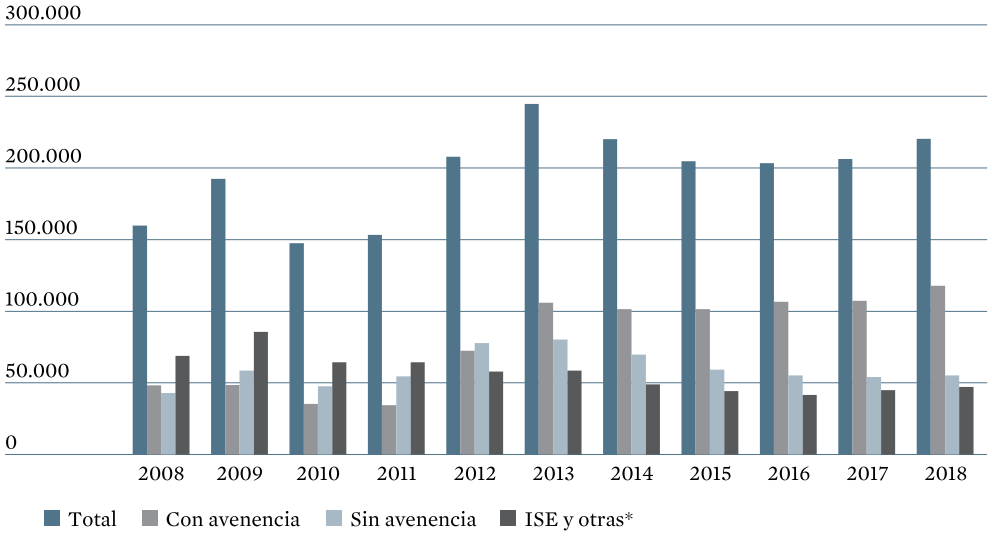
La tendencia seguida por las conciliaciones individuales por despidos según su forma de terminación, con avenencia o sin ella, ha mostrado un incremento en el porcentaje que representan las primeras sobre el total, observándose desde 2016 que

GRÁFICO II-40. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN



Fuente: MITRAMISS, Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.

GRÁFICO II-41. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO SEGÚN RESULTADOS



* Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.
Fuente: MITRAMISS, Estadística de mediación, arbitraje y conciliación.

esta cifra supera la mitad del total (52,4 por 100). En 2018 alcanzaron el 53,5 por 100 del total, porcentaje que había venido disminuyendo progresivamente hasta el cambio de tendencia observado en 2012.

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 cuatro 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[154]. 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. 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).

Novedades normativas: estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal 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. 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 Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en un Organismo Autónomo de nueva creación, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La creación de este permite configurar a ITSS 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[155].

154. Dictamen CES 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

155. El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social va a ser 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.

En el ámbito de este organismo, también durante 2018 se procedió a la designación de los miembros y a la constitución de su principal órgano de dirección y de gobierno (Consejo Rector[156]) y de su órgano de participación institucional de las Administraciones públicas y de los interlocutores sociales en los asuntos relativos al mismo (Consejo General)[157].

Plan estratégico 2018-2020 de la ITSS

En el terreno de las prioridades estratégicas de actuación 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»[158], con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable[159]. 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[160].

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 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

156. Orden TMS/955/2018, de 17 de septiembre, por la que se designan miembros del Consejo Rector del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
157. Orden TMS/973/2018, de 20 de septiembre, por la que se designan miembros del Consejo General del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
158. 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).
159. 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.
160. Para un mayor detalle sobre este Plan, véase Memoria CES 2017, capítulo 2, apartado 2.5.1, *La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

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. El Plan incide igualmente en aspectos como el fortalecimiento del marco institucional, el uso intensivo de las nuevas tecnologías o la inversión en capital humano.

Cabe destacar la incorporación como anexo al Plan 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. Según dicho Informe, y como resultado de las actuaciones de la ITSS contenidas en el Plan, desarrolladas durante el periodo 2012-2017, 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; y se realizaron 234.772 actuaciones en materia de control de prestaciones de la Seguridad Social, constatándose 90.659 infracciones en esta materia, entre otros extremos[161].

En el terreno de las prioridades estratégicas de actuación de la ITSS, en 2018 también se aprobó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020[162]. Con este Plan, cuyo contenido ha sido elaborado por el Gobierno en colaboración con las comunidades autónomas y se ha consultado a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[163], el nuevo Gobierno constituido en junio de 2018 pretendía dar un giro cualitativo a las actuaciones que ha venido desarrollando la ITSS, reorientando la vigente y válida estrategia anteriormente diseñada por la institución (Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020) para tratar de responder a las nuevas prioridades de actuación que ha de tener la Inspección durante los próximos años de cara a hacer frente a los problemas más graves del mercado laboral actual. Así, el objetivo principal del Plan es recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo. Al aproximarse a dicho objetivo, el Plan persigue paralelamente la consecución de otros dos: reforzar la garantía de sostenibilidad

Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020

161. En las conclusiones del Informe se señala 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».
162. Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020.
163. También han realizado aportaciones las organizaciones representativas de trabajadores autónomos y de la economía social y otras organizaciones de carácter social, así como las organizaciones profesionales propias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

presente y futura de la Seguridad Social y de las prestaciones sociales y garantizar la competencia leal entre empresas en el mercado de trabajo, dirigiéndose el Plan contra aquellas que incumplen la normativa laboral y de Seguridad Social vigente.

El Plan integra 55 medidas operativas, que se establecen en nueve ámbitos de actuación, y 20 organizativas y de coordinación institucional, que se asientan en ocho ámbitos de actuación (recuadro II-13). A este respecto, el Pleno del Congreso de los Diputados, el 6 de febrero de 2018, aprobó con modificaciones una Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se instaba al Gobierno a la puesta en práctica de un Plan contra la Explotación Laboral, mandato acometido con la aprobación de este Plan.

El Plan, además, de cara a la obtención de los resultados que persigue, prevé actuaciones tanto de carácter inmediato como a medio plazo. De ahí que incluya dos planes de choque de intervención inmediata: uno contra el fraude en la contratación temporal y otro contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial. Estos, recogidos en el anexo del Plan, se pusieron en marcha el 1 de agosto de 2018, extendiendo su aplicación hasta diciembre del mismo año.

El Plan de Choque contra el fraude en la contratación temporal tiene por objeto analizar los datos disponibles sobre los contratos temporales que se hayan podido suscribir de forma fraudulenta o con superación de los límites temporales de duración, y proceder a regularizar los mismos, adoptando las medidas que resulten procedentes. El desarrollo de este Plan tratará de aportar una mayor estabilidad laboral a las personas trabajadoras, procurando igualmente un efecto disuasorio sobre los empresarios dirigido a prevenir prácticas abusivas y fraudulentas.

Por su parte, el Plan de Choque contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial tiene por objeto analizar los datos disponibles de los contratos a tiempo parcial en los que la jornada declarada en el contrato no se corresponda con la realmente realizada, procediendo en su caso a la regularización tanto de la jornada como de la situación de seguridad social de los trabajadores afectados. El desarrollo de este Plan tratará de aportar una mayor seguridad sobre su jornada de trabajo a las personas trabajadoras, procurando igualmente un efecto disuasorio sobre los empresarios dirigido a prevenir prácticas abusivas y fraudulentas.

Se trata, asimismo, de un Plan que viene a diseñar una actuación de la ITSS con perspectiva de género y que contempla a los menores de edad como víctimas potenciales de situaciones de abuso laboral.

Por otra parte, el Plan prevé la necesidad de impulsar medidas normativas enmarcadas en el necesario diálogo político en el Parlamento y diálogo social con empresarios y sindicatos, al igual que las medidas oportunas para su seguimiento y evaluación.

La actividad de la ITSS que se contempla en el Plan trata de respetar y reforzar el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobado por el Consejo de Ministros el 29 de junio de 2018.

RECUADRO II-13. PRINCIPALES MEDIDAS OPERATIVAS Y ORGANIZATIVAS CONTENIDAS EN EL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO, 2018-2020

Medidas operativas

1. Luchar contra el abuso y el fraude en la utilización de los contratos temporales

Disuadir a las empresas —incluidas las ETT— que incurran en las prácticas fraudulentas en la contratación temporal, utilizando todos los medios y atribuciones que le asigna la Ley ordenadora a la ITSS; dar información y asistencia técnica a los trabajadores y trabajadoras y a las empresas, con ocasión del ejercicio de la función inspectora, para facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social, y especialmente en materia de contratación, y desarrollar campañas extensivas, con perspectiva de género, incrementando, durante todo el periodo de vigencia del Plan, el número de empresas investigadas y el número de trabajadores que se beneficien con la conversión en indefinidos de sus contratos.

2. Luchar contra los abusos en la contratación a tiempo parcial, los excesos de jornadas y horas extraordinarias no pagadas ni compensadas

Mejora en la actuación inspectora mediante acciones formativas, así como en el tratamiento de las bases de datos que permita una mejor selección de las empresas a incluir en las campañas de control de fraude en la contratación a tiempo parcial; cambio de orientación en las campañas realizadas hasta ahora, que se basaban fundamentalmente en un cumplimiento voluntario de la legislación, impulsando en adelante la idea de que, en el futuro, se va a actuar decididamente sobre la contratación fraudulenta adoptando las medidas sancionadoras y de todo tipo contra ellas; y creación de campañas específicas, con perspectiva de género, dirigidas a los sectores y comunidades autónomas en los que, entre otros extremos, se dan más la realización de horas extraordinarias ilegales por superar la cifra máxima permitida de 80 al año.

3. Medidas para corregir los incumplimientos en materia salarial y los derivados de la externalización de actividades

Activación de una mejor y más contundente respuesta ante los casos de impago de salarios; definición y puesta en marcha de campañas específicas, con perspectiva de género, para colectivos especialmente afectados por la descentralización productiva, e intensificación de actuaciones, con perspectiva de género, en caso de personas trabajadoras afectadas por subrogaciones empresariales y que sufren una merma en sus salarios.

4. Protección de derechos fundamentales y promoción de la igualdad

Creación de la Unidad de Lucha contra la Discriminación, como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra la discriminación en el acceso al empleo, en la promoción profesional, en las condiciones de trabajo, y en el acceso a la formación profesional; y firma de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, a efectos de realizar una coordinación permanente entre las Inspecciones de Trabajo y los respectivos órganos autonómicos competentes en materia de igualdad de género a través de la Autoridad Laboral correspondiente.

RECUADRO II-13. PRINCIPALES MEDIDAS OPERATIVAS Y ORGANIZATIVAS CONTENIDAS EN EL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO, 2018-2020 *(continuación)*

5. Refuerzo de la lucha contra la economía irregular

Planificación de actuaciones inspectoras en los sectores en los que se detecte una mayor incidencia de economía irregular y realización por la ITSS de visitas de inspección en horario nocturno y en fin de semana o días festivos, para evitar la proliferación del trabajo no declarado. Además, la ITSS incidirá en el ámbito del trabajo declarado incompleto (falsos autónomos), tanto desde el punto de vista de la planificación de actuaciones como en el número de visitas de inspección a través del desarrollo de campañas de inspección con perspectiva de género en esta materia, priorizando las actuaciones en los sectores más afectados por este fenómeno, y en el terreno de las denominadas empresas «buzón», iniciando una campaña de inspección a este tipo de empresas.

6. Afrontar las nuevas modalidades de prestación del trabajo

Dotación de medios técnicos a la ITSS para permitir la identificación de los sujetos intervinientes en las plataformas digitales y el comercio electrónico, y realización de una campaña de inspección específica sobre plataformas digitales y comercio electrónico.

7. Regularizar la situación de los trabajadores y trabajadoras que se encuentren bajo la figura de «falso becario»

Realización de actuaciones de inspección en esta materia, con perspectiva de género, planificando las mismas desde la Herramienta de Lucha contra el Fraude.

8. Reforzar las actuaciones para reducir la accidentalidad y morbilidad laboral

Puesta en marcha de campañas específicas con actuaciones integrales, sobre sectores y ocupaciones en los que se presentan los accidentes más graves; y realización de cursos de especialización, con perspectiva de género, para Inspectores/as de Trabajo principalmente en las siguientes materias: seguridad vial que afecte a los trabajadores y trabajadoras, trastornos músculo-esqueléticos, agentes químicos y cancerígenos.

9. Garantizar los derechos sindicales para luchar contra la precariedad laboral

Garantizar el pleno ejercicio de los derechos a constituir secciones sindicales y a elegir delegados sindicales que puedan ejercer sus cometidos y disponer de sus garantías legales, dentro del respeto a la Ley, y asegurar el ejercicio sin restricciones indebidas de los derechos a la negociación colectiva, conflicto colectivo y huelga.

Medidas organizativas

1. Reforzar los medios humanos y materiales del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS)

El primer presupuesto del OEITSS para 2019, así como el que se apruebe para 2020, debería incluir, dentro de la disponibilidad presupuestaria del Ministerio en los ejercicios

RECUADRO II-13. PRINCIPALES MEDIDAS OPERATIVAS Y ORGANIZATIVAS CONTENIDAS EN EL PLAN DIRECTOR POR UN TRABAJO DIGNO 2018-2020 *(continuación)*

correspondientes, una dotación adecuada en los capítulos dedicados a los gastos de personal y a los gastos e inversiones en nuevos sistemas y equipos informáticos.

2. Puesta en marcha efectiva del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Constitución del Consejo Rector y del Consejo General del OEITSS, así como aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo de dicho Organismo.

3. Potenciación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude (HLF)

Realizar, incrementar o intensificar las actuaciones inspectoras en aquellos comportamientos calificados como de precarización laboral. Para conseguir ese objetivo, se apostará por la Herramienta de Lucha contra el Fraude como instrumento de planificación.

4. Modernización de los procedimientos de gestión de la Inspección de Trabajo

La creación de una aplicación informática única para la tramitación electrónica del procedimiento sancionador, trabajando la Administración autonómica y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en un mismo entorno compartido.

5. Refuerzo de la colaboración y coordinación institucional

Impulsar la revisión de los convenios existentes con las distintas Administraciones públicas y actores implicados, con el objetivo principal de adaptarlos y reorientarlos a las líneas directrices fijadas en el presente Plan Director.

6. Buzón de la ITSS

Se realizarán e implementarán todas las modificaciones necesarias, para que el Buzón refleje los comportamientos habituales que implican precarización laboral en el empleo.

7. Reforzar la cooperación en la lucha contra la precariedad y el fraude Internacional

La cooperación con los países de nuestro entorno es la vía más eficaz para garantizar la adecuada aplicación de la normativa en materia de desplazamiento transnacional de trabajadores, tanto en el ámbito laboral y de prevención de riesgos laborales, como en el ámbito de Seguridad Social (señaladamente con Portugal y Francia).

8. Plan de comunicación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Creación de una Newsletter de la Inspección, de elaboración periódica y difusión a un público objetivo definido previamente (organizaciones empresariales y sindicales, graduados sociales, organizaciones de trabajadores autónomos y de cooperativas, etc.) y aumento de la presencia en redes sociales de las actividades de la ITSS para su difusión.

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020.

Finalmente, cabe señalar que el seguimiento y evaluación de este Plan se va a realizar en el seno de la Comisión Permanente del Consejo Rector y en la Comisión Permanente del Consejo General del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El seguimiento del Plan se realizará en las siguientes fechas: enero de 2019, con particular atención a los resultados de los planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial, julio de 2019 y enero de 2020. En el mes de julio de 2020 la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social elevará un informe final de evaluación del Plan Director al Consejo Rector y al Consejo General para su conocimiento y la formulación de propuestas y recomendaciones[164].

Seguimiento del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020

Como estaba previsto en el Plan, en enero de 2019 se realizó un seguimiento del mismo, con particular atención a los resultados de los planes de choque contra la contratación temporal fraudulenta y contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial, una vez transcurridos seis meses desde su puesta en marcha. El correspondiente informe sobre dicho seguimiento fue publicado el 31 de enero de 2019. Se trata del segundo Informe de Ejecución del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, ya que el 5 de octubre de 2018 se elevó al Consejo de Ministros el primer informe, con el objeto de hacer un balance de los primeros meses de la puesta en marcha del mismo.

Este segundo Informe de Ejecución del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, que venía a superar y a actualizar al primero, contaba, entre sus apartados, con uno que contenía un apunte de los primeros resultados obtenidos que debían ser considerados como provisionales, dado que la ejecución de todas las medidas del Plan se iba a llevar a cabo durante su periodo de vigencia (2018-2020)[165]. Así, por un lado, cabe señalar que el segundo informe arrojó principalmente las siguientes cifras en relación con el Plan de Choque contra la contratación temporal fraudulenta: el número total de contratos temporales transformados en indefinidos —en el marco de este Plan de Choque— ascendió a 61.445, lo que suponía un 76,3 por 100 de las personas trabajadoras afectadas por dicho Plan. Dentro de esas 61.445 conversiones en

164. Para coordinar el despliegue y la completa ejecución de las medidas incluidas en este Plan, se crea un «Coordinador del Plan Director» (el cual ha sido ya designado), que actúa bajo la dirección de la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicho coordinador hace de enlace, en sus respectivos ámbitos de relación, entre el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las Autoridades Laborales Autonómicas y las organizaciones empresariales y los sindicatos.

165. Este contaba, además, con tres anexos, a saber: Anexo I, «Resultados de conversión de contratos temporales en indefinidos por actuaciones ordinarias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social»; Anexo II, «Resultados de ampliaciones de jornada por actuaciones ordinarias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», y Anexo III, «Análisis del impacto de las actuaciones del "Plan Director por un Trabajo Digno" sobre los contenidos del "Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030"».

indefinidos, 27.262 eran contratos con trabajadoras (el 76 por 100 de las afectadas por el Plan) y 34.183 fueron contratos con trabajadores (el 76,4 por 100). Desde el 1 de agosto de 2018, solo en lo referido a este Plan, se realizaron un número de conversiones de contratos temporales en indefinidos, equivalente al 66,1 por 100 de las conversiones que se llevaron a cabo en todo el año 2017 como consecuencia de las actuaciones inspectoras ordinarias.

Por otro lado, el Informe ofreció principalmente los siguientes datos en relación con el Plan de Choque contra el uso irregular de la contratación a tiempo parcial: se procedió a incrementar la jornada en 8.824 contratos, lo que suponía un 17,5 por 100 de los trabajadores afectados por este Plan. De los cuales 7.586 eran incrementos de jornada igual o superior al 50 por 100 de la jornada que tenía inicialmente declarada, lo que resultaba que este tipo de ampliaciones suponía el 85,9 por 100 de las realizadas. Dentro de esos 8.824 contratos con incremento de jornada, 5.212 eran contratos con trabajadoras (el 17,2 por 100 de las afectadas por el Plan) y 3.612 eran contratos con trabajadores (el 17,9 por 100). Desde el 1 de agosto de 2018, solo en lo referido a este Plan, se realizaron un número de ampliaciones de jornada equivalente al 41,5 por 100 de las ampliaciones que se realizaron en todo el año 2017, como consecuencia de las actuaciones inspectoras ordinarias.

En lo que atañe a la distribución geográfica de los resultados de ambos planes de choque, destacaban los obtenidos, en cuanto a transformaciones de contratos temporales en indefinidos, en la Comunidad Autónoma de Aragón (un 89,2 por 100 de los contratos afectados fueron transformados), seguido de Cantabria (un 88,2 por 100 de eficacia), mientras que en el caso de los contratos a tiempo parcial la mayor eficacia se dio en la Región de Murcia (en el 23 por 100 de los casos se amplió la jornada), seguida de Asturias y Cantabria (ambas con un 20,6 por 100 de ampliaciones).

Continuando con el análisis de los resultados a nivel autonómico y tomando como referencia el total de 70.269 regularizaciones de ambos planes de choque (61.445 contratos transformados y 8.824 ampliaciones de jornada), estas se centraron especialmente en Andalucía, donde se produjeron, a fecha 31 de enero de 2019, 20.789 regularizaciones de contratos temporales y a tiempo parcial (29,6 por 100), Comunidad Valenciana con 8.644 variaciones (12,3 por 100) y Comunidad de Madrid con 7.958 (11,3 por 100).

Por otro lado, la distribución de resultados por CNAE de actividad se centró especialmente en los sectores de la hostelería, con 13.556 regularizaciones (19,3 por 100 del total); el comercio, con 13.311 regularizaciones (18,9 por 100 del total), y la industria manufacturera, con 10.144 (14,4 por 100 del total).

Junto a los resultados de los dos Planes de Choque destacaban también otras medidas del Plan Director llevadas a cabo, desde su aprobación, por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social: la creación de la Unidad de Lucha contra la Discriminación, la implantación del Buzón de la Inspección de Trabajo y

Seguridad Social para comunicar incumplimientos de la normativa sociolaboral[166], el refuerzo de los recursos humanos con la convocatoria de 353 nuevas plazas de inspectores y subinspectores, la potenciación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude y la intensificación de otras campañas para luchar contra la precariedad laboral y mejorar la calidad en el empleo (la discriminación salarial por razón de género o la protección de colectivos especialmente vulnerables, entre otras).

Aumento del volumen total de actuaciones de la ITSS

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2018, según datos provisionales, fue de 1.020.063; lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 0,77 por 100 más (cuadro II-43). Así, se puso fin a la tendencia descendente que venía experimentando el volumen total de actuaciones de la ITSS desde 2014. En materia de relaciones laborales se registraron 142.081 actuaciones, lo que representa un aumento de un 5,83 por 100 con respecto al año anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 311.234 actuaciones, lo que supone un 4,70 por 100 más en relación al año 2017. En empleo y colocación se desarrollaron 13.134 actuaciones, un 1,33 por 100 más que en 2017. En materia de extranjería se realizaron 15.220 actuaciones, un 7,82 por 100 menos respecto al año 2017. En Seguridad Social se llevaron a cabo 513.752 actuaciones, un 2,37 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 24.642, un 1,48 por 100 menos en relación al año 2017.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2018 se detectaron 91.324, según datos provisionales (cuadro II-44), lo que representa un aumento de un 6,91 por 100 con respecto al año anterior. La media de infracciones recogidas en acta, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2018, es de 88.688; siendo 2014 el año en el que más actas de infracción se produjeron, 98.801. Respecto al importe de las sanciones,

CUADRO II-43. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR MATERIAS, 2012-2018

Materia	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Relaciones laborales	136.177	137.154	124.382	123.474	132.692	134.253	142.081
Prevención de riesgos	379.395	340.120	306.223	317.431	287.803	297.261	311.234
Empleo y colocación	18.175	19.569	20.283	21.023	14.434	12.962	13.134
Extranjería	54.899	46.834	34.660	26.156	18.988	16.511	15.220
Seguridad Social	629.665	676.155	648.120	618.934	539.096	526.233	513.752
Otras actuaciones	26.224	27.260	28.231	24.989	23.545	25.012	24.642
Total	**1.244.535**	**1.247.092**	**1.161.899**	**1.132.007**	**1.016.558**	**1.012.234**	**1.020.063**

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2018.*

166. Que viene a reorientar el anterior Buzón de Lucha contra el Fraude Laboral.

CUADRO II-44. INFRACCIONES: NÚMERO, SANCIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2018

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	98.801	330	387.508
2015	87.068	310,3	533.373
2016	79.675	306	440.573
2017	85.421	279,2	515.777
2018*	91.324	307,6	529.051

* Datos provisionales.
Fuente: elaboración propia a partir de los *Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2018.*

en 2018 alcanzó los 307,6 millones de euros. El importe medio recaudado por sanciones, entre los años 2012 y 2018, ascendió a 307,9 millones de euros, siendo 2014 el año en que se obtuvo el importe más elevado por sanciones. En cuanto al número de trabajadores afectados por infracciones, en el año 2018 ascendió a un total de 529.051 trabajadores. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2018 se alcanzó una media de 447.174 trabajadores afectados.

2.5.2. Actividad de la Jurisdicción social

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 333.434 asuntos, 1.290 menos que en 2017; es decir, un 0,4 por 100 menos que en el año anterior (cuadro II-45), y una cifra prácticamente similar a la del ejercicio 2011. Así, en 2018 continuó la reducción que, desde 2016, venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos[167]. Cabe recordar que este, con anterioridad, concretamente durante el periodo 2012-2015, había mostrado una tendencia de aumento.

Continuó la reducción del número de asuntos judiciales resueltos

En 2018, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron, a excepción de los individuales, que aumentaron ligeramente. Así, el volumen de estos últimos se incrementó en 2018 un 0,8 por 100, situándose en los 245.674 asuntos (2.036 más que en 2017)[168]. Ello puso fin a la trayectoria descendente que el número de estos venía experimentando desde 2014, habiéndose producido su caída más pronunciada en 2016, año en que este sufrió un descenso del 6,7 por 100 en relación con 2015.

Ligero aumento de los conflictos individuales

167. No obstante, hay que apuntar que el volumen de asuntos judiciales solventados registrado en 2018 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).
168. Esto fue debido, sobre todo, al aumento que sufrieron los litigios por despido, como más adelante se señalará.

CUADRO II-45. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2008-2018
(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
2018	333.434	2.147	245.674	101.243	85.613

(1) Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MEYSS, Estadística de Asuntos Judiciales Sociales. Datos de enero-diciembre de 2018.

Dentro de estos, los litigios por despido aumentaron en 2018 un 3,7 por 100 respecto al ejercicio precedente, alcanzando los 101.243 (3.570 más que en 2017). Ello supone también un cambio de tendencia, ya que el número de estos llevaba disminuyendo desde 2014. En 2017, concretamente, estos habían vuelto a caer (un 3,7 por 100 respecto al ejercicio precedente), eso sí, en menor medida que en 2016, ya que en dicho año estos experimentaron un notable descenso (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 2018, un 1,1 por 100 respecto a 2017, situándose en 144.431 (1.534 menos que en el ejercicio precedente). En 2017 estos habían decrecido un 1,7 por 100 respecto al año anterior, aunque de una forma menos pronunciada que en 2016, ya que en dicho ejercicio los mismos descendieron un 5,9 por 100 respecto a 2015.

Del total de los conflictos individuales resueltos en 2018 (245.674), más de la mitad (144.431) fueron reclamaciones derivadas del contrato de trabajo y el resto estuvieron motivados por despidos (101.243). Un escenario muy similar se observó tanto en 2017 como en 2016.

En 2018, de los 90.646 conflictos individuales resueltos por sentencia, 56.231 fueron favorables al trabajador y 20.576 fueron desfavorables a este[169]. Por conciliación se resolvieron 77.639. En 2018 la mayor parte de reclamaciones derivadas del contrato de trabajo se resolvieron por sentencia (59.845), de las cuales 36.435 fueron favorables a los trabajadores y 14.186 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 31.795 asuntos.

169. 13.839 fueron favorables en parte al trabajador.

De los 30.801 litigios por despido resueltos en 2018 por sentencia, 19.796 fueron favorables al trabajador y 6.390 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 45.844. Un panorama muy similar al descrito se observó en 2017.

Durante 2018 el número de trabajadores afectados por despidos, 112.541, aumentó un 2,7 por 100 con respecto al año anterior[170]. Cabe apuntar que en 2017 el número de estos, 109.602, descendió un 5,1 por 100 con respecto al ejercicio precedente, algo que también ocurrió en 2016, en donde el número de estos trabajadores disminuyó igualmente, aunque en mayor medida (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-42). 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.

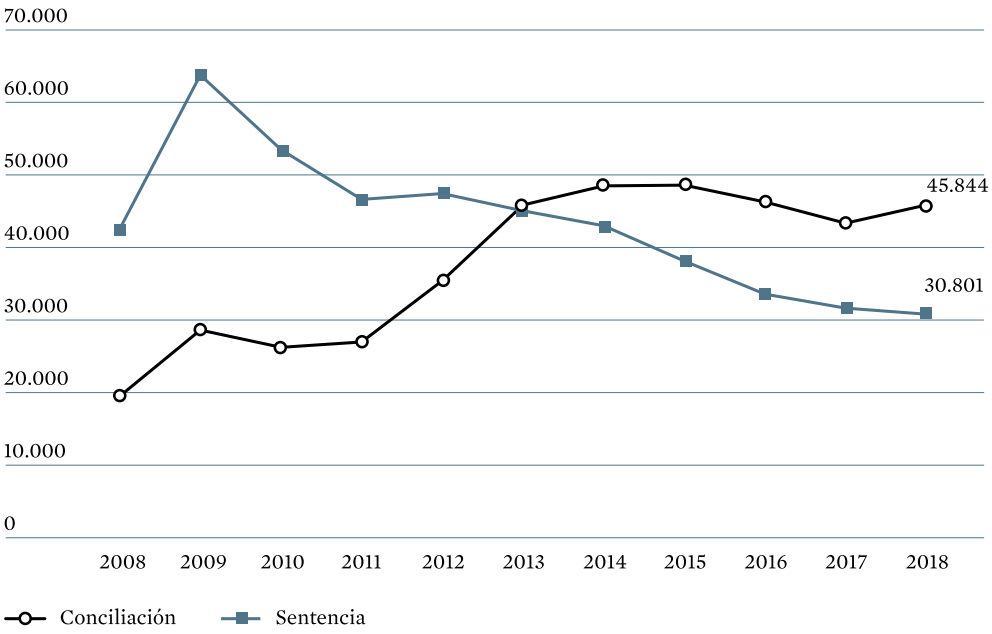
Por el contrario, en 2018, dado que, por un lado, el volumen de asuntos por despido resueltos por conciliación creció un 5,7 por 100 respecto a 2017 y que, por otro, la cantidad de estos resueltos por sentencia disminuyó un 2,6 por 100 respecto al ejercicio anterior, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia aumentó.

Los litigios que más bajaron en 2018 fueron los colectivos, que experimentaron un descenso del 6,4 por 100 en relación con el ejercicio anterior, situándose así en los 2.147 asuntos (147 menos que en 2017). Hay que apuntar que en 2017 los conflictos colectivos también fueron el tipo de litigio que más descendió en relación con el ejercicio precedente. Así, el volumen de estos experimentó un decremento del 24,9 por 100 respecto a 2016[171], situándose pues en los 2.294 asuntos. Cabe recordar que desde 2011 hasta 2016 el número de conflictos colectivos resueltos (por año) se había venido situando en el umbral de los 3.000. Están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores recogidos en el artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social.

En 2018, al igual que en 2017, la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia (998), de las cuales 393 fueron favorables a los trabajadores y 543 desfavorables[172]. Por conciliación se resolvieron 236 asuntos.

170. 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.
171. En 2016 el volumen de conflictos colectivos, tras la caída sufrida en 2015 (un –18,9 por 100 respecto 2014), subió un 4,1 por 100 respecto al ejercicio precedente. Cabe destacar el notable aumento de los mismos experimentado en 2014 (un 23,9 por 100 con respecto a 2013).
172. 62 fueron favorables en parte a los trabajadores.

GRÁFICO II-42. ASUNTOS JUDICIALES POR DESPIDO RESUELTOS, 2008-2018
(Por clase de resolución)



Fuente: MEYSS, Anuario de estadísticas.

En 2018 prosiguió la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social iniciada en 2016. Así, estos cayeron un 3,6 por 100 en relación con el ejercicio precedente (3.179 menos que en 2017), situándose en los 85.613 asuntos. En 2017 los mismos decrecieron un 2,2 por 100 en relación con 2016. Estos en 2016 disminuyeron un 3 por 100 respecto a 2015. Este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia, tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros.

En 2018, de los 62.852 asuntos resueltos por sentencia en este terreno, 22.745 fueron favorables al trabajador y 36.911 fueron desfavorables[173]. Un escenario muy similar se observó tanto en 2017 como en 2016.

Evolución de indicadores clave de la Jurisdicción social 2015-1017

Como continuación del análisis de la evolución de los principales indicadores clave del Orden jurisdiccional social a lo largo del periodo 2010-2015 llevado a cabo en la edición de 2016 de esta Memoria[174], seguidamente se va a realizar un estudio de dichos indicadores clave durante los años 2015, 2016 y 2017 (últimos datos disponibles del Consejo General del

173. 3.196 fueron favorables en parte al trabajador.
174. Véase, Memoria CES 2016, capítulo 2, apartado 2.5.2, *Actividad de la Jurisdicción social.*

Poder Judicial[175]), de cara a determinar también cuál ha sido el comportamiento, a lo largo de dichos ejercicios, de los órganos judiciales que se integran en el ámbito social, principalmente desde el punto de vista de su capacidad de resolución y de su grado de congestión. Y es que de estos parámetros depende fundamentalmente la calidad institucional, en este caso, de la justicia del orden social. Cabe recordar que el correcto o buen funcionamiento de los órganos de la Jurisdicción social constituye un extremo de enorme relevancia para la sociedad, ya que incide de manera muy notable en los derechos subjetivos, en las relaciones laborales y en las empresas. Una dilación excesiva de los procesos en el orden social, además de contravenir el principio de celeridad recogido en el artículo 74 (principios del proceso) de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción social (LRJS)[176], generaría gran incertidumbre e indeseables costes en las partes intervinientes.

Durante los últimos años, el comportamiento de los principales parámetros del funcionamiento de la Jurisdicción social ha estado marcado por la estabilidad. Así, la tasa de litigiosidad[177], que fue en 2015 de 8,60, se colocó en 2016 en 8,20, para posteriormente, en 2017, situarse en 8,70. La tasa de resolución[178], por su parte, que fue similar durante 2015 y 2016 (situándose en 1,05), se colocó en 2017 en 0,97. La tasa de pendencia[179], que fue de 0,75 en 2015, se situó en 2016 en 0,71 y en 2017 en 0,72. Por último, la tasa de congestión[180], que fue de 1,78 en 2015, se situó en 2016 en 1,73 y en 2017 en 1,75 (cuadro II-46).

Comportamiento estable de los principales parámetros del funcionamiento de la Jurisdicción social

Una vez analizados los parámetros más relevantes del funcionamiento de la Jurisdicción social (en general), cabe descender ahora, de forma sucinta, al estudio específico del comportamiento, durante los últimos años, de los principales tipos de órganos que integran dicho Orden jurisdiccional a fin de determinar asimismo su capacidad de

175. Consejo General del Poder Judicial: *Justicia dato a dato* (años 2015, 2016 y 2017) *y Memoria anual* (años 2016, 2017 y 2018). Los datos recogidos en la Memoria anual se refieren al ejercicio anterior.
176. Cuyo anteproyecto fue dictaminado por el CES (Dictamen 11/2010). A este respecto, el CES, en su referido dictamen, llamó la atención sobre el hecho de que dicha ampliación de las competencias del Orden jurisdiccional social supondría un incremento en el volumen global de los asuntos sometidos a los juzgados y tribunales de dicho Orden, que no debería ir en detrimento de la celeridad propia del proceso laboral.
177. La tasa de litigiosidad pone en relación, por un lado, el volumen de asuntos que han sido objeto de conocimiento y resolución por parte de los órganos jurisdiccionales (en este caso del orden social) en un determinado año y, por otro lado, la población que reside en un determinado ámbito territorial. Dicho indicador, que refleja el nivel de conflictividad en términos judiciales, se concreta a través de la siguiente fórmula: Litigiosidad = Total asuntos ingresados × 1.000 habitantes.
178. Tasa de resolución: cociente entre los asuntos resueltos en el año e ingresados en el mismo. Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutiva.
179. Tasa de pendencia: cociente entre los asuntos pendientes al final del año y los resueltos en ese ejercicio.
180. Tasa de congestión: cociente donde el numerador está formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del año y los registrados en ese ejercicio, y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo.

CUADRO II-46. PRINCIPALES PARÁMETROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2015-2017

Conceptos	2015	2016	2017
Tasa de litigiosidad	8,60	8,20	8,70
Tasa de resolución	1,05	1,05	0,97
Tasa de pendencia	0,75	0,71	0,72
Tasa de congestión	1,78	1,73	1,75

Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Memoria anual* (años 2016-2018).

resolución y su grado de congestión. A este respecto y sobre la base de los datos disponibles, se puede afirmar que el comportamiento de las tasas de resolución, pendencia y congestión de los Juzgados de lo Social, de los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social), de la Audiencia Nacional (Sala de lo Social) y del Tribunal Supremo (Sala 4.ª) ha estado también caracterizado por la estabilidad (cuadro II-47).

Como anteriormente se ha señalado, el de celeridad es uno de los principios que han de presidir los procesos en el ámbito de la Jurisdicción social. De hecho, la rapidez es un importante aspecto caracterizador de los procedimientos en esta Jurisdicción. Por ello resulta conveniente llevar a cabo un sucinto análisis de las duraciones medias que se han registrado en los últimos años en los distintos tipos de órganos del Orden jurisdiccional social. Dicho estudio permitirá observar el grado de congestión o saturación en las distintas clases de órganos que integran el Orden jurisdiccional social (gráfico II-42).

Duraciones medias de los procesos en los diferentes órganos

Según los datos disponibles del Consejo General del Poder Judicial, se puede observar que, en el ámbito de los Juzgados de lo Social, las duraciones medias de los procesos han ido disminuyendo en los últimos años. Así, estas, que en 2015 eran de 10,7 meses, bajaron en 2016 y 2017 hasta situarse en 10,2 y 9,4 meses, respectivamente.

CUADRO II-47. PRINCIPALES PARÁMETROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL POR TIPO DE ÓRGANO, 2015-2017

	Tasa de resolución			Tasa de pendencia			Tasa de congestión		
Tipo de órgano	**2015**	**2016**	**2017**	**2015**	**2016**	**2017**	**2015**	**2016**	**2017**
Juzgados de lo Social	1,00	1,06	0,97	0,80	0,75	0,76	1,80	1,78	1,80
TSJ Sala Social	1,00	1,00	0,97	0,40	0,38	0,41	1,40	1,38	1,40
A. Nacional. Sala Social	0,90	1,05	0,80	0,30	0,16	0,30	1,40	1,25	1,44
Tribunal Supremo. Sala 4.ª	0,80	0,95	0,98	1,40	1,28	1,15	2,40	2,28	2,15

Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Justicia dato a dato* (años 2015-2017).

Las duraciones medias de los procesos en los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social) se mantuvieron estables durante los últimos años, con pequeñas oscilaciones al alza o a la baja. Así, en 2015, 2016 y 2017 se situaron, respectivamente, en 4,9, 4,5 y 4,6 meses.

Por su parte, las duraciones medias de los procesos en la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional experimentaron durante los últimos años una tendencia a la baja. Así, las mismas fueron de 4,1 meses en 2015, de 3,1 meses en 2016 y de 2,7 meses en 2017.

Respecto a las duraciones medias de los procesos en la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, cabe resaltar que estas, por el contrario, han ido incrementándose durante el periodo considerado. Así, mientras que en 2015 la duración media de los procesos en este ámbito se situaba en 12,7 meses, en 2016 y 2017 esta alcanzó los 14 y los 14,1 meses, respectivamente.

Por otra parte, y como complemento del anterior estudio, es preciso también llevar a cabo un sucinto análisis de las duraciones medias de los principales tipos de asuntos de los que entiende la Jurisdicción social durante los últimos tiempos. Así, se observa, según los datos disponibles del Consejo General del Poder Judicial[181], que, a lo largo del periodo considerado, las duraciones medias de los procesos sobre conflictos colectivos, despidos, reclamaciones de cantidad y Seguridad Social han ido en descenso. Ha sido en el ámbito de los procesos sobre conflictos colectivos en donde las duraciones medias han disminuido más (en 2015 eran de 12,2 meses y en 2017 se situaron en 8,5 meses) (gráfico II-44).

Aumento de las duraciones medias de los procesos sobre accidentes de trabajo, enfermedad profesional y prevención de riesgos laborales

Por el contrario, a lo largo del periodo analizado las duraciones medias de los procesos sobre accidentes de trabajo, enfermedad profesional y prevención de riesgos laborales han ido en aumento (en 2015 eran de 12,9 meses y en 2017 se situaron en 14,7 meses).

181. Para la confección de estos datos, el Consejo General del Poder Judicial ha utilizado estimaciones de las duraciones medias de los asuntos terminados en cada año, independientemente de su forma de terminación. Dichas estimaciones han sido obtenidas por medio de un modelo matemático a partir de las cifras de asuntos ingresados, resueltos y en trámite al comienzo de cada periodo. Las duraciones se expresan en meses.
Según el Consejo General del Poder Judicial, las duraciones de los procedimientos judiciales se pueden ver afectadas por varias circunstancias. Entre ellas está la movilidad del personal en los órganos judiciales. A mayor movilidad del personal previsiblemente se tendrá una peor respuesta al ciudadano. Por el contrario, la aplicación de medidas de refuerzo supondría una mejora de la respuesta.

GRÁFICO II-43. DURACIONES MEDIAS DE LOS PROCESOS EN LOS DISTINTOS TIPOS DE ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2015-2017

(En meses)

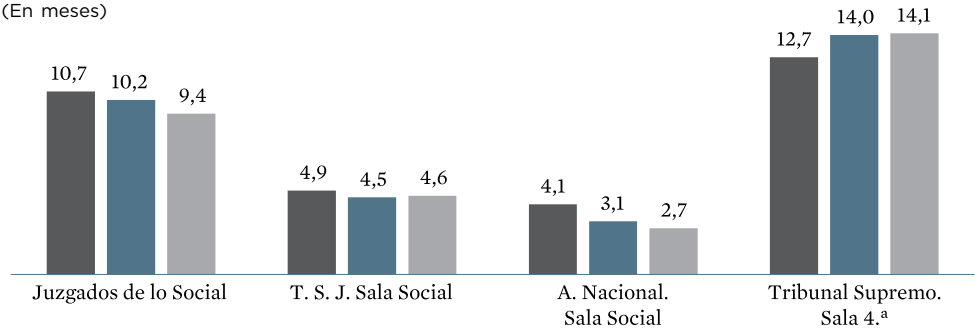
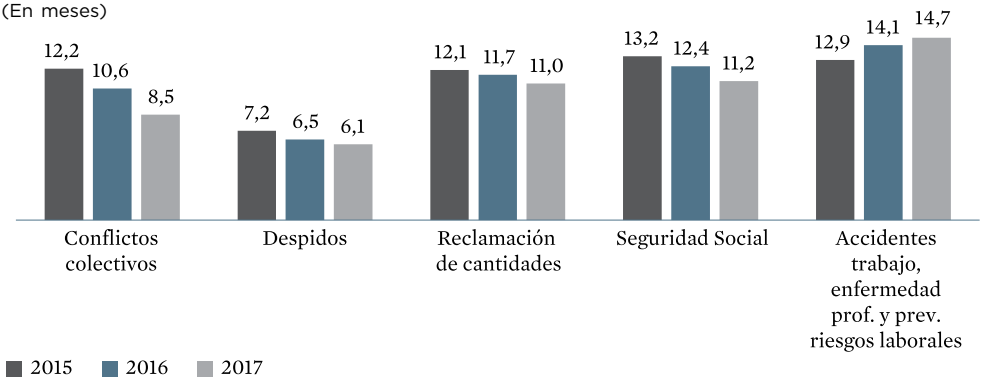


GRÁFICO II-44. DURACIONES MEDIAS DE ALGUNOS DE LOS TIPOS DE ASUNTOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2015-2017

(En meses)



Fuente: Consejo General del Poder Judicial, *Memoria anual* (años 2016-2018).

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.6.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Desde 1919, la Organización Internacional del Trabajo viene abogando, entre otros aspectos, por reducir todo lo posible los riesgos en el lugar de trabajo, así como por promover prácticas laborales seguras y una cultura de prevención. Con motivo de las celebraciones del centenario de la OIT, que comenzaron oficialmente el 22 de enero de 2019, se publicó un informe elaborado por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, ya aludido, con el que culminaba un proceso que comenzó en 2015 con el Informe del Director General sobre la Iniciativa del Centenario relativa al Futuro del Trabajo. Entre las propuestas presentadas, cabe destacar la de establecer una garantía laboral universal[182] con el objetivo de que todos los trabajadores disfruten, entre otros objetivos, de

182. Véase apartado 1.1 de este capítulo.

los límites máximos respecto de las horas de trabajo y de la protección necesaria en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Iniciativas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito europeo

La evolución de las políticas de la Unión Europea que ha supuesto el establecimiento del Pilar Europeo de Derechos Sociales, adoptado en junio de 2017, junto con la Comunicación de la Comisión Europea de ese año sobre la modernización de la legislación y las políticas de la Unión Europea sobre la salud y la seguridad en el trabajo, instaban a los Estados miembros y a los empresarios a lograr un entorno de trabajo sin accidentes. El marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 ha supuesto un instrumento que pretende identificar los desafíos en este terreno, incluyendo la mejora de la implementación de las normas de salud y seguridad laboral; en particular, mediante el refuerzo de la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para poner en práctica estrategias de prevención de riesgos que sean efectivas y eficientes.

Así lo refleja el informe sobre la Gestión de la salud y la seguridad en el trabajo en Europa, realizado en 2018 por la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), a partir de los resultados de la segunda encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2)[183]. Este informe muestra las ventajas de implantar una gestión de la salud y la seguridad en el trabajo (SST) apoyada en la voluntad y capacidad de los trabajadores de llevar un enfoque participativo de la gestión de la salud y la seguridad en el trabajo. Los resultados reflejan que las empresas en las que existe una combinación de acuerdos para la participación de los trabajadores en la gestión de la salud y la seguridad en el trabajo, junto con un elevado compromiso de los directivos con la salud laboral, son más proclives a alcanzar altos niveles de implementación de medidas relativas a la gestión de la salud y la seguridad en el trabajo que las empresas sin esta combinación de factores[184].

Las políticas recientes de la Unión Europea han tratado de apoyar la implementación y puesta en marcha de estos enfoques en todos los Estados miembros. Sin embargo, el marco estratégico también requiere medidas para mejorar la prevención de enfermedades relacionadas con el trabajo, haciendo frente a los riesgos nuevos y emergentes, sin descuidar los riesgos existentes. El análisis de la información de la citada

183. La ESENER-2 es una encuesta europea de empresas destinada a aportar información comparable a nivel nacional sobre cómo gestionan la salud y la seguridad los lugares de trabajo de toda Europa. Para este informe se agruparon las medidas de la encuesta ESENER-2 en aquellas que describen las prácticas recomendadas en lo que respecta a la compresión sobre qué podría considerarse medidas de compromiso de los directivos con la salud y la seguridad en el trabajo y con la gestión de los riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores, para la salud y la seguridad en el trabajo en general y para el bienestar psicológico. Véase también Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 2.6.

184. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA). *Gestión de la salud y la seguridad en el trabajo en Europa: resultados de la segunda encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER-2),* 2018.

encuesta ESENER-2 sobre la gestión de los riesgos psicológicos muestra que, aunque se están adoptando prácticas recomendadas relativas a los riesgos nuevos y emergentes por parte de las empresas, es necesario seguir mejorando en este terreno.

Del análisis conjunto del marco estratégico y los resultados del Informe se deduce que los desafíos en materia de salud y seguridad laboral deben abordarse desde varios enfoques interrelacionados, incluyendo una mayor consolidación de las estrategias en cada Estado miembro, mediante, por ejemplo, la coordinación política y el aprendizaje mutuo. Además, se subraya la necesidad de dar apoyo práctico a las microempresas y empresas pequeñas para ayudarles a cumplir adecuadamente las normas de salud y seguridad, además de alentar hacia un mejor cumplimiento de estas por los Estados miembros y, en su caso, de la simplificación de la legislación existente.

Impacto de la economía digital sobre la seguridad y la salud en el trabajo

El cambio tecnológico, transversal a todos los entornos productivos, y el surgimiento de nuevos empleos están propiciando cambios organizativos laborales de gran calado, en los que, junto a beneficios y oportunidades para la seguridad y la salud laboral, se señalan una gama de riesgos nuevos y ya existentes, tanto físicos como psicosociales[185]. En este sentido, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo elaboró un informe sobre la *Protección de los trabajadores en la economía de las plataformas de Internet*[186] en el que se describen los posibles riesgos para la seguridad y salud en el trabajo que se han identificado en relación con el trabajo de plataformas de Internet, a fin de hacer hincapié en los desafíos a los que se enfrentan los enfoques normativos actuales en materia de seguridad y salud en el trabajo. Además de los posibles riesgos, apunta los posibles beneficios, como el de reducir el nivel de trabajo no declarado. Entre los primeros, destaca el informe que estos trabajadores tienden a ser más jóvenes, con menos probabilidades de formación adecuada en seguridad y salud en el trabajo, lo que, junto con la frecuente remuneración por tarea realizada, aumenta el riesgo de accidentes, sin olvidar que muchas actividades que normalmente llevan a cabo los trabajadores de las plataformas de Internet se realizan en profesiones consideradas como especialmente peligrosas, como el transporte. El trabajo digital también incluye riesgos como la exposición permanente a campos electromagnéticos, fatiga visual y problemas osteomusculares, además de los riesgos psicosociales que señala el informe.

En esta línea, a finales de 2018 la Agencia publicó un nuevo informe sobre los resultados finales del proyecto *Foresight* sobre el aumento de la digitalización del trabajo y los desafíos que ello conlleva para la seguridad y la salud en el trabajo con

185. Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*. Riesgos que ya apuntaba la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Foundation Seminar Series 2016: *The impact of digitalisation on work*.

186. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), *Proteger a los trabajadores en la economía de las plataformas de Internet: visión general de los avances reglamentarios y políticos en la Unión Europea,* 2017.

vistas a 2025. El informe concluye que gracias a la robótica y a la automatización se reducen las probabilidades de que las personas trabajen en entornos tradicionalmente peligrosos. Sin embargo, añade también que es presumible que aumente el estrés relacionado con el trabajo y los riesgos ergonómicos a raíz de determinadas tendencias, como el crecimiento del trabajo en línea y móvil, la supervisión de las personas trabajadoras y la gestión del trabajo mediante algoritmos, la difusa separación entre el trabajo y la vida privada, o el incremento de la frecuencia de los cambios de trabajo[187].

Novedades normativas

El 21 de abril de 2018 entró en vigor el Reglamento (UE) 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a los equipos de protección individual (EPI), que viene a sustituir a la Directiva 89/686/CEE que ha estado más de 25 años en vigor, aunque durante un periodo transitorio hasta el 21 de abril de 2019 convivirá con el nuevo Reglamento citado. Al tratarse de un reglamento comunitario, no precisa transposición al ordenamiento jurídico español como la anterior directiva, y se aplicará tanto los EPI nuevos, hechos por fabricantes establecidos en la Unión Europea, como los EPI nuevos o de segunda mano, importados de un país tercero. Además, abarcará toda forma de suministro, incluida la venta a distancia. La implementación de este nuevo Reglamento supondrá la aplicación de nuevas responsabilidades para todos los actores económicos, incluyendo a los importadores y distribuidores, que deberán asumir obligaciones no contempladas en la actual Directiva.

Respecto a las Directivas aprobadas este año, cabe mencionar la Directiva (UE) 2018/217 de la Comisión, de 31 de enero de 2018, que modifica la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, mediante la adaptación de la sección I.1 de su anexo I al progreso científico y técnico. En este sentido, en noviembre de 2018 se publicó, a su vez, la Directiva (UE) 2018/1846 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2018, por la que se modifican los anexos de la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, para adaptarlos al progreso científico y técnico. Mediante esta disposición, se introduce en el ordenamiento jurídico comunitario el Reglamento relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril (RID 2019), que será aplicable a partir del 1 de enero de 2019, con un periodo transitorio que finalizará el 30 de junio de 2019.

Por su parte, la Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, contiene

187. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), *Estudio prospectivo sobre los riesgos nuevos y emergentes para la seguridad y salud en el trabajo asociados a las tecnologías de la información y la comunicación y la ubicación del trabajo para 2025.*

también otros elementos que afectan a las condiciones de trabajo y la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores que deben garantizarse en estos supuestos de prestación transnacional de servicios mediante el desplazamiento de trabajadores.

La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron, en febrero de 2019, un acuerdo, sobre la propuesta de una nueva Directiva que establezca condiciones laborales más transparentes y previsibles, en particular por lo que respecta a las formas de empleo no convencionales. Esta propuesta viene a actualizar la denominada «Directiva sobre la obligación de informar por escrito», puesto que, desde su entrada en vigor en 1991, el mundo laboral ha evolucionado considerablemente, apareciendo nuevas formas de empleo, así como relaciones laborales nuevas y más flexibles. En concreto, la propuesta de Directiva contiene una serie de disposiciones, en el capítulo III, que apoyan una organización del tiempo de trabajo que proteja la seguridad y la salud de los trabajadores contemplada en la Directiva 2003/88/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

Por su parte, los interlocutores sociales europeos han debatido los temas de seguridad y salud en el trabajo a lo largo del año, en concreto en el sector de los hospitales y la sanidad; HOSPEEM y EPSU celebraron una conferencia en mayo de 2018, bajo el título «Seguridad y salud en el trabajo en el cuidado de la salud», en el marco del proyecto sobre políticas efectivas de contratación y retención para los trabajadores de la salud. En dicha conferencia se exploraron las mejores prácticas en el campo de la salud y seguridad ocupacional, centrándose en la prevención y reducción de los trastornos musculoesqueléticos, los riesgos psicosociales y el estrés en el trabajo[188].

Los interlocutores sociales europeos: trabajo en el cuidado de la salud

Durante el año 2018, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) ha evaluado el desarrollo del segundo Plan de Acción (2017-2018) de la Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo (EESST). El Pleno de la CNSST consideró que, a pesar de no haber podido desarrollar en su totalidad dicho plan, se han alcanzado varios de los objetivos prioritarios como la puesta en marcha de un programa de sensibilización en materia de prevención de riesgos laborales dirigido a centros de formación profesional en todas las comunidades autónomas, así como de campañas de información y sensibilización en las comunidades autónomas; la puesta en marcha de la convocatoria extraordinaria de subvenciones de la FEPRL para acciones sectoriales e intersectoriales; la elaboración de cuestionarios de situación de Servicios de Prevención Ajenos y mutuas, o la realización de un estudio epidemiológico sobre las enfermedades profesionales en España 1990-2014.

Iniciativas en España

188. Véase en este mismo capítulo el epígrafe 2.1.1.

También en 2018 la CNSST aprobó el tercer Plan de Acción (2019-2020) de la EESST con una serie de acciones prioritarias, así como la culminación de acciones previstas en el anterior plan que no se pudieron desarrollar en su totalidad.

Asimismo, se presentaron ante la CNSST dos planes: el Plan de acción para la reducción de los trastornos musculoesqueléticos en el medio laboral, junto con dos documentos de gestión, y el Plan de actuación para minimizar el impacto del accidente de tráfico sobre la siniestralidad laboral, con el fin de recopilar buenas prácticas para la prevención de los accidentes *in itinere* y analizar la situación de factores de riesgo, colectivos emergentes y colectivos con especial incidencia en la siniestralidad vial laboral.

Finalmente, se aprobó un documento sobre «los límites de exposición profesional para agentes químicos en España 2019».

En abril de 2018 fue aprobado el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020, entre cuyos objetivos estratégicos destaca el de mejorar la garantía de cumplimiento de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo, tal y como se da cuenta en más detalle en el apartado correspondiente[189].

Posteriormente, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018 aprobó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020. Entre otras, el Plan recoge una serie de medidas para reforzar las actuaciones dirigidas a reducir la accidentalidad y morbilidad laboral. El diagnóstico del mercado de trabajo en esta materia permite concluir que la evolución favorable del empleo está teniendo como consecuencia un incremento de la accidentalidad laboral, crecimiento que también se ha dado en los índices de incidencia en años anteriores (aunque, como se verá, en 2018 ha disminuido ligeramente). El Plan apunta a que ello ha de considerarse en relación con otros factores como la temporalidad y la precariedad laboral[190].

Asimismo, el citado Plan considera necesario que se preste una especial atención a las enfermedades profesionales, tanto para mejorar la investigación de las mismas y sus causas como para contribuir a detectar aquellas enfermedades que, habiendo sido declaradas inicialmente como originadas en una contingencia común, puedan tener su origen en una contingencia profesional.

Por último, se insiste en el control de las condiciones de trabajo y en la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas y en el papel fundamental desempeñado por los Servicios de Prevención Ajenos.

El Informe sobre el estado de ejecución de este Plan Director, publicado a principios de 2019, muestra que las actividades desarrolladas hasta la fecha para cumplir los objetivos en el ámbito de la siniestralidad laboral han sido, principalmente, campañas específicas sobre distintos ámbitos como los riesgos psicosociales y la seguridad vial:

189. Véase en este mismo capítulo el epígrafe 2.5.1.
190. Medida operativa 8, «Reforzar las actuaciones para reducir la accidentalidad y morbilidad laboral».

estas campañas no solo se han mantenido en la programación del año 2019, sino que se han visto potenciadas, tal y como se ha acordado en cada comisión operativa autonómica, respecto de las planificadas en 2018, incluyendo planes de formación y cursos sobre seguridad vial y riesgos psicosociales. Del mismo modo, se han puesto en práctica campañas específicas en los sectores y ocupaciones con mayor siniestralidad. De igual modo, se encuentra en fase de conclusiones la elaboración de un Protocolo de enfermedades profesionales para la investigación de las mismas, así como el desarrollo de acciones dirigidas al afloramiento de las no declaradas.

Novedades normativas

El 10 de febrero de 2018 se publicó 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. Los principales cambios se refieren a los delegados de prevención (deben ser personal civil y estar destinados en los propios centros), a los Comités de Seguridad y Salud (se pueden crear dos tipos: los comités unitarios para una única dependencia y los comités agrupados para el conjunto de las dependencias existentes en una misma provincia que dispongan de 50 o más empleados públicos en total) y a la inclusión dentro del crédito horario de los delegados de prevención las visitas de acompañamiento a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo y las actuaciones derivadas de la aplicación de los protocolos de acoso.

El Real Decreto 257/2018, de 4 de mayo, ha venido a modificar 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. El objetivo de este Real Decreto fue el de incorporar el cáncer de pulmón en trabajos expuestos a la inhalación de polvo de sílice libre al cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social.

Asimismo, se aprobó el Real Decreto 860/2018, de 13 de julio, por el que se regulan las actividades preventivas de la acción protectora de la Seguridad Social a realizar por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. Por medio de esta norma se procede al desarrollo reglamentario de lo dispuesto en el artículo 82.3 del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social en lo que respecta a la regulación básica de las actividades preventivas que, financiadas con cargo a cuotas de Seguridad Social, deben desarrollar las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en el ámbito del Estado. Las actividades preventivas de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social reguladas en este Real Decreto son: actividades de asesoramiento a las empresas asociadas y a los trabajadores autónomos adheridos, actuaciones para el control y, en su caso, reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y actividades de investigación, desarrollo e innovación para la reducción de las contingencias profesionales.

Por su parte, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, viene a introducir, en su disposición adicional tercera, la suspensión del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral.

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 los accidentes laborales ha descendido algo más de un 57 por 100. Analizando su evolución reciente, puede apreciarse un repunte en 2013, momento que coincide con la recuperación económica en España, hasta 2018, en que se ha registrado un ligero descenso con respecto al año anterior, como se verá con más detalle a lo largo del apartado (gráfico II-45).

Según los datos de avance de 2018 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, recordando que adolecen aún de cierta provisionalidad, es preciso comenzar destacando este año un nuevo aumento de los accidentes laborales, junto con el incremento de la población trabajadora con la contingencia por accidente de trabajo cubierta, de un 3,5 por 100, porcentaje inferior al del año anterior (de un 4 por 100). En total, en 2018 se produjeron 1.333.002 accidentes de trabajo y se comunicaron 24.231 partes de enfermedades profesionales (cuadro II-48).

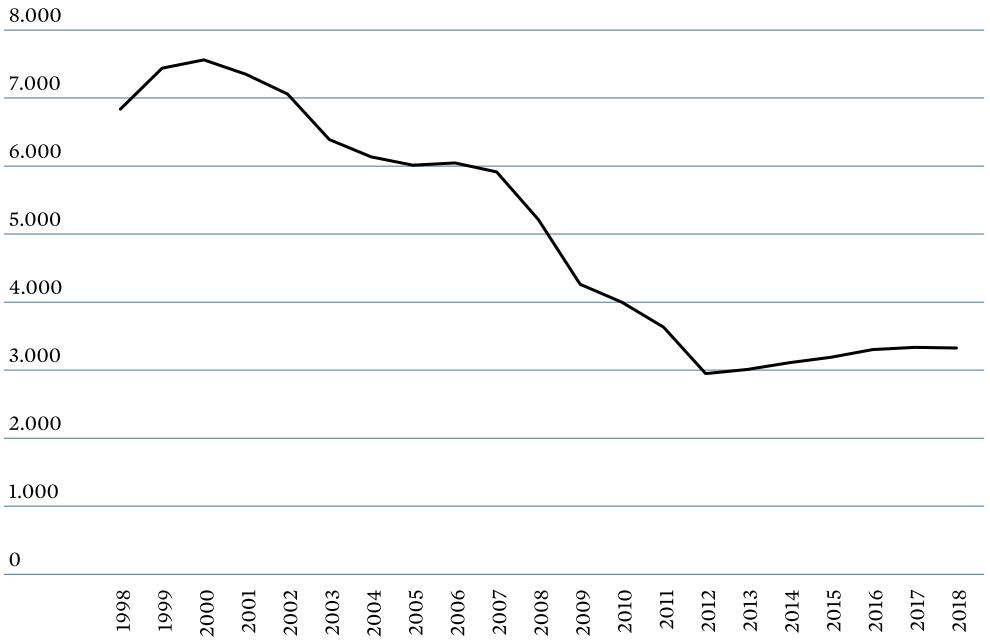
Nuevo aumento de los accidentes de trabajo: suben los accidentes mortales

Este incremento se debe al aumento de un 3,2 por 100 de los accidentes de trabajo que han causado baja, ya que aquellos notificados sin baja descendieron un 1,1 por 100 con respecto al año anterior. De nuevo, los accidentes laborales que no causaron baja (730.686 en total) fueron más numerosos que los que dieron lugar a baja, aunque este año disminuyeron con respecto a 2017.

Se inicia el análisis más detallado de la siniestralidad laboral, destacando que un total de 652 trabajadores fallecieron en accidente laboral en 2018, marcando así la mayor cifra desde el año 2011. En concreto, lo hicieron 34 más que en el mismo periodo del año anterior, lo que implica un aumento del 5,5 por 100. Sin embargo, también es preciso señalar que en los últimos treinta años los fallecidos por accidentes laborales en España han descendido un 62,7 por 100. De los fallecimientos registrados en 2018, 506 se produjeron durante la jornada de trabajo, 22 más que en 2017, lo que supone un aumento porcentual del 4,5 por 100. Los 146 accidentes mortales restantes registrados entre enero y diciembre de 2018 fueron siniestros *in itinere,* doce más que en igual periodo del año anterior (un 9 por 100 más).

Entrando en detalle en el total de los accidentes con baja (606.316), se observa que aumentaron tanto los que tuvieron lugar durante la jornada de trabajo, hasta 520.037

GRÁFICO II-45. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO (1998-2018)



Fuente: MITRAMISS, Principales series, Accidentes de trabajo.

CUADRO II-48. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2017-2018

	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
Conceptos	**2017**	**2018**	**Absolutas**	**Porcentaje**
Total accidentes(1)	**1.322.009**	**1.333.002**	**10.993**	**0,8**
Accidentes con baja	583.425	602.316	18.891	3,2
En jornada de trabajo	503.749	520.037	16.288	3,2
Leves	499.469	515.614	16.145	3,2
Graves	3.796	3.917	121	3,2
Mortales	484	506	22	4,5
In itinere	79.676	82.279	2.603	3,3
Leves	78.501	81.111	2.610	3,3
Graves	1.041	1.022	–19	–1,8
Mortales	134	146	12	9,0
Accidentes sin baja	738.584	730.686	–7.898	–1,1
Enfermedades profesionales(2)	**21.049**	**24.231**	**3.182**	**15,1**
Con baja	10.140	11.460	1.320	13,0
Sin baja	10.909	12.771	1.862	17,1

Fuente: (1) MITRAMISS, Estadística de accidentes de trabajo. Avance enero-diciembre de 2018.
(2) Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Enfermedades profesionales (CEPROSS).

(un 3,2 por 100 más respecto al periodo anterior), como los producidos *in itinere*, que fueron 82.279 (un 3,3 por 100 más).

Como en años anteriores, este incremento de accidentes en jornada de trabajo fue debido al número de accidentes de carácter leve, que en total fueron 515.614 en jornada de trabajo (un 3,2 más que en 2017), y 81.111 *in itinere,* lo que representa un aumento de 3,3 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Por lo que respecta a los accidentes de carácter grave, se registraron 3.917 en jornada de trabajo (un 3,2 por 100 más que en 2017) y 1.022 en accidentes *in itinere,* lo que significa un 19 por 100 menos que en el año anterior.

De los 520.037 accidentes de trabajo que causaron baja en jornada laboral, un total de 368.917 accidentes de trabajo afectaron a varones, mientras que 151.120 afectaron a mujeres. Se observan aumentos, aunque más moderados que en años anteriores, en el total de accidentes respecto a 2017 en ambos sexos, del 4,1 por 100 en el caso de los varones y del 1,1 por 100 en las mujeres. En cuanto a los accidentes mortales, de los 506 accidentes mortales en jornada de trabajo, 482 afectaron a varones, mientras que 24 afectaron a mujeres. En comparación con el año anterior, se produjeron 21 fallecimientos más en los varones y uno más en las mujeres.

Forma en que se produjo la lesión o el accidente de trabajo durante la jornada laboral

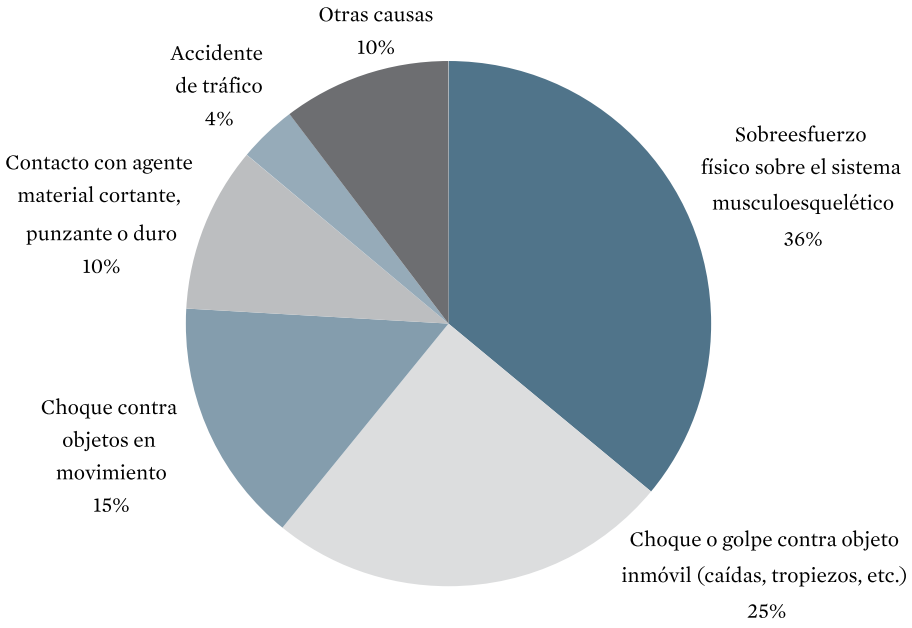
En atención a la forma o contacto en que se produjo la lesión, el mayor número de los accidentes en jornada de trabajo que dieron lugar a la baja del trabajador se produjo por sobreesfuerzo físico (187.332 en total). Le siguieron los accidentes ocasionados por golpes contra objetos inmóviles, incluyendo caídas o tropiezos, que fueron 129.213, y, en tercer lugar, los choques contra objetos en movimiento, que fueron 72.832 (gráfico II-46).

Según la descripción de la lesión en los accidentes con baja en jornada de trabajo, de nuevo los tipos más frecuentes fueron las dislocaciones, esguinces y distensiones, que sumaron 241.812 accidentes, seguidos de las heridas y lesiones superficiales con 175.367 accidentes y las fracturas de huesos con 37.693 accidentes.

En cuanto a los accidentes mortales en jornada, se produjeron 215 fallecimientos por infartos y derrames cerebrales, 113 fallecimientos por accidentes de tráfico, 68 por aplastamientos, atrapamientos y amputaciones, 53 fallecidos por caídas del trabajador, 23 por golpes o choques contra objetos en movimiento y colisiones, 11 por ahogamiento (en un líquido) y los restantes 23 por otras causas[191].

191. 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

GRÁFICO II-46. ACCIDENTES CON BAJA EN JORNADA DE TRABAJO SEGÚN LA FORMA O CONTACTO QUE OCASIONÓ LA LESIÓN
(Porcentaje sobre el total, avance enero-diciembre de 2018)



Fuente: MITRAMISS, Estadística de accidentes de trabajo. Avance enero-diciembre de 2018.

Accidentes de trabajo con baja in itinere

De los 82.279 accidentes de trabajo con baja *in itinere,* se registraron 1.022 accidentes graves, 19 menos que en el mismo periodo del año anterior, y 146 accidentes mortales, 12 más que en 2017.

En cuanto a la desagregación según sexo, se observa mayor incidencia de los mismos en el caso de las mujeres, ya que 37.289 accidentes afectaron a varones (el 45 por 100 del total), mientras que 44.990 (el 55 por 100) afectaron a mujeres. Sin embargo, si bien estos accidentes aumentaron en ambos sexos en comparación con el mismo periodo del año anterior, el aumento en el caso de los varones, de un 4,5 por 100, fue mayor que el de las mujeres, un 2,3 por 100 más que el año anterior.

Esta diferencia es más acusada en los accidentes mortales *in itinere,* 120 afectaron a varones y 26 afectaron a mujeres. En comparación con el mismo periodo del año anterior, supone 19 fallecimientos más en los varones y 7 menos en las mujeres.

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.

Descendió el índice de incidencia

Considerando ahora en detalle el índice de incidencia de los accidentes de trabajo que permite observar la evolución de la siniestralidad descontando el efecto de las variaciones de la ocupación, es preciso destacar, este año, un descenso, tras cinco años consecutivos de incrementos (gráfico II-47). En 2018 el índice de incidencia total se situó en 3.325,9, un 0,2 por 100 menos que el año anterior.

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 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-49).

Índices de incidencia: comparación España-UE

Como se apuntó en la anterior edición de esta Memoria, los datos disponibles de Eurostat de los índices de incidencia de España, comparados con el conjunto de la Unión Europea, muestran en España entre 2008 y 2012 una reducción muy superior (de un 40,5 por 100) a la experimentada en el resto de la Unión Europea (un 18,8 por 100) (gráfico II-47).

Por el contrario, mientras en la Unión Europea entre 2012 y 2015 descendía el índice normalizado un 5,2 por 100, pasando de 1.575,91 a 1.493,20[192], en España las cifras se incrementaron un 7,7 por 100, pasando de 2.568.35 a 2.767,5 en este mismo periodo.

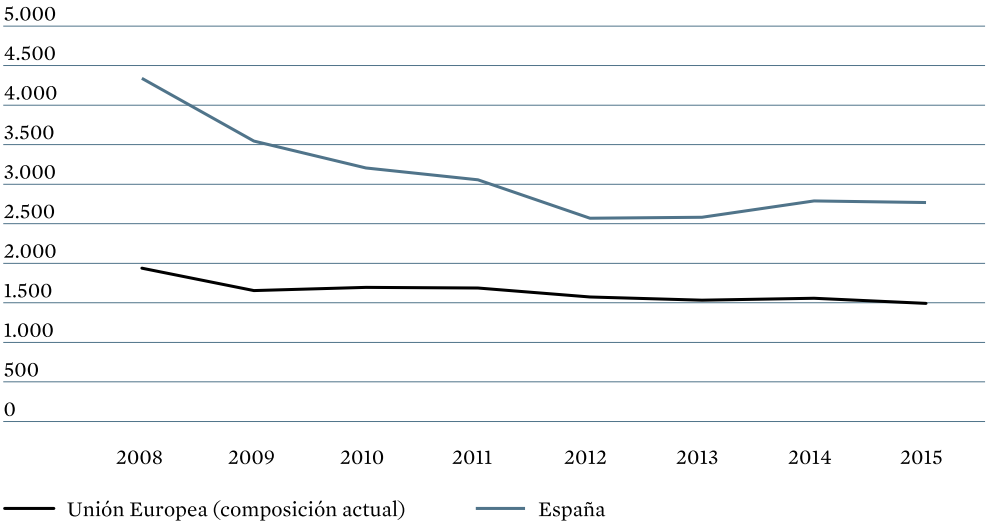
CUADRO II-49. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO, 2008-2018

Años	Total
2007	5.914,3
2008	5.210,8
2009	4.263,4
2010	4.000,1
2011	3.633,8
2012	2.949,0
2013	3.009,2
2014	3.111,3
2015	3.190,0
2016	3.302,0
2017	3.334,0
2018	3.325,9

Fuente: MITRAMISS, Principales series, Accidentes de trabajo.

192. Según los datos actuales de Eurostat, correspondientes a 2015. La próxima actualización se efectuará a lo largo de 2019.

GRÁFICO II-47. ÍNDICE DE INCIDENCIA NORMALIZADO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2015



Fuente: Eurostat.

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 analizar hasta qué punto la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2015-2020) está sirviendo como instrumento para impulsar una mejora de los parámetros de la seguridad y la salud en el trabajo[193].

Índices por sector y gravedad

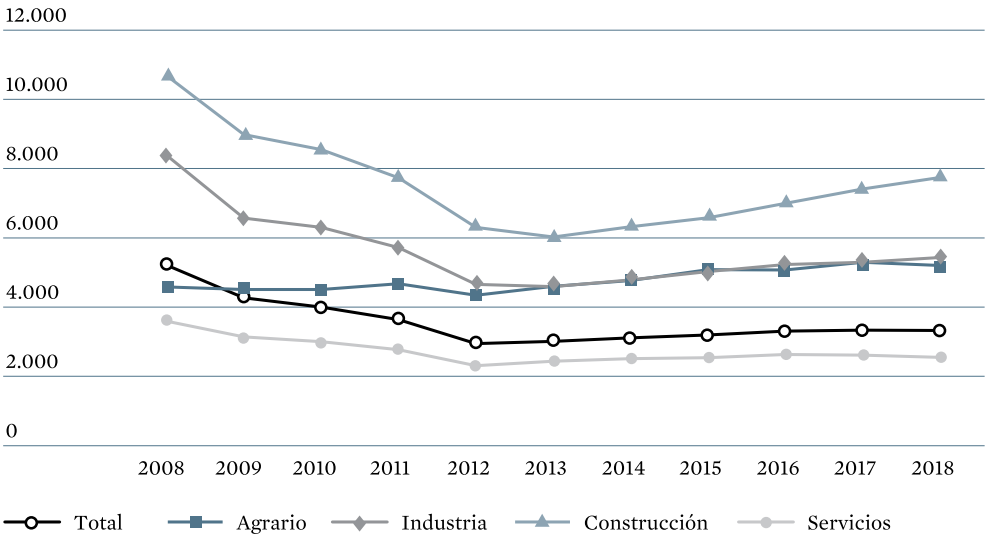
Analizando los índices de incidencia por sectores, en 2018 tanto el sector agrario, con 5.197,1 accidentes por cada cien mil trabajadores con baja en jornada, como el sector servicios, con 2.547,2 registraron descensos con respecto al año anterior de 1,8 y 2,4 por 100, respectivamente.

Por su parte, de nuevo la construcción registró el mayor aumento, alcanzando 7.738,5 (lo que supone un 4,4 por 100 más), seguido por el sector industria, con 5.429,3 (2,6 por 100 más) (gráfico II-48).

Considerando la gravedad de los accidentes registrados en 2018 en los distintos sectores, cabe destacar que los dos sectores en los que se observó un incremento de

193. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, elaborada con la participación de las comunidades autónomas y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, y aprobada en Consejo de Ministros el 24 de abril de 2015, se concibe como el marco de actuaciones y medidas para lograr una reducción constante de la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo durante los próximos seis años. Véase Memoria CES 2014, capítulo II, apartado 2.6.1.

GRÁFICO II-48. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTORES, 2008-2018



Fuente: MITRAMISS, Principales series, Accidentes de trabajo. Datos de 2018, Estadística de Accidentes de Trabajo, avance enero-diciembre de 2018.

la incidencia de accidentes mortales fueron el sector agrario (11,1 por 100) y el sector servicios (de un 1,5 por 100 más que en 2017) (cuadro II-50).

En el resto de los sectores descendió, un 7 por 100 en el sector de la industria y un 0,7 por 100 en el sector de la construcción.

Respecto al índice de incidencia de los accidentes graves, el sector de la industria fue el que registró el descenso más acusado respecto a 2017 (6 por 100 menos). Por su parte, el sector servicios disminuyó un 2,1 por 100, aumentando este año de forma

CUADRO II-50. ACCIDENTES DE TRABAJO POR SECTOR Y GRAVEDAD, 2018

(Número de accidentes con baja en jornada de trabajo y variación anual del índice de incidencia en porcentaje)

	Total		Leves		Graves		Mortales		
Conceptos	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Núm. accidentes	Variación índice incidencia	Población afiliada
Agrario	34.727	–1,8	34.193	–1,8	462	0,5	72	11,1	668.195
Industria	110.971	2,6	110.087	2,6	794	–6,0	90	–7,0	2.043.914
Construcción	67.297	4,4	66.429	4,3	783	8,7	85	–0,7	869.635
Servicios	307.042	–2,4	304.905	–2,4	1.878	–2,1	259	1,5	12.054.062
Total	**520.037**	**–0,2**	**515.614**	**–0,2**	**3.917**	**–0,3**	**506**	**1,0**	**15.635.806**

Fuente: INSST, *Informe de siniestralidad laboral* (datos de avance de enero-diciembre de 2018 sobre datos de avance de enero-diciembre de 2017).

notable la construcción, un 8,7 por 100, mientras que el sector agrario lo hizo en un 0,5 por 100.

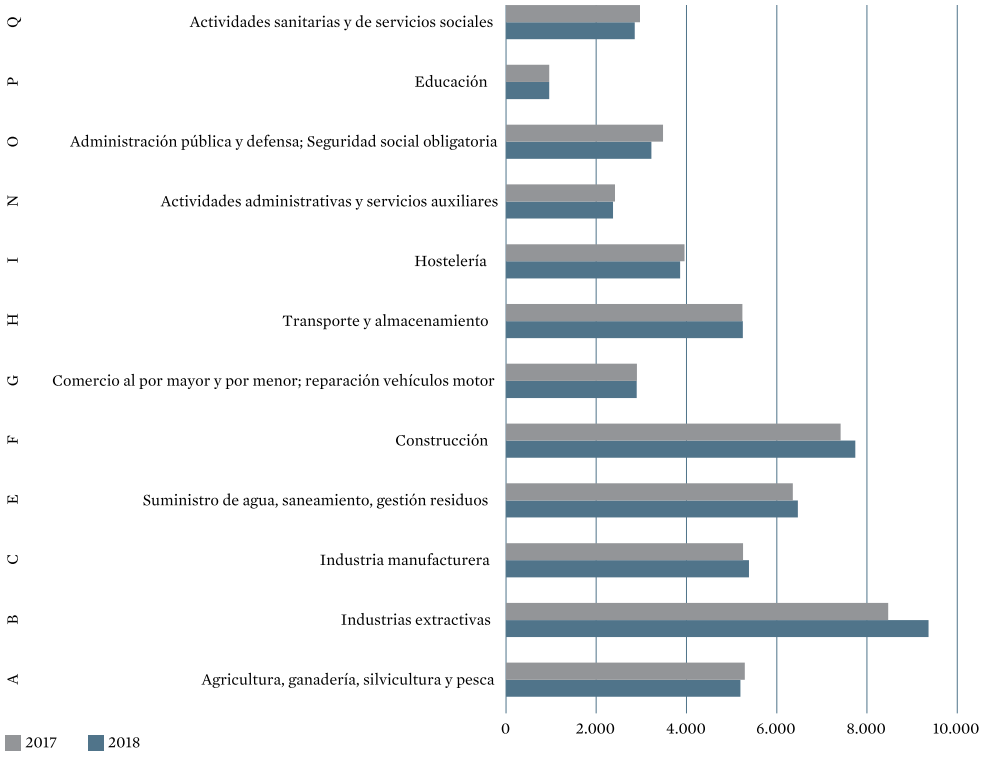
La incidencia de los accidentes de carácter leve disminuyó en el sector servicios (–2,4 por 100) y en el sector agrario (un –1,8 por 100), aumentando en la industria (2,6 por 100) y, de forma más acusada, en la construcción (4,3 por 100).

Analizando las distintas actividades económicas, el índice de incidencia más alto correspondió, de nuevo, a industrias extractivas con 9.361,2 accidentes de trabajo con baja en jornada por cada 100.000 trabajadores, seguido de la construcción con 7.738,5, suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos, con 6.465,9, industria manufacturera con 5.383 y transporte y almacenamiento con 5.249,8, situándose todas ellas notoriamente por encima de la incidencia media (gráfico II-49).

Incidencia por actividades económicas

Por territorios, trece comunidades autónomas se situaron por encima del índice de incidencia medio, registrándose la cifra más alta, de nuevo, en Baleares (4.932,5), le siguieron: Andalucía (3.773), Asturias (3.387,1), Canarias (3.490,1), Castilla-La Mancha (4.032,9), Castilla y León (3.351,1), Extremadura (3.775,9), Galicia (3.374,4), Murcia

GRÁFICO II-49. ÍNDICES DE INCIDENCIA SEGÚN SECCIÓN DE ACTIVIDAD, 2017-2018



Fuente: MITRAMISS, Principales series, Accidentes de trabajo. Datos de 2018: Estadística de accidentes de trabajo, avance enero-diciembre de 2018.

(3.466,7), Navarra (3.700,4), País Vasco (3.304,4), La Rioja (3.580,8) y Melilla (3.452,2). Como novedad, este año Ceuta registró el menor índice (2.710,1).

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, este año se registró un incremento en el índice de los accidentes mortales de un 1,0 por 100, aunque se situó, de nuevo, en 3,2.

Aumento de los índices de incidencia mortales y descenso de los graves

El índice correspondiente a los accidentes de carácter grave, que fue de 25,1, supuso un ligero descenso de 0,3 por 100. Estos datos representan un ligero empeoramiento respecto a los fallecimientos y un estancamiento respecto a los índices de incidencia de los accidentes graves, que empezaron a repuntar en 2015 (gráfico II-50).

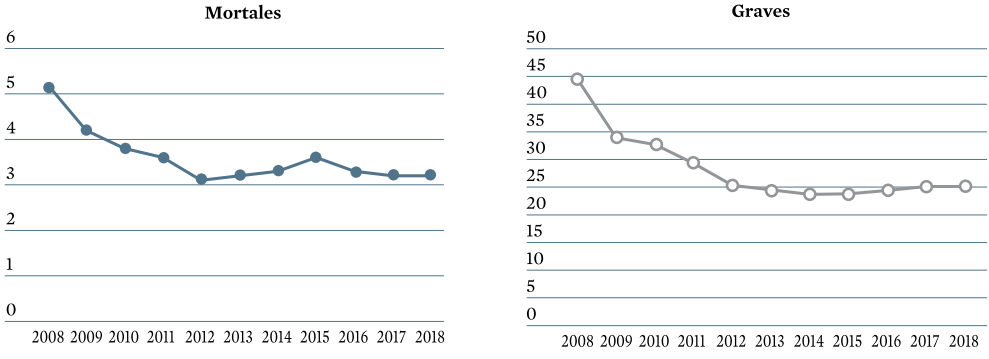
Respecto a los índices de incidencia de accidentes de trabajo mortales, por secciones de actividad, un año más, la mayor siniestralidad se registró en la actividad de industrias extractivas con 23,43, seguido por transporte y almacenamiento con 13,82, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con 10,78, construcción con 9,77, y suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos con 7,15, y todas ellas muy por encima de la incidencia media, que provisionalmente fue de 3,24 accidentes mortales por cada cien mil trabajadores en 2018.

A lo largo de 2018 se comunicaron 24.231 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 15,12 por 100 respecto al año anterior, incremento muy superior al registrado en la última década (gráfico II-51).

Aumentaron las enfermedades profesionales

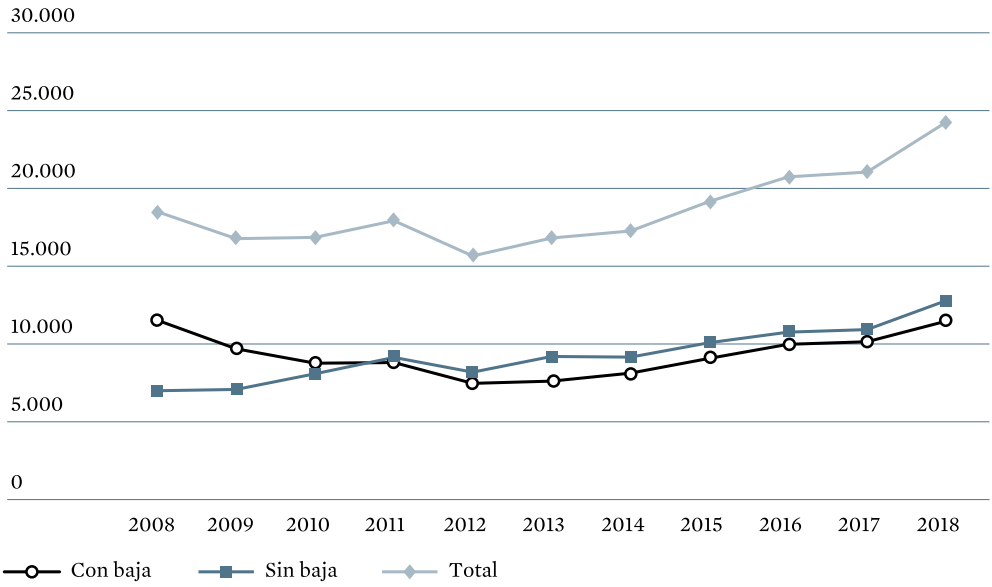
De la totalidad de partes comunicados, 11.460 dieron lugar a baja, incrementándose un 13,02 por 100 respecto a 2017, y las enfermedades sin baja (12.771) aumentaron un 17,07 por 100 respecto al año anterior, incrementos muy superiores a los observados en 2017. Estas cifras suponen una distribución de ambas en el total de 47,3 por 100 con baja y 52,7 por 100 sin baja, continuando el predominio de los partes sin baja.

GRÁFICO II-50. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO GRAVES Y MORTALES, 2018



Fuente: INSST, Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Avance de siniestralidad laboral.

GRÁFICO II-51. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2008-2018
(Número de partes comunicados)



Fuente: MITRAMISS, CEPROSS.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

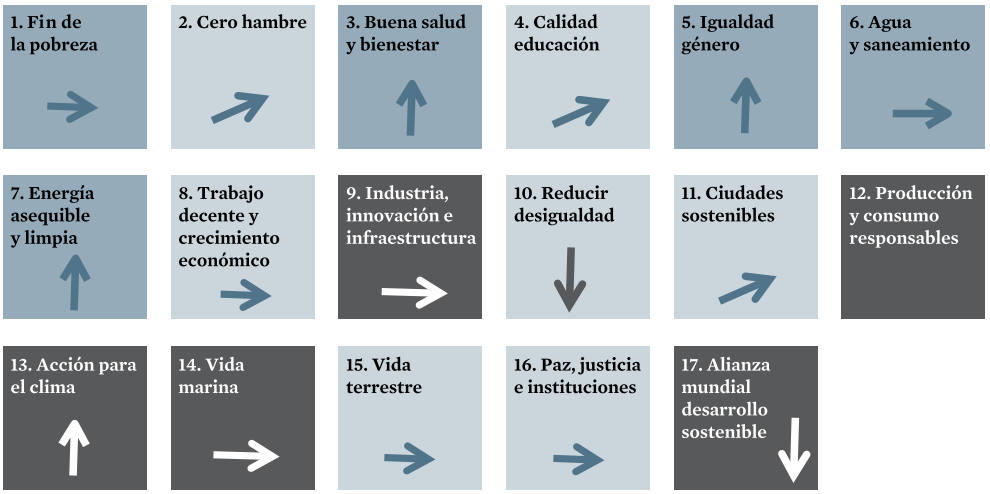
Introducción

Durante 2018 continuó dando muestras de mejora la situación social de la población en España, medida a través de los principales vectores de la protección, la inclusión y la cohesión social que se analizan en este capítulo. A lo largo del mismo se irá describiendo la evolución más reciente de los principales indicadores que informan sobre dicha situación, así como de los recursos, funcionamiento y resultados de distintos ámbitos de las políticas que, desde la protección social y otros ámbitos de la acción pública no contemplados en anteriores capítulos, repercuten en las condiciones de vida y la igualdad de oportunidades de las personas. También se da cuenta de las iniciativas que en estos ámbitos han sido abordadas en las muy distintas etapas de un año complejo desde el punto de vista político. Asimismo, se señala una serie de retos estratégicos para la calidad de vida de las personas y del futuro del país en los que no se ha avanzado lo suficiente por la complejidad del año y la dificultad de alcanzar acuerdos, como la mejora del sistema educativo, la sostenibilidad y suficiencia del sistema de pensiones, los retos del sistema sanitario y de atención a la dependencia o del modelo energético y de sostenibilidad ambiental.

Los compromisos asumidos por España en el marco de la agenda 2030 visibilizan la entidad de los avances requeridos en muy diversos campos, que requieren una integración de las dimensiones social, económica y medioambiental en todo el ciclo de políticas internas e internacionales. En 2018 España ocupaba la posición 25 en el *ranking* internacional de países por nivel de cumplimiento de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), destacando favorablemente la evolución de algunas áreas de las políticas que se abordan en este capítulo, como la dimensión relativa a buena salud y bienestar de la población, la igualdad de género, la de energía asequible y limpia, y la acción para el clima. Reducir la desigualdad permanece como un desafío clave para nuestro país (gráfico III-1).

El planteamiento de la Agenda exige hacer efectivas las interconexiones entre políticas y supone un importante reto desde el punto de vista de su gobernanza, superando la visión compartimentada y sectorial de las distintas estrategias, pues todos los ODS implican a varios ministerios. Para coordinar las actuaciones, tras el cambio de

GRÁFICO III-1. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): SITUACIÓN DE ESPAÑA, 2018



Fuente: *Sustainable Development Goals Index*, 2018.

gobierno en la segunda mitad de 2018 se creó el Alto Comisionado para la Agenda 2030 y se aprobó el Plan de Acción para su Implementación[1], que incluye un sistema de indicadores de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas ante la comisión parlamentaria correspondiente mediante un informe anual.

Los cambios demográficos en curso constituyen el trasfondo de buena parte de los retos económicos y sociales que afronta España en estos momentos. La población, el principal activo de cualquier país, ha crecido entre 2002 y 2018 en casi 6 millones de personas, pasando de 41 a 47 millones, lo que ha supuesto una variación cercana al 14 por 100 en poco más de tres lustros. Este inusitado crecimiento, en un contexto de constante descenso de la natalidad y fecundidad desde hace ya cuatro décadas, constituye un hito histórico atribuible a la inesperada e intensa llegada de inmigrantes, que ha dado al traste con las proyecciones de población de hace tres décadas, que estimaban que a estas alturas la población en España se situaría en pleno declive demográfico, con alrededor de 40 millones.

Los cambios demográficos, trasfondo de los retos económicos y sociales

1. Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible.

CUADRO III-1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN GRANDES GRUPOS DE EDAD, 1970-2017
(España, 1970-2017)

	1970		1981		2001		2017	
Edad	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
0-14	9.459.640	28	9.685.729	26	5.932.653	15	7.005.179	15
15-64	21.290.338	63	23.760.908	63	27.956.202	68	30.700.223	66
65+	3.290.679	10	4.236.724	11	6.958.516	17	8.822.620	19
Total	34.040.657	100	37.683.361	100	40.847.371	100	46.528.022	100
Edad media	**32,7**		**33,9**		**40,0**		**43,0**	

Fuente: INE.

Desde principios de los 80 hasta 2017 la edad media de la población en España ha aumentado prácticamente en diez años, alcanzando los 43 años (cuadro III-1). El proceso de avance en la supervivencia en las edades infantiles y en las edades centrales implica que más población consigue llegar a las edades que convencionalmente se consideran como de «entrada en la vejez». Al mismo tiempo, quienes atraviesan esa frontera ven cada vez más aumentada no solo su longevidad, sino también su estado de salud, su autonomía, su nivel educativo, su aportación al consumo, su capacidad de decisión y, en general, su contribución en diversos ámbitos de la sociedad. De este modo, la «vejez» ha dejado de ser lo que era antes y el término empieza a casar mal con la situación en lo referente a capacidades en que se encuentra buena parte (persisten grandes diferencias) de las personas a partir de los 64-65 años, el corte de edad en que se suele seguir situando la entrada en este periodo vital, por analogía con las edades de entrada en jubilación. Como señalan distintos estudios, la otra cara del proceso de envejecimiento viene dada por un proceso de rejuvenecimiento de facto de la sociedad, por el alargamiento de los años de vida juvenil o adulta[2]. Ello revierte en que, hoy en día, la población en España posee una mayor capacidad productiva y es más eficiente en términos demográficos que en épocas anteriores, cuando se disponía de más efectivos en la base de la pirámide (más niños y jóvenes), pero que conseguían llegar a la vejez con menor frecuencia que actualmente. Si además se tiene en cuenta la intensa incorporación de las mujeres al mercado laboral, paralela al descenso de la natalidad, fácilmente se infiere que ha ido en aumento la productividad potencial de cada generación, en la que se apoya la sostenibilidad de todo el entramado de políticas públicas.

Envejecimiento y prolongación de la vida juvenil o adulta

2. Pérez Díaz, J., y Abellán García, A.: «Envejecimiento demográfico y vejez en España», en Funcas, *Panorama social, 28,* segundo semestre de 2018.

Envejecimiento del envejecimiento y crisis de los cuidados

Por otro lado, la prolongación de la esperanza de vida media al nacer más allá de los 80 años y el aumento de la supervivencia a partir de ese momento lleva aparejadas importantes consecuencias en los perfiles de las personas mayores en España, en su calidad de vida y en los requerimientos desde la perspectiva del sistema de protección social. El envejecimiento del envejecimiento muestra una cara cada vez más femenina: a partir de los 80 años hay más del doble de mujeres que de hombres, proporción que se acentúa a medida que aumenta la edad (gráfico III-2). Cabe recordar que los ingresos de las mujeres en la tercera edad, en su mayoría provenientes de las pensiones de viudedad, son inferiores a los de los hombres. El aumento de mujeres entre los más longevos puede acentuar, por tanto, la frecuencia de situaciones de vulnerabilidad económica en la vejez. Pero también los hombres aumentan su longevidad, con lo que las situaciones de convivencia hasta edades más tardías, superada la edad de jubilación, son también más frecuentes, con los cambios que ello conlleva en la organización familiar y de los roles en las parejas y, sobre todo, en la oferta y la demanda de cuidados personales. Hay más personas que reciben cuidados de su propio cónyuge y también hay más hogares en los que la demanda de atención a la dependencia es doble (por la supervivencia de ambos cónyuges, cuando lo habitual es que lo hiciera solo uno), mientras se ha reducido el volumen de familiares a cargo (hijos y, normalmente, hijas). La denominada «crisis de los cuidados» que se avecina es uno de los retos de los sistemas de protección social más importantes.

Para que ese potencial productivo se sostenga, estas nuevas pautas demográficas requieren, sin embargo, una particular atención al grupo de edad que más ha visto reducido su peso: la infancia. El volumen de nacimientos en España se ha reducido en paralelo al descenso en los niveles de fecundidad (gráfico III-3). España se acomoda así a los patrones imperantes en los países de su mismo estadio de desarrollo económico, por debajo de los dos hijos por mujer, siendo lo más destacable en nuestro país no tanto ese bajo nivel de fecundidad como el mayor retraso en la edad de la llegada del primer hijo, alrededor de los treinta años, de media.

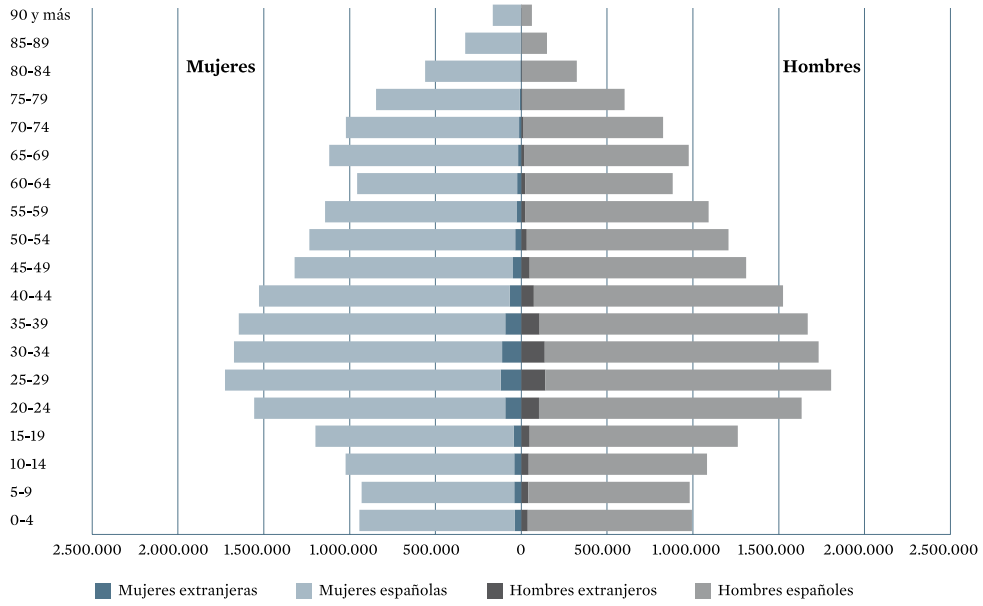
Natalidad, fecundidad e inversión en la infancia y la juventud

El debate en torno a la necesidad de aumentar la natalidad parece tener poco recorrido en términos demográficos, puesto que, según coinciden los distintos análisis, no parece posible revertir los efectos del descenso de la fecundidad, ni siquiera en el escenario reproductivo y migratorio más optimista[3]. Sin embargo, sí tiene interés preguntarse en

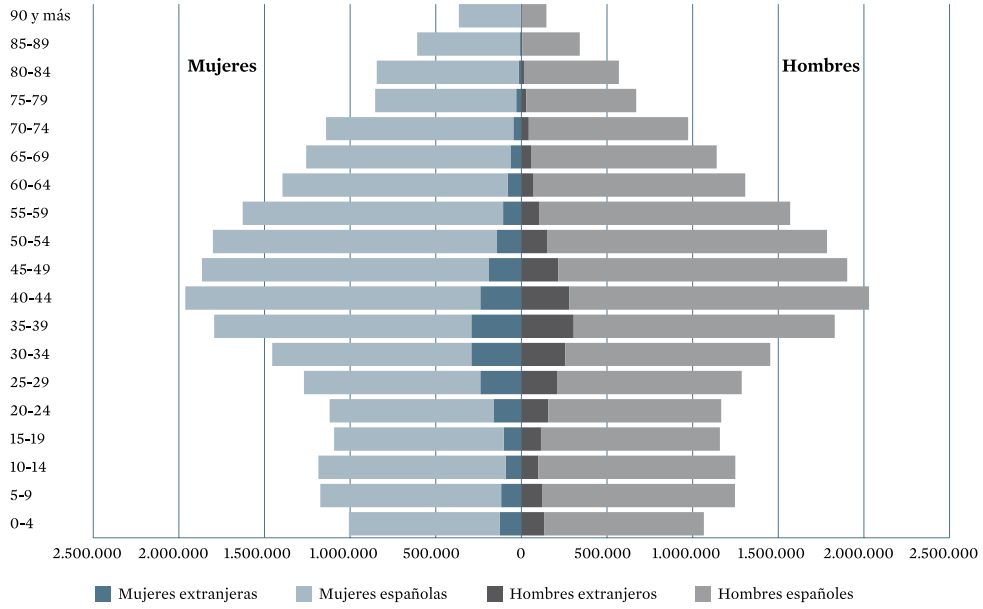
3. Véase, Fotakis, C., y Peschner, J. (2015): *Demographic change, human resources constraints and economic growth-The EU challenge compared to other global players,* Comisión Europea (DG EMPL) Working paper 1/2015; OIT, *The future of work Centenary Initiative, Issue Note Series. The future of labour supply: demographics, migration, unpaid work;* OCDE/OIT/Banco Mundial, *G20 labour markets: Outlook, key challenges and policy responses,* 2014.

GRÁFICO III-2. POBLACIÓN POR EDAD, SEXO Y NACIONALIDAD EN ESPAÑA, 2002-2018

(Datos a 1 de enero de 2002)

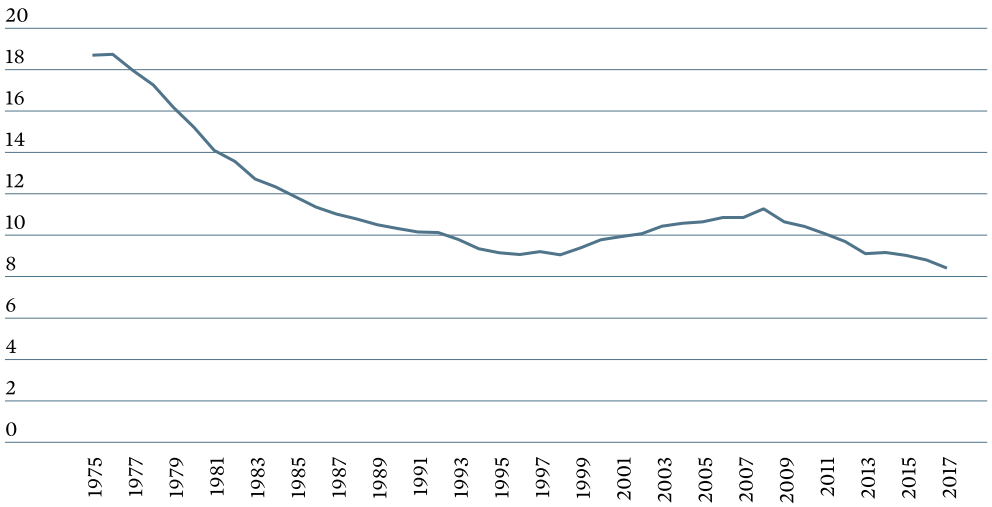


(Datos a 1 de enero de 2018)



Fuente: INE, Estadística del padrón continuo, 2018.

GRÁFICO III-3. NACIMIENTOS POR 1.000 HABITANTES, 1975-2017
(Tasa bruta de natalidad)



Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2018.

qué medida el sistema productivo, la organización social y el sistema de protección social están favoreciendo o, por el contrario, truncando las expectativas personales de formación de familias y de llegada de hijos. Ello tiene mucho que ver con el papel de la juventud en la sociedad y las políticas que impulsan el desarrollo de su autonomía personal y desempeño laboral. En cualquier caso, si los niños son un bien escaso en este escenario demográfico y al mismo tiempo constituyen el pilar de la sociedad venidera, ello implica la necesidad de invertir más en el desarrollo de sus capacidades, máxime en la perspectiva de los requerimientos del futuro del trabajo[4]. Diversos indicadores que se verán a lo largo de este capítulo (como el elevado nivel de fracaso escolar, las altas tasas de pobreza infantil y el bajo esfuerzo comparado en políticas de apoyo a las familias con hijos) corroboran que España puede hacer bastante más en este terreno.

La importancia del factor migratorio, clave del crecimiento demográfico

En cualquier caso, el descenso del crecimiento natural de la población, resultante del declive de la fecundidad, apunta a la evolución de los flujos migratorios como el factor determinante del crecimiento de la población en nuestro país. Si durante la crisis su signo negativo repercutió en el retroceso del volumen de población total, su aumento en la recuperación económica está contribuyendo a un repunte del crecimiento de la población cuyo saldo vegetativo (defunciones menos nacimientos) se situaba ya en 2017 en niveles negativos (cuadro III-3).

4. Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

CUADRO III-2. MOVIMIENTO NATURAL DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2017
(Principales indicadores demográficos)

Indicador	Valor	Variación anual
Tasa bruta de natalidad(1)	8,41	–4,44
Indicador coyuntural de fecundidad(2)	1,31	–1,92
Edad media a la maternidad(3)	32,08	0,26
Tasa bruta de mortalidad(1)	9,07	3,2
Tasa de mortalidad infantil (menores de un año)(4)	2,72	1,32
Esperanza de vida al nacimiento(3)	83,09	–0,02
Tasa bruta de nupcialidad(1)	3,68	–1,18

(1) Por 1.000 habitantes.
(2) Número de hijos por mujer.
(3) Número de años.
(4) Por 1.000 nacidos vivos.
Fuente: INE, Indicadores demográficos básicos, 2018.

CUADRO III-3. INDICADORES DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN
(Por 1.000 habitantes)

Conceptos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nacidos por mil defunciones	1.349,6	1.288,4	1.276,2	1.219,0	1.130,2	1.092,2	1.082,1	995,3	1.001,2	927,1
Saldo vegetativo	2,9	2,4	2,3	1,8	1,1	0,8	0,7	0,0	0,0	–0,7
Saldo migratorio	6,8	0,3	–0,9	–0,8	–3,1	–5,4	–2,0	0,0	1,9	3,5
Crecimiento de la población	12,4	5,3	3,9	3,2	–1,9	–4,6	–1,4	–0,2	1,9	2,8

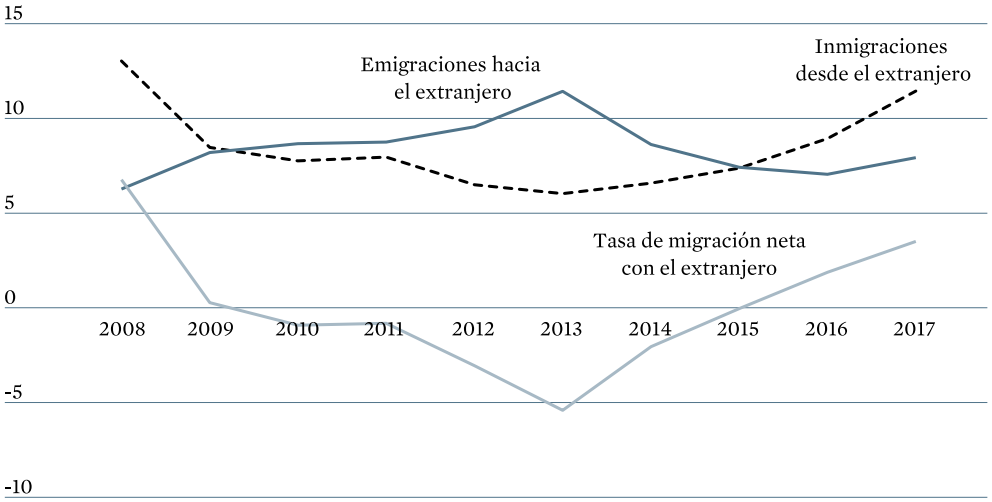
Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2018.

El mantenimiento y repunte del *stock* de población inmigrante o de origen inmigrante, como resultado de los flujos migratorios recientes, permite afirmar que en España nos encontramos ante un nuevo ciclo migratorio[5]. En efecto, se ha producido un rápido aumento de la inmigración tras su caída durante la crisis, pero también se observa una mayor movilidad de la población, tanto extranjera como española, lo que aleja la idea de que vaya a generarse a corto plazo una «burbuja» de población de reciente llegada equiparable a la que se produjo en el último periodo de expansión de la economía (gráfico III-4). Hay, asimismo, una mayor diversidad de países de nacimiento de los inmigrantes, una menor masculinización y una distribución algo menos concentrada en edades jóvenes. En la composición por orígenes los datos recientes muestran un detalle por países con algún cambio en algunos de los principales emisores, destacando especialmente Venezuela. No obstante, se mantienen muchos de los tradicionales grandes emisores de inmigración hacia España; Colombia, Argentina y Ecuador siguen figurando entre los diez

Stock de población inmigrante o de origen inmigrante

5. Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*

GRÁFICO III-4. MOVIMIENTO MIGRATORIO, 2008-2017



Fuente: INE, Indicadores demográficos básicos, 2018.

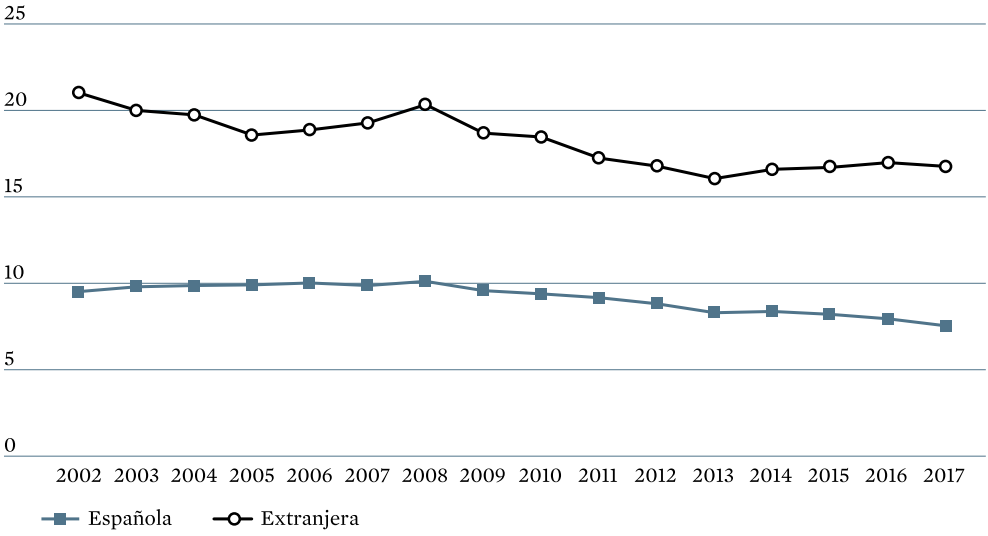
primeros por número de inmigrantes llegados entre 2015 y 2017, y continúa tanto la preponderancia de Rumanía en los emisores de Europa como la de Marruecos en África y la de China en el resto del mundo.

El análisis de las características sociodemográficas de la población extranjera muestra que la población inmigrante, más joven que la autóctona, está contribuyendo a atenuar el acusado proceso de envejecimiento demográfico en España y limitando el alcance de las tasas de dependencia en las últimas dos décadas, si bien su sola presencia no basta para mitigar los efectos del envejecimiento. Sin los extranjeros, el segmento en edad laboral sufriría una pérdida del 12 por 100 y la tasa de dependencia demográfica se incrementaría de manera proporcional. Además, en 2017 dos de cada diez niños nacidos eran hijos de madre extranjera (gráfico III-5).

Los niños de origen extranjero nacidos en España junto a los llegados de sus países, muchos de ellos ya con nacionalidad española, vienen a engrosar el segmento joven de la población en España, suponiendo el 22 por 100 de los menores de edad en nuestro país[6]. Esta «segunda generación», que constituye una de las aportaciones más importantes de la inmigración, además de compartir los mismos problemas que aquejan a la infancia y la juventud en España, requiere atención específica desde diversos ámbitos de las políticas para garantizar una integración educativa y sociolaboral satisfactoria.

6. Menores de 18 años con al menos un progenitor nacido fuera de España (INE, Encuesta de Condiciones de Vida, 2017).

GRÁFICO III-5. TASA BRUTA DE NATALIDAD SEGÚN LA NACIONALIDAD DE LA MADRE, 2002-2017



Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2018.

El desequilibrio demográfico se agudiza en el medio rural

El medio rural presenta un mayor desequilibrio demográfico que el urbano. En su Informe 2/2018[7], el CES llamaba la atención sobre todos los problemas que aquejan al medio rural y su vertebración social y territorial que, en el aspecto demográfico, se concentran en el despoblamiento, la menor presencia de población infantil y joven, la masculinización de la población rural en las edades intermedias y el mayor envejecimiento y sobreenvejecimiento de la población. Ya entrado el año 2019, el Consejo de Ministros aprobó un Acuerdo sobre las directrices generales de la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, elaboradas por el Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Las directrices servirán para articular la futura concreción de la estrategia, contando con las aportaciones realizadas en los últimos años, entre las que destaca el documento de medidas aprobado por la Federación Española de Municipios y Provincias[8] a finales de 2017, con alrededor de 80 medidas en distintas áreas (medidas institucionales y financiación; economía y empleo; infraestructuras; servicios sociales; vivienda; incentivos demográficos; cultura, identidad y comunicación).

7. Véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.
8. FEMP, *Listado de medidas para luchar contra la despoblación en España*, Comisión Despoblación, abril de 2017.

RECUADRO III-1. ACUERDO SOBRE LAS DIRECTRICES GENERALES DE LA ESTRATEGIA NACIONAL FRENTE AL RETO DEMOGRÁFICO. LÍNEAS DE ACCIÓN

1. Afrontar la despoblación

- Garantizar la funcionalidad de los territorios afectados por la despoblación y la baja densidad.
- Mejorar la competitividad y facilitar el desarrollo de nuevas actividades económicas y el fomento del emprendimiento.
- Favorecer el asentamiento y la fijación de población en el medio rural.

2. Afrontar los desequilibrios de nuestra pirámide de población

- Coordinar las acciones referidas a personas mayores, envejecimiento activo y atención a la dependencia en todo el territorio.
- Apoyar la puesta en marcha de proyectos de desarrollo socioeconómico de jóvenes, que garanticen el relevo intergeneracional.
- Facilitar el desarrollo de proyectos que garanticen la libertad de residencia efectiva de las mujeres en el territorio.
- Garantizar las condiciones que favorezcan la crianza de hijas e hijos, y que faciliten la equiparación de la tasa de natalidad al promedio de la Unión Europea.
- Asegurar la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la infancia por ámbito de residencia.
- Trabajar, en coordinación con la Unión Europea, para canalizar una migración regular y ordenada, y su arraigo en todo el territorio.
- Facilitar la vuelta de los españoles residentes en el exterior que deseen regresar a España.

3. Gestionar los efectos de la población flotante

- Garantizar la prestación de servicios básica para la población residente y flotante en todo el territorio.
- Asegurar el dimensionamiento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo socioeconómico sostenible de las áreas con intensos flujos de población flotante.

Fuente: Acuerdo sobre las directrices generales de la estrategia nacional frente al reto demográfico, aprobado en Consejo de Ministros el 29 de marzo de 2019.

Cambios demográficos y gentrificación en las ciudades

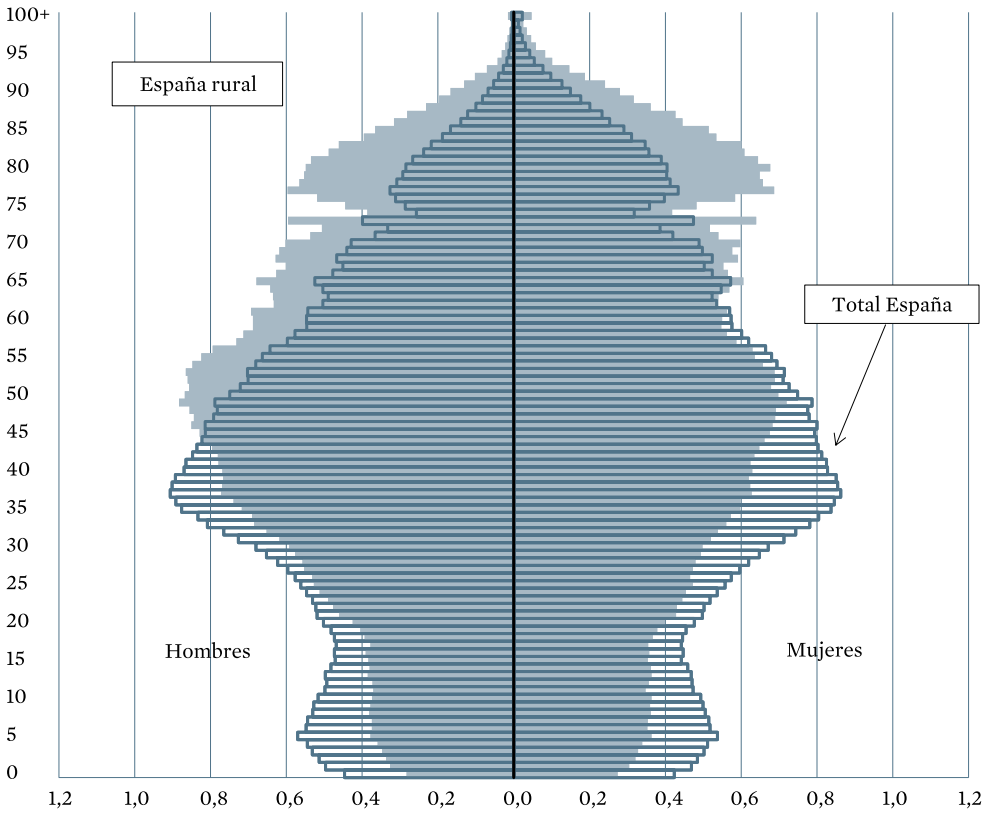
A pesar del envejecimiento de los entornos rurales, la mayor parte de las personas mayores viven en las ciudades, lo que años atrás tuvo su reflejo en el envejecimiento de los centros urbanos paralelo a procesos de segregación por edad alrededor de la periferia de las ciudades, donde se concentraban los más jóvenes y, sobre todo, las familias con niños. Parece que este proceso está revirtiendo de alguna manera, de modo que, mientras la periferia envejece, el centro vuelve a

rejuvenecerse, tanto por la llegada de inmigrantes como por las preferencias de los jóvenes adultos, ya en su mayoría sin hijos. Estas tendencias, relacionadas con los procesos de gentrificación, tienen numerosas implicaciones para las políticas urbanas y de gestión de la diversidad, la movilidad, el urbanismo y las infraestructuras de las ciudades.

Las demandas derivadas de los cambios sociales y demográficos experimentados por la población en España absorben buena parte del gasto público[9] que, tras años de importantes restricciones presupuestarias como consecuencia de la crisis y los requerimientos de la consolidación fiscal, viene aumentando en términos absolutos en la mayoría de las partidas sociales desde 2014 (cuadro III-4).

La inversión en protección social y cohesión social

GRÁFICO III-6. ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN EN 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.

9. Véase capítulo I de esta Memoria.

CUADRO III-4. COHESIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL. GASTO PÚBLICO POR PRINCIPALES FUNCIONES
(En millones de euros)

Grupos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)
Educación	43.336	47.044	49.692	48.492	47.137	43.307	42.081	42.520	44.360	45.303	46.539
Vivienda y servicios comunitarios	9.814	11.807	13.976	7.573	6.063	4.824	4.681	5.174	5.561	4.935	5.117
Protección del medio ambiente	10.764	10.884	11.518	11.358	10.174	9.302	8.621	9.096	9.307	9.335	10.071
Salud	61.238	67.292	72.939	71.080	69.240	64.685	63.307	63.492	66.483	67.716	69.427
Protección social	138.843	153.802	172.845	179.290	180.104	182.728	184.448	183.476	184.340	188.783	193.057

(En porcentaje sobre el PIB)

Grupos	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Educación	4,1	4,1	4,1	4,1	4,0	4,0
Vivienda y servicios comunitarios	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4
Protección del medio ambiente	0,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9
Salud	6,2	6,1	6,2	6,1	6,0	6,0
Protección social	18,0	17,7	17,1	16,9	16,7	16,8

Nota: la función «protección social» según la metodología COFOG comprende las siguientes subfunciones: (1) enfermedad y discapacidad, (2) edad avanzada, (3) supervivientes, (4) familia e hijos, (5) desempleo, (6) vivienda, (7) exclusión social y (8) protección social n.e.p. (gastos de formulación desarrollo y vigilancia, legislación, información documentación y estadísticas de políticas de protección social).
Fuente: MHFP, *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función*, 2013-2017. Datos de gasto en porcentaje del PIB 2018: *Actualización del Programa de Estabilidad 2019*. Reino de España, 2019-2022.

En este contexto, se sigue requiriendo un continuo esfuerzo de mejora de la gestión basada en criterios de racionalidad, eficiencia, equidad, calidad y adecuación a las necesidades sociales. Para ello, se hace cada vez más necesario potenciar los mecanismos de transparencia del gasto y evaluación de las políticas que, como las que se abordan en este capítulo de la Memoria, resultan fundamentales para la cohesión social.

1. Condiciones de vida: visión de conjunto

España viene registrando en los últimos años una mejora continuada de la economía y el empleo que está teniendo su reflejo en la situación social del país, según muestran algunos indicadores, como el aumento de la renta media de los hogares y el descenso, aunque tímido, de la pobreza y la desigualdad social.

Con todo, la mejora de la situación social sigue siendo limitada y alejada de la que tenía España con anterioridad a la crisis económica. Siguen subsistiendo problemas importantes pendientes de resolver y que constatan que la recuperación social en los últimos años de crecimiento económico no está siendo suficiente para garantizar unos niveles de vida dignos al conjunto de la sociedad.

Mejora de la situación económica de los hogares, aunque persiste la vulnerabilidad social

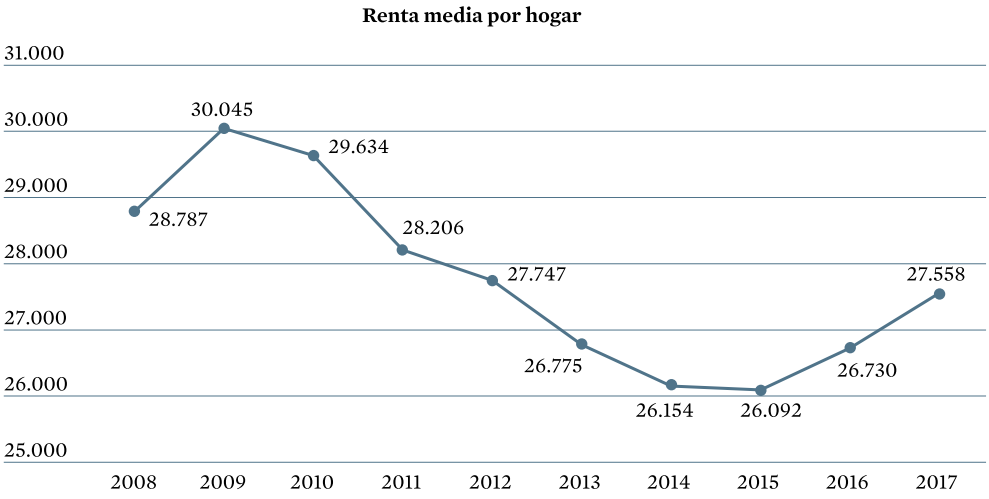
La renta media de los hogares comenzó a crecer en 2015, rompiendo con la tendencia descendente que registraba desde que diera comienzo la crisis, hasta situarse en 27.558 euros en 2016, según muestra la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017 (ECV). Esto supuso un aumento del 3,1 por 100 respecto al año anterior y de hasta el 5,6 por 100 respecto a tres años atrás (gráfico III-7).

Esa mejora de la renta de los hogares se tradujo, a su vez, en un descenso de aquellos que manifestaban tener dificultades para afrontar gastos imprevistos. Un descenso de 0,8 puntos porcentuales en comparación con la ECV de 2016, y de más de 5 puntos porcentuales respecto a la ECV de 2014, cuando se registró el menor nivel de renta de los hogares de la última década. Un dato especialmente positivo es una nueva reducción del número de hogares que no perciben ningún tipo de ingreso, lo que supuso 175.000 hogares menos en esta situación respecto a los peores años de la crisis económica, en los que llegó a afectar a cerca de 800.000.

La vulnerabilidad económica también muestra indicios de mejora si se atiende a la población con ingresos próximos al umbral de pobreza monetaria (8.522 euros anuales por persona, según la ECV de 2017) (recuadro III-2).

El dato más reciente muestra que, tanto el porcentaje de población con ingresos por debajo de dicho umbral (pobreza monetaria), como ligeramente por encima (población económicamente vulnerable), ha descendido respecto al año anterior, situándose en el 22 por 100, y en el 30 por 100, respectivamente. Con todo, se trata de un

GRÁFICO III-7. SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES EN ESPAÑA, 2008-2017
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta. En euros)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, varios años.

RECUADRO III-2. INDICADORES DE POBREZA, VULNERABILIDAD ECONÓMICA Y DESIGUALDAD

- **Riesgo de pobreza monetaria** (habitualmente utilizado cuando se habla de «pobreza» o «riesgo de pobreza»). Porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales equivalentes después de las transferencias sociales. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

  El periodo de referencia de los ingresos es el año anterior al de la encuesta.

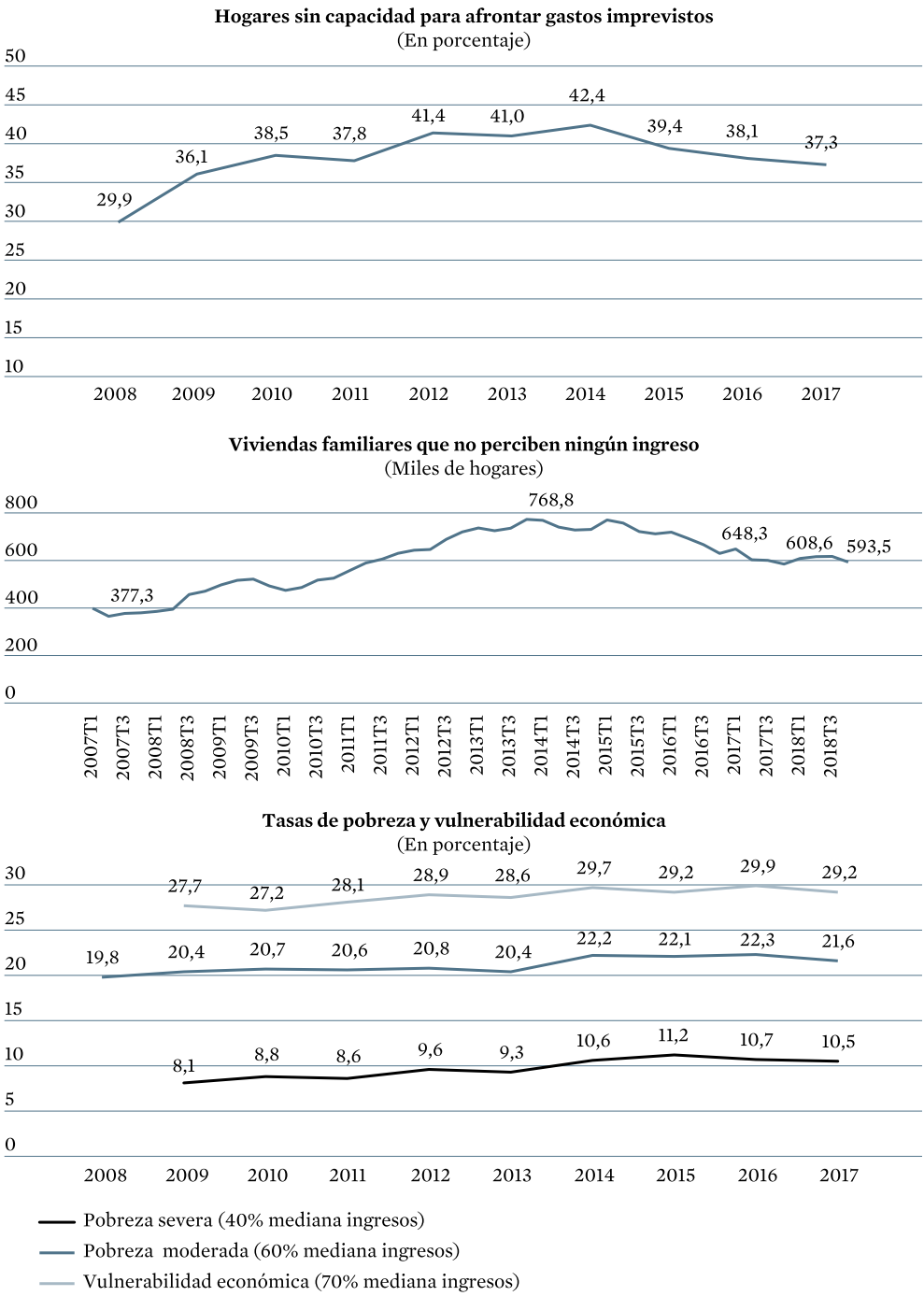
  A título de ejemplo, en la ECV de 2017, el umbral de ingresos que define el riesgo de pobreza monetaria en España en 2016 era de 8.522 euros anuales por persona.
- **Vulnerabilidad económica.** Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 70 por 100 de la mediana de los ingresos anuales equivalentes, después de las transferencias sociales; esto es, con ingresos superiores pero cercanos al umbral de pobreza.
- **Pobreza severa.** Porcentaje de personas que viven en hogares con ingresos inferiores al 40 por 100 de la mediana de los ingresos anuales equivalentes, después de las transferencias sociales.
- **Dificultad para llegar a fin de mes.** Forma parte del grupo de indicadores relativos a la privación material. Es representativo de la capacidad de los hogares para mantener un equilibrio económico-financiero.
- **Viviendas familiares que no perciben ningún ingreso.** Indicador procedente de la Encuesta de Población Activa del INE y que hace referencia a los hogares sin ingresos, ya sea procedentes del trabajo, las pensiones o los subsidios por desempleo.
- **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.
- **Ratio 20/80.** 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 más ingresos con la del 20 por 100 de menores ingresos.
- **Brecha pobreza.** Distancia (en %) de la mediana de los ingresos de la población en situación de pobreza, respecto al umbral de pobreza.

descenso reducido, como el de los años previos, lo que mantiene estos porcentajes de pobreza y vulnerabilidad económica en niveles elevados, y a escasa distancia de sus niveles más altos, registrados en la ECV de 2014, cuando los efectos de la crisis eran más notables (gráfico III-8).

De esta manera, y aunque se percibe cierta mejora en el bienestar económico de los hogares, sus niveles de renta siguen sin alcanzar los que tenían en el periodo precrisis

GRÁFICO III-8. VULNERABILIDAD ECONÓMICA EN ESPAÑA

(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, varios años.

y, lo más importante, no se han eliminado los riesgos de vulnerabilidad social en un volumen elevado de ellos. No en vano, casi un 40 por 100 de hogares manifiesta tener un nivel de renta que le impide hacer frente a gastos imprevistos, cuando antes de la crisis no alcanzaban el 30 por 100, y casi 600.000 no recibe ningún tipo de ingreso, cifra que casi duplica a la de la ECV de 2007. Por otro lado, y a pesar del aumento en la renta bruta de los hogares, la tasa de ahorro de estos se sitúa en mínimos históricos (4,9 por 100 de la renta bruta en 2018, frente al 5,8 por 100 de la última fase expansiva). Esta dinámica implica cierta debilidad financiera de los hogares ante perturbaciones inesperadas[10]. Igualmente preocupantes son los niveles de pobreza monetaria, que se mantienen altos, y en especial los de la pobreza severa, que en los últimos cuatro años se mantiene estable, afectando al 10,5 por 100 de la población (gráfico III-8).

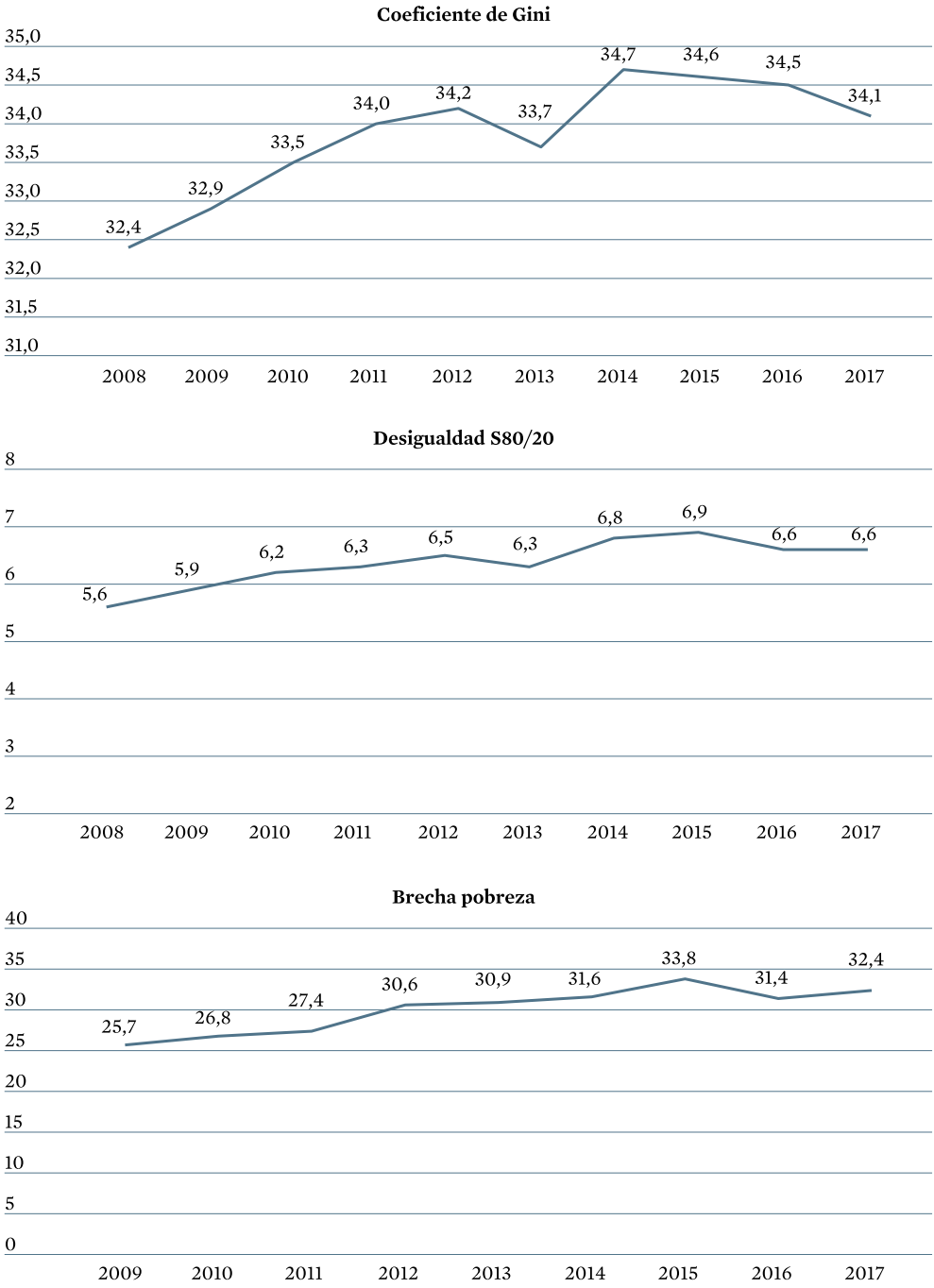
La desigualdad sigue siendo un reto

Uno de los efectos más notorios de la última crisis económica y financiera fueron sus efectos en el aumento de la desigualdad, bastante pronunciado desde que aquella diera comienzo. Así, la ratio 80/20, uno de los indicadores europeos de desigualdad más utilizados en los últimos años, aumentó en España de manera notable (recuadro III-2). Concretamente, la renta del 20 por 100 de la población con mayores ingresos en España pasó de ser 5,6 veces superior a la renta del 20 por 100 de la población con ingresos más bajos en la ECV de 2008, a ser 6,9 veces superior en la ECV de 2015. Se trata de un incremento de 1,3 puntos en apenas cinco años, el mayor y más pronunciado en los últimos años, lo que situó a España a la cabeza de la desigualdad en la Unión Europea. En los años de recuperación se observa un ligero descenso, de tres décimas, situándolo en el 6,6 en la ECV de 2017. Un descenso positivo, puesto que muestra que el crecimiento está logrando reducir los niveles de desigualdad, si bien de manera lenta y reducida. Como también el registrado en otro de los indicadores de desigualdad por excelencia, el coeficiente de Gini (recuadro III-2), que en la ECV de 2017 se sitúa en el 34,1, apenas 0,6 décimas por debajo de su nivel máximo en la crisis, pero 2,3 puntos porcentuales superior al existente en el periodo precrisis (ECV de 2008) (gráfico III-9).

Este limitado resultado en la reducción de la desigualdad está relacionado con la insuficiente recuperación de ingresos de la población en situación de pobreza, que fue la más afectada por la crisis económica. Así, la brecha de pobreza, entendida como la distancia en porcentaje de los niveles de renta de la población en situación de pobreza (tomando en cuenta la mediana de sus ingresos) respecto al umbral de pobreza, se sitúa aún en niveles altos (32,4 por 100) (gráfico III-9). Esto es, en el contexto de recuperación, la mediana de ingresos de la población con rentas más bajas ha mejorado en menor medida de lo que lo ha hecho el umbral de riesgo de pobreza monetaria, lo que es indicativo de que los ingresos de la población en situación de pobreza monetaria mejoran proporcionalmente menos que los del resto de la población.

10. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera,* primavera de 2019.

GRÁFICO III-9. INDICADORES DE DESIGUALDAD EN ESPAÑA
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida; Eurostat, *Income and Living Conditions Survey.*

Esta desigualdad económica de los hogares también se manifiesta en la situación patrimonial de los mismos, siendo los segmentos de población de rentas más bajas los que presentan una mayor vulnerabilidad. Más concretamente, según el Banco de España, la carga de la deuda hipotecaria de estos hogares superaba el 50 por 100 de su renta, mientras que era del 10 por 100 en los hogares de rentas más altas[11].

El crecimiento económico, pues, no está produciendo un descenso, en la misma medida, de la desigualdad social, incurriéndose, por tanto, en riesgo de cronificación de la misma. Algo que ya sucedió en épocas anteriores, como en el periodo comprendido entre mediados de los noventa y 2007, y que se caracterizó por una fuerte expansión económica e intenso crecimiento del empleo que, sin embargo, no se reflejó en un descenso de la desigualdad, que se mantuvo estable. De manera que el retroceso que se produjo a tenor de la crisis económica de comienzos de los noventa se convirtió en permanente, no habiéndose producido mejoras en el periodo expansivo posterior[12].

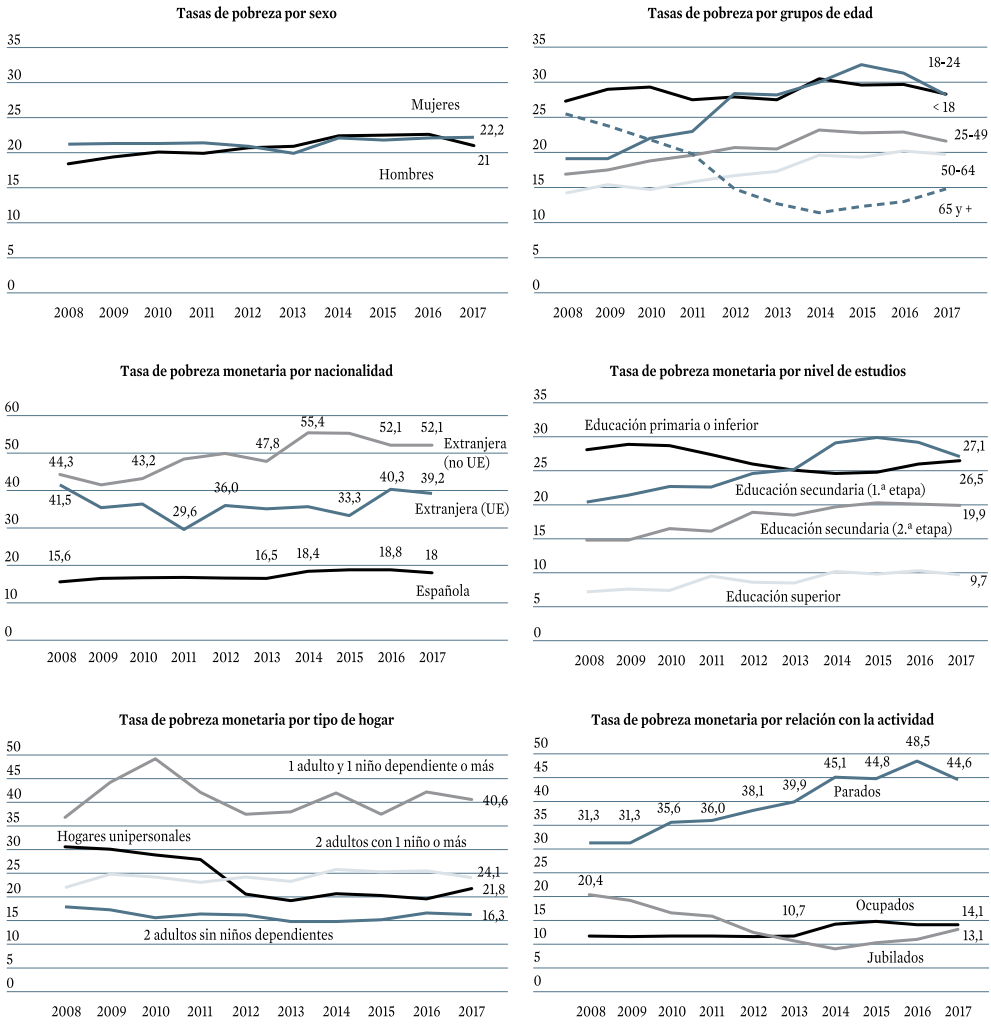
Es importante tener en cuenta que las situaciones de mayor vulnerabilidad económica y social no se distribuyen de manera homogénea en la sociedad, sino que se concentran en determinados grupos poblacionales. Concretamente, la población extranjera, en especial extracomunitarios (52,1 por 100), las personas en situación de desempleo (44,6 por 100), así como en los hogares monoparentales (40,6 por 100). Por edades, el riesgo de pobreza disminuye a medida que aumenta la edad, alcanzando su nivel más elevado entre los menores y jóvenes (en torno al 28 por 100), poniendo de relieve uno de los principales problemas sociales en España, como es la vulnerabilidad de la población infantil y joven. Con todo, la tasa de pobreza de la población de mayor edad ha aumentado en los años de recuperación económica debido a que, si bien sus ingresos (pensiones) se mantienen relativamente constantes, el umbral de pobreza ha subido, como consecuencia del aumento de los ingresos medios de la población y, especialmente, de la población activa, dado el descenso del desempleo (de 7.961 en la ECV de 2014, a 8.522 en la ECV de 2017), lo que ha producido que una mayor proporción de población mayor de 65 años (15 por 100, según la ECV de 2017) se quede por debajo de la línea de pobreza.

Colectivos más afectados por la pobreza en España

En relación al nivel de estudios de la población, los datos muestran que los niveles superiores son un claro inhibidor de la pobreza, en relación con su menor incidencia en el paro y mayor acceso a rentas más altas. En relación al sexo, y dada la mayor incidencia de la recuperación en el empleo masculino, la tasa de pobreza entre las mujeres, que se sitúa en el 22,1 por 100, supera a la de los hombres en 1,1 punto porcentual (gráfico III-10).

11. Banco de España, *Informe de estabiliad financiera,* primavera de 2019.
12. Véase Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos.*

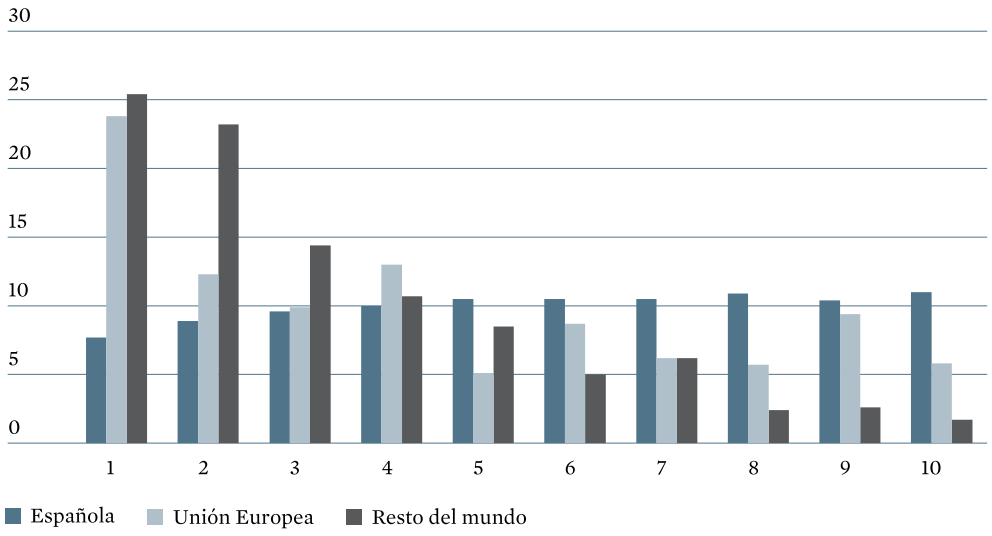
GRÁFICO III-10. PERFILES DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN ESPAÑA
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida.

Los mayores riesgos de pobreza y exclusión social de los extranjeros son consecuencia de su mayor vulnerabilidad en el mercado de trabajo español, tanto en términos salariales como de mayor incidencia del subempleo y el desempleo, tal y como se ha señalado en el Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*. No en vano, su renta media es un 56 por 100 de la de los españoles, estando sobre-representados en los deciles de renta más bajos (gráfico III-11). Ello responde sobre todo a su elevada concentración en ramas de actividad, ocupaciones y categorías profesionales que requieren menos cualificación y registran niveles

GRÁFICO III-11. PERSONAS POR DECIL DE RENTA POR UNIDAD DE CONSUMO Y NACIONALIDAD
(Personas de 16 y más años en porcentaje de cada grupo de nacionalidad)



Fuente: INE. Encuesta de condiciones de vida, 2017.

salariales por debajo de la media; duplicando además su tasa de temporalidad la de los españoles.

Riesgos a largo plazo: la incidencia de la pobreza infantil

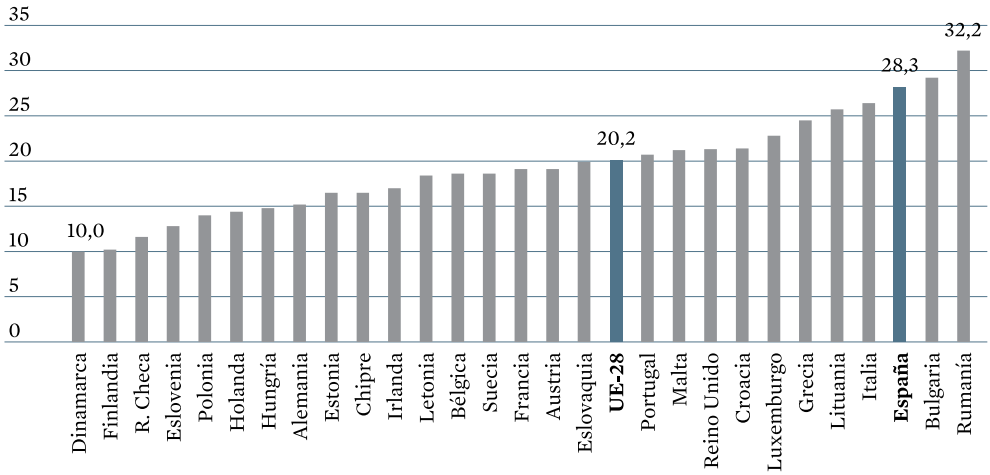
Atendiendo a la pobreza infantil, conviene señalar que sus tasas ya eran elevadas antes de la crisis, y que esta no hizo sino agravarla, hasta alcanzar el 30 por 100, situando a España a la cabeza de la Unión Europea. Era la consecuencia directa de la situación laboral de los padres, en el panorama de fuerte crisis económica y de elevadas tasas de desempleo, junto con la debilidad de los programas de transferencias de rentas a las familias.

La recuperación del empleo de los últimos años se está viendo reflejada en una reducción de los niveles de pobreza infantil que, no obstante, siguen manteniéndose elevados (28,3 por 100), solo superados en el ámbito europeo, y a corta distancia, por Bulgaria y Rumanía (gráfico III-12). Hay que destacar, además, que la incidencia de la pobreza infantil es mucho mayor (el triple) en los hogares de origen inmigrante, en consonancia con su ya referida peor situación económica[13].

Se trata de uno de los datos más preocupantes de la situación actual y de cara al futuro, por los importantes costes que implica la experiencia de la pobreza en edades

13. Según la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, en España, en 2017, casi dos de cada tres menores con dos progenitores nacidos fuera de la Unión Europea están en riesgo de pobreza en España (65,4 por 100), frente al 22 por 100 de los menores en hogares con dos progenitores nacidos en España.

GRÁFICO III-12. POBREZA INFANTIL EN LA UNIÓN EUROPEA
(Población menor de 18 años)



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey.*

tempranas, dado que deja «cicatrices» que se arrastrarán a lo largo de la vida, tanto a nivel laboral, económico y social como en relación a la salud.

En definitiva, si bien los datos recientes muestran cierta mejoría, lo cierto es que, y a pesar de la recuperación económica, en España se mantienen aún niveles elevados de riesgo de pobreza y, lo que es más preocupante, de desigualdad de rentas, con el riesgo de que esta se cronifique si no se adoptan medidas para combatirla[14].

Debilidad de las políticas públicas para reducir la pobreza

Todo ello es reflejo, por un lado, de las desigualdades que persisten en el mercado de trabajo y en la sociedad, incluso en la recuperación, así como, por otro, de la limitada capacidad de las políticas públicas para reducir la pobreza. Así, los niveles de desempleo, aunque han descendido, se mantienen aún altos, junto con el peso del empleo de carácter temporal, estrechamente vinculado a una elevada rotación laboral, inestabilidad de ingresos y menor remuneración total, dando lugar a la dualidad imperante en el mercado de trabajo español, y que no deja de ser una expresión de desigualdad entre trabajadores. Además, si bien es cierto que el sistema de protección social logra reducir la pobreza en un 50 por 100, su capacidad es limitada en comparación con la de otros países del entorno comunitario (cuadro III-5). Una debilidad que se plasma, en especial, a la hora de hacer frente a las situaciones más extremas de vulnerabilidad social de aquellos grupos de población que la padecen con más intensidad y frecuencia.

14. Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España.*

CUADRO III-5. EFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES
(Incluidas las pensiones)

Países	Tasas de pobreza monetaria antes de transferencias sociales (%)	Tasas de pobreza monetaria después de transferencias sociales (%)	Reducción (pp)	Reducción (%)
Letonia	39,9	22,1	17,8	44,6
Estonia	39,2	21,0	18,2	46,4
Lituania	42,3	22,9	19,4	45,9
Malta	37,5	16,7	20,8	55,5
Bulgaria	44,8	23,4	21,4	47,8
Chipre	37,5	15,7	21,8	58,1
Croacia	43,2	20,0	23,2	53,7
España	**45,0**	**21,6**	**23,4**	**52,0**
Rumanía	47,5	23,6	23,9	50,3
Holanda	37,9	13,2	24,7	65,2
Eslovaquia	37,4	12,4	25,0	66,8
Italia	45,4	20,3	25,1	55,3
Alemania	42,1	16,1	26,0	61,8
R. Checa	35,2	9,1	26,1	74,1
Reino Unido	43,1	17,0	26,1	60,6
UE-28	**43,8**	**16,9**	**26,9**	**61,4**
Portugal	45,2	18,3	26,9	59,5
Irlanda	42,6	15,6	27,0	63,4
Bélgica	43,8	15,9	27,9	63,7
Dinamarca	40,5	12,4	28,1	69,4
Eslovenia	41,5	13,3	28,2	68,0
Luxemburgo	47,0	18,7	28,3	60,2
Suecia	44,3	15,8	28,5	64,3
Polonia	43,6	15,0	28,6	65,6
Austria	43,4	14,4	29,0	66,8
Grecia	50,8	20,2	30,6	60,2
Francia	45,4	13,3	32,1	70,7
Finlandia	43,7	11,5	32,2	73,7
Hungría	46,7	13,4	33,3	71,3

Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey.*

A este respecto, la Comisión Europea, en su *Informe sobre España 2019,* advierte de la necesidad de que los efectos positivos de la recuperación económica lleguen a todos los grupos[15]. Además, califica de situación crítica los elevados niveles de desigualdad y de abandono escolar temprano, y mantiene en observación el nivel de

15. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019,* SWD (2019) 1008 final.

renta disponible de los hogares, así como la tasa de pobreza y el impacto de las transferencias sociales para reducirla (cuadro III-6). También la Comisión, además de otros organismos internacionales, ha llamado la atención sobre el elevado nivel de pobreza infantil en España[16].

A partir de este diagnóstico, basado en los indicadores del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales, la Comisión realizó un conjunto de recomendaciones a España, en el marco del semestre europeo, dirigidas a mejorar algunos aspectos de las políticas sociales. Concretamente se recomienda: 1) la colaboración entre los servicios sociales y de empleo para apoyar eficazmente a los demandantes de empleo, en particular a través de una mejor cooperación con los empresarios, y 2) mejorar y reforzar los sistemas de renta mínima garantizada autonómicos, supliendo las lagunas de cobertura existentes, simplificándolos, y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los mismos[17].

CUADRO III-6. INDICADORES DEL PILAR SOCIAL EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: SITUACIÓN DE ESPAÑA

Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (% población entre 18 y 24 años)	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	Situación crítica
	Riesgo de pobreza y exclusión (en %)	A observar
	Ni en formación ni trabajando (Neets) (% población entre 15 y 24 años)	A observar
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (% población entre 20 y 64 años)	Situación crítica
	Tasa de desempleo (% población entre 15 y 74 años)	Insuficiente pero mejorando
	Tasa de desempleo de larga duración (% población entre 15 y 74 años)	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta bruta per cápita disponible de los hogares	A observar
	Salarios netos de un trabajador con empleo a tiempo completo (promedio anual)	En el promedio
Protección e inclusión social	Impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza	A observar
	Población 0-3 años escolarizada	Por encima del promedio
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas	Por encima del promedio
	Nivel de competencias digitales de la población	En el promedio

Fuente: Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, SWD (2019) 1008 final.

16. Para un resumen sobre las recomendaciones de organismos internacionales para combatir la pobreza infantil en España, véase: Alto Comisionado para la lucha contra la Pobreza Infantil, *Recomendaciones de organismos internacionales ante la situación de la infancia desfavorecida en España,* febrero de 2019.
17. Recomendación del Consejo relativa al PNR de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, COM (2018) 408/3.

La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

Aun así, en España se han producido recientemente algunas novedades en las políticas para combatir la pobreza que conviene señalar. Por un lado, la creación en 2018 del Alto Comisionado para la lucha contra la pobreza infantil[18], encargado de la coordinación de actuaciones dirigidas a combatir la pobreza de la población de menor edad. Además, y con la colaboración de dicho Comisionado, se ha aprobado la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, en marzo de 2019. Con ella se da continuidad al Plan Nacional de Inclusión Social (el último fue para el periodo 2013-2016)[19] y se trata de dar una cobertura más visible, integrada y coordinada, a las necesidades de la ciudadanía y especialmente a los colectivos vulnerables en situación de pobreza o exclusión, siendo un eje fundamental de la misma abordar la pobreza infantil[20]. Con ella se trata, además, de contribuir a impulsar en España los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

La Estrategia establece cuatro metas estratégicas que serán las líneas de actuación sobre las que se desarrollarán los planes operativos anuales, que fijarán medidas concretas, la asignación presupuestaria y las entidades responsables de cada una de las tareas descritas en la estrategia (recuadro III-3).

Conviene destacar, asimismo, la aprobación, en abril de 2019, del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo que, entre sus medidas de protección social, establece, con carácter específico para combatir la pobreza infantil, el incremento de la cuantía de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social (no contributiva)[21]. Asimismo, y con carácter más específico, también se ha aprobado una norma dirigida a establecer condiciones más ventajosas, en materia de comisiones bancarias, para las cuentas de las personas en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión financiera[22].

Estas medidas suponen un intento por combatir las situaciones de vulnerabilidad social y desigualdad en España, si bien habrá que estar pendiente de su desarrollo y aplicación en términos de alcance y eficacia, para lo cual habrá que ver, además, su engranaje con otras medidas sociales de carácter general en el ámbito del mercado de trabajo, política de rentas, educativas y sanitarias.

18. Real Decreto 419/2018, de 18 de junio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.
19. La obligación por parte de los Estados miembros de presentar los planes nacionales de inclusión social en el marco del Marco Abierto de Coordinación decayó, quedando desde ese momento integrados en Planes Nacionales de Reformas.
20. El CES, en su Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España,* ya daba cuenta de la necesidad de fortalecer las iniciativas de lucha contra la pobreza mediante la creación de una estrategia nacional que implicara a todos los departamentos y niveles administrativos.
21. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Sobre su contenido, véase apartado 6.2 de este capítulo.
22. Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera.

RECUADRO III-3. ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL, 2019-2023

Primera meta. Combatir la pobreza

Para ello tiene como objetivo crear un sistema de ingresos mínimos que permita vivir con dignidad y favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares.

Segunda meta. Inversión social en las personas

Se desglosa en dos objetivos:

1. Educación equitativa e inclusiva.
2. Atención prioritaria en formación y empleo a grupos vulnerables.

Tercera meta. Consolidar un sistema de servicios públicos

Servicios sanitarios, educativos y sociales, universales y de calidad, que acompañen y protejan a las personas a lo largo de su ciclo vital y profundicen en combatir las desigualdades. En particular, uno de los objetivos de la estrategia es que las personas puedan hacer frente al coste de la vivienda sin que este condicione su vida y la satisfacción de sus necesidades más básicas.

Se contribuirá a mejorar la situación de familias como las monomarentales, las personas que hayan sufrido una ejecución hipotecaria, que estén en situación de desempleo o que hayan agotado todas las prestaciones, así como las personas sin hogar.

Cuarta meta. Eficacia y eficiencia de las políticas

Establece los siguientes objetivos:

1. Ordenación del sistema y la coordinación de los servicios, políticas y prestaciones, en favor de personas en situación de pobreza y exclusión social.
2. Coordinación y cooperación territorial y eficiencia del conjunto del sistema, así como con la Unión Europea.
3. Colaboración y participación de todos los actores implicados en las políticas de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social.
4. Crear sistemas coordinados y transparentes de gestión de la información y el conocimiento, que den respuestas innovadoras a las necesidades sociales.

2. La educación en España

2.1. PRINCIPALES RETOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

El reto de la sostenibilidad, la introducción de nuevas tecnologías y la adaptación a la globalización están generando nuevos desafíos y oportunidades a los sistemas

educativos y formativos a nivel mundial. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contempla entre sus objetivos el garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

En medio del debate sobre el futuro de la Unión Europea, la educación y la cultura se revelan como piezas clave no solo de su estrategia de crecimiento inteligente, inclusivo e integrador, sino de la propia identidad europea, la promoción de la ciudadanía activa y los valores comunes. No en vano, la dimensión social de la educación se recoge en el primer principio del Pilar Europeo de Derechos Sociales. En este contexto, del que España forma parte, desde las instituciones europeas durante 2018 se ha querido impulsar una Agenda Europea más ambiciosa en esta materia, procurando avanzar hacia una visión compartida del Espacio Europeo de Educación que ampliaría los objetivos de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020 (EEFE 2020), y cuya creación tendría lugar a más tardar en 2025. En su contribución a la Cumbre de Gotemburgo de finales de 2017, la Comisión Europea[23] concreta el núcleo de esa agenda común que, de aquí a 2025, debería hacer que la movilidad por motivos de aprendizaje sea una realidad para todos; eliminar obstáculos al reconocimiento de cualificaciones, tanto a nivel escolar como de enseñanza superior; modernizar el desarrollo de los planes de estudios; impulsar el aprendizaje de idiomas; crear universidades europeas de primer nivel que puedan trabajar conjuntamente sin trabas a través de las fronteras; mejorar la educación, la formación y el aprendizaje permanente; impulsar la innovación en la educación en la era digital; dar más apoyo a los profesores, así como preservar el patrimonio cultural y fomentar un sentimiento de identidad y cultura europeas.

La educación y la cultura, claves para el futuro de la Unión Europea

La Comisión observa que los Estados miembros ya invierten, por término medio, casi el 5 por 100 del PIB en sus sistemas educativos, si bien existen importantes diferencias entre ellos. Por ello, trabajar para hacer de Europa un continente de excelencia exigirá aumentar la inversión en educación en algunos Estados miembros, acortando la diferencia con la media de la Unión Europea. En todo caso, aunque no todos los aspectos requieren nueva financiación, para que esta ambiciosa agenda común sea creíble, la Unión Europea tendrá que implicarse en una inversión proporcionada centrada en los ciudadanos, puesto que ayudar a los jóvenes a adquirir experiencia en otro Estado miembro, entre otras iniciativas que se pretenden impulsar, necesitará una financiación considerable. En este sentido, cabe recordar la importancia de las negociaciones actualmente en curso sobre la financiación y el diseño de la futura Política de Cohesión[24].

23. COM (2017) 673 final, *Reforzar la identidad europea mediante la Educación y la Cultura,* de 14 de noviembre.
24. COM (2018) 321 final, *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027.* Véase capítulo I de esta Memoria, apartado 3.10.

Por su parte, a mediados de 2018 el Consejo Europeo profundizaba en esta nueva visión del Espacio Europeo de Educación y, entre otras consideraciones,[25] instaba a tomar medidas para reforzar y ampliar la participación en el programa Erasmus+ como iniciativa emblemática de la Unión; subrayaba la importancia de las capacidades digitales, el apoyo al uso pedagógico e innovador de las tecnologías digitales y la alfabetización mediática de todos los europeos; recordaba los retos específicos que afronta el sector de la educación superior, apoyando el surgimiento de «Universidades Europeas». Apuntaba, asimismo, a la importancia del desarrollo de competencias lingüísticas y la calidad y eficiencia en su aprendizaje y enseñanza, destacando también la importancia de fomentar el reconocimiento de las cualificaciones, dada su contribución a la movilidad sin trabas de los estudiantes.

Durante 2018 se aprobaron varias iniciativas que vienen a dar impulso a algunos de estos objetivos, entre las que cabe mencionar el Marco europeo para la formación de aprendices[26] junto con otras recomendaciones dirigidas a mejorar la movilidad para el aprendizaje en Europa, ya sea con el fin favorecer la transparencia y la comprensión de las capacidades y cualificaciones[27], o de la mejora de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas[28].

Oportunidades y retos educativos de España en perspectiva comparada europea

Con respecto a los indicadores de la Estrategia Europea 2020 en educación y formación, nuestro país está bien situado en cuanto a su elevada tasa de matriculación en educación infantil y de graduados en educación terciaria. Sin embargo, sigue presentando una elevada frecuencia de Abandono Escolar Temprano (AET), peores resultados de inserción laboral de los jóvenes, así como un nivel de gasto público en educación inferior a la media europea (cuadro III-7). Los principales retos para España consisten en aumentar el nivel de cualificación de su población adulta y sus niveles de competencias en todos los niveles educativos, así como reducir las altas tasas de AET (17,9 por 100 en 2018), lo que requerirá mayores esfuerzos en orden a mejorar la calidad del sistema educativo y de aprendizaje permanente, fomentando la participación

25. Conclusiones del Consejo sobre la adquisición de una visión del Espacio Europeo de Educación, adoptadas en su sesión de 22 de mayo de 2018. SOC 253.
26. Recomendación del Consejo, de 15 de marzo de 2018, relativa al *Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz* (2018/C 153/01).
27. Directiva (UE) 2018/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.
Decisión (UE) 2018/646 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de abril de 2018, relativa a un marco común para prestar mejores servicios en materia de capacidades y cualificaciones (Europass), y por la que se deroga la Decisión núm. 2241/2004/CE.
Recomendación del Consejo de 26 de noviembre de 2018, relativa a la promoción del reconocimiento mutuo automático de las cualificaciones de educación superior y de educación secundaria postobligatoria, y de los resultados de los periodos de aprendizaje en el extranjero (2018/C 444/01).
28. Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a un enfoque global de la enseñanza y el aprendizaje de idiomas, SWD (2018) 174 final.

CUADRO III-7. PRINCIPALES INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN, 2017 Y 2018
(En porcentaje)

		España		UE-28	
Indicadores ET 2020		**2017**	**2018**	**2017**	**2018**
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación		18,3	17,9	10,6	10,6
Participación de los adultos en actividades educativas		9,9		10,9	
Jóvenes de 30-34 años con estudios terciarios		41,2	42,4	39,9	40,7
Educación infantil y atención a la infancia** (desde los 4 años hasta la edad de inicio de escolaridad obligatoria)		97,3		95,6	
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), postsecundaria no terciaria(2) y terciaria(3). Niveles 3 a 8 de la CINE (total)	71,9		80,2	
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 postsecundaria no terciaria(2). Niveles 3 a 4 de la CINE(1)	57,9		74,1	
	Educación terciaria. Niveles 5 a 8 de la CINE(3)	76,6		84,9	
Gasto público en educación como porcentaje del PIB**		4,0		4,7	

* 2015.
** Los datos de gasto y los de educación infantil y atención a la primera infancia corresponden a los años 2015 y 2016.
(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 2018,* España.

de los adultos en el mismo. No hay que olvidar, además, que el progreso en estos ámbitos redundaría en mejoras de la productividad de los trabajadores y aumentaría su resistencia ante el impacto de los avances tecnológicos.

Los avances en la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente[29] son muy limitados, apenas un 10 por 100 de la población (cuadro III-7). Se trata de un problema que afecta a más países de la Unión Europea, que se ha propuesto el objetivo de alcanzar al menos el 25 por 100 de participación de la población de 25 a 64 años para 2025. El nivel más alto de participación se da en los países escandinavos, donde cerca del 30 por 100 de la población adulta participa en actividades de aprendizaje, muy por encima de la media de la UE-28 (10,9 por 100).

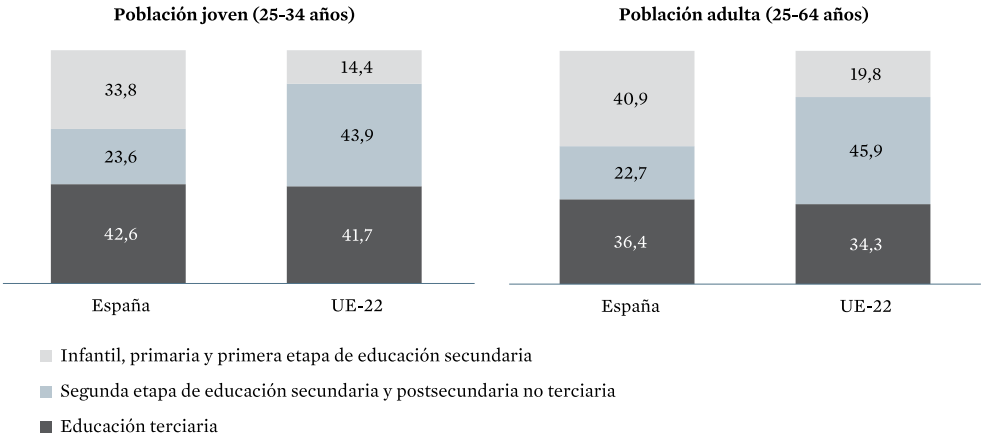
29. El aprendizaje permanente o el aprendizaje a lo largo de la vida comprende las actividades de educación formal, no formal e informal

En España persiste una importante polarización del nivel educativo de la población, de modo que, si bien la proporción de titulados superiores es algo superior a la media de la Unión Europea, tanto entre la población joven como adulta, es todavía muy elevado el peso de la población con nivel educativo bajo. Esta concentración en los extremos refleja el escaso peso comparado de la población con niveles formativos intermedios, en los que se agrupan tanto los bachilleres como los estudios profesionales de formación profesional (gráfico III-13).

Además, la población con peor nivel educativo es también la que menos participa en actividades de aprendizaje permanente, mostrando también peores resultados en competencias básicas, según el PIACC de la OCDE. Esta circunstancia se puede abordar tanto desde el sistema educativo como desde los lugares de trabajo. En el terreno educativo, el 3,5 por 100 de la población con menor nivel educativo participaba en programas de enseñanza de adultos, algo por debajo de la media de la Unión Europea[30]. Algunas herramientas clave para favorecer el aprendizaje de adultos desde el sistema educativo son el aprendizaje a distancia, los programas modulares, las calificaciones basadas en créditos, las vías flexibles, y una mejora en la evaluación y el reconocimiento del aprendizaje anterior no formal e informal.

Desde el ámbito laboral, según un estudio de la OCDE[31], los adultos españoles poco cualificados se encuentran entre los menos propensos a recibir capacitación relacionada con el trabajo, lo que puede ser explicado, en parte, por la asociación existente entre la inestabilidad en el empleo y una menor inversión por parte de trabajadores

GRÁFICO III-13. NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO POR LA POBLACIÓN ADULTA Y JOVEN, 2017
(Porcentaje)



Fuente: Panorama de la educación 2018, OCDE.

30. Comisión Europea (2018), *Draft Joint Employment Report: Accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2018.*
31. OCDE, *Education Policy Outlook, Spain,* septiembre de 2018.

y empleadores para mejorar su desempeño laboral. Además, la brecha en las competencias lingüísticas entre adultos mayores y jóvenes en España se encuentra entre las más amplias de la OCDE, lo que probablemente refleja mejoras en el sistema educativo, así como un bajo uso y desarrollo de estas habilidades en el lugar de trabajo.

Una gran parte del empleo en España se genera en las pequeñas empresas, que tienen menos probabilidades de invertir en el desarrollo de habilidades de los trabajadores (solo el 26 por 100 de este tipo de empresas en España capacitan a sus trabajadores, en comparación con el 93 por 100 de las grandes firmas), por lo que aumentar su mayor participación es uno de los retos a los que se enfrenta España en esta cuestión.

Por tanto, resulta crucial la mejora de las competencias de la población que está trabajando, aumentando la calidad y la efectividad de la formación para el empleo. A pesar de esta situación, el Plan estratégico de aprendizaje a lo largo de la vida, 2014-2020 no ha sido evaluado. Además, persisten importantes problemas de eficacia en la ejecución del gasto público en formación para el empleo, que en 2018 comenzó a aumentar tras varios años de reducción[32].Unido a lo anterior, está pendiente la implementación del marco español de cualificaciones (MECU), por el que se pretende asignar a los niveles del MECU las cualificaciones que proceden de la educación formal y, posteriormente, la asignación de cualificaciones relacionadas con la validación del aprendizaje no formal e informal, que se prevé más complicada.

Alta inadecuación de las cualificaciones y considerables desequilibrios en las capacidades

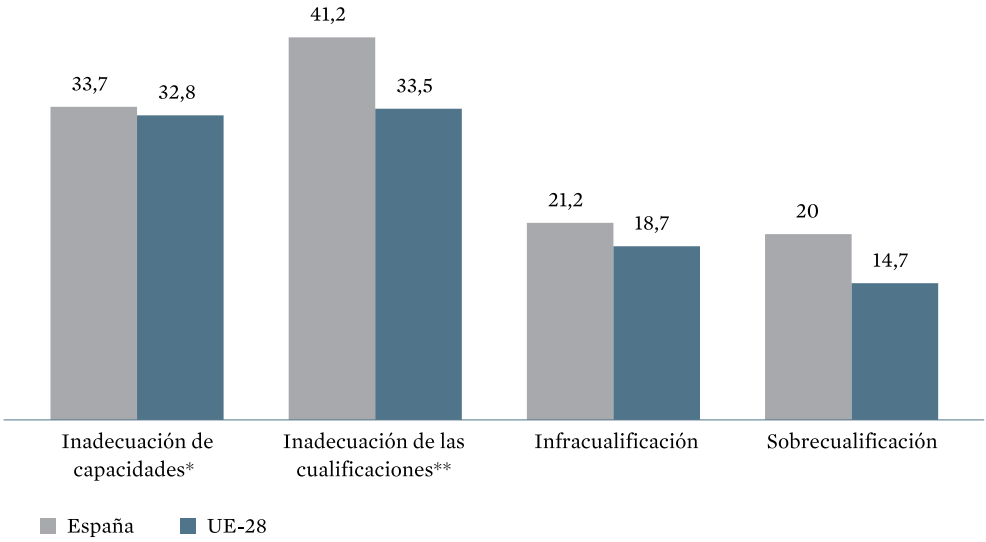
En 2015, en España el 41,2 por 100 de la población se encuentra trabajando en puestos inadecuados, desde el punto de vista de las cualificaciones adquiridas[33], mientras que en la Unión Europea, esa proporción es del 33,5 por 100.

La inadecuación en España es superior porque el diferencial con Europa es mayor en el caso de la sobrecualificación (gráfico III-14), mientras que la proporción de trabajadores infracualificados es similar. Además, en España un 33,7 por 100 ocupaba puestos de trabajo inadecuados[34]; es decir, trabajaba en un ámbito distinto del de sus estudios, proporción que es similar a la de los trabajadores europeos.

Un reciente informe de la OCDE[35] ha sugerido una serie de medidas para evitar la inadecuación de las capacidades, que aborden la inversión y el desarrollo de capacidades para las personas y los empresarios. Entre las que inciden en el ámbito de la

32. Véase capítulo II de esta Memoria, apartado 1.3, *Política de empleo*.
33. El conjunto de datos utiliza la siguiente definición de «inadecuación»: la inadecuación de la cualificación surge cuando la titulación académica de los trabajadores es superior o inferior a la requerida por su trabajo. Si su nivel educativo es superior al exigido por el trabajo, se considera que los trabajadores están sobrecualificados; si se verifica la situación contraria, se considera que están infracualificados.
34. La inadecuación del ámbito de estudios surge cuando los trabajadores están en un ámbito distinto del de su especialización.
35. OECD (2017), *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators, Getting Skills Right*.

GRÁFICO III-14. INADECUACIÓN(1) EN EL ÁMBITO DE ESTUDIO Y LAS CUALIFICACIONES, 2015



(1) El indicador se basa en la encuesta de población activa de la Unión Europea. En la media de la Unión Europea faltan los datos de algunos países.
Fuente: OCDE, *Getting Skills Right: Skills for Jobs Indicators, Getting Skills,* 2017.

empresa cabe mencionar el aprendizaje en el propio trabajo, la implicación de los empresarios en la formación profesional dual superior, el estímulo a participar en el diseño del currículo, y el ofrecimiento de incentivos financieros para promover los programas de aprendizaje.

Desde el ámbito educativo, dicho informe señala la importancia de la orientación durante la educación secundaria que proporcione una información completa, crítica y actualizada para ayudar a los estudiantes y sus familias a tomar decisiones sobre la educación y competencias en las que debería invertir. En opinión de la OCDE, se debería desarrollar una estrategia nacional de orientación en este nivel, donde se unifiquen las informaciones existentes sobre las necesidades educativas y formativas en cada nivel educativo, y mejorar el uso de los datos de las necesidades de habilidades en la formulación de políticas. También se debería asegurar la calidad y relevancia de la educación superior, para promover una respuesta más sólida a las necesidades del tejido productivo. Respecto al importante reto del aprendizaje a lo largo de la vida (ALV) para España, dados los bajos niveles educativos y de competencias de la población adulta, propone que la educación para adultos sea más flexible para alentar una mayor participación, pudiéndose ofrecer fuera del sistema de educación formal, o en un formato compatible con horarios de trabajo.

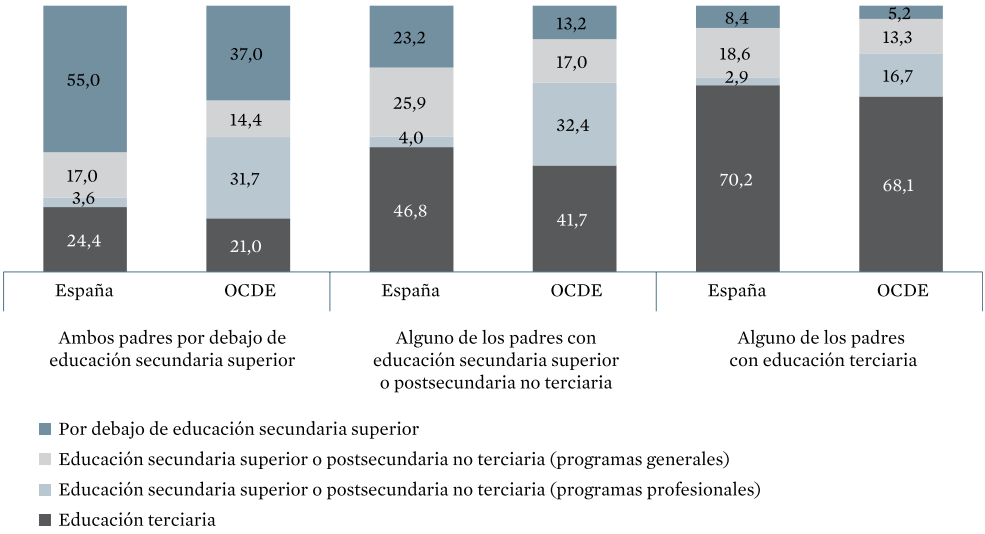
Unido a lo anterior, en 2018 España ha recibido una recomendación específica por país en el contexto del Semestre Europeo, para «aumentar la cooperación entre el

ámbito académico y la empresa, con vistas a mitigar la actual inadecuación de las cualificaciones»[36].

El importante papel de la educación en la reducción o perpetuación de las desigualdades sociales se refleja en la evolución intergeneracional del nivel de educación de la población. En España, permanecen en niveles educativos por debajo de educación secundaria superior el 55 por 100 de los adultos cuyos padres tampoco superaron ese nivel; una proporción bastante por encima de la media de la OCDE (37 por 100) (gráfico III-15). En cambio, la misma fuente refleja el avance en términos de movilidad intergeneracional que representa el que casi una cuarta parte de ellos consiguen titular en educación terciaria en España, frente al 21 por 100 de la OCDE. Las mayores diferencias se encuentran en los porcentajes de los titulados en programas profesionales de educación secundaria superior, resultando muy inferiores en todos los casos los de España, y especialmente en los programas profesionales, por lo que equilibrar el porcentaje de adultos con titulación en estos programas mejoraría la movilidad educativa intergeneracional.

La movilidad educativa intergeneracional

GRÁFICO III-15. MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL. ESPAÑA Y OCDE, 2015
(Porcentajes relativos al nivel de estudios entre adultos de 25-54 años, según estudios de los padres)



Fuente: *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE de 2018. Informe Español.*

36. Consejo de la Unión Europea. Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España. Bruselas, 15 de junio de 2018.

Invertir en educación y mejorar la eficacia del gasto

Invertir en educación es un interés compartido por todos los países, ya que se trata de un motor de empleo, de crecimiento económico y mejora del bienestar, que reporta dividendos tanto a las personas como al erario público[37]. Mejorar la adecuación entre necesidades y recursos supone un reto para todos los sistemas educativos del mundo, en un contexto en que avanzar en la calidad y la equidad del rendimiento educativo resulta fundamental para el crecimiento sostenible y la competitividad de los países. Sin embargo, el nivel de gasto no siempre es representativo de los resultados de los sistemas, cuyo éxito depende de otros muchos factores. El sistema educativo español afronta retos de importante magnitud con un nivel de gasto público (4 por 100 del PIB) algo inferior al promedio de la Unión Europea (alrededor del 5 por 100) y un nivel de gasto privado considerablemente mayor, sobre todo en los niveles universitarios, siendo patente la necesidad de avanzar en mejorar el enfoque y la mayor eficacia del gasto.

Según los últimos datos comparados de la OCDE, en 2015 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[38]. 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.

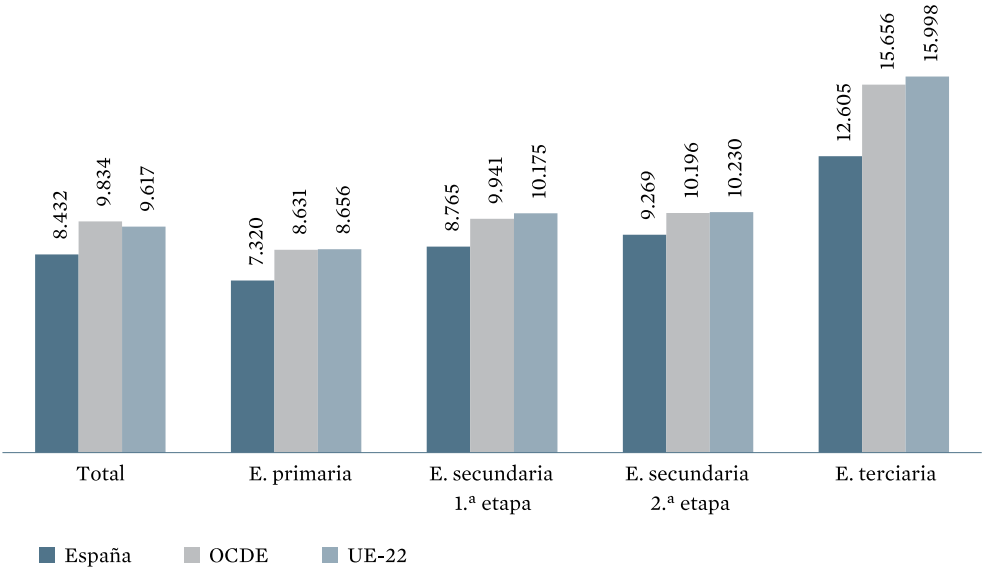
El gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) fue en España, en 2015, de 8.432 dólares frente al promedio de la UE-22 (9.617 dólares) y OCDE (9.834 dólares). Además, en todos los casos, el gasto total por alumno aumenta con la etapa educativa, aunque en todas las etapas educativas el gasto por alumno en España es inferior (gráfico III-16). Los datos sobre el gasto anual (público y privado) por alumno en relación al PIB per cápita[39], muestran que en 2015 España tuvo un gasto anual por alumno en instituciones educativas (públicas, concertadas y privadas) del 21 por 100 en primaria, 25,9 por 100 en secundaria, y del 36,2 por 100 en terciaria, en relación al PIB por habitante, similar al nivel de los promedios de la UE-22 (21,6, 25,2 y 38,4 por 100) y de la OCDE (21,7, 25,0 y 38,5 por 100).

España tiene margen para aumentar la eficiencia del gasto en educación

En el nivel universitario, el gasto público en España es similar al de los países de su entorno, a pesar de que el incremento del mismo ha sido menor que en los niveles no universitarios. Sin embargo, según la OCDE, queda margen para aumentar la eficiencia en el gasto en educación superior, pues por ejemplo este organismo ha estimado que el costo de la

37. Comisión Europea, COM (2017) 673 final, *op. cit.*
38. Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Letonia, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia y Reino Unido.
39. Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2018.*

GRÁFICO III-16. GASTO TOTAL* ANUAL POR ALUMNO EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS**, 2015
(En dólares equivalentes convertidos según la paridad del poder adquisitivo –PIB–, por nivel de educación, basada en unidades equivalentes a tiempo completo)



* Gasto público y privado.
** Instituciones públicas y privadas.
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2018.*

repetición de grado fue igual a casi el 8 por 100 del gasto total en educación primaria y secundaria en 2015. Además, considera que vincular los fondos que reciben las universidades de las comunidades autónomas con los resultados deseados de manera más efectiva brinda a estas instituciones incentivos para perseguir objetivos públicos[40]. Por otro lado, también en los niveles no universitarios sería deseable reducir las repeticiones de cursos en orden a mejorar la eficiencia del gasto en este nivel.

El reparto público-privado de la financiación de la educación en España respecto a la UE-22 y la OCDE

En 2015 la financiación principal de las instituciones educativas de los países miembros de la OCDE para todas las etapas educativas obligatorias tiene origen público, aunque el peso de la financiación privada en el caso de la educación terciaria es importante[41]. En comparación con los promedios de la UE-22 y la OCDE, en España el peso de la financiación privada en el caso de la educación terciaria es más alto. Además, a diferencia de la UE-22 y de la OCDE, la financiación que proviene de los hogares es superior mientras que la que proviene de otras entidades privadas es inferior. La financiación

40. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain,* 2018.
41. Las variaciones entre países son significativas para todas las etapas educativas.

CUADRO III-8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS, 2015
(Distribución de la financiación pública y privada de las instituciones educativas después de las transferencias de origen público, por nivel educativo. En porcentaje)

Nivel educativo	Origen del gasto	España	OCDE	UE-22
Educación primaria, secundaria y postsecundaria no terciaria	Público	86	91	92
	Privado: hogares	13	8	6
	Privado: otras entidades	1	2	1
Educación terciaria	Público	68	69	78
	Privado: hogares	29	22	15
	Privado: otras entidades	3	9	8
De educación primaria a educación terciaria	Público	81	84	89
	Privado: hogares	17	12	8
	Privado: otras entidades	2	4	3

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2018*.

principal de la educación no terciaria es de origen público, aunque España presenta un nivel de financiación pública ligeramente inferior a los promedios internacionales, mientras que la financiación que proviene de los hogares para estos niveles educativos se encuentra por encima. En conjunto, el gasto medio de los hogares españoles en todos los niveles educativos en 2015 duplicaba al efectuado por los hogares en la UE-22[42].

2.2. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL SISTEMA EDUCATIVO EN SU CONJUNTO

Recuperación del gasto público en educación en España

Siguiendo la tendencia al aumento iniciada en 2015, el gasto público en educación en 2018 alcanzó los 51.275 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 3,4 por 100 respecto al año anterior. Entre 2013 y 2017 el gasto en educación se incrementó un 10,6 por 100[43]. En ese último año la mayoría del gasto público lo realizan las comunidades autónomas (91,3 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 34,3 por 100 del total de gasto público en educación; la ESO, bachillerato, formación profesional y educación especial, el régimen especial representa el 29,6 por 100, la educación universitaria el 19,9 por 100, mientras que las becas y ayudas al estudio alcanzan el 4,4 por 100.

Las principales partidas del gasto público en 2017 son el gasto de personal (68,8 por 100), las transferencias corrientes (20,1 por 100), que incluye los conciertos y

42. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain,* septiembre de 2018.
43. Ministerio de Hacienda, *Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función* (elaborado con las últimas series disponibles a 27 de noviembre de 2018).

subvenciones a centros de titularidad privada (12,5 por 100), y los gastos de capital (4,5 por 100). Respecto a la evolución en los últimos años, destaca el aumento de peso del gasto de personal (en 2012 suponía un 59,6 por 100) por el gasto en conciertos y subvenciones, que mantuvo en 2017 la senda alcista iniciada en 2013, aumentando un 2 por 100 respecto al año anterior, mientras que el gasto en becas y ayudas al estudio ha subido un 7,4 por 100 respecto al año anterior. El gasto público dedicado a las enseñanzas no universitarias ha aumentado un 3,6 por 100 y el de las universitarias un 3,2 por 100 (gráfico III-17).

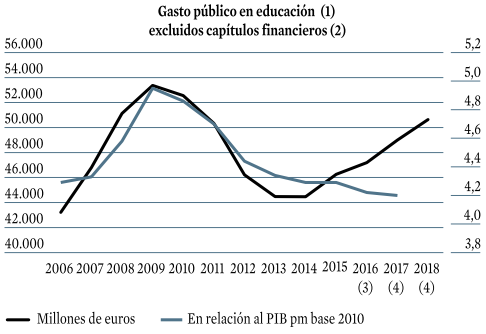
Por otro lado, independientemente de la fuente utilizada y, por tanto, los conceptos de gasto incluidos en cada indicador, los gastos en educación en que incurren las familias españolas se han incrementado en los últimos años. Así, los desembolsos de las familias en 2016 en servicios educativos a centros, academias y clases particulares siguen la tendencia al aumento iniciada en 2009[44] (gráfico III-17), y también el gasto que destinan a actividades extracurriculares y clases complementarias (34 por 100 entre 2009 y 2015[45]). El aumento de este último tipo de gasto puede repercutir negativamente en la equidad educativa[46], y esta situación, según la Comisión[47], puede ser problemática para las familias con renta baja, especialmente teniendo en cuenta el bajo nivel general de ayuda a la renta que perciben.

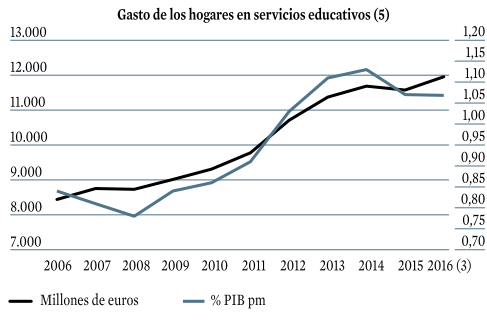
En el curso 2017-2018 el sistema educativo español contaba con 10,8 millones de alumnos[48]. De ellos, 8,2 millones de alumnos (75,6 por 100) cursaban enseñanzas de régimen general no universitarias; 1,6 millones de alumnos (14,6 por 100), educación universitaria, 824.408 alumnos (7,6 por 100), enseñanzas de régimen especial, y 238.136 alumnos (2,2 por 100) cursaban enseñanzas de carácter formal de la oferta de educación de adultos[49]. En ambos niveles educativos (universitarios y no universitarios), estas cifras han subido ligeramente respecto al curso anterior, excepto el alumnado en educación de adultos que ha descendido un 8,6 por 100.

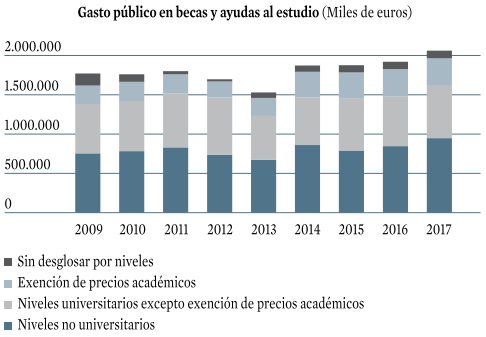
Curso 2017-2018: se mantiene el censo escolar y universitario, y aumenta el profesorado en ambos niveles

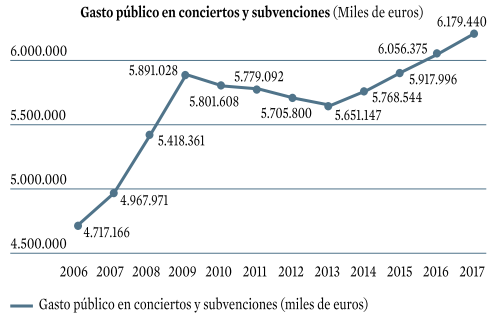
44. Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos. Fuente: *Contabilidad Nacional* del INE.
45. Según el INE (*Encuesta de Presupuestos familiares),* los datos anteriores a 2016 no son directamente comparables con los de 2016, pues con la nueva clasificación europea de consumo (ECOICOP) se han cambiado algunos criterios en cuanto a los conceptos que se incluyen en cada parcela de gasto.
46. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2018,* España.
47. Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2019,* con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos que acompaña al documento *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo,* COM (2019) 150 final.
48. Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Datos avance 2017-2018.*
49. Ministerio de Educación, *Las cifras de la educación en España. Curso 2016-2017* (edición de 2019).

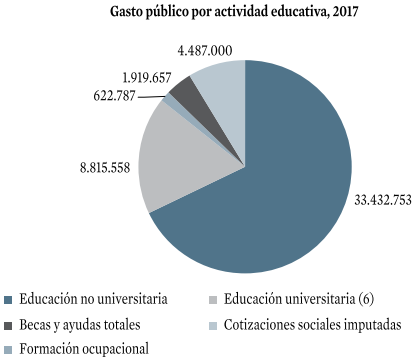
GRÁFICO III-17. EL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA

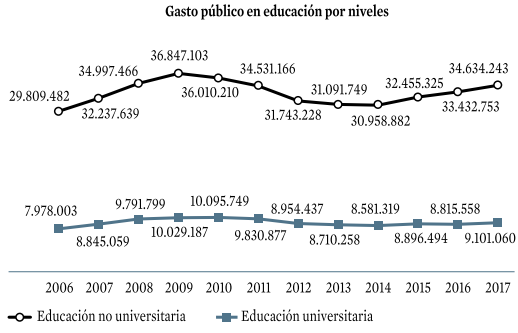












(1) Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades.
(2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (activos y pasivos financieros de operaciones de capital).
(3) Cifras provisionales.
(4) Cifras estimadas para 2017 en base a los presupuestos liquidados disponibles y para el 2018 en base a los presupuestos iniciales.
(p) Dato provisional.
(5) Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos.
(6) 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. Datos y cifras. Curso escolar 2018-2019.

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 que viene disminuyendo en las enseñanzas universitarias (del 87,2 por 100 en 2011-2012 al 82,2 por 100 en 2017-2018). En el curso 2016-2017, el 67,5 por 100 del alumnado de enseñanzas de régimen general no universitarias estaba escolarizado en centros públicos, el 25,7 por 100 en enseñanza concertada y el 6,9 por 100 restantes en enseñanza privada no concertada.

La cifra de profesorado que imparte enseñanza en el sistema educativo ascendía a 875.439 profesores en el curso 2017-2018. El 80,1 por 100 lo hace en enseñanzas de régimen general no universitarias, el 14 por 100 en educación 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 cuarto año consecutivo (1,9 por 100 respecto al curso precedente), mientras que el personal docente e investigador registró en el curso 2017-2018 el tercer año de incremento desde 2011-2012 (2,1 por 100 respecto al curso precedente).

Finalmente[50], las mujeres seguían siendo amplia mayoría en el profesorado que imparte enseñanzas en el sistema educativo (66,5 por 100). Esta cifra se incrementa al 71,9 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 educación universitaria se sitúa en el 41,3 por 100. El profesorado de 50 y más años representa el 33,2 por 100 de los maestros, el 38,1 por 100 del profesorado de educación secundaria y el 48 por 100 del profesorado de educación universitaria.

Según la OCDE, las condiciones de enseñanza en España, en sus niveles no universitarios, incluyen cargas de trabajo moderadas y compensaciones retributivas similares al promedio de la OCDE, aunque la crisis económica trajo ciertas restricciones, algunas de las cuales (como la tasa de reposición) se han ido levantando en los últimos años, mientras que otras se han revertido este mismo año[51]. Las horas de enseñanza anuales son 880 en las escuelas primarias y 713 en las escuelas secundarias inferiores; superiores a los respectivos promedios de la OCDE de 794 y 704, aunque el promedio de tiempo de trabajo total es inferior al promedio de la OCDE. El tamaño medio de las clases es de 22 alumnos en educación primaria y 26 en secundaria inferior, ligeramente mayor que el promedio de la OCDE de 21 y 23. Por otro lado, los salarios de los docentes con 15 años de experiencia en España fueron equivalentes o superiores a los de otros trabajadores con educación terciaria,

50. Estos datos se refieren al curso 2016-2017, dado que el avance de la estadística de las enseñanzas no universitarias del curso 2017-2018 no incorpora datos del profesorado desagregados por sexo y edad.
51. Véase apartado 2.3 de este epígrafe *(Panorama de la enseñanza no universitaria)*.

y superaron los promedios de la OCDE y UE-22 en todos los niveles de escolaridad en 2015[52].

Las becas y ayudas al estudio en España

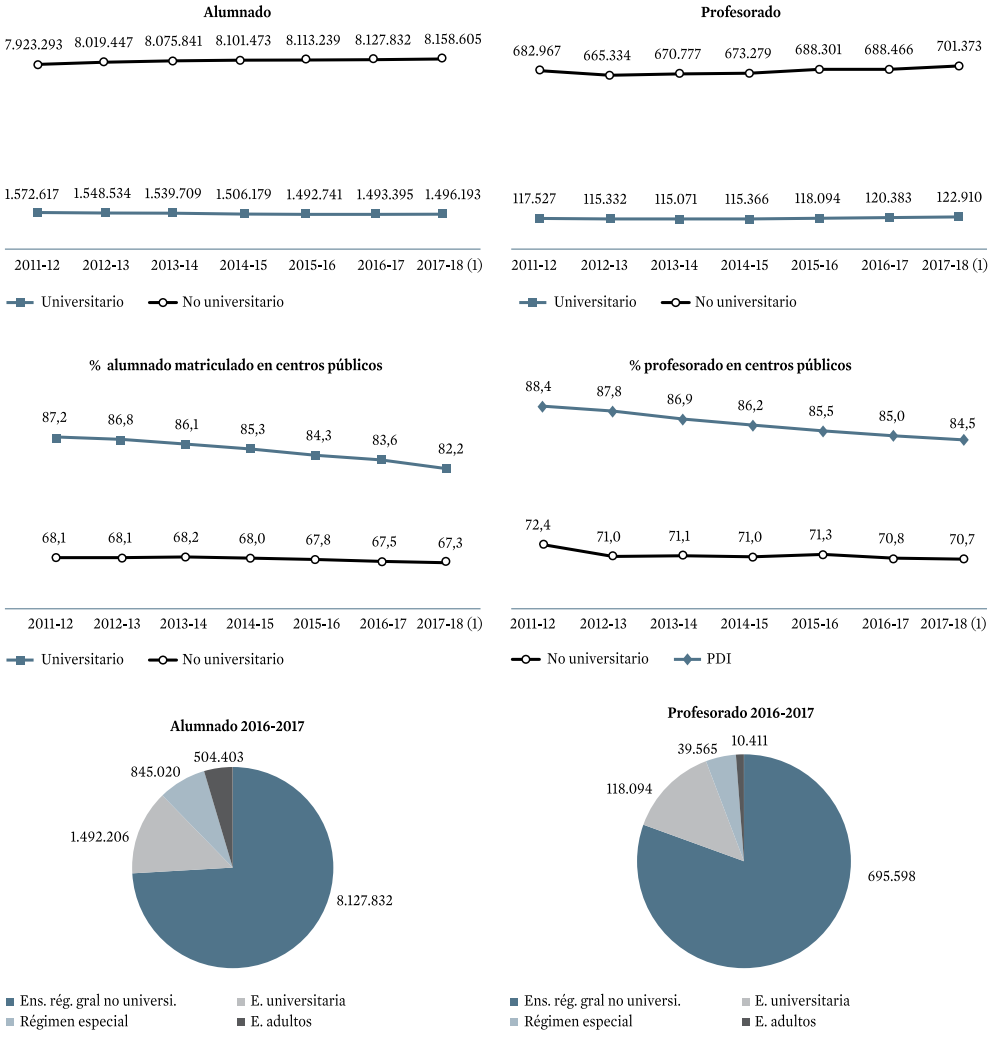
En el curso 2016-2017 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas ascendió a 2.129,2 millones de euros, destinándose casi la mitad (46,4 por 100) a la educación universitaria (el Ministerio financia el 92,2 por 100 y las comunidades autónomas el 7,8 por 100); el 27,4 por 100 a las enseñanzas postobligatorias no universitarias (82,2 por 100 el Ministerio y 17,8 por 100 las comunidades autónomas), correspondiendo a las enseñanzas básicas[53] el 26,2 por 100 restante (17,6 por 100 el Ministerio y 82,4 por 100 las comunidades autónomas). Respecto a la evolución con respecto al curso anterior, en el curso 2016-2017 aumentó un 7 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 26,6 por 100, mientras que en las postobligatorias el aumento fue del 5,7 por 100 y en las enseñanzas universitarias descendió ligeramente (0,8 por 100).

En el conjunto de las enseñanzas, durante el curso 2016-2017 se beneficiaron de las ayudas un total de 2,2 millones de alumnos[54] (gráfico III-18). De ellos, el 53,2 por 100 pertenecía a enseñanzas básicas; el 21,5 por 100, a enseñanzas postobligatorias, y el 25,3 por 100, a enseñanzas universitarias. Estas cifras reflejan un aumento del número de becarios respecto al curso anterior en los tres niveles educativos, bastante más pronunciado en las enseñanzas básicas (21,8 por 100) que en las enseñanzas postobligatorias (12,6 por 100) y las universitarias (4,6 por 100). Respecto al número de ayudas y becas concedidas, la situación es muy similar, siendo el incremento del 18,3 por 100 en las enseñanzas básicas, mientras que en las postobligatorias y universitarias el aumento es menor (10,3 y 2,1 por 100, respectivamente).

En cuanto a las enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación profesional), el 32,4 por 100 del total de estudiantes se benefician de alguna beca, observándose diferencias por comunidades autónomas, entre las que destaca Andalucía y Extremadura, donde el 55,5 y el 45,2 por 100 de los estudiantes de estas enseñanzas son becarios. En lo que respecta a la enseñanza universitaria, el 37,8 por 100 del total de estudiantes percibían becas en el curso 2016-2017 (el 43,6 por 100 de los matriculados en universidades públicas)[55]. En este sentido hay que señalar que en ambos niveles educativos ha crecido la cobertura respecto al curso anterior.

52. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain,* septiembre de 2018.
53. Enseñanza obligatoria, enseñanza infantil y enseñanza especial.
54. El número de becarios está 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.
55. MECD, *Las cifras de la educación en España (curso 2016-2017),* edición de 2019.

GRÁFICO III-18. DATOS BÁSICOS DEL ALUMNADO Y PROFESORADO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL



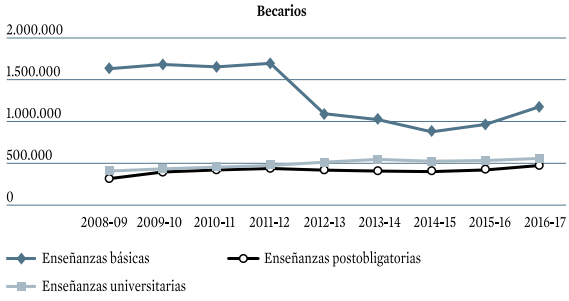
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

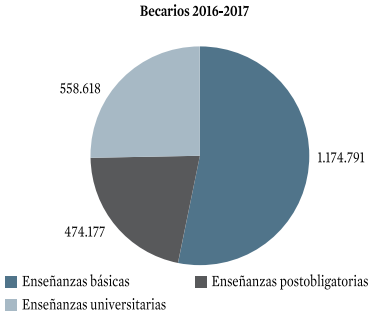
Novedades en 2018 en materia de becas y ayudas al estudio

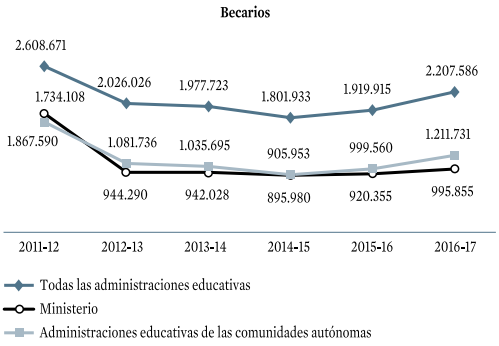
Por primera vez en siete años, en 2018 se reunió el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico creado en 2010[56], con el objetivo de llevar a cabo una reforma de las becas y ayudas al estudio de manera consensuada con toda la comunidad educativa. Esta actuación, que hasta ahora se había circunscrito solo al ámbito universitario, se

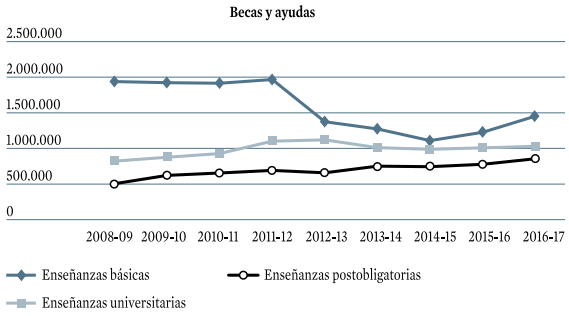
56. Real Decreto 1220/2010, de 1 de octubre, por el que se crea el Observatorio Universitario de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico.

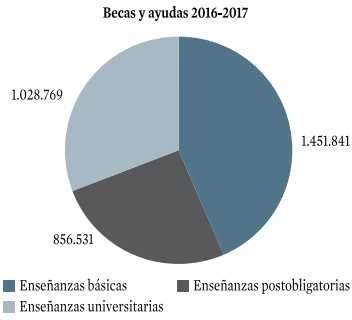
GRÁFICO III-19. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO











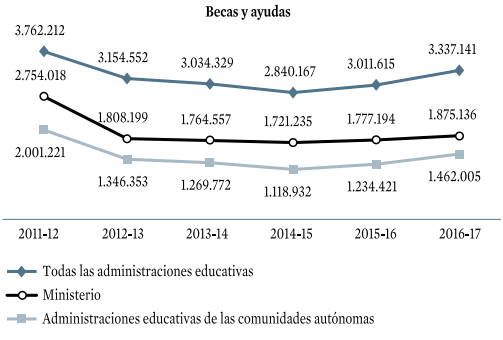
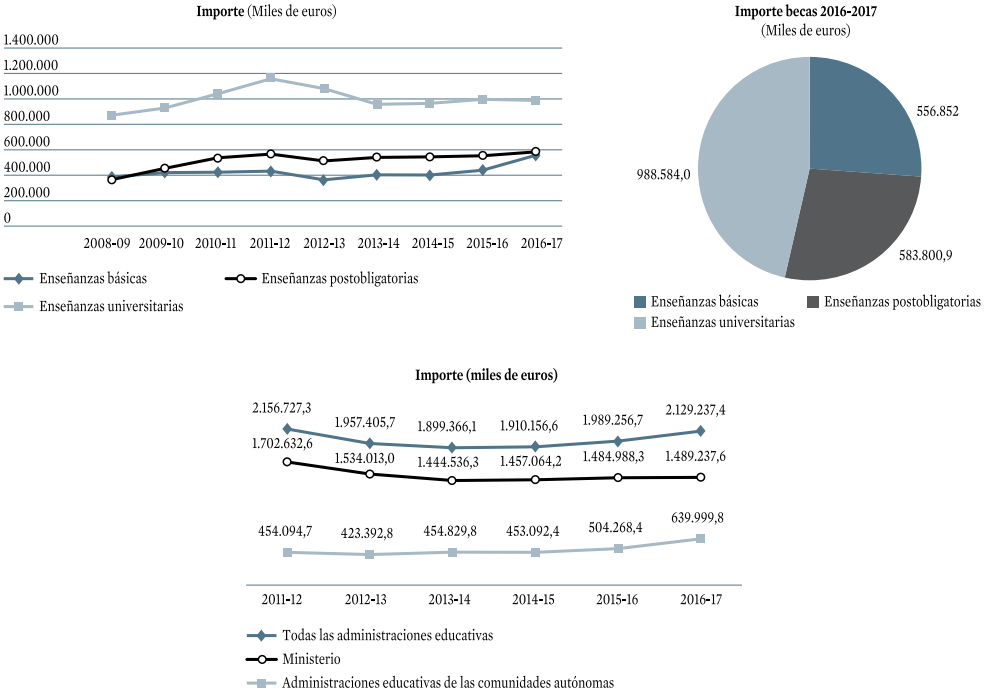


GRÁFICO III-19. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO
(continuación)



Fuente: Ministerio de Educación. Estadística de las becas y ayudas al estudio.

ampliará temporalmente a la educación preuniversitaria con la participación del Consejo Escolar del Estado.

En espera de una revisión en profundidad del actual modelo de becas y ayudas al estudio, algunas de estas cuestiones han sido modificadas recientemente por el Real Decreto 951/2018[57], además de establecer los umbrales de renta y patrimonio familiar y la cuantía de las becas y ayudas al estudio para la convocatoria del curso 2018/2019, en cumplimiento a la disposición adicional primera del Real Decreto 1721/2007. Las novedades con respecto a la situación del curso precedente se centran, entre otros aspectos, en la inclusión de un componente ligado al rendimiento académico para todos aquellos becarios que obtengan una nota media igual o superior a 8 puntos. Por otra parte, para la obtención de la beca de matrícula, como único componente por parte de quienes se matriculen por primera vez de estudios oficiales de grado, se rebaja la calificación necesaria de 5,5 puntos a 5 puntos. En tercer lugar, se introduce

57. Real Decreto 951/2018, de 27 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019, y se modifica el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

la elevación en 100 euros de la cuantía fija ligada a la renta que perciben los estudiantes de familias con menores rentas (que pasa de los actuales 1.500 a 1.600 euros), y finalmente, se otorga un trato específico a las víctimas de violencia de género.

El Consejo Escolar del Estado, en su dictamen a este nuevo Real Decreto[58], sugiere estudiar la viabilidad de un nuevo modelo de gestión para poder evitar los problemas que los plazos determinados en la convocatoria de becas de carácter postobligatorio suponen para la necesaria planificación económica de las familias, lo que es especialmente complicado entre los estudiantes de segundo de bachillerato, ya que su destino universitario puede depender en parte de las ayudas al estudio que reciban. Además, este año nuevamente el Consejo Escolar del Estado realiza algunas recomendaciones dirigidas a paliar algunos efectos del importante cambio en la estructura del sistema de becas introducido en 2012-2013. Así, señala la insuficiencia de las cuantías fijas y propone reducir la inseguridad de la cuantía variable y aumentar el mínimo, recuperar el componente de desplazamiento, mantener la cobertura de las segundas matrículas[59], introducir la beca salario a tiempo parcial, o la elevación del umbral 1 de renta familiar hasta el umbral de riesgo de pobreza.

2.3. PANORAMA DE LAS ENSEÑANZAS NO UNIVERSITARIAS

En 2018, después de dos años de negociaciones, no consiguió fraguarse el Pacto de Estado en Educación, cuya necesidad ha sido puesta de manifiesto por el CES, al igual que por otras instituciones, en numerosas ocasiones. El nuevo Gobierno elaboró un nuevo proyecto de reforma de algunos aspectos específicos del sistema educativo en su nivel no universitario[60], si bien la convocatoria anticipada de elecciones generales impidió que prosiguiera su tramitación. Sin embargo, en febrero de 2019 se aprobó la ley que revierte parte de las modificaciones introducidas durante la crisis por el Real Decreto-ley 14/2012[61] en el ámbito de la educación, en el contexto de las medidas abordadas para la consolidación fiscal.

Reversión de parte de las restricciones introducidas por el Real Decreto-ley 14/2012

Así, el texto aprobado establece que las Administraciones públicas con competencias educativas podrán establecer la parte lectiva de la jornada semanal del personal docente que imparte enseñanzas reguladas en la LOE, en centros públicos, recomendándose, con carácter ordinario, un máximo de 23 horas en los centros de educación

58. Consejo Escolar del Estado, Dictamen 15/2018, dictamen al Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2018-2019.
59. Los casos en los que se aplicaría serían pocos, dadas las reducidas opciones para suspender asignaturas manteniendo la condición de becario que ofrecen los requisitos académicos actualmente vigentes.
60. Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
61. Ley 4/2019, de 7 de marzo, de Mejora de las condiciones para el desempeño de la docencia y la enseñanza en el ámbito de la educación no universitaria.

infantil, primaria y especial, y un máximo de 18 horas en los centros que impartan el resto de enseñanzas de régimen general reguladas por la LOE. En cuanto al mantenimiento de las ratios, la nueva norma revierte esa medida, con lo que se mantienen los máximos establecidos por la LOE[62], por lo que es esperable que estas ratios, que han aumentado en educación primaria y ESO desde el curso 2012-2013, disminuyan (gráfico III-20). Por último, se deroga la medida referida al periodo de sustitución transitoria de los docentes, que pasará de 10 días a ser una sustitución inmediata desde el momento de la baja del titular. La derogación de este plazo ha entrado en vigor al día siguiente de la publicación de esta Ley en el *BOE*[63]. Las otras dos medidas entrarán en vigor para el curso 2019-2020 por razones de planificación y organización del curso escolar.

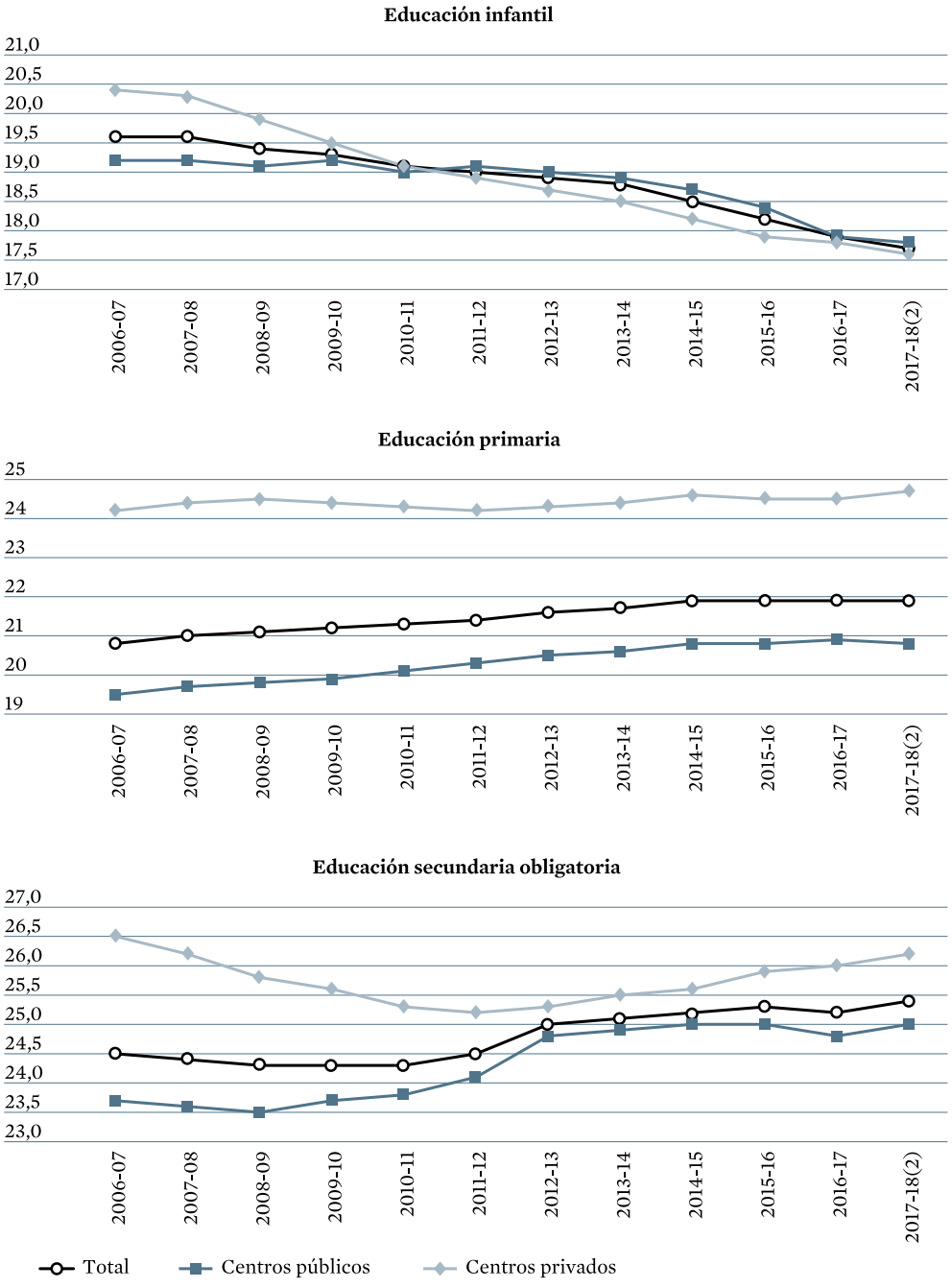
Además, este año el Real Decreto 84/2018, de febrero de 2018[64], ha modificado parcialmente la anterior legislación (Real Decreto 276/2007[65]) de acceso a la función docente, aplicable a los procedimientos selectivos de ingreso que se realicen en ejecución de las ofertas públicas de empleo que sean aprobadas por las distintas Administraciones educativas en 2017, 2018 y 2019. La nueva norma aumenta en uno el número de temas que se extraen al azar en todas las especialidades, modifica la articulación de la fase de concurso, manteniendo en 10 la puntuación máxima en esa fase (experiencia previa, máximo 7 puntos; formación académica, máximo 5 puntos, y otros méritos, máximo 2 puntos), y cambia la forma en la que se computa la experiencia, además de aumentar a 10 el número de años necesarios para alcanzar la puntuación máxima en este apartado.

Se han cambiado algunos requisitos del acceso a la función docente

La interinidad de los docentes en la educación pública se ha duplicado en los últimos seis años, de forma que en 2017 uno de cada cuatro profesores en los niveles no universitarios tiene un contrato interino (24,7 por 100), mientras que en 2011 era del 15,4 por 100. Además, se produce una importante disparidad autonómica de la tasa de temporalidad, que oscila entre el 14,6 y el 39,2 por 100. A este respecto hay que señalar que en 2018 se celebraron oposiciones de profesores, como parte del plan destinado a reducir la interinidad en la administración hasta el 8 por 100 en 2022.

62. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.
63. *BOE* núm. 58, de 8 de marzo de 2019.
64. Real Decreto 84/2018, de 23 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley.
65. Real Decreto 276/2007, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso, accesos y adquisición de nuevas especialidades en los cuerpos docentes a que se refiere la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y se regula el régimen transitorio de ingreso a que se refiere la disposición transitoria decimoséptima de la citada Ley.

GRÁFICO III-20. NÚMERO MEDIO DE ALUMNOS POR UNIDAD EN EDUCACIÓN INFANTIL, PRIMARIA Y ESO, POR TITULARIDAD DEL CENTRO, 2006-2007 A 2017-2018



Fuente: Ministerio de Educación, Estadística de enseñanzas no universitarias. Centros y servicios educativos.

España debe seguir aumentando las plazas públicas de educación infantil de los menores de 3 años

El impacto de la educación infantil en la efectiva igualdad de oportunidades[66] y la movilidad social depende de que sean accesibles para todos, suficientes, asequibles y de calidad desde la primera infancia (0 a 3 años). Los últimos datos de la OCDE[67] (2016) sitúan a España entre los países (Países Bajos, Noruega o Francia) con las tasas de escolarización más elevadas en educación infantil en todas las edades. La tasa de escolarización de los menores de tres años en España, con el 35 por 100 supera la media de la UE-22 (33 por 100) y a los tres años también (el 96 por 100 de los niños españoles frente al 82 por 100 de la UE-22).

En España, el primer ciclo de educación infantil (menores de 3 años) 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. En 2018 se introdujo una deducción fiscal (de hasta 1.000 euros) para los gastos en guarderías oficiales[68], y algunas comunidades autónomas complementan esa deducción con medidas adicionales. El porcentaje de niños menores de tres años matriculados en el primer ciclo de educación infantil en un centro oficial superaba la media de la Unión Europea en 2017 (45,8 frente a 34 por 100), y la mitad de ellos acudían a centros públicos. Por otro lado, tanto las tasas de matriculación como la disponibilidad de plazas de educación infantil con subvenciones públicas[69]son muy dispares en función de la comunidades autónomas[70]. En este sentido, el Consejo Escolar del Estado[71] recomendó que el Ministerio de Educación armonizase y estableciese una serie de requisitos mínimos básicos en los centros de educación infantil y atención a la infancia, así como que se incremente el número de plazas en centros públicos de preescolar para los niños menores de tres años, haciendo hincapié en la necesidad de establecer acuerdos con las autoridades locales y otras administraciones para satisfacer la demanda.

Hacer frente al Abandono Escolar Temprano (AET), principal reto del sistema educativo

Actualmente, la alta tasa de abandono escolar temprano sigue siendo el reto más importante del sistema educativo, a pesar de su descenso. De hecho, en 2018 España recibió la recomendación específica del Consejo de la Unión Europea[72] de «reducir el abandono escolar

66. Los resultados de PISA 2015 indican que después de tener en cuenta los perfiles socioeconómicos de los estudiantes y las escuelas, los estudiantes que asistieron a ECEC durante dos años o más en España obtuvieron 41,7 puntos mejores en ciencias que los estudiantes que asistieron a menos de dos años de ECEC. Esta ventaja promedio para España fue mucho mayor que la ventaja promedio de la OCDE de 15 puntos.
67. OCDE, *Panorama de la educación 2018*.
68. Ley 6/2108, de 3 de julio, de Presupuestos Generales de Estado, 2018.
69. Aproximadamente 30 por 100 en Canarias al casi 90 por 100 en Extremadura.
70. COM (2019) 150 final.
71. Consejo Escolar del Estado, *Informe sobre el estado del sistema educativo 2017.* Curso 2015-2016.
72. Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España,* 2018.

prematuro y las disparidades regionales en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores».

En 2018 el abandono escolar prematuro[73] se redujo nuevamente con respecto al año anterior (17,9 por 100, frente a la tasa del 18,3 por 100 registrada en el curso anterior), siguiendo la pauta de los últimos diez años (gráfico III-22); si bien sigue siendo la tasa más elevada de la Unión Europea (cuya media se sitúa en 10,6 por 100), y supera el objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100. Destacan las importantes variaciones territoriales, que oscilan entre el 6,9 por 100 y el 9,8 por 100 registradas, respectivamente, en el País Vasco y Cantabria, y los niveles superiores al 20 por 100 en Islas Baleares, Andalucía, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Murcia. También difiere su evolución, siendo especialmente positivos los avances conseguidos desde 2008 en La Rioja (–24,2 por 100), Murcia (–17,5 por 100) y Canarias (–16,6 por 100)[74].

Las dificultades para promocionar de curso aumentan el riesgo de abandono escolar temprano, representando el alto porcentaje de alumnos que no lo consiguen un grave exponente de los problemas que aquejan al sistema educativo español. En el curso 2016-2017[75], en el que se completa la impartición de la enseñanza de la ESO derivada de la LOMCE, el alumnado que consiguió el título de graduado en ESO supone una tasa bruta de graduación («tasa de idoneidad»[76]) del 75,6 por 100, respecto de la población que tiene la edad teórica de finalizar este nivel educativo. Ello supone un descenso de 3,7 puntos respecto al curso anterior, en que se alcanzaron los valores más altos desde la implantación de la ESO. Además, el 13,6 por 100 no consiguió pasar de curso en alguno de los cuatro cursos de la ESO, porcentaje que se elevaba al 17,4 por 100 y al 18,2 por 100 en el caso del primer y segundo cursos de bachillerato, respectivamente. Tanto en la tasa de idoneidad como en la de repeticiones son muy significativas tanto las diferencias por sexo como las territoriales y por tipo de centro. Las mujeres arrojan una ventaja a favor de 10 puntos en tasa bruta de alrededor de 5 puntos en porcentaje de promoción de curso. Las diferencias por comunidades autónomas en graduación de la ESO superan en tres comunidades el 80 por 100, y en cuatro y dos ciudades autónomas no alcanzan el 70 por 100. Similares diferencias se dan en las tasas de no superación de curso, con medias

Algunos factores educativos y socioeconómicos que incrementan el riesgo de AET

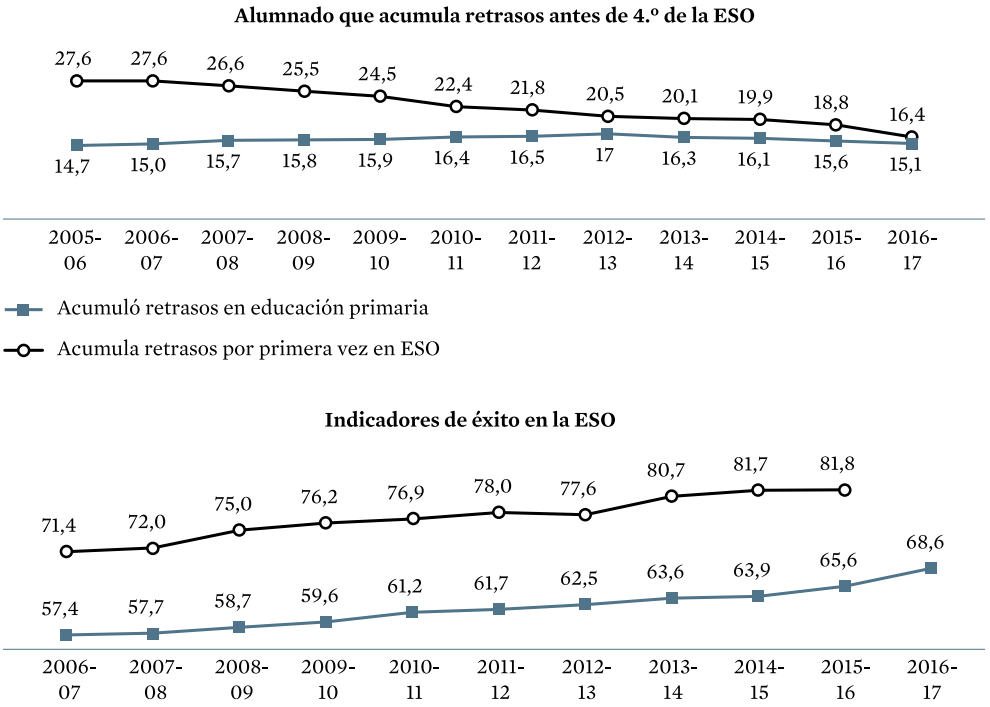
73. Personas de 18 a 24 años que han cursado como máximo el primer ciclo de educación secundaria y no siguen ninguna educación o formación complementarias.
74. La gran demanda de trabajadores poco cualificados, en sectores como el turismo y la construcción en determinadas comunidades autónomas, explican en parte las elevadas tasas de AET.
75. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados académicos del curso 2016-2017.
76. Relación entre el alumnado que termina los estudios considerados, independientemente de su edad, con la población total de la edad teórica de comienzo del último curso de la enseñana.

superiores al 90 por 100 en Cataluña, País Vasco y Navarra, y alrededor del 80 por 100 en otras como la Comunidad Valenciana y las ciudades autónomas de Melilla y Ceuta. De acuerdo con la titularidad del centro, en los públicos promociona la ESO una media del 83,5 por 100; el 91,4 por 100, en enseñanza concertada, y 97,9 por 100, en privada no concertada.

El 15,1 por 100 de las repeticiones de los alumnos de 15 años en el curso 2016-2017 se habían comenzado a producir en primaria, si bien el peso de esta causa sobre el fracaso escolar ha disminuido en los cuatro últimos cursos. También en 2017 sigue disminuyendo la proporción de repeticiones surgidas por primera vez durante la propia ESO y, por tanto, se incrementa la proporción del alumnado que alcanza cuarto de la ESO con 15 años y también aumenta la proporción que termina la ESO con la obtención del título de graduado (gráfico III-21).

Es evidente la necesidad de abordar los factores que subyacen a estos resultados y sus diferencias, mejorando el aprendizaje y elevando el rendimiento del alumnado

GRÁFICO III-21. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación, Las cifras de la Educación en España, varias ediciones.

en todos los niveles. A este respecto, según la Comisión Europea, los esfuerzos para eliminar los factores que explican las repeticiones de curso han adoptado hasta ahora la forma de intervenciones *ad hoc* y han producido escasos resultados (en particular en los centros con un alto índice de abandono), por lo que puede ser necesaria una mayor inversión, respaldada por una estrategia integral[77], considerando la Comisión que la LOMCE no incluye medidas específicas para hacer frente a este problema[78]. Además, señala que a tal efecto sería conveniente la reforma de la profesión docente que, aunque lleva años discutiéndose, no ha sido llevada a cabo, a excepción de algunos requisitos de entrada a la misma que, como ya se ha mencionado, ha sido modificada recientemente.

Sin embargo, según la OCDE algunas políticas educativas a nivel de sistema pueden favorecer la equidad, como el retraso en la elección del itinerario educativo y el agrupamiento del alumnado por nivel de competencias. A este respecto, hay que señalar que la educación en España es obligatoria desde los 6 años hasta los 16, similar al promedio de la OCDE, y los estudiantes pueden optar por primera vez a diferentes vías educativas a la edad de 15 años, un poco más tarde que el promedio de la OCDE (14 años). Por otro lado, la evidencia de PISA 2015 sugiere que la agrupación por niveles de competencia se realiza en menor medida que en promedio en toda la OCDE[79].

El contexto socioeconómico de los alumnos ejerce una gran influencia sobre las tasas de AET, y los análisis realizados en base a los datos de la EPA sugieren que hay una mayor predisposición a sufrir AET por parte de los varones, de los jóvenes de nacionalidad extranjera[80], y de aquellos individuos cuyas madres poseen únicamente estudios primarios o inferiores. Así[81], según el diagnóstico de la Estrategia Nacional de Prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, los alumnos que provienen de un hogar situado en el 20 por 100 de la población con ingresos más bajos tienen una tasa de abandono educativo temprano siete veces superior a los alumnos que provienen de un hogar situado en la parte alta de la distribución. En cuanto a la tasa de repetición, a los 15 años ha repetido el 53 por 100 de los estudiantes del tramo de ingresos más bajo, frente al 8 por 100 del tramo más alto, una diferencia de más de seis veces. Las referidas disparidades regionales en los resultados reflejan también en cierta medida las diferencias socioeconómicas territoriales.

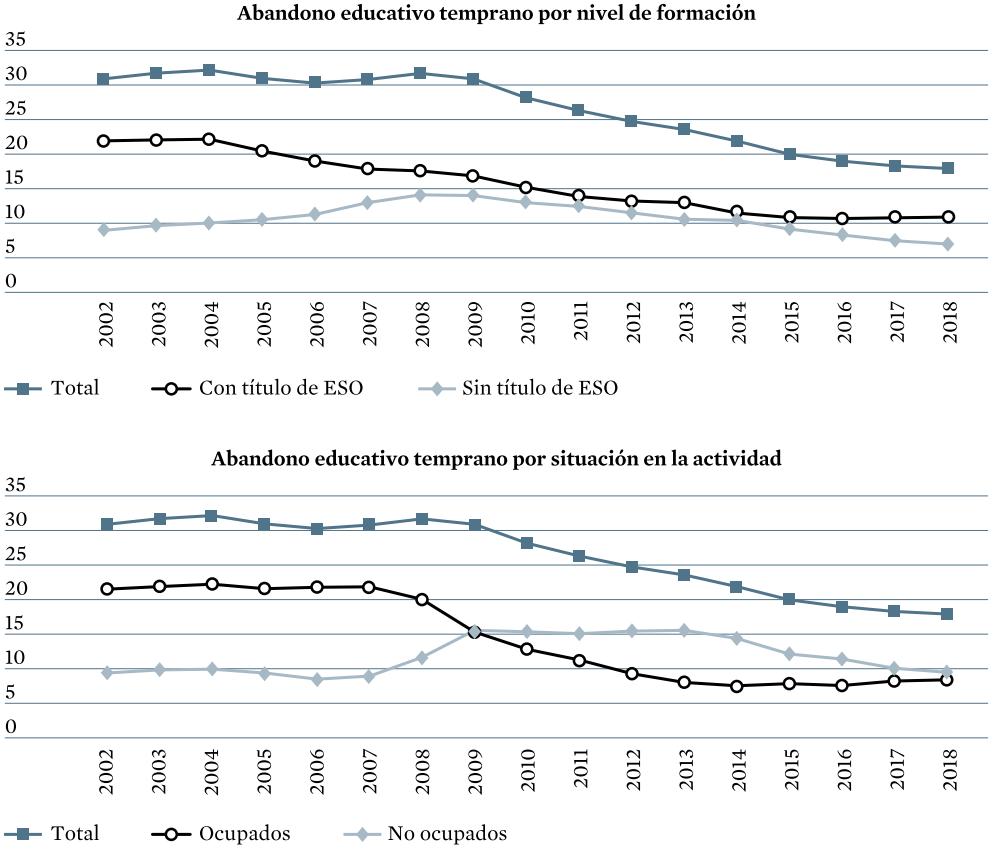
Además, los datos de la EPA señalan que la reducción del abandono escolar temprano se ha concentrado, sobre todo, entre los graduados en ESO o equivalente, lo que plantea el reto de proseguir con estos avances y, además, poner el foco en los casos más

77. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2019) 1008 final.
78. Comisión Europea, *Monitor de la educación y de la formación 2016,* España.
79. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain,* 2018.
80. Véase el Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*
81. Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2019.

graves, aquellos que abandonaron el sistema educativo sin haber terminado ni siquiera los niveles educativos obligatorios (ESO). En relación al estatus ocupacional, se ha producido un cambio de patrón inducido por la caída en la demanda de mano de obra poco cualificada derivada de la crisis económica, por lo que, desde 2009, el porcentaje de ocupados dentro del indicador se ha reducido notablemente (gráfico III-22).

Esta radiografía puede ayudar a orientar las intervenciones para afrontar el AET de una manera más específica, y plantea la necesidad de continuar profundizando en el análisis de los factores que generan este problema. 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 que se dieran a conocer.

GRÁFICO III-22. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA POR NIVEL DE FORMACIÓN Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2002-2018
(En porcentajes)

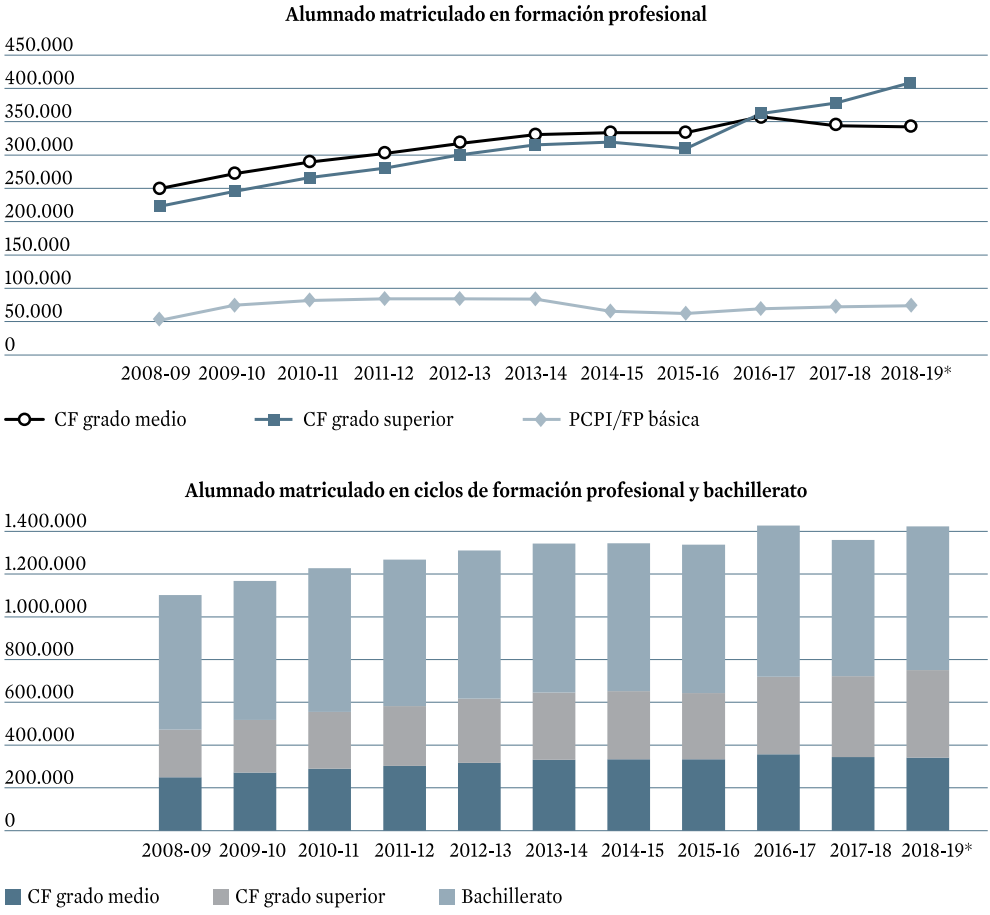


Fuente: Ministerio de Educación, Nivel de formación, formación permanente y abandono: explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

Aumenta el alumnado en los ciclos formativos de formación profesional básica

Una de las medidas adoptadas en los últimos años dirigida a la prevención del abandono escolar prematuro fue la introducción[82] de los ciclos de formación profesional básica, una alternativa de formación de carácter profesionalizador para alumnos que hayan cursado el primer ciclo de la ESO. En el curso 2017-2018 aumentó un 3,8 por 100 el alumnado en ciclos de formación profesional básica, que agrupaba en ese curso un total de 72.186 alumnos (gráfico III-23). En el curso 2016-2017, segundo en el que existe alumnado que finaliza este tipo de ciclos, habían obtenido la titulación 17.278 personas.

GRÁFICO III-23. ALUMNADO MATRICULADO EN PCPI/FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA, CICLOS FORMATIVOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y BACHILLERATO



* Previsión.
Fuente: Ministerio de Educación, Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado. Datos y cifras. Curso escolar 2016-17 y avance 2017-2018.

82. Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la calidad educativa (LOMCE).

La necesidad de mejorar el nivel educativo de la población española propiciando el paso de los niveles más bajos a los niveles intermedios requiere una apuesta más ambiciosa por la formación profesional. En comparación con otros niveles educativos inferiores, los estudios de formación profesional ofrecen mayor protección frente al riesgo del desempleo. Así lo acreditan las menores tasas de paro de los estudios profesionales, que no se alejan mucho de las de las titulaciones superiores y mantienen un buen ritmo de mejora durante estos años de recuperación económica[83].

Perspectivas alentadoras para la formación profesional

En el curso 2017-2018, la matrícula de alumnos de bachillerato (675.900 en total) había descendido ligeramente (–1,7 por 100), mientras que más de 700.000 alumnos se encontraban matriculados en estudios de formación profesional (gráfico III-23). La matrícula en ciclos de formación profesional de grado medio (conducentes a la titulación de técnico) había descendido ligeramente (–1,4 por 100), con una cifra de 339.112 alumnos. En cambio, en el ámbito de la educación superior no universitaria, la matrícula en los ciclos formativos de formación profesional de grado superior había aumentado un 4,1 por 100, alcanzando los 393.531 alumnos. Destaca el peso que está adquiriendo la modalidad a distancia, tanto en el grado medio (24.678 alumnos) como en el superior (50.822), habiendo experimentado este último un significativo aumento del 13,3 por 100.

En conjunto, en el curso 2016-2017, los titulados de bachillerato representarían el 70,2 por 100 del conjunto de los titulados en estudios secundarios postobligatorios y los de enseñanzas de grado medio el 29,8 por 100 restante.

Aunque sigue siendo necesario mejorar considerablemente los resultados académicos del alumnado de formación profesional, en perspectiva temporal, la evolución de las tasas brutas de población que finaliza estos estudios a la edad correspondiente es positiva. Comparado con el curso 1999-2000 y contrastando con la evolución en bachillerato, han pasado del 45,1 por 100 al 55,5 por 100 en bachillerato; del 9,1 por 100 al 23,5 por 100 en ciclos formativos de grado medio y del 17,6 por 100 al 26,7 por 100 en ciclos formativos de formación profesional de grado superior.

Nuevas iniciativas de modernización y mejora de la formación profesional

A pesar de la mejora registrada en los últimos años, en perspectiva comparada europea sigue siendo menor la proporción de personas en España que eligen estas enseñanzas, menos mujeres las que optan por ellas; persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales, así como la necesidad de mejorar los resultados educativos de esta formación. Hay que tener en cuenta que el alto fracaso escolar constituye un factor que también incide en la menor matriculación en formación profesional en España, pues retrae de la matriculación

83. Véase capítulo II de esta Memoria.

en la enseñanza postobligatoria a un importante número de los jóvenes que no han conseguido terminar la educación obligatoria.

Desde la Comisión Europea[84] se valoran positivamente los progresos por la modernización de la formación profesional, con el objeto de actualizar el sistema de formación profesional dual, fomentar el aprendizaje en el medio laboral y aumentar el atractivo del sistema[85]. Cabe destacar la actualización del catálogo de titulaciones ofertadas, las actuaciones con las que pretende mejorar el sistema de formación profesional, especialmente la formación dual en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020[86], así como del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2020.

En este sentido, la decimonovena reunión del Pleno del Consejo General de formación profesional ha abordado aspectos de relevancia para modernización y mejora de la formación profesional, como son el Plan estratégico de formación profesional en el ámbito educativo, el Plan de perfeccionamiento del profesorado en el ámbito de la formación profesional 2018-2019, el Plan de actuación plurianual 2019-22 de carácter estatal de los Centros de Referencia Nacional, así como el establecimiento de distintos grupos de trabajo para avanzar, en el marco del diálogo social y la concertación territorial, en la mejora de la formación profesional, tanto desde el ámbito educativo como desde el ámbito laboral.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional ha elaborado recientemente un documento de base que constituye el punto de partida del Plan estratégico de formación profesional diseñado para el sistema educativo, derivado de la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible. Dichos objetivos obligan a realizar transformaciones ineludibles en el ámbito de la formación profesional, en el marco de una política de Estado que debe implicar a las diferentes administraciones, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales, sociedad civil y universidad, a través de los órganos ya constituidos (Consejo General de la formación profesional) y de espacios generados *ad hoc*.

Plan estratégico de formación profesional en el ámbito educativo

En dicho documento, que parte de una contextualización formativo-laboral y normativa, se abordan los aspectos básicos y se proponen retos y propuestas para el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y de formación profesional (SNCP), y de sus diferentes componentes, lo que implica abordar los desafíos respecto al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, los títulos de formación profesional, los certificados de profesionalidad, así como el procedimiento de evaluación de las competencias profesionales adquiridas por la experiencia laboral y vías no formales

84. Comisión Europea, *Monitor de la educación y la formación de 2018, España*.
85. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, SWD (2019) 1008 final.
86. Véase Memoria CES 2017, apartado 1.3.2.

de formación, la información y orientación profesional, y la formación del profesorado. Además, establece los ámbitos que se propone abordar este Plan estratégico desde el consenso de los agentes implicados (recuadro III-4).

Por otro lado, las dificultades para realizar una formación práctica en las empresas en España constituyen una barrera para su expansión, en parte debido a que gran parte del tejido empresarial español está formado por pequeñas empresas. Así, alrededor del 26 por 100 de los jóvenes de entre 15 y 34 años con un título de formación profesional en 2016 afirmó haber disfrutado de aprendizaje en el medio laboral durante sus estudios, cifra por debajo de la media de la Unión Europea[87]. Finalmente, en el curso 2016-2017, el alumnado que cursa el módulo de Formación en Centros de Trabajo (FCT) asciende a 312.843 alumnos (12 por 100 en formación profesional básica, 42,8 por 100 en grado medio y el 45,2 por 100 en grado superior). La mayoría de los alumnos se encuentran matriculados en centros públicos (76,2 por 100 en formación profesional básica, 72,8 por 100 en grado medio, y 74,3 por 100 en grado superior). La proporción de mujeres entre este alumnado es menor en todos los niveles (28,9 por 100 en formación profesional básica, 44,7 por 100 en grado medio, y del 47,5 por 100 en grado superior)[88].

RECUADRO III-4. ÁMBITOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE FORMACIÓN PROFESIONAL

- Implicación de administraciones, sectores productivos, representantes sindicales y otros interlocutores sociales.
- Detección proactiva de las necesidades formativas de los sectores productivos y de servicios.
- Agilización de los mecanismos de diseño de las cualificaciones.
- Agilización del diseño de las ofertas de formación profesional.
- Flexibilización de la organización de los títulos de formación profesional.
- Ampliación de las acciones, iniciativas y modalidades formativas que faciliten la obtención de una titulación de formación profesional.
- Facilitar el acceso al reconocimiento de las competencias adquiridas por vías distintas a la formación reglada.
- Mejora de la actualización y formación permanente del profesorado de formación profesional.
- Desarrollo de un sistema integrado de orientación profesional.
- Desarrollo de un sistema Estatal de evaluación y calidad del sistema de formación profesional.

87. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2019) 1008 final.
88. Nota resumen del Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística del alumnado de formación profesional, curso 2016-2017.

También hay que señalar que, en algunas ocasiones, se produce una falta de adecuación y suficiencia de la oferta de ciclos formativos, tanto a las necesidades del tejido productivo como a las preferencias del alumnado, lo que constituye otra barrera para la expansión de la formación profesional. Además, la metodología de diseño de las cualificaciones profesionales, aunque tiene muchas fortalezas, es un proceso excesivamente lento. La observación de los cambios en las necesidades de personal cualificado debería realizarse con una prospectiva suficiente que garantice no solo la incorporación de los cambios sobrevenidos, sino también la anticipación a las necesidades futuras. Según el Plan estratégico de formación profesional, esta mejora debería tener en cuenta una potenciación del Observatorio Profesional del Instituto Nacional de las Cualificaciones, y la optimización del proceso de elaboración y tramitación de las cualificaciones, mediante una adecuada composición de los grupos de trabajo y el establecimiento de unos tiempos y espacios que permitan elaborar cada cualificación en un plazo razonable.

La necesidad de superar las barreras que impiden un mayor desarrollo de la formación profesional en España hace necesaria la pronta implantación de este Plan y su estabilidad a lo largo del tiempo.

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 20.000 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 los últimos años. Por otro lado, los datos muestran una concentración en la distribución del alumnado de formación profesional dual por familia profesional y enseñanza similar al existente en los ciclos formativos de grado medio y de grado superior.

Aumentan los proyectos de formación profesional dual, pero continúan ciertas deficiencias

Los últimos datos por comunidades autónomas (cuadro III-10) parecen confirmar[89] que persisten diferencias territoriales en el grado de implantación, las limitaciones en

CUADRO III-9. CENTROS Y ALUMNADO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL, 2016-2017

	Alumnado				Centros		
Conceptos		**Total**	**% centros públicos**	**% Mujeres**		**Total**	**% centros públicos**
Total	**20.357**	**100**	**70,5**	**38,8**	**795**	**100,0**	**71,8**
FP básica	414	2	41,8	17,9	32	4,0	43,8
CF grado medio	7.422	36	69,8	36,4	485	61,0	72,4
CF grado superior	12.521	62	71,9	40,9	560	70,4	71,6

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las enseñanzas no universitarias.

89. Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

CUADRO III-10. CENTROS EDUCATIVOS Y ALUMNADO DE FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL, 2017

	Alumnado				Centros			
Comunidades autónomas	Total	FP básica	CF FP grado medio	CF FP grado superior	Total[(1)]	FP básica	CF FP grado medio	CF FP grado superior
Total	**20.357**	**414**	**7.422**	**12.521**	**795**	**32**	**485**	**560**
Andalucía	2.313	119	1.016	1.178	113	11	68	66
Aragón	182	0	38	144	9	0	3	7
Asturias	301	0	126	175	29	0	22	19
Baleares	153	0	74	79	7	0	3	4
Canarias	392	0	189	203	12	0	7	6
Cantabria	102	0	3	99	10	0	2	10
Castilla y León	297	4	106	187	25	3	11	19
Castilla-La Mancha	1.656	193	844	619	69	12	46	35
Cataluña	7.152	0	2.505	4.647	203	0	121	160
Comunidad Valenciana	1.441	1	661	779	142	1	100	101
Extremadura	150	0	0	150	7	0	0	7
Galicia	493	87	122	284	21	2	9	12
La Rioja	127	0	33	94	5	0	1	5
Madrid	4.078	8	1.411	2.659	49	1	36	29
Murcia	–	–	–	–	–	–	–	–
Navarra	524	0	105	419	10	0	4	8
País Vasco	996	2	189	805	84	2	52	72

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las enseñanzas no universitarias.

la información disponible hasta el momento y las 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 y homogeneidad de las actuaciones implantadas por las mismas.

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 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[90].

De hecho, desde la Comisión Europea se señala la necesidad de una mayor coordinación, que pueda garantizar que todos los modelos autonómicos cumplan con los estándares clave de la formación profesional dual. También valora los esfuerzos realizados

90. 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, febrero de 2018.

para desarrollarla, pero considera que unas mayores inversiones pueden contribuir a asegurar que la formación profesional fomente las carreras profesionales de calidad y de alta cualificación[91]. Por otro lado, el CEDEFOP señala que se podría desarrollar en mayor medida la formación de los mentores dentro de las empresas en la formación profesional dual[92].

2.4. LOS DESAFÍOS DE LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

Las enseñanzas universitarias en España siguen teniendo que afrontar, al igual que en el resto de Europa[93], algunos retos entre los que cabe destacar el desfase entre las capacidades existentes y las que se requieren, la desigualdad en las oportunidades de acceso a estos estudios, las lagunas en materia de innovación, así como la falta de cooperación fluida entre los diferentes componentes de los sistemas de educación superior. Otros retos en relación con la educación superior, que señala la Comisión Europea[94], se refieren al bajo porcentaje de estudiantes que optan por programas de movilidad internacional (menos del 10 por 100), y el desequilibrio entre las destrezas adquiridas por los estudiantes de este nivel y las demandadas por el mercado laboral.

Novedades en el marco de cualificaciones del Espacio Europeo de Educación Superior

La Conferencia de ministros europeos responsables de la educación superior en 2018, constituyó una oportunidad para entablar un diálogo entre el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y los países que no pertenecen a este espacio, pues además de las delegaciones registradas del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)[95], se incluyó un Foro de Política de Bolonia.

El Comunicado de la Conferencia Ministerial ratifica formalmente un sistema universitario común de tres ciclos, pero en la práctica la conferencia ha aprobado un marco de cualificaciones con cuatro niveles, que incluye un ciclo corto, primer ciclo, segundo ciclo y tercer ciclo. Estos niveles se establecen sobre los resultados de aprendizaje y las competencias, y los rangos de crédito en el ciclo corto, primer y segundo ciclo (recuadro III-5). A pesar de que el comunicado subraya el papel que desempeña

91. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* SWD (2019) 1008 final.
92. CEDEFOP, 2018, *Developments in vocational education and training policy in 2015-2018: Spain. Cedefop monitoring and analysis of VET policies.*
93. 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 (20017) 247 final.
94. Comisión Europea, *Monitor de la educación y la formación de 2018, España.*
95. El EEES incluye 48 países centrados en la región europea y partes interesadas como los representantes de los estudiantes (UDE), la Asociación Europea de Universidades, los representantes de las instituciones de educación superior, los representantes de los docentes y el personal, la Comisión Europea, el Consejo de Europa, los representantes de los empleadores, entre otros. Tiene el principal objetivo de aumentar la movilidad de los estudiantes y el personal gracias a herramientas concretas muy comunes como el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), la estructuración de los estudios en tres ciclos y la garantía de calidad de la educación superior.

RECUADRO III-5. MARCO DE CUALIFICACIONES DEL ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Nivel	Resultados de aprendizaje	ECTS
Ciclo corto	Se otorga a los estudiantes que han demostrado conocimiento y comprensión en un campo de estudio que se basa en la educación secundaria general, en el que destacan los libros de texto avanzados. Este conocimiento proporciona una base para un campo de trabajo o vocación, desarrollo personal y más estudios para completar el primer ciclo. Además, puede aplicar su conocimiento y comprensión en varios contextos pertenecientes al ámbito laboral y tener la capacidad de identificar y usar datos para formular respuestas bien definidas a problemas abstractos. Otro aspecto a destacar de esta calificación es poder comunicar acerca de sus habilidades o actividades y tener dichas habilidades de aprendizaje para emprender nuevos estudios con cierto tipo de autonomía.	Normalmente incluye entre 90 y 120 ECTS
Primer ciclo	Se otorga a aquellos alumnos que demuestren conocimiento y comprensión en un campo de estudio que se basa en su educación secundaria general y que está respaldado por libros de texto avanzados. Además, pueden aplicar su conocimiento de una manera que indica un enfoque profesional para su trabajo o vocación, y tener la capacidad de recopilar e interpretar datos relevantes para informar sobre las cuestiones sociales, científicas o éticas relevantes. Estos estudiantes pueden comunicar información, ideas, problemas y soluciones a audiencias especializadas y no especializadas.	Normalmente incluye entre 180 y 240 ECTS
Segundo ciclo	Está destinado a aquellos estudiantes que han demostrado un conocimiento y una comprensión que está asociado con el primer ciclo y que proporciona una base de originalidad para desarrollar y aplicar ideas, dentro de un contexto de investigación. Además, con todo lo adquirido pueden resolver problemas en entornos nuevos o desconocidos dentro de un ámbito más amplio en un contexto relacionado con su campo de estudio. Deben tener la capacidad de integrar el conocimiento y manejar la complejidad, que pueda formular juicios y reflexione sobre las responsabilidades sociales y éticas.	Normalmente incluye entre 90 y 120 ECTS, con un mínimo de 60 créditos en el nivel de 2.º ciclo
Tercer ciclo	Son otorgadas a estudiantes que han demostrado una comprensión sistemática de un campo de estudio y dominio de las habilidades y métodos de investigación asociados con este campo, y disponen de la capacidad de concebir, diseñar e implementar un proceso de investigación con académicos de integridad. Además, son capaces de un análisis crítico, evaluación y síntesis de nuevas y complejas ideas y pueden promover contextos profesionales, tecnológicos, sociales o culturales dentro de lo académico.	No especifica

Fuente: elaboración propia a partir del apéndice III del Comunicado de la Conferencia de ministros europeos responsables de la Educación Superior en 2018.

en el ECTS[96] al preparar a los estudiantes para el empleo y para los estudios, así como para la cohesión social, hay que recordar que cada país decide cómo incorporar las cualificaciones de ciclo corto dentro de su marco nacional.

La universidad española sigue adoleciendo todavía de una importante falta de internacionalización. Según la OCDE, en el año 2016 en los países de la UE-22 el 8,7 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 alumnado extranjero aumenta (3,8, 6,5, 12,9 y 22,7 por 100, respectivamente), mientras que en España esta presencia es menor en todos los niveles (1,9 por 100 en los estudios de ciclo corto, el 0,9 por 100 de los estudiantes de grado, el 8 por 100 de los de máster, y el 15,5 entre los estudiantes de doctorado)[97].

Aumentar la internacionalización y la movilidad siguen siendo retos del sistema universitario español

Además, menos del 10 por 100 de los graduados en educación superior españoles participa en programas de movilidad en el extranjero. En este sentido, hay que recordar que el objetivo para 2020 de que una media del 20 por 100 como mínimo de los titulados superiores en la UE-28 haya cursado algún periodo de estudios o formación relacionados con estudios superiores (incluidas prácticas) en el extranjero, que deberá corresponderse con un mínimo de quince créditos del ECTS o tener una duración mínima de tres meses. En 2016 casi 33.500 graduados de niveles CINE 5-8 disfrutaron de una estancia de tres meses en el extranjero (7,6 por 100 de todos los graduados). De ellos, el 87 por 100 participó en programas de movilidad de la Unión Europea, como por ejemplo Erasmus+, el 85 por 100 de ellos a nivel de grado o equivalente.

En el año 2017, entre los jóvenes de 30 a 34 a años, la tasa de titulados en educación terciaria en España era ligeramente más elevada (41,2 por 100) que la media de la UE-28 (39,9 por 100), pero a una cierta distancia del objetivo nacional de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020, del 44 por 100[98].

Los titulados en educación terciaria, por encima de la media de la Unión Europea, pero por debajo del Objetivo 2020

En 2016, en España, la tasa de matriculación en la educación terciaria no universitaria de ciclo corto (formación profesional de grado superior) dobla con creces (27 por 100) la del promedio de países de la UE-22 (12 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 (56 por 100). También, la tasa de matriculación en los programas de máster o equivalente (19 por 100) se encuentra por debajo de la

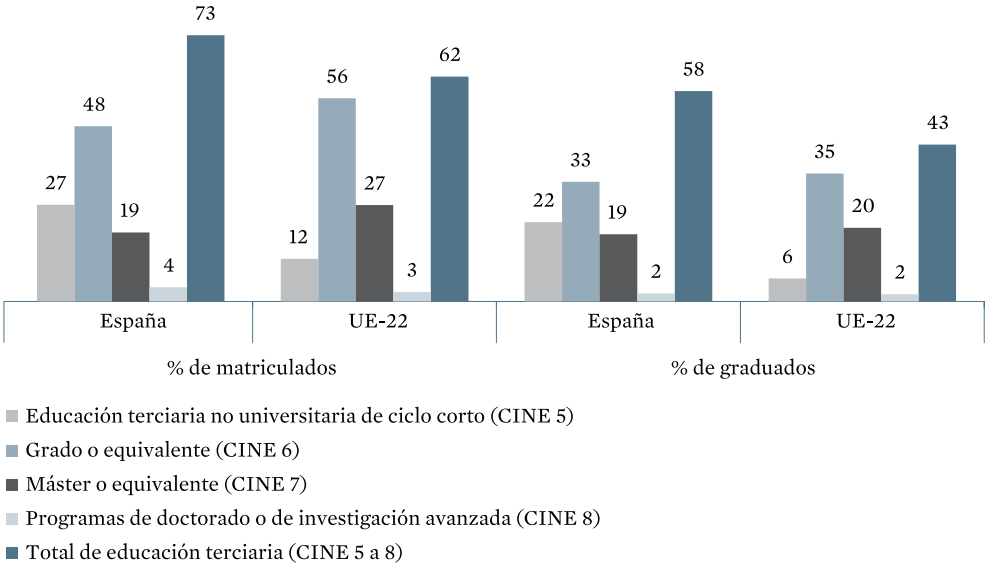
96. Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos.
97. Ministerio de Educación, *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2017. Informe Español.*
98. Comisión Europea, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* COM (2018) 120 final.

media de la UE-22 (27 por 100). Sin embargo, en los programas de doctorado o de investigación avanzada, España, con un 4 por 100 de estudiantes matriculados, supera el promedio de la UE-22 (3,6 por 100), aunque las discrepancias entre los países son notables. Además, las diferencias entre las tasas de matriculaciones y de graduación muestran la necesidad de mejorar el comportamiento académico en todos los niveles de los universitarios (gráfico III-24) para alcanzar el objetivo establecido en la EEFE 2020.

La evolución del censo universitario en el año 2017-2018 (gráfico III-25) muestra respecto al curso anterior un ligero crecimiento (0,2 por 100) que rompe la tendencia de descenso de los últimos cursos[99]. Sin embargo, hay que señalar que mientras el alumnado de grado viene reduciéndose desde el curso 2012-2013 (un 1 por 100 respecto al año anterior), la tendencia de crecimiento del alumnado de máster se mantiene desde el curso 2013-2014 (7,8 por 100). El descenso del alumnado de grado, aunque a menor ritmo en los últimos cursos, podría ser debido, entre otros factores, a la reducción de la población en la edad típica universitaria de grado (18-21 años). Es difícil estimar la influencia en esta evolución del cambio en las condiciones para obtener y mantener una beca que se produjo en 2013, ante la falta de evaluación hasta el

El censo de alumnado universitario español decrece en los cuatro últimos cursos

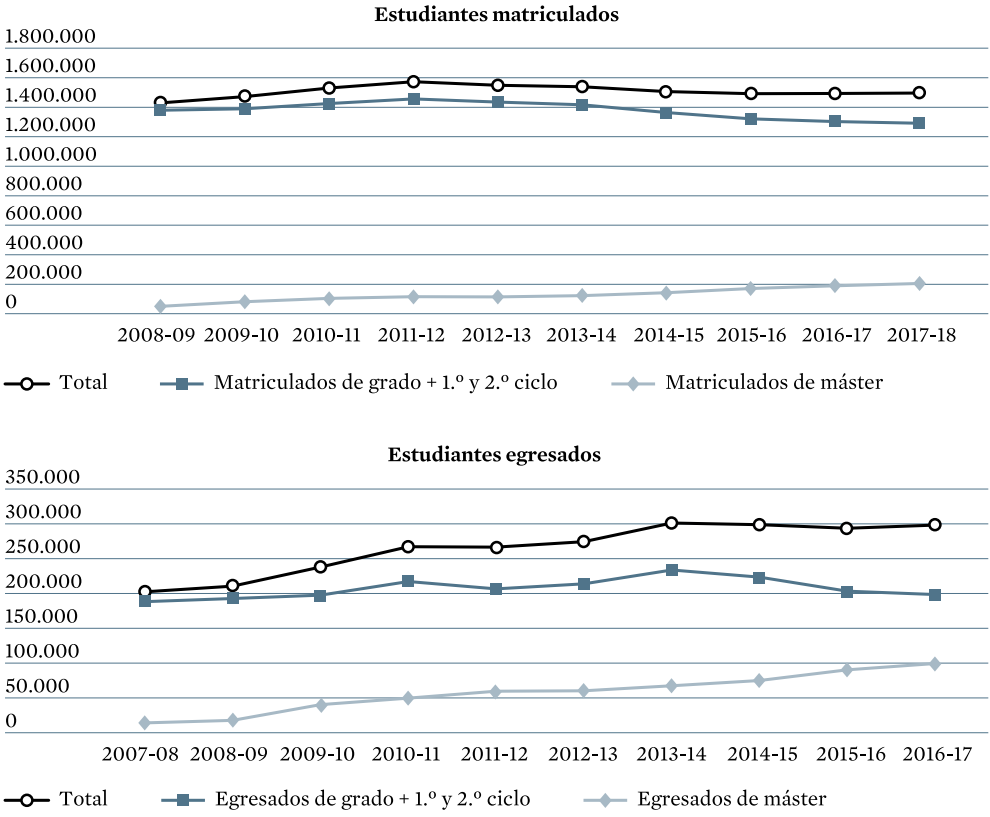
GRÁFICO III-24. TASAS DE MATRICULACIONES Y TASAS DE GRADUACIÓN POR PRIMERA VEZ EN EDUCACIÓN TERCIARIA, POR NIVEL DE EDUCACIÓN, ESPAÑA Y UE-22, 2016



Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE, 2018. Informe español.

99. Excluidos los estudiantes de doctorado.

GRÁFICO III-25. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS MATRICULADOS Y EGRESADOS



Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas universitarias. Serie de estadística de estudiantes.

momento de dichas medidas, así como de la evolución de otros parámetros económicos del sistema, como las tasas públicas y el precio de los créditos. La evolución de los egresados en el último curso (2016-2017) muestra un leve crecimiento (1,5 por 100), rompiendo la tendencia de descenso de los últimos dos cursos. Al igual que ocurría con la matrícula, se produce un descenso en los graduados de grado (2,3 por 100) y un crecimiento de los de máster (10 por 100).

Por otro lado, en todas las economías el conocimiento científico y tecnológico emerge como una de las vías para lograr un avance económico. 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 (cuadro III-11). Además, la escasa variabilidad en el tiempo de esta distribución del

La proporción de los graduados en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas en España es similar al promedio de la Unión Europea, uno de cada cuatro

CUADRO III-11. PORCENTAJE DE GRADUADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA POR CAMPO DE ESTUDIO. ESPAÑA Y UE-22, 2016

Conceptos	España	UE-22
Educación	17	9
Artes y humanidades	9	11
Ciencias sociales, periodismo e información	7	11
Ciencias empresariales, administración y derecho	19	24
Servicios	7	5
STEM		
Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	1	2
Salud y bienestar	16	15
Ciencias naturales, matemáticas y estadística	5	6
Tecnologías de la información y la comunicación	4	4
Ingeniería, producción industrial y construcción	15	15

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE, 2018. Informe Español.

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. En 2016 el 25 por 100 de los graduados, en promedio de los países de la UE-22, eligieron un campo de estudio STEM (ciencias naturales, TIC, ingeniería y matemáticas), alcanzando en España el 24 por 100. Incluso si se hace una interpretación más amplia de qué campos se incluyen en la definición de STEM, y se añaden el de salud y bienestar y el de agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria a los comúnmente aceptados, se observa que solo cuatro de cada diez titulados, tanto españoles como de la UE-22 (41 por 100), se gradúan en estudios STEM (cuadro III-11).

Es necesario mejorar el rendimiento académico de los universitarios

Desde el enfoque del comportamiento académico y ligado con los créditos matriculados, presentados y aprobados[100] no hay variación significativa respecto al curso anterior. En el curso 2016-2017, como media, los estudiantes de grado no aprobaron casi una cuarta parte de los créditos en los que se matriculan (tasa de rendimiento del 77,7 por 100). Esta situación se debe en parte a que, tal y como muestra la tasa de evaluación (88,5 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 (87,8 por 100). En los estudios de grado, estos tres indicadores académicos mejoran significativamente según aumenta la nota de admisión, y según progresan

100. 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.

en sus estudios. Además, estos indicadores varían significativamente según el ámbito de estudio. Por otro lado, estas tres tasas son superiores en los estudios de máster (rendimiento: 89,3; éxito: 98,3; evaluación: 90,8 por 100) que en los estudios de grado.

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. Su mejora supondría alcanzar el objetivo de graduados en educación terciaria establecido en la estrategia de educación y formación 2020, además de suponer una mejora de la eficiencia en el gasto público universitario, dado el alto coste de las repeticiones[101]. Los indicadores más relevantes al respecto son las tasas de abandono[102] de los estudios universitarios y la tasa de idoneidad[103].

Solo un 34 por 100 de los estudiantes españoles de grado se gradúa en cuatro años

La tasa de abandono durante el primer año de los programas de grado de la cohorte de entrada 2014-2015 es del 21,5 por 100, y un 8,3 por 100 de los estudiantes ha cambiado de estudios de grado durante el primer año. La tasa de idoneidad es muy baja, ya que apenas el 34,5 por 100 de los estudiantes se gradúa en cuatro años (la

CUADRO III-12. TASAS DE ABANDONO E IDONEIDAD EN ESTUDIOS DE GRADO Y MÁSTER POR COHORTE DE ENTRADA
(Porcentajes)

	Grado						Máster					
	Tasas de cambio del estudio en el 1.er año			Tasas de abandono del estudio en el 1.er año			Tasas de cambio del estudio en el 1.er año			Tasas de abandono del estudio en el 1.er año		
Cohorte de entrada	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2012-2013	7,53	8,81	6,42	20,46	23,21	18,08	2,87	3,52	2,33	16,21	17,86	14,84
2013-2014	8,31	9,93	6,91	21,79	25,01	19,02	2,02	2,24	1,85	13,33	14,94	12,01
2014-2015	8,2	9,5	7,07	21,51	24,6	18,84	1,59	1,87	1,35	12,06	13,6	10,76

Tasas de idoneidad

	Grado				Máster					
	4 años de duración teórica				1 año de duración teórica			2 años de duración teórica		
Cohorte de entrada	Total	Hombres	Mujeres	Cohorte de entrada	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
2011-2012	33,24	23,73	41,2	2014-2015	73,4	71,16	75,08	70,54	66,74	74,58
2012-2013	34,9	25	43,39	2015-2016	72,71	70,16	74,55	72,86	68,14	77,83
2013-2014	34,36	24,24	43,19	2016-2017	70,36	67,88	72,07	–	–	–

Fuente: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Anuario de indicadores universitarios, 2018.*

101. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain, 2018.*
102. 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.
103. La tasa de idoneidad es el porcentaje de estudiantes que finalizan el estudio inicial en el curso de finalización teórico o antes.

duración normal de un grado). En el caso de los máster, la tasa de abandono es comparativamente baja (12,6 por 100) y solo un 1,6 por 100 de los estudiantes cambian de titulación después de comenzar. La tasa de idoneidad es del 67,9 por 100 en el caso de los programas de máster de un año y del 70,9 en el caso de los programas de dos años. En los estudios de grado, las tasas de abandono y cambio de estudio se han mantenido bastante 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, aunque en los máster de un año han empeorado y en los de dos años han mejorado.

Dimensión social de la educación universitaria: becas, ayudas al estudio y precios públicos

Para conocer de manera adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios, y de qué manera puede influir en el acceso y mantenimiento del alumnado en los estudios universitarios, es necesario aproximarse al nivel de los precios públicos, así como al nivel y tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes.

La normativa de ámbito estatal y autonómico establece los montos máximos y mínimos de matrícula que las instituciones públicas pueden cobrar, lo que resulta en una variabilidad sustancial de los precios. En España, las tasas de matriculación para las instituciones públicas en 2015-2016 fueron de media 163 dólares de EEUU en programas terciarios de ciclo corto, 1.830 dólares de EEUU en grados de primer ciclo y 2.858 dólares de EEUU en grados de segundo ciclo. Estas tasas son más altas que entre muchos otros miembros europeos de la OCDE, aunque inferiores a las de los países no europeos de la OCDE[104]. Dentro de la Unión Europea, España, en el curso 2018-2019, 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, que además son países en los que, al igual que España, todos o la mayoría de los estudiantes pagan tasas de acceso. Así, en el curso 2016-2017, el 70 por 100 de los estudiantes españoles a tiempo completo del primer ciclo y el 83 por 100 de los estudiantes a tiempo completo del segundo ciclo pagaban tasas[105].

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 dicha cuantía varía territorialmente, pues cada comunidad autónoma tiene un rango de tasas diferente[106]. El precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones

104. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain, 2018.*
105. Eurydice, *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2018/19.*
106. Hay que señalar que los estudiantes de ciclo corto en la mayoría de las comunidades autónomas no pagan tasas.

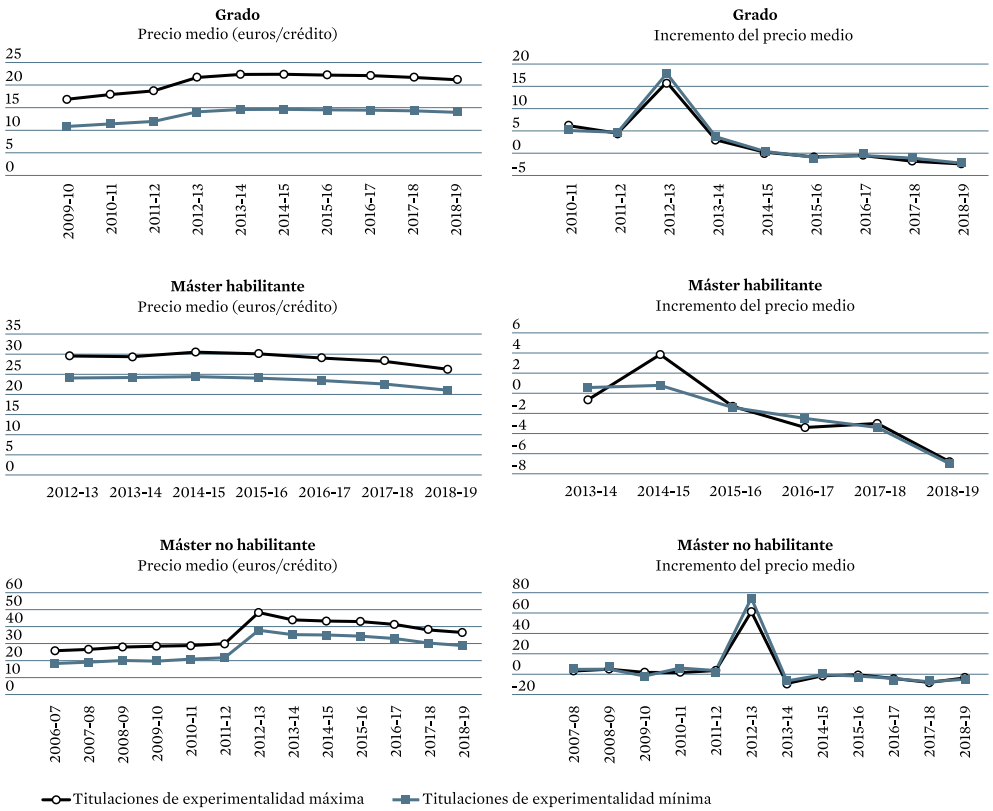
universitarias de grado como de máster en el curso 2017-2018 es muy similar al curso anterior (gráfico III-26). También se mantiene la heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas y universidades. Estas diferencias, que pueden responder a multitud de factores, aumentan el riesgo de inequidad en el acceso.

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.

Un tercio de los estudiantes pierden sus becas por un rendimiento académico inadecuado

En España las becas son el principal medio de ayuda financiera a los estudiantes, siendo escasas otras formas de apoyo como los préstamos, el tratamiento fiscal o los subsidios familiares. La concesión de las becas está basada principalmente en criterios económicos. El Gobierno central otorga las becas de estudio a estudiantes de educación superior, mientras que la mayoría de las comunidades

GRÁFICO III-26. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS MEDIOS PÚBLICOS UNIVERSITARIOS
(Euros/crédito matriculado por primera vez)



Fuente: Ministerio de Educación, Estadística de precios públicos universitarios.

autónomas proporcionan becas complementarias, por ejemplo para cubrir los gastos en libros o transporte. El Ministerio de Educación aporta una financiación del 70 por 100 de todas las becas públicas[107], que se conceden en función de determinados criterios académicos y económicos (ingresos de los padres y tamaño de la familia), que han sido modificados en 2018, como ya se ha mencionado.

En los sistemas de educación superior que ofrecen subvenciones basadas en la necesidad, en el curso 2017-2018 la proporción de becarios se encuentra en la mayoría de casos por debajo del 50 por 100. Una proporción relativamente alta de beneficiarios se registra en Irlanda (43 por 100), Francia (33 por 100), los Países Bajos (32 por 100) y España[108] (28 por 100), mientras que en 19 sistemas con subvenciones basadas en la necesidad, menos de una cuarta parte de los estudiantes se benefician de este apoyo[109].

Respecto a la cuantía de las becas, España se sitúa, 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 España, la cuantía media de una beca en el primer ciclo en el curso 2017-2018 fue de 2.165,9 euros (además de una exención de tasas), aunque hay que recordar que cada estudiante recibe una cantidad diferente. Además, según la OCDE, durante el curso 2015-2016 aproximadamente el 33 por 100 de los estudiantes españoles de grado recibieron subvenciones equivalentes o superiores a las tasas de matrícula, y el 47 por 100 de los estudiantes recibió becas de cierta cantidad. La Comisión Europea califica esta política de subvenciones públicas a la educación como «generosa»[110].

Respecto a los requisitos académicos, hay que señalar que, según la OCDE, aproximadamente un tercio de los estudiantes pierde sus becas después de su primer año de estudios, debido a un rendimiento académico inadecuado[111]. Así, mientras que el 26,5 por 100 de los estudiantes recibe una beca durante la duración total del grado (4 años), durante el primer año hasta el 40,4 por 100 de los estudiantes recibe una. A este respecto baste recordar que las tasas de abandono e idoneidad en España son altas, y apenas han variado en los últimos años.

En el curso 2016-2017 aumentó el esfuerzo económico realizado desde las diferentes administraciones españolas en becas y ayudas al estudio (gráfico III-19) en este nivel. Ese curso aumentó el número de becarios respecto al precedente (1,8 por 100), siguiendo la tendencia ascendente desde el curso 2008-2009, y también se ha incrementado el importe dedicado a las mismas (3,4 por 100), aunque sin obtener el máximo alcanzado en el curso 2010-2011. Asimismo, aumentó el número de becas y ayudas (2,1 por 100 respecto al curso 2015-2016), aunque su evolución es más irregular.

107. Ministerio de Educación, Estadística de becas, curso 2017-2018.
108. Los datos de España se refieren a estudiantes de primer y segundo ciclo juntos.
109. Eurydice, *National student fee and support systems in European higher education, 2018-19.*
110. Comisión Europea, *Monitor de la educación y la formación de 2018, España.*
111. OCDE, *Education Policy Outlook. Spain,* 2018.

En este último ámbito, a comienzos de 2019 se aprobaron una serie de medidas con carácter de urgencia[112] en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad. Entre ellas, desde la perspectiva de la equidad en el acceso a la educación superior, cabe destacar la introducción de facilidades para la devolución de los préstamos universitarios ligados a la posesión de una renta futura, los denominados «préstamos renta-universidad», que se concedieron a 15.623 jóvenes estudiantes entre los cursos 2007-2008 y 2010-2011, en aplicación del Programa préstamo renta-universidad que fue suspendido en 2012[113]. Así, entre otras modificaciones, se paraliza el plazo de amortización de dichos préstamos en tanto los prestatarios no superen el umbral de renta anual de 22.000 euros, recuperando así una condición esencial de las primeras bases del Programa que se perdió en ulteriores convocatorias. De esta manera, se daba respuesta a la situación de una parte importante de los jóvenes prestatarios, incapaces de afrontar el pago de la deuda al no haber encontrado trabajo tras haber finalizado sus estudios.

Al margen de este tipo de medidas aisladas, siguen siendo numerosos los retos que afronta el sistema universitario[114], por lo que su modernización y mejora debe figurar entre las prioridades de acción de los últimos años, reforzando su contribución al tránsito hacia una economía basada en el conocimiento y la innovación.

3. Vivienda

3.1. PANORAMA DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y EN ALQUILER

Como se ha ido viendo en anteriores apartados, durante 2018 mejoró la situación económica del empleo y las condiciones de crédito, evolución de la que cabría esperar una mejora de las posibilidades de acceso de la población a la vivienda. Sin embargo, los indicadores de esfuerzo para acceder a la vivienda han empeorado, debido al impacto en los precios del propio aumento de la demanda. El elevado precio de la vivienda, tanto en propiedad como en alquiler, aunque parece haber moderado su ritmo de crecimiento en el último año, sigue suponiendo un claro obstáculo al acceso a la misma.

En este contexto, la opción del alquiler está aumentando ligeramente en los últimos años, lo que puede obedecer a distintos factores. Entre ellos, cabe destacar los disuasorios precios de compra, que la siguen haciendo inasequible para una parte importante

112. Real Decreto-ley 3/2019, de 8 de febrero, de medidas urgentes en el ámbito de la ciencia, la tecnología, la innovación y la universidad. Véase capítulo I de esta Memoria, apartado 3.3, *Innovación, digitalización y transición energética.*

113. Estos préstamos fueron concedidos a través de diversas entidades de crédito en virtud de un acuerdo formalizado entre el MEC y el Instituto de Crédito Oficial entre los cursos 2007-2008 y hasta el curso 2010-2011, con la finalidad de colaborar en la financiación de las enseñanzas de máster universitario y, posteriormente, también de doctorado.

114. Véase Informe CES 2/2015, *La situación de la I+D+I y su incidencia sobre la competitividad y el empleo.*

de la población, a pesar de la mejora de las condiciones de financiación. A ello se añadirían cambios sociodemográficos que también impulsan el mercado del alquiler en los últimos años, como el repunte de la inmigración —una población con mayor propensión al alquiler— y el aumento del volumen de hogares monoparentales y unipersonales. Tampoco hay que descartar la influencia del propio cambio cultural en cuanto a las preferencias de las nuevas generaciones, que pueden no mostrar la misma predilección por la propiedad inmobiliaria que las anteriores. De una manera más residual y localizada, el «boom» de las viviendas de uso turístico en alquiler (VUT), puede ser otro factor que haya empujado los precios al alza en determinadas ubicaciones. En cualquier caso, esta recuperación del mercado de alquiler se ha seguido traduciendo en un aumento de sus precios, aunque menor que en años anteriores, que está provocando nuevos problemas de asequibilidad ligados a esta forma de tenencia, ante la estrechez del parque de viviendas en alquiler y la incapacidad de este mercado para ajustarse a esta nueva demanda sin grandes variaciones en las rentas.

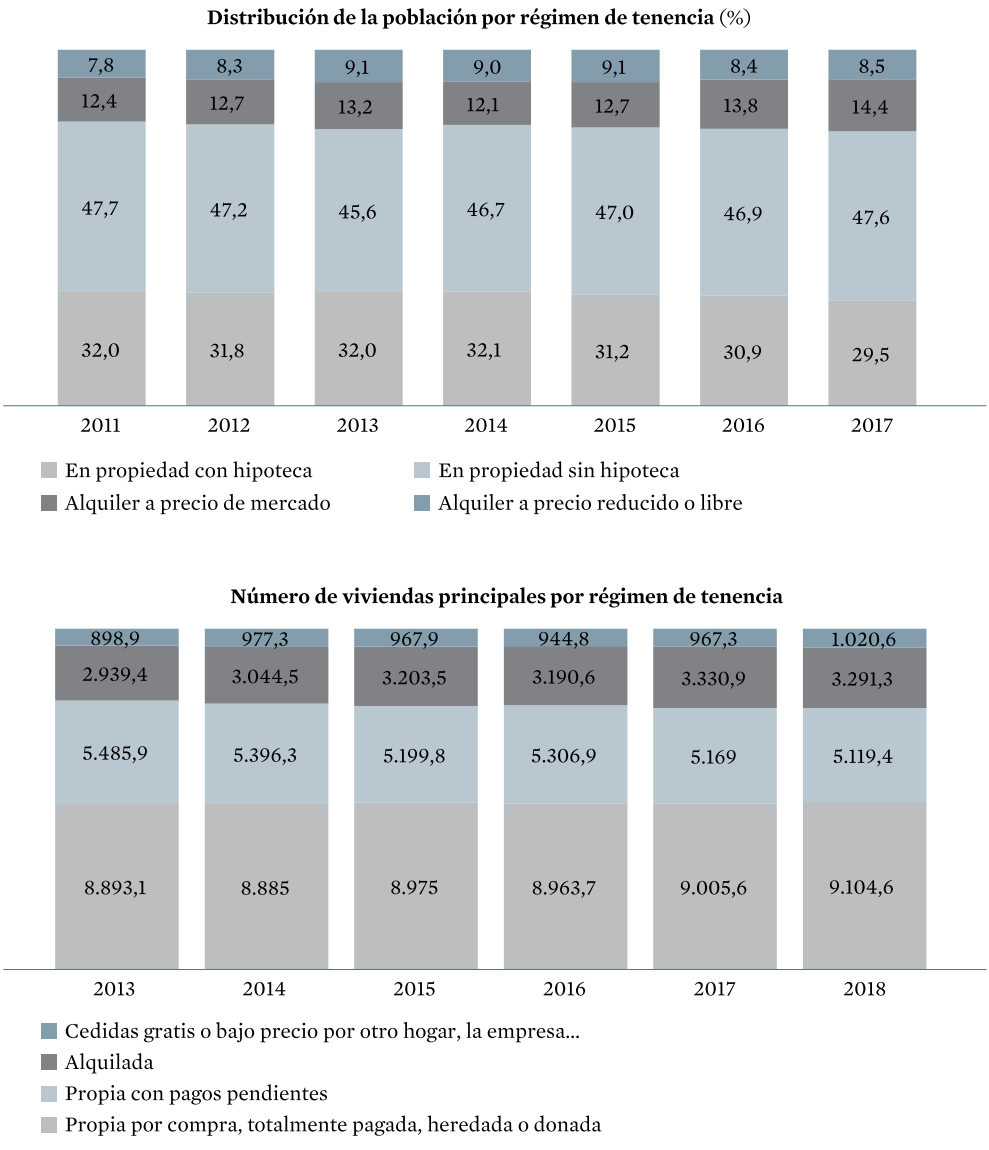
En efecto, la mayoría de la población en España reside en una vivienda en propiedad (77,1 por 100), si bien se observa una ligera tendencia al descenso de esta forma de tenencia desde hace unos años. España mantiene una posición bastante alejada de la media de la UE-18 (65,9 por 100), aunque ligeramente por encima de los países con los que comparte un régimen residencial similar: Italia (72,4 por 100), Portugal (74,7 por 100) y Grecia (73,3 por 100). La evolución reciente muestra que la proporción de aquellos que tienen su vivienda sin hipoteca ha aumentado desde el mínimo en 2013 hasta situarse en un 47,6 por 100, mientras que la proporción para aquellos que tienen pagos pendientes continúa disminuyendo hasta alcanzar el 29,5 por 100 en 2017 (gráfico III-27)[115]. En 2018 el 77 por 100 del total del parque de viviendas principales se encontraba en régimen de propiedad, mientras que en 2013 esa proporción era del 79 por 100 (gráfico III-27).

Paralelamente, en los últimos años se está produciendo un incremento del alquiler que ha venido tanto desde el lado de la oferta, ya que la proporción del parque de viviendas en alquiler sigue aumentando en 2018 (18 por 100) frente al 2013 (16 por 100), como por el lado de la demanda, pues continúa creciendo la proporción de personas que residen en alquiler (14,4 por 100 en 2017 frente al 12,4 por 100 en 2013). Este aumento es especialmente pronunciado entre los jóvenes, los inmigrantes y entre aquellos que han sufrido una disminución de sus rentas. Tanto la proporción de personas que residen en una vivienda en alquiler a un precio inferior al mercado o gratis, como el parque de viviendas principales cedidas gratis o a bajo precio por otro hogar, la empresa, etc., han aumentado ligeramente (gráfico III-27).

El mercado de la vivienda en propiedad, tanto de obra nueva como de vivienda usada, así como el mercado del alquiler muestran síntomas de crecimiento. Sin embargo,

115. Las últimas cifras disponibles al cierre de esta Memoria corresponden a 2017.

GRÁFICO III-27. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y DE LAS VIVIENDAS[1] PRINCIPALES POR RÉGIMEN DE TENENCIA EN ESPAÑA



(1) Datos referidos al valor medio del periodo.
Fuente: Eurostat e INE, Encuesta continua de hogares.

la adecuación de los precios de venta y alquiler 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.

La vivienda en propiedad

La propiedad no es la modalidad de tenencia mayoritaria en todos los grupos de edad, pues se están produciendo cambios entre los hogares más jóvenes (con personas de referencia entre 16 y 29 años) respecto a su propensión a residir en propiedad, si bien hay que tener en cuenta que solo el 19,3 por 100 de los jóvenes en esta franja de edad están emancipados[116]. Así, si en 2007 el 58,1 por 100 de los hogares cuya persona de referencia se encontraba en estas edades residía en una vivienda en propiedad, en 2017 solo lo hacían el 26,5 por 100, aunque el descenso ha sido menos pronunciado (en 2016 era el 28,4 por 100) que el año anterior (en 2015 era del 34,2 por 100). Especialmente marcado ha sido el descenso de este régimen entre la población extranjera no comunitaria, que se ha reducido a la mitad desde la crisis (del 31,1 por 100 en 2007 al 16 por 100 en 2017), habiéndose reducido bastante respecto al año pasado (2,5 por 100)[117].

La vivienda en propiedad continúa siendo mayoritaria, menos entre la población más joven

La actividad del sector inmobiliario continuó en 2018 la senda de recuperación iniciada a comienzos de 2014. Así, tomando como referencia la inversión real en vivienda, el aumento acumulado entre 2013 y 2018 fue del 45 por 100, frente al 15 por 100 que aumentó el PIB en el mismo periodo. A pesar de este aumento, el ritmo de crecimiento de estos últimos años no alcanza los niveles de inversión residencial previos a la crisis (12 por 100 en 2006), si bien en 2018 la inversión en vivienda ha alcanzado niveles próximos al 5,5 por 100 del PIB, en línea con los países de nuestro entorno (gráfico III-28). Por otra parte, sin alcanzar los niveles de inversión residencial, el resto de la inversión en construcción ha mantenido en los últimos años un peso más reducido, pues, tras encadenar una década a la baja[118], desde 2016 se mantiene en un nivel prácticamente constante, alcanzando en 2018 el 5,1 por 100.

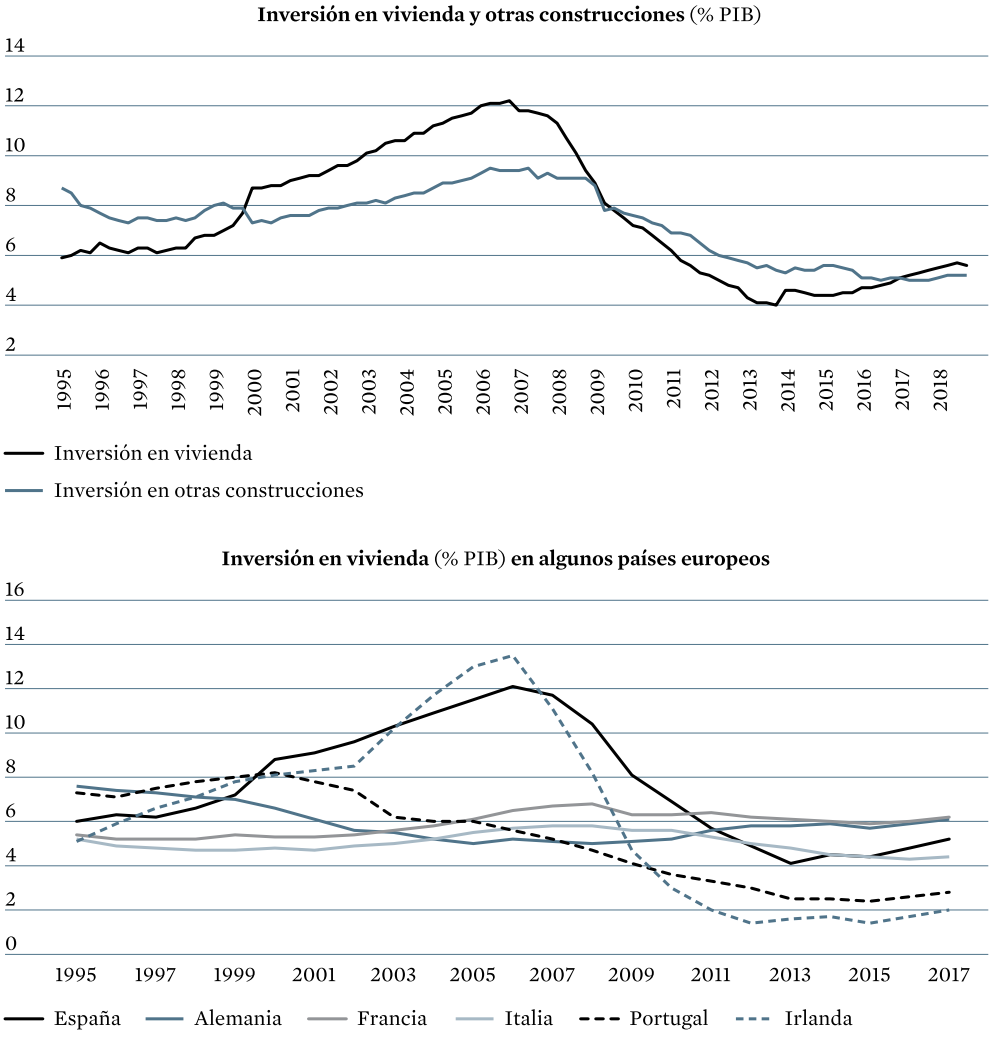
Evolución de los principales indicadores de actividad del mercado en propiedad

La reciente recuperación del mercado de vivienda en propiedad está reflejando, entre otros factores, una evolución del mercado de trabajo más positiva, que se ve favorecida por los reducidos costes de financiación en un contexto de crecimiento de las nuevas operaciones de crédito destinado a la adquisición de vivienda. Esta mejora cíclica del sector se observa de igual manera en otros indicadores de actividad, como los precios y las transacciones, si bien persiste una elevada heterogeneidad en

Por cuarto año consecutivo sube el precio de la vivienda libre en propiedad

116. Consejo de la Juventud de España, *Observatorio de emancipación núm. 15* (segundo semestre de 2017).
117. Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*
118. Según el *Boletín Económico 2/2019* del Banco de España, la evolución de este componente refleja, en gran medida, el impacto del proceso de consolidación fiscal, que ha descansado, de manera crucial, sobre la inversión en construcción del sector público, incluyendo la relativa a las infraestructuras de transporte.

GRÁFICO III-28. INVERSIÓN EN VIVIENDA Y PIB



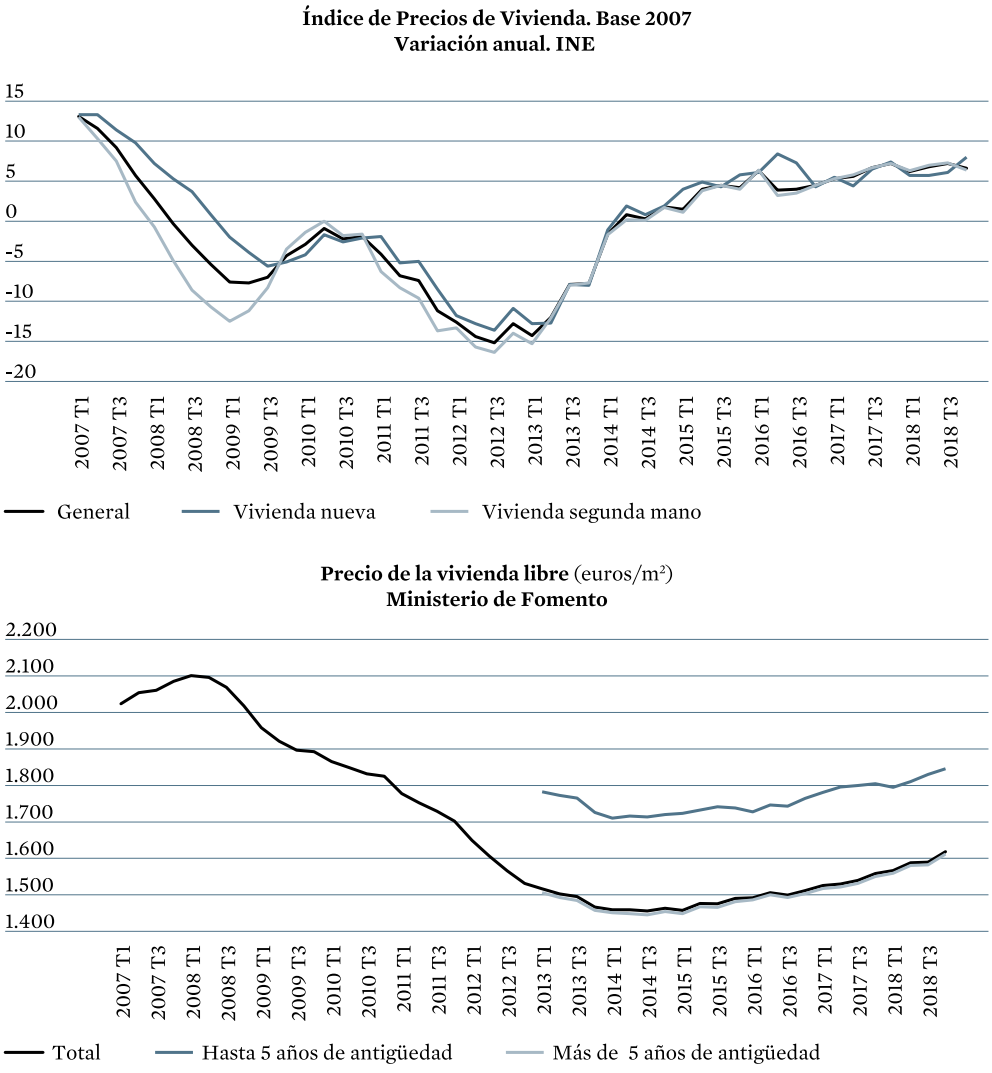
Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.*

términos de la localización de los inmuebles, por el tipo de vivienda y por la nacionalidad de los compradores.

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-29), aunque acumula un descenso del 23 por 100 desde máximos de 2007[119]. Según la estadística del Ministerio de Fomento, el precio medio de la vivienda libre ha aumentado en 2018 (3,9 por 100), alcanzando un valor medio en el conjunto del

119. Ministerio de Fomento, *Valor tasado de la vivienda.*

GRÁFICO III-29. PRECIOS DE VIVIENDA 2007-2018



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

año de 1.583 euros/m². Por su parte, de acuerdo con el Índice de Precios de Vivienda (IPV) del INE, la variación anual en el cuarto trimestre de 2018 fue del 6,2 por 100.

Sin embargo, el comportamiento de los precios no es uniforme en todo el territorio español. La tasa anual del IPV disminuye en nueve comunidades autónomas, aumenta en siete y se mantiene estable en las restantes. Los mayores descensos se producen en Canarias, Comunidad de Madrid y La Rioja (1,3, 1,3 y 1,2 por 100, respectivamente). Por su parte,

El comportamiento de los precios no es uniforme en todo el territorio español

Castilla-La Mancha, Aragón y la Región de Murcia registran las mayores subidas (con incrementos de nueve, siete y seis décimas, respectivamente). Especialmente significativas son las diferencias respecto de los precios en las ciudades. Así, en siete capitales de provincia se registra, en el primer trimestre de 2019, un encarecimiento entre el 10 y el 16 por 100: Burgos, Valladolid, Málaga, Zaragoza, Valencia, Tarragona y Palma de Mallorca. En la situación opuesta, catorce capitales muestran reducción de valores, destacando las ciudades de Lugo y Soria con descensos cercanos al 10 por 100, seguidas de Pontevedra, Zamora y Jaén, donde el precio medio se redujo entre un 3 y un 4 por 100. Por su parte, las ciudades de Madrid y de Barcelona, que en los últimos ejercicios registraron fuertes tasas de revalorización, han moderado su crecimiento (9,8 y 6,8 por 100, respectivamente)[120].

El dinamismo del mercado inmobiliario continúa en 2018, pues junto con la subida de los precios, las ventas muestran una clara tendencia de crecimiento (gráfico III-30), ante el aumento de la demanda por motivos residenciales o de inversión, sustentada en la buena evolución del crédito hipotecario, y en la recuperación del empleo. Sin embargo, al igual que los precios, este dinamismo no es generalizable a todo el territorio español[121].

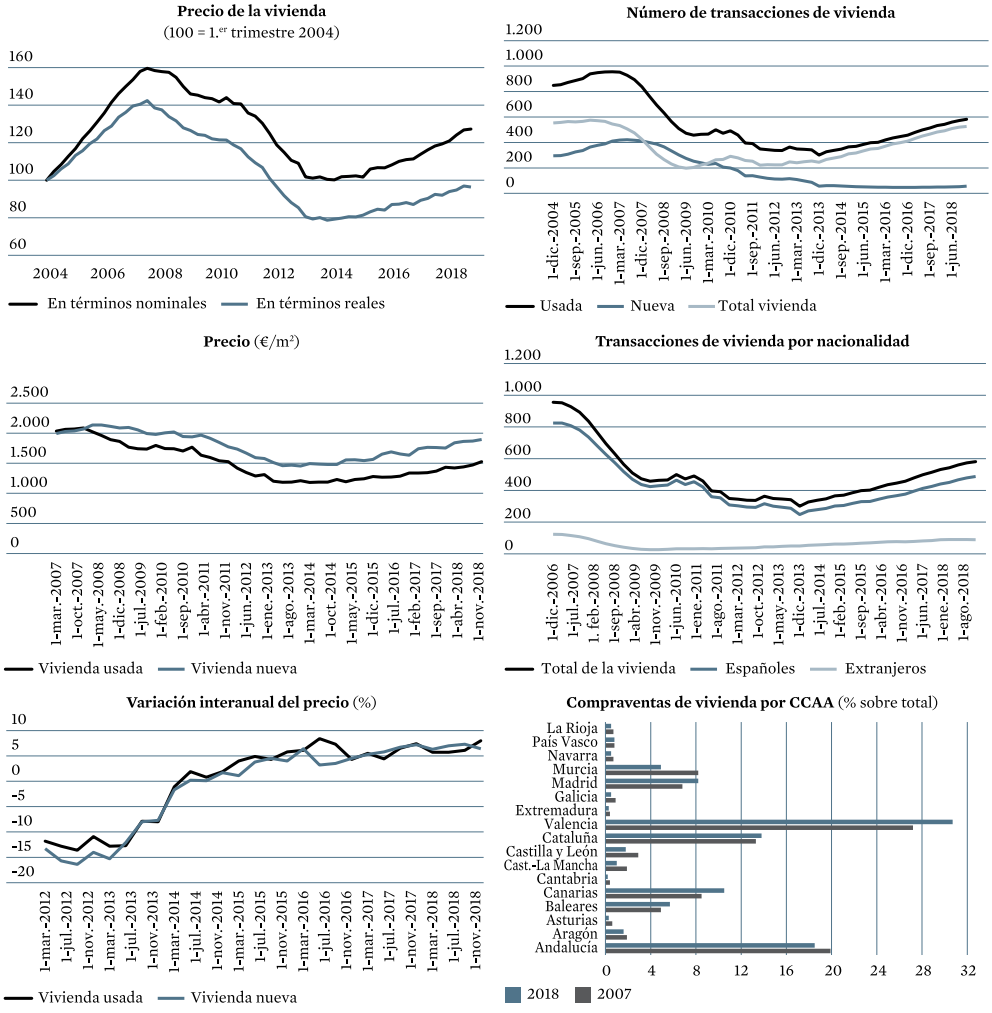
Otro indicador que presenta una cierta heterogeneidad en su evolución son las transacciones por tipo de vivienda. Durante la actual fase de recuperación, las compraventas han estado sostenidas principalmente por el segmento de la vivienda usada, mientras que las de la vivienda nueva muestran una trayectoria de ligero descenso, si bien parecen haberse estabilizado en 2018. Respecto a 2017, en 2018 el precio de la vivienda nueva ha sido superior al precio de la vivienda usada, aunque el incremento interanual en el precio de la vivienda nueva fue menor que el de la usada (gráfico III-30).

Durante la fase de recuperación, las compraventas han estado más sostenidas por la vivienda usada

En cuanto a la nacionalidad de los compradores, el incremento de las ventas de vivienda se observa tanto en las compras de ciudadanos extranjeros (en torno al 16 por 100 del total en 2018[122], frente a un promedio del 10 por 100 observado durante los años 2007-2013) como en las adquisiciones por parte de residentes españoles (gráfico III-30). En relación con la compra de vivienda por parte de extranjeros, los británicos son los compradores con mayor peso sobre el total, seguidos de los franceses, alemanes, rumanos y marroquíes[123]. Las compras de viviendas por extranjeros tienen un peso significativamente mayor en las regiones del arco mediterráneo y en las islas.

120. Tinsa IMIE, *Mercados locales (primer trimestre de 2019)*.
121. Ministerio de Fomento, Estadística de transacciones inmobiliarias.
122. Datos del Ministerio de Fomento para el primer semestre de 2018.
123. En el caso de los marroquíes y los rumanos, en su mayoría se trata de residentes en España.

GRÁFICO III-30. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN PROPIEDAD: PRECIOS Y TRANSACCIONES



Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.*

La iniciación de obra nueva residencial también ha mostrado esta tendencia de mejora, aunque con cierto retraso, posiblemente por el elevado *stock* de viviendas sin vender. En cualquier caso, el nivel de iniciación de viviendas sigue siendo reducido en términos históricos (gráfico III-31), y tampoco la oferta de vivienda nueva se ha comportado de una manera homogénea territorialmente. Así, según datos del Banco de España[124], si se comparan las

La oferta de obra nueva también mejora en 2018, pero sigue siendo reducida

124. Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.*

viviendas visadas registradas en 2018 con su nivel mínimo durante la crisis, en Cataluña, la Comunidad de Madrid, Andalucía y la Comunidad Valenciana, se habría producido una recuperación del número de viviendas visadas superior al 200 por 100, mientras que otro conjunto de comunidades autónomas mostró crecimientos por debajo del 90 por 100. Además, no existe un patrón único que relacione el precio con la demanda, la oferta y el *stock* en el ámbito de las comunidades autónomas, lo que apunta hacia una cierta segmentación del mercado de la vivienda.

Con respecto al ajuste entre la demanda y la oferta de viviendas nuevas, desde 2013 los niveles de demanda (viviendas transmitidas, medidas por las transacciones ante notario de vivienda nueva) vienen superando a los de la nueva oferta (viviendas terminadas, medidas por los certificados de fin de obra) de forma continuada, lo que se habría traducido en una lenta, pero progresiva, absorción del volumen de viviendas sin vender, que se estimaba en torno a unas 500.000 viviendas a mediados de 2018 (gráfico III-31). Sin embargo, esta lenta corrección del sector podría estar reflejando el desajuste entre las características de las viviendas demandadas (tamaño, calidad o localización, entre otras) y la oferta disponible.

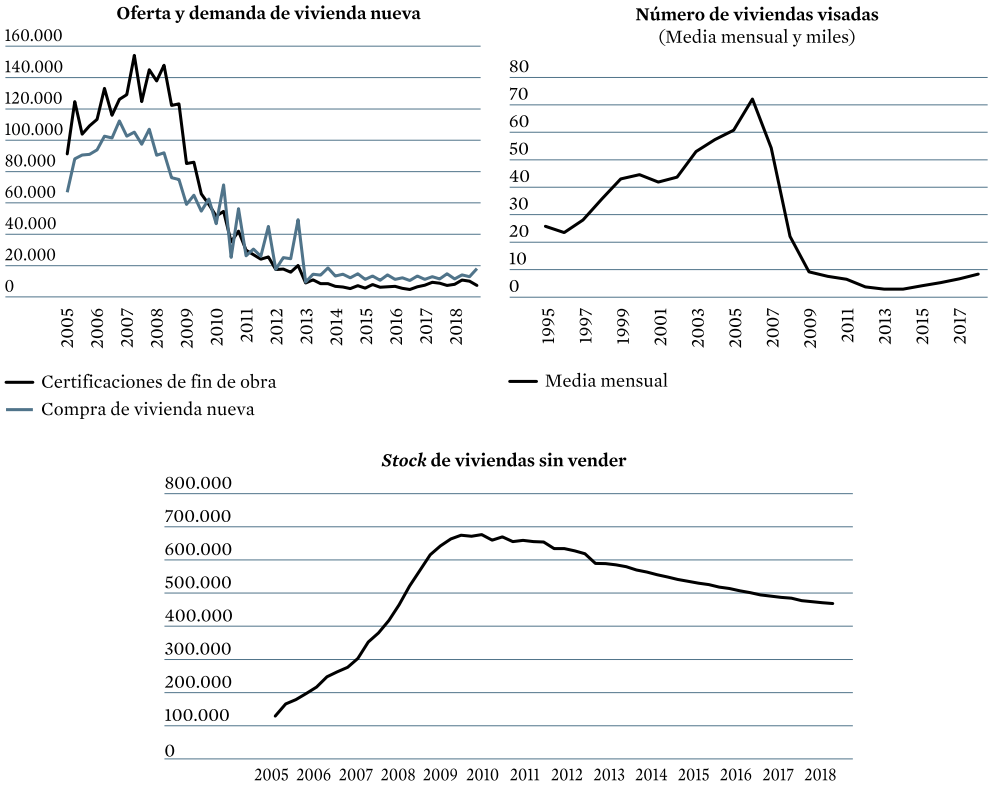
La demanda de vivienda nueva es superior a la oferta

Tampoco el ajuste entre la demanda y la oferta de viviendas nuevas muestra el mismo dinamismo en los diferentes territorios en España. El análisis del 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. Si se toma como indicador de dicho dinamismo la media nacional de compraventas por cada 1.000 viviendas existentes, esta ha aumentado en 2018[125] respecto al año pasado (22,7 frente al 20,8), al igual que los visados de obra sobre el parque (3,9 frente a 3,2). En 2018 la provincia de Málaga, con 37,8 compraventas en el último año por cada 1.000 viviendas existentes, es la que mayor actividad registra de todo el país, seguida por Alicante (33,9) y Baleares (29,2). Cifras que están lejos de los mercados menos dinámicos, donde las viviendas vendidas por cada 1.000 construidas apenas superan las 10, como Orense (7,7) y Zamora (10,6). Respecto a la concesión de visados de obra nueva, destacan las provincias de Navarra (8 licencias aprobadas por cada 1.000 viviendas existentes) y Madrid (7,5), seguidas de Guipúzcoa (6,7), Guadalajara y Málaga (6,4, respectivamente). Sin embargo, la actividad promotora todavía es muy residual en las provincias de Orense y Zamora, donde en 2018 se ha aprobado menos de un visado por cada millar de viviendas en su parque[126]. Finalmente, otro

El ajuste entre la demanda y la oferta de viviendas nuevas también difiere territorialmente

125. Los datos de compraventas en los últimos y los visados de obra nueva aprobados en los últimos cuatro trimestres: entre el cuatro trimestre de 2017 y el tercer trimestre de 2018.
126. Tinsa IMIE, *Mercados locales (primer trimestre de 2018)*.

GRÁFICO III-31. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA, DEMANDA Y DEL *STOCK* DE VIVIENDA NUEVA SIN VENDER



Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.*

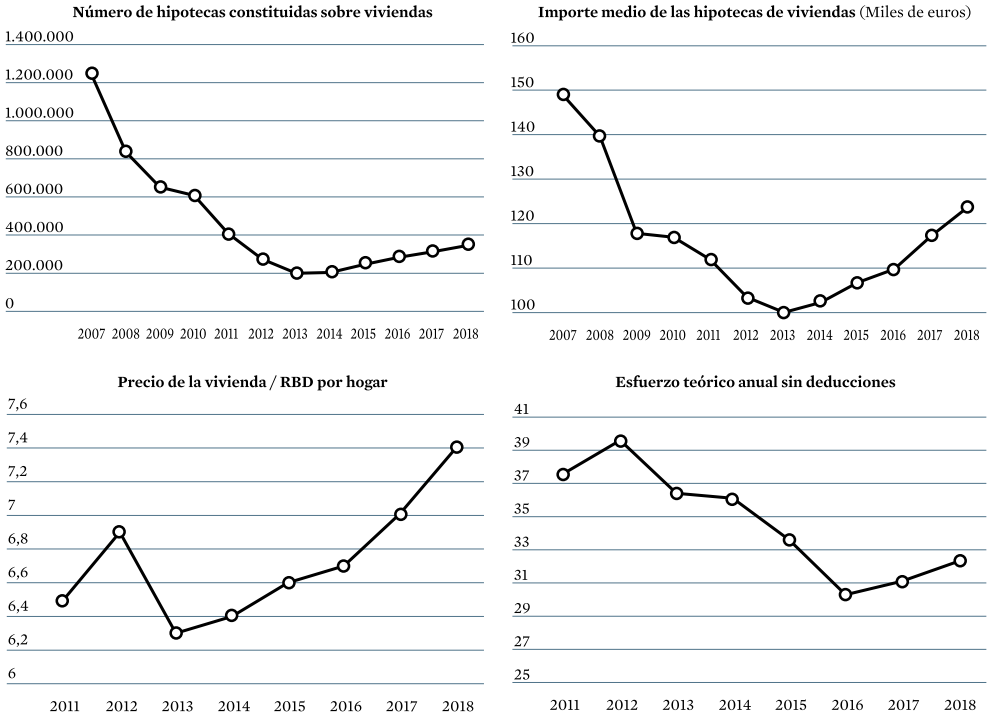
indicador que pone de relieve el dinamismo del mercado residencial, es el tiempo medio de venta de una vivienda (liquidez). En 2018 este indicador (8 meses) continúa recortándose en España al mismo ritmo que en 2017 (8,3 meses frente a 8,6 en 2016). Nuevamente este indicador pone de relieve que el dinamismo del mercado residencial es muy heterogéneo a nivel territorial, como muestran las diferencias a nivel autonómico, provincial y entre ciudades[127].

Mejora el acceso a la financiación de la vivienda y aumenta el esfuerzo de compra

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 2018 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

127. Las provincias con mayor liquidez son, todas ellas por debajo de los seis meses de plazo medio, Madrid, Navarra, Las Palmas, Zaragoza, Guipúzcoa y Sevilla. Las ciudades en las que se tarda menos de seis meses en vender una vivienda nueva son Madrid (3,1 meses), Zaragoza (4,5 meses) y Sevilla (4,6 meses).

GRÁFICO III-32. MEDIDAS DE ESFUERZO DE LAS FAMILIAS PARA LA COMPRA DE UNA VIVIENDA



* Esfuerzo teórico anual sin deducciones: importe de las cuotas a pagar por el hogar mediano, en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, en porcentaje de la renta anual disponible del hogar.
Fuente: Banco de España, Indicadores del mercado de la vivienda, e INE, Estadística de hipotecas.

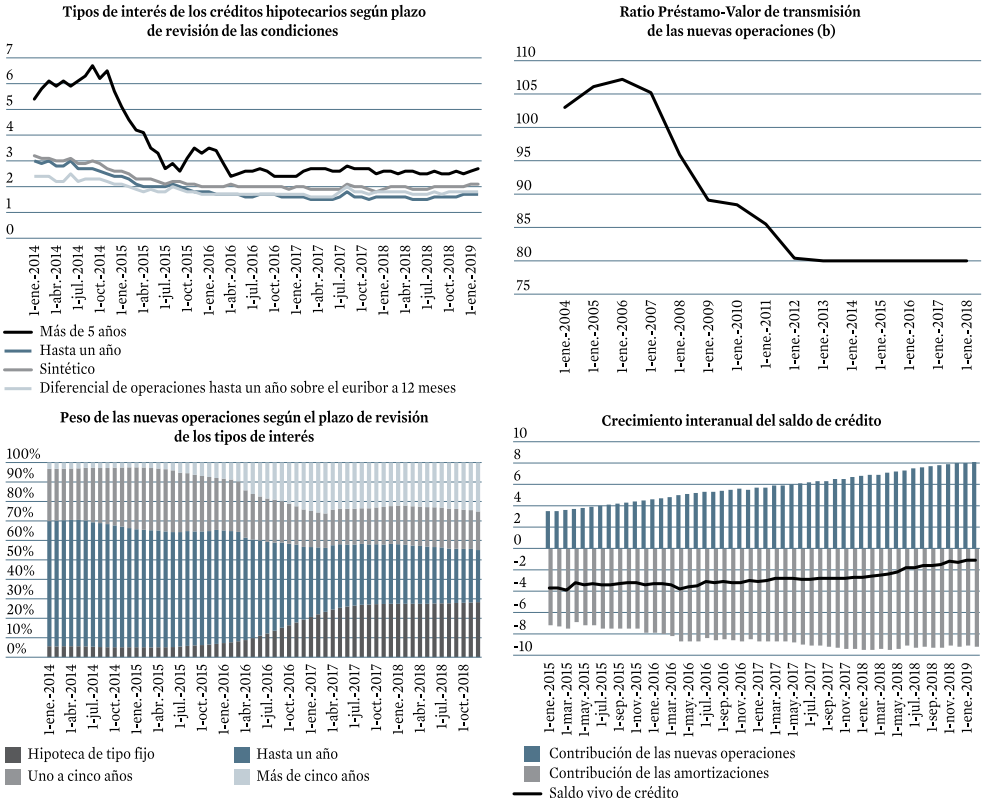
préstamos, y continúa el descenso de los tipos de interés. Sin embargo, han empeorado los indicadores de esfuerzo para acceder a la vivienda que ponen en relación los costes de la misma con la renta del hogar, como el esfuerzo teórico anual sin deducciones (gráfico III-32).

Durante los últimos años, se ha producido una mejora de las condiciones de financiación aplicadas a los préstamos para la compra de vivienda. Los tipos de interés se han reducido y los plazos de amortización se han alargado, particularmente en las hipotecas a tipo fijo, con lo que ha aumentado el atractivo de estas, lo que se refleja en un incremento de su peso relativo. Además, los criterios de aprobación y las condiciones generales de financiación se han relajado. La mejora de las condiciones de financiación ha contribuido a la recuperación de la actividad crediticia, si bien el saldo vivo de crédito se ha seguido contrayendo, dado que el volumen de las nuevas operaciones se ha mantenido por debajo del importe de las amortizaciones (gráfico III-33).

El mercado hipotecario también se está recuperando

El tipo de interés sintético[128] aplicado a los nuevos préstamos hipotecarios ha disminuido desde el 3,1 por 100 a principios de 2014 a situarse en el entorno del 2 por 100 en diciembre de 2018 (gráfico III-33). El desglose de las operaciones en función del plazo de revisión de los tipos de interés muestra que el descenso de los costes ha sido más acusado en el caso de los préstamos cuyas condiciones se revisan al cabo de cinco o más años (segmento que comprende las hipotecas a tipo fijo y las mixtas), que el observado para aquellas con plazo de revisión hasta un año (fundamentalmente las hipotecas a tipo variable). Este descenso no se explica solamente por la reducción de los tipos de interés de referencia, sino también por el recorte de los márgenes de intermediación aplicados (gráfico III-33).

GRÁFICO III-33. EVOLUCIÓN DEL CRÉDITO Y DE LAS CONDICIONES DE FINANCIACIÓN



Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.* Pana Alves y Alberto Urtasun.

128. El tipo de interés aquí mencionado es el TEDR (Tipo Efectivo Definición Restringida), que es aquel que excluye de su cálculo los gastos conexos, tales como las primas por seguros de amortización, y las comisiones que compensen costes directos relacionados. La definición del TEDR se establece en la Circular 1/2010, de 27 de enero, del Banco de España.

Por otro lado, los resultados de la Encuesta de préstamos bancarios (EPB) de 2019[129] muestra una mejora de las condiciones generales de financiación en el mercado de préstamos para la adquisición de vivienda, que se habría concretado fundamentalmente en una reducción de los márgenes aplicados en los préstamos ordinarios y, en menor medida, de los gastos excluidos los intereses[130]; y en cambio, los márgenes de las operaciones de mayor riesgo habrían aumentado algo, así como las garantías requeridas. Además, como muestran los datos del Colegio de Registradores, la mediana de la ratio entre el importe del préstamo hipotecario y el valor de transmisión de la vivienda se ha mantenido estable en el 80 por 100 desde 2012, después de haberse reducido con intensidad durante la crisis. Por otra parte, la EPB de 2019 evidencia también una relajación de los criterios de aprobación aplicados a estos préstamos durante los últimos años. En línea con esta evolución de los criterios y con la mayor solvencia de los demandantes de fondos, el porcentaje de las solicitudes de préstamos denegados en este segmento ha tendido a reducirse desde 2015.

Novedades de la nueva ley hipotecaria

Aunque con varios años de retraso, en marzo de 2019 se aprobó una nueva Ley reguladora de los Créditos inmobiliarios[131] (LCI), que entrará en vigor en junio de 2019 a salvo de algunas de sus disposiciones y transpone la Directiva 2014/17/UE del Parlamento y Consejo Europeo[132] sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial. La ley establece un régimen específico de protección de las personas físicas que ocupen la posición de prestatarios, garantes, o titulares de garantías en préstamos o créditos garantizados mediante hipoteca sobre bienes inmuebles de uso residencial, o cuya finalidad sea la adquisición de bienes inmuebles de uso residencial. Así, se refuerzan las obligaciones de transparencia y de conducta a los prestamistas e intermediarios de crédito o a sus representantes designados, especialmente en lo que se refiere a la fase precontractual, a la información y a la forma, ejecución y resolución de los contratos. También se establece un régimen específico para los intermediarios de crédito y los prestamistas inmobiliarios y se incluye un régimen sancionador para los incumplimientos de obligaciones contenidas en la ley. Entre sus novedades más destacables[133] figura la reducción de las comisiones máximas por reembolso anticipado en

129. Banco de España, *Boletín Económico 2/2019. Artículos Analíticos. Encuesta sobre Préstamos Bancarios en España: abril de 2019.* Álvaro Menéndez Pujadas.
130. Comprende diversos tipos de comisiones que pueden formar parte del precio de un préstamo, tales como comisiones por compromiso en los préstamos renovables, gastos de administración (por ejemplo, costes de preparación de documentos) y costes en concepto de solicitud de información, garantías y aseguramientos.
131. La Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario.
132. Directiva 2014/17/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, sobre los contratos de crédito celebrados con los consumidores para bienes inmuebles de uso residencial y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2013/36/UE, y el Reglamento (UE) núm. 1093/2010.
133. Véase también capítulo I, apartado 3.4 de esta Memoria.

los contratos a tipo de interés variable, que pasan del 0,5 por 100 al 0,25 por 100 del capital amortizado, según se realicen en los cinco primeros años de vida del préstamo o después, al 0,25 durante los tres primeros años (o al 0,15 por 100 durante los cinco primeros años, según lo que acuerden las partes). Unido a lo anterior, se introducen límites máximos a las comisiones por reembolso anticipado en los préstamos a tipo de interés fijo.

Además, se introducen nuevas condiciones para el vencimiento anticipado, que serán de aplicación no solo a los nuevos contratos sino a las hipotecas vivas. Así, para que se pueda ejercer por el prestamista, las cuotas impagadas deben superar el 3 por 100 del capital concedido o doce cuotas mensuales, si se produce durante la primera mitad de la vida del préstamo, y el 7 por 100 del capital concedido o quince cuotas mensuales, si ocurre durante la segunda mitad. El prestamista, además, debe haber requerido el pago pendiente y tiene que haber concedido al prestatario al menos un mes para cumplir.

La vivienda en alquiler

Si bien la propiedad sigue siendo el régimen de tenencia mayoritario, el arrendamiento está ganado peso tanto desde el lado de la oferta como de la demanda (gráfico III-34). Los principales datos sobre el mercado del alquiler en los últimos años muestran una tendencia hacia un mayor peso del alquiler en el parque de viviendas principales, que sigue aumentando en 2018 (18 por 100) frente al 16 por 100 en 2013[134]. La subida de la rentabilidad de este régimen y la entrada en el sector de nuevos actores (propietarios particulares, promotores, inversores, etc.), junto a la mayor demanda de esta opción de tenencia en los últimos años, pueden estar en la base de dicho aumento.

Por el lado de la demanda, la población que vive de alquiler a precio de mercado en España ha avanzado en 2017 (14,4 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). Esta evolución se podría explicar, al menos en parte, mediante factores ligados al impacto que la crisis económica ha tenido en estos segmentos de población, en especial sobre los jóvenes y los inmigrantes. Además, las modificaciones fiscales introducidas en los últimos años han ido reduciendo las ventajas impositivas que favorecían la compra de vivienda, aunque los beneficios fiscales sobre el alquiler para los hogares continúan siendo reducidos en la comparativa internacional[135].

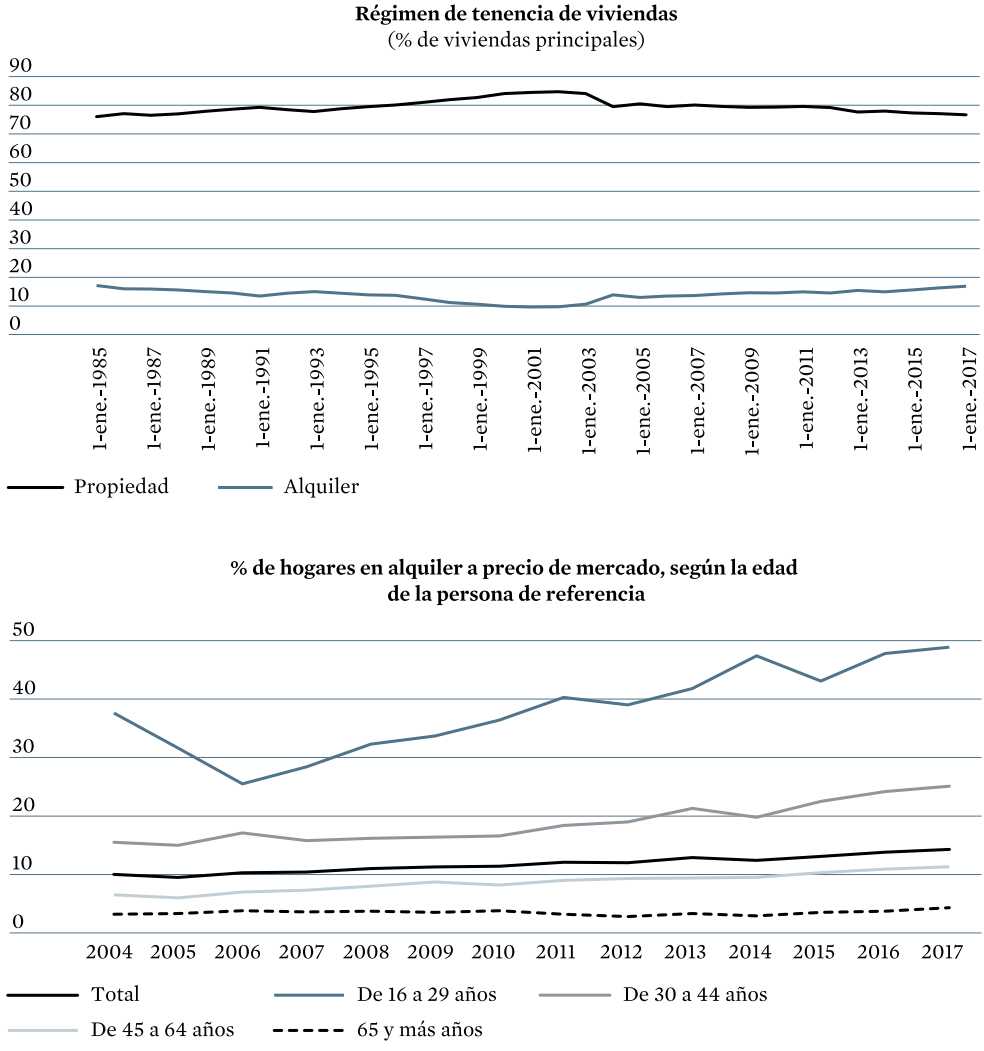
Continúa aumentando la población que vive en alquiler

Aunque la tendencia hacia un mayor peso del alquiler es generalizada, el grupo de edad en el que ha avanzado en mayor medida es en el de los jóvenes de 16 a 29 años,

134. INE, Encuesta Continua de Hogares (ECH). Datos referidos al valor medio del periodo.
135. Alves, P., y Urtasun, A., Banco de España, *Boletín Económico 2/2019*.

seguido del grupo de edad de entre 30 y 44 años (gráfico III-34). Hay que señalar que, aunque en 2017 casi la mitad de los jóvenes (48,9 por 100) residen en una vivienda de alquiler, frente al 28,4 por 100 en 2007, el ritmo de crecimiento en 2017 (del 47,4 al 48,9 por 100) ha sido inferior al del año anterior (47,8 en 2016 frente al 43,1 por 100 en 2015), posiblemente por el impacto de la mejora del empleo de los jóvenes[136]. Por otra parte, hay que destacar el aumento del alquiler (un 25 por 100 de las personas

GRÁFICO III-34. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DE TENENCIA DE LAS VIVIENDAS PRINCIPALES Y PORCENTAJE DE HOGARES EN ALQUILER POR EDAD



Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.* Pana Alves y Alberto Urtasun, e INE, Encuesta de condiciones de vida.

136. Véase capítulo II, apartado 1.2 de esta Memoria.

que residían en alquiler en 2017 frente al 15,8 por 100 en 2007) en el grupo de edad donde se concentra una buena parte de la formación de hogares (30 a 44 años). También en los hogares encabezados por extranjeros el alquiler es el régimen de tenencia mayoritario (74,5 por 100 entre los extranjeros no comunitarios, y el 51,2 por 100 en los comunitarios)[137].

La evolución del porcentaje de población en hogares con renta inferior al 60 por 100 de la Renta Media Equivalente (RME) en los distintos países de la UE-28[138], muestra que en España este porcentaje ha pasado del 35,8 por 100 en 2010 al 39,5 por 100 en 2016; es decir, 3,7 puntos más. En el conjunto de la Unión Europea, la tendencia experimentada ha sido similar, habiendo crecido en el mismo periodo 1,8 puntos en la UE-28 (del 47 por 100 en 2010 al 49,8 por 100 en 2016), mientras que si se analiza el régimen de tenencia de los hogares con renta superior al 60 por 100 de la RME, se observa que en España el 82,8 por 100 de la población que conforma este tipo de hogares reside en una vivienda en propiedad, por encima del 73,2 por 100 de la población que tiene la vivienda en propiedad entre los hogares situados por encima del referido nivel de renta en la UE-28. Por otro lado, el porcentaje de hogares unipersonales en alquiler u otras formas diferentes a la propiedad representa el 22,7 por 100 del total en la Unión Europea, mientras que en España representa el 13,1 por 100.

A pesar del aumento en los últimos años de la proporción de habitantes que residen en alquiler, la proporción de personas que reside en España en este régimen de tenencia en 2017 (14,4 por 100) queda bastante alejada de la media de la UE-18 y muy apartada de países como Alemania, Dinamarca, y Suecia (40, 37,7 y 34 por 100, respectivamente), pero también de otros países del sur de Europa de similares características, como Italia y Grecia (18 y 21 por 100, respectivamente), aunque no así de Portugal (12,8 por 100)[139].

Según datos recientes del parque de viviendas en alquiler[140], en el año 2017 este régimen de tenencia tiene un mayor peso en edificios de mayor antigüedad y en las viviendas de menor tamaño. En el caso de España, la superficie media de la vivienda en propiedad es superior a la de la vivienda en alquiler o cesión, 103,3 m^2 en la vivienda en propiedad totalmente pagada y 101,4 m^2 en la pendiente de pago, mientras que la vivienda en alquiler a precio de mercado tiene una superficie media de 81 m^2. Entre los principales países de la Unión Europea, la vivienda en alquiler a precio de mercado es proporcionalmente de un tamaño más reducido en Francia (con el –28,8 por 100), Alemania (–26,6 por 100) e Italia (–21,1 por 100), valores superiores al –18,3

Algunas características del parque de viviendas en alquiler privado y social

137. Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*
138. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín especial. Alquiler residencial,* 2018.
139. Eurostat.
140. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo. Boletín especial. Alquiler residencial,* 2018.

por 100 de desviación de superficie media de la vivienda alquilada a precio de mercado en nuestro país, que constituye el valor más bajo de desviación del conjunto de la Unión Europea.

En primer lugar, cabe señalar que el análisis de los precios del mercado de alquiler se ve limitado por la falta de fuentes oficiales de datos. La falta de una estadística de referencia impide reflejar la evolución real del precio de los alquileres, pues los datos existentes sobre los precios de los alquileres se encuentran basados en buena medida en los precios de oferta de diversos portales inmobiliarios. La fragilidad de estos datos se muestra en las diferencias, tanto en el nivel de los precios como en la evolución de los mismos (cuadro III-13). Además, dichos precios se refieren a la oferta y no a los alquileres de mercado; es decir, a los efectivamente pagados. A pesar de ello, todos los informes publicados por empresas del sector muestran un repunte del precio en España, si bien de diferente calado.

La falta de una estadística de referencia impide reflejar la evolución real del precio de los alquileres

La comparación del Índice General de Precios (IGP) de venta de la vivienda libre con el índice de precios de oferta del alquiler (que presenta el portal inmobiliario Fotocasa), muestra que ambos precios se han incrementado desde 2015 de forma similar[141]. Sin embargo, el Índice de Precios al Consumo armonizado para Alquiler (IPCA), que proporciona una medida común internacionalmente de la inflación, se sigue manteniendo relativamente estable en los últimos años, en tanto que el precio de venta ha experimentado subidas en los tres últimos años, situándose actualmente en el 124,7 por 100 del valor inicial (gráfico III-35).

Aumentos similares en el precio de venta y el de oferta de alquiler

Además del precio, otro indicador de la demanda de alquiler es el número de días transcurridos hasta pactar este, y la diferencia entre el precio del alquiler final

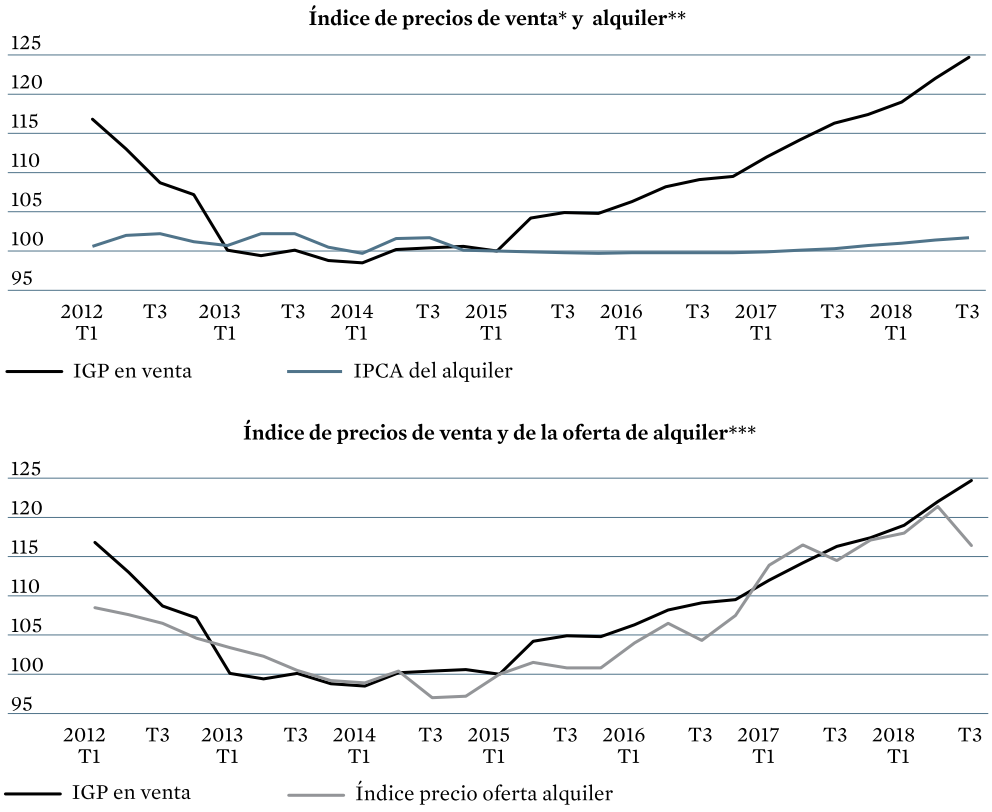
CUADRO III-13. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL PRECIO DE LA VIVIENDA EN 2018

	Tecnocasa(1)		Fotocasa(2)		Idealista(3)	
Conceptos	**Euros/m²**	**% variación anual**	**Euros/m²**	**% variación anual**	**Euros/m²**	**% variación anual**
Total	**10,21**	**11,46**	**8,15**	**8,9**	**10,6**	**4,3**
Barcelona	13,81	10,57	15,58	2,8	17,9	9,3
Madrid	12,83	9,75	13,22	6	16,2	–1

(1) Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler,* 2018.
(2) Fotocasa.es, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2018.*
(3) Idealista, *Evolución del precio de la vivienda en alquiler en 2018.*
Fuente: elaboración propia a partir de los informes señalados de las empresas del sector.

141. 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 2015.

GRÁFICO III-35. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE VENTA, DE ALQUILER Y DE LA OFERTA DE ALQUILER



* Índice general de precios de venta de vivienda libre (IGP).
** Índice de precios al consumo armonizado para alquiler (IPCA).
*** Índice de precios de oferta de alquiler (Fotocasa).
Fuente: Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo,* boletín núm. 27, tercer trimestre de 2018.

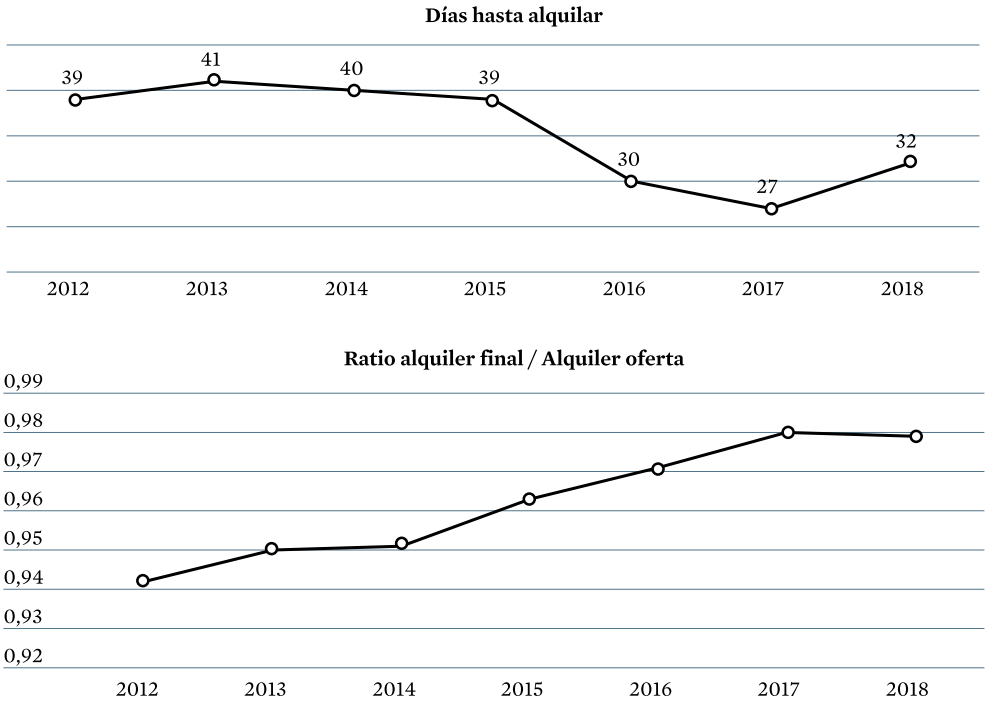
y del alquiler ofrecido. Según estos indicadores, durante 2018 la demanda ha decrecido respecto a 2017, pues los días necesarios para alquilar han aumentado, aunque se sitúan lejos de 2015 y muestran un mercado dinámico. Asimismo, el poder de negociación se ha mantenido constante en unos niveles bajos, reduciéndose ligeramente en el último año.

El alquiler sigue encareciéndose en 2018, pero a menor ritmo y de forma menos generalizada

A falta de datos oficiales, según el informe de una de las empresas del sector, el precio de los alquileres ha seguido encareciéndose por cuarto año consecutivo, pero a un menor ritmo y de forma menos generalizada a como lo hacía a cierre de 2017. En el caso del alquiler, al igual que ocurre con el precio de venta se observa una elevada heterogeneidad en los ritmos de crecimiento[142]. Además, Cataluña y Baleares, las

142. Fotocasa, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2018.*

GRÁFICO III-36. EVOLUCIÓN DE DÍAS NECESARIOS HASTA ALQUILAR Y DE LA RATIO ENTRE EL PRECIO INICIAL OFERTADO Y EL PRECIO FINAL PACTADO



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler,* 2018.

dos regiones que lideraban las mayores subidas en el informe anual de 2017 y 2016, respectivamente, ahora muestran una estabilización en los precios que se puede extrapolar a lo que vemos en el resto del país a nivel de datos por comunidad autónoma, con la excepción de la Comunidad de Madrid.

En 2018 nueve comunidades autónomas han experimentado descensos (Castilla-La Mancha, Castilla y León, La Rioja, Extremadura, Cataluña, País Vasco y Murcia), y ocho incrementos, aunque solo en Madrid el incremento fue elevado (14,9 por 100), distanciándose de este nivel el resto de los aumentos producidos en otras regiones que, en el mejor de los casos (Cantabria, 5,6 por 100, y Valencia, 5,2 por 100), han aumentado alrededor del 5 por 100, mientras que en el resto los incrementos son muy inferiores (Galicia, Asturias, Andalucía, Baleares, Canarias, Valencia y Madrid). Sin embargo, en 2017 el precio del alquiler aumentó en todas las comunidades autónomas, a excepción de Aragón (–1,7 por 100) y Navarra (–0,3 por 100).

Las comunidades autónomas con precios más caros en 2018 son Cataluña (12,6 euros/m^2 al mes), Madrid (13,16 euros/m^2) y País Vasco (10,22 euros/m^2), y por primera vez en la serie histórica de este portal inmobiliario, Madrid encabeza la lista, superando a Cataluña.

El crecimiento del precio de Madrid y Barcelona se traslada a otras ciudades

Por otro lado, la tasa de crecimiento de los precios que hasta ahora se observaba en las dos grandes ciudades se ha trasladado a otras (gráfico III-37). En 2018 los precios siguen subiendo con fuerza en la región de Madrid, en el extrarradio de las grandes ciudades[143], así como en capitales de provincia emblemáticas (Sevilla o Zaragoza) y/o con un alto componente turístico (Málaga o Valencia). A lo largo de todo el periodo, el alquiler por metro cuadrado en Barcelona ha sido superior al de Madrid (diferencia que se está acortando). Sin embargo, el precio del alquiler podría estar empezando a tocar techo en ambas ciudades.

Centrando el análisis en Madrid y en Barcelona, se confirma que el precio del alquiler fue mucho más estable que el de la venta durante el periodo de recesión, y que, además, empezó a recuperarse antes tras dicho periodo (gráfico III-38). El precio de la venta, aunque con cierto retraso, también ha aumentado de forma significativa en estas ciudades, situándose próximo al nivel de 2006. En cualquier caso, en ambas ciudades el precio de los alquileres no solo se sitúa en 2018 por encima del de compra, sino también aumentan las diferencias entre ambos precios. Finalmente, en 2018 se ha observado un crecimiento más débil del precio del alquiler en relación con los años anteriores, mostrándose incluso una caída en el caso de Barcelona, donde además se ha producido también una desaceleración del precio de venta.

El precio del alquiler en Madrid y Barcelona está tocando techo

La evolución de la ratio alquiler sobre el precio anual de la vivienda (rentabilidad del alquiler), se mostraba creciente hasta el año 2014, decreció en 2015, recuperó su tendencia creciente en 2016 y 2017, para volver a decrecer en 2018. En las dos principales capitales, Barcelona y Madrid, sigue la pauta de reducción, porque el aumento del precio de la vivienda ha sido mayor que el del alquiler, empeorando la rentabilidad relativa del alquiler (gráfico III-37).

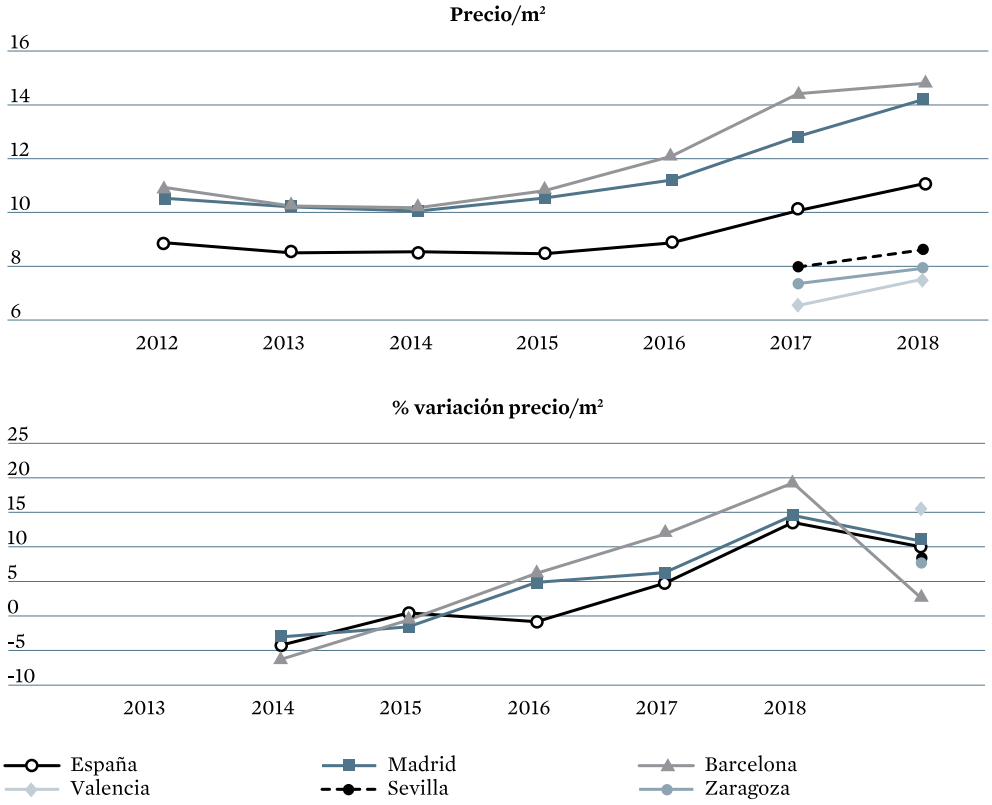
La rentabilidad del alquiler decrece en 2018

Los resultados de la inmobiliaria Tecnocasa, en cuanto a evolución, son muy similares a los obtenidos mediante el indicador de rentabilidad del alquiler del Banco de España, aunque más acusados, pues en los datos del Banco de España pesan mucho los contratos vigentes mientras que el indicador de Tecnocasa es únicamente sobre nuevos contratos (gráfico III-39). En el caso del indicador del Banco de España, en el año 2018 dicha rentabilidad ha continuado disminuyendo, situándose en un 4 por 100 frente al 4,6 por 100 del año 2014.

Esta pauta ya se apuntaba en el caso de Barcelona en 2014, que fue la primera ciudad de España donde los precios empezaron a crecer tras un largo ajuste, y

143. Fotocasa, *Informe de la vivienda en alquiler en España en 2018.*

GRÁFICO III-37. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE ALQUILER EN ALGUNAS CIUDADES ESPAÑOLAS



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler,* 2018.

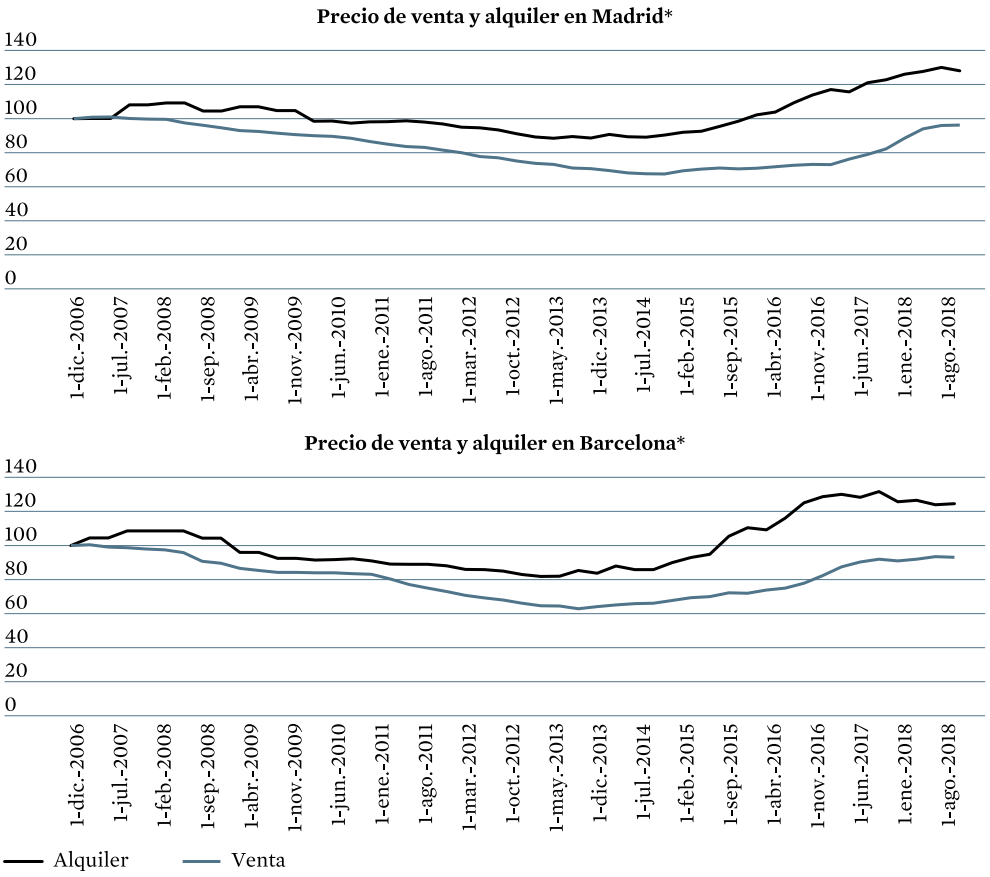
corrobora dos tendencias del ajuste en los precios de la vivienda observados en España a lo largo de los últimos años. En primer lugar, las capitales son las primeras en ajustar precios y, por tanto, las primeras donde estos precios se estancan, decrecen o suben, y, en segundo lugar, desde el año 2013, se observa una tendencia de algunos inversores a largo plazo por comprar viviendas en las grandes capitales españolas[144].

Algunas causas de la recuperación del mercado del alquiler

Varias son las razones que explican estos fuertes incrementos de precios en los arrendamientos, aunque un análisis riguroso de las mismas es difícil ante la falta de una información precisa. 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,

144. Grupo Tecnocasa y Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler,* 2017.

GRÁFICO III-38. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE VENTA Y ALQUILER EN MADRID Y BARCELONA



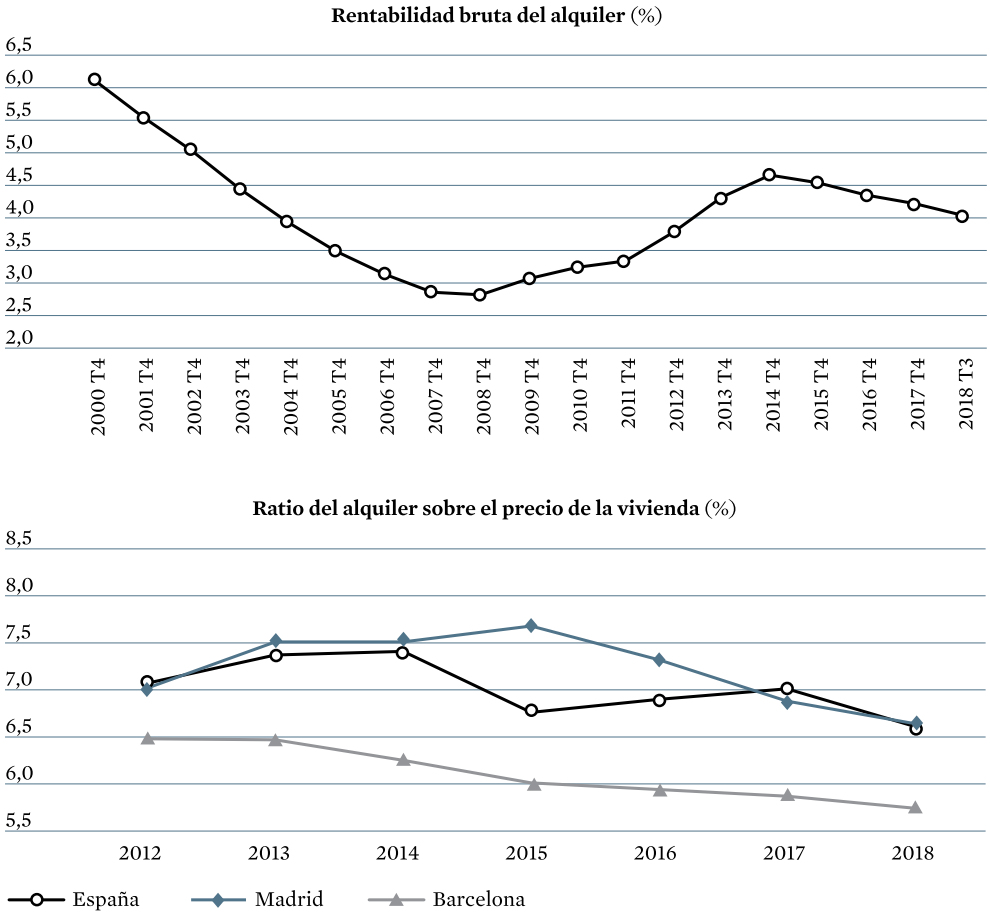
* Datos semestrales hasta 2010. Las observaciones de junio y diciembre se han imputado a marzo y septiembre. 100 = cuarto trimestre de 2006.
Fuente: Banco de España, *Boletín Económico 2/2019.*

siendo su única opción el alquiler, especialmente en el caso de los jóvenes y de los inmigrantes, pero también de otros grupos de población. Sin embargo, los factores demográficos no parecen estar detrás de ese repunte de la demanda. Por un lado, sigue disminuyendo ligeramente el tamaño medio del hogar, que ha pasado de 2,58 personas en 2011 a 2,49 en 2017[145], lo que significa más hogares, pero la principal demanda potencial, es decir, los jóvenes en edad de emanciparse, se ha reducido por la caída del tamaño de las cohortes de esa edad, y por un claro retraso en su emancipación residencial[146].

Por otro lado, el interés de los inversores, tanto particulares como profesionales, en la compra de vivienda para ponerla en alquiler debido a las altas rentabilidades que

145. INE, *España en cifras,* 2018.
146. Véase epígrafe *Vivienda,* Memoria CES 2017.

GRÁFICO III-39. EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD DEL ALQUILER EN ESPAÑA, MADRID Y BARCELONA



Fuente: Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo,* boletín núm. 27 (tercer trimestre de 2018) y *Boletín anual 2014;* Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, *Informe sobre el mercado del alquiler,* 2018.

ofrece este mercado en un contexto de bajos tipos de interés, puede estar influyendo en el repunte de los precios. Esta oferta de viviendas en alquiler sigue dominada por pequeños propietarios[147], mientras que los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5 por 100 del mercado[148], cuestión que debería considerarse a la hora de regular la relación entre arrendador y arrendatario. De hecho, según datos del CIS, en relación con el perfil del propietario o arrendador de la vivienda, este sigue estando en 2018 compuesto mayoritariamente por particulares (81,5 por 100 en el año 2018

147. Hay más de 2,3 millones de españoles que declaran el cobro de rentas por alquileres inmobiliarios.
148. García Montalvo, J., «Retos del mercado del alquiler en España», *Cuadernos de Información Económica núm. 269,* marzo-abril de 2019.

frente al 78,9 en 2014, mientras que el arrendamiento por parte de empresas dedicadas al alquiler de vivienda se sitúa en el 9,3 por 100 (en 2014 era el 12 por 100). El alquiler por parte de Administraciones públicas representa el 6,9 por 100, mientras que en 2014 suponía un 4,3 por 100[149].

De una manera más residual y localizada, el «boom» de las Viviendas de Uso Turístico en alquiler (VUT) puede ser otro factor que empuja los precios al alza en determinadas ubicaciones. Sin embargo, no existe consenso sobre la relación entre una mayor presencia de apartamentos de uso turístico y la subida del precio del alquiler, pues según la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)[150], no existe información suficiente para hacer un estudio creíble que permita descubrir si existe o no dicha relación. 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 y ciudades, adoptando marcos reguladores diversos, algunos de ellos bastante restrictivos de este tipo de alquileres[151]. Independientemente de esta polémica, 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 el derecho de acceso a una vivienda digna[152].

La subida de los precios está provocando un problema de asequibilidad del alquiler a precio de mercado. Además, hay que tener en cuenta que la sobrecarga por los costes asociados a la vivienda es mayor en los hogares que residen en alquiler y ha registrado un importante aumento en los últimos años, del 35,9 por 100 en 2007 al 42 por 100 en 2017.

Finalmente, en cuanto a la percepción ciudadana acerca del alquiler, a partir de los datos del Barómetro de la vivienda y el alquiler de 2018[153], se observa una preocupación sobre el nivel y las dinámicas de crecimiento de los precios, que se vincula en gran medida a la escasez de oferta disponible y a la mayor demanda de vivienda en alquiler. En este contexto, el 80,8 por 100 de las personas encuestadas considera que las distintas Administraciones públicas deberían adoptar medidas para fomentar los alquileres, como forma de resolver el problema de la vivienda, valorando positivamente medidas como el aumento de la seguridad jurídica, la creación de un parque de vivienda pública para alquilar, fomentar la construcción o rehabilitación de viviendas para destinarlas al alquiler, así como las ayudas al alquiler o las desgravaciones fiscales.

Nueva ley de alquiler

149. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo, boletín especial, Alquiler residencial, 2018.*
150. *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España* (E/CNMC/003/18), julio de 2018.
151. *Plan especial para la regulación de los pisos turísticos.* Pleno del Ayuntamiento de Madrid, 27 de marzo de 2019
152. Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo y cambios sociales y tecnológicos.*
153. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Barómetro de la vivienda y el alquiler,* estudio núm. 3044.

Recientemente se ha aprobado el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que, entre otras medidas, extiende los plazos de la prórroga obligatoria y la prórroga tácita de los contratos de arrendamiento y de establecer algunas modificaciones que inciden en el momento de la suscripción, disponiendo la exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos urbanos de las denominadas viviendas de uso turístico, e introduciendo modificaciones en el régimen de propiedad horizontal respecto a estas viviendas.

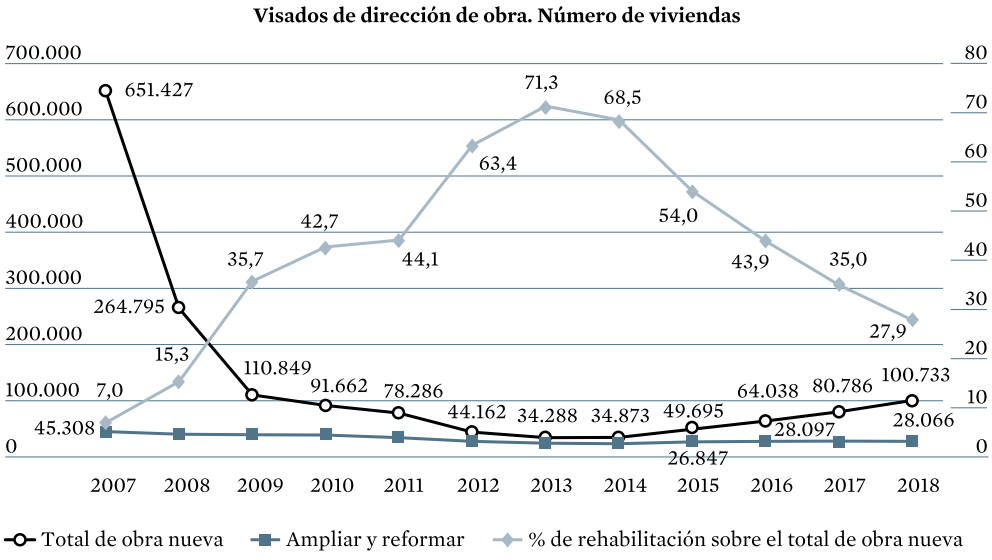
La rehabilitación del parque de viviendas mejora la habitabilidad, accesibilidad y eficiencia energética de las viviendas ya construidas, pudiendo contribuir a reducir los elevados gastos vinculados al uso del hogar, mejorar la calidad de vida de sus residentes, y alcanzar un mayor grado de sostenibilidad de las mismas. Sin embargo, las actividades de rehabilitación de las viviendas en España son escasas.

El problema de habitabilidad más frecuente en España es el de infraocupación[154], 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)[155]. 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. Esta 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. El porcentaje de personas que reside en viviendas con escasa ocupación, en las viviendas ocupadas en régimen de alquiler es inferior al de las viviendas en régimen de propiedad. En España, en el primer caso representa el 36,8 por 100 y en el segundo el 59,4 por 100; valores superiores a los registrados en el conjunto de la Unión Europea, que se sitúan en 15,8 y 41,5 por 100, respectivamente.

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, tanto respecto a problemas de vivienda insalubre, con goteras y humedades, como en problemas relacionados con la exposición a los ruidos de vecinos o exteriores. También se dan otros problemas de habitabilidad más relacionados con la exclusión residencial, como el hacinamiento y la privación severa en materia de vivienda[156], que, como se verá posteriormente, requieren de una mayor intervención de la rehabilitación

154. Un concepto que utiliza Eurostat para recoger aquellas situaciones en las que la vivienda se considera demasiado grande para las necesidades del hogar que vive en ella, especialmente, en lo que se refiere al número de habitaciones disponibles para el tamaño y características del hogar.
155. Eurostat, *EU Statistics on income and living conditions (SILC)*.
156. 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-40. EVOLUCIÓN DE VISADOS DE DIRECCIÓN DE OBRA NUEVA Y DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDAS



Fuente: Ministerio de Fomento, *Boletín estadístico*.

protegida. La rehabilitación de la vivienda podría solucionar, en parte, algunos de estos problemas; sin embargo, las actividades de rehabilitación de viviendas son escasas, a pesar de los ligeros aumentos de los últimos años (gráfico III-40).

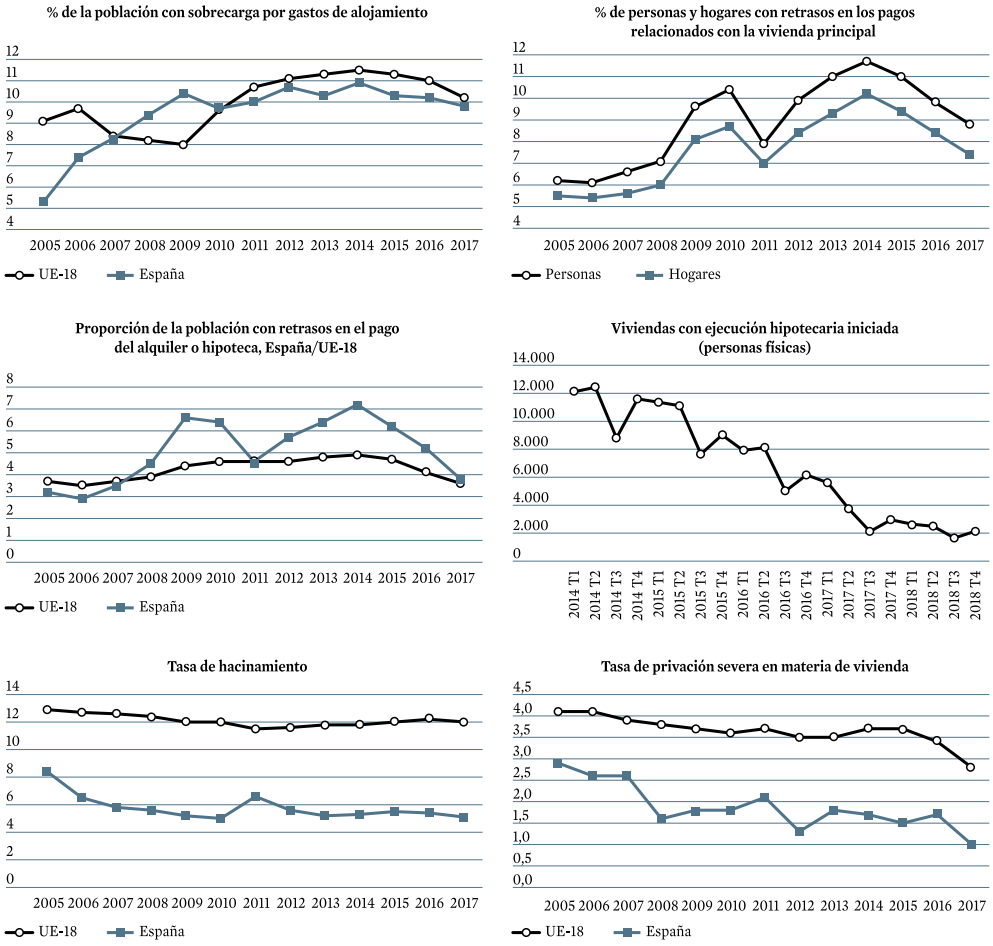
3.2. LA VIVIENDA SOCIAL: SITUACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El acceso a una vivienda adecuada constituye un factor clave para la inclusión social, la emancipación y el ejercicio de la ciudadanía. Pese a la recuperación económica y la mejora del empleo, como se ha visto anteriormente, el esfuerzo para acceder a la vivienda por parte de las personas y familias ha aumentado, y sigue habiendo familias afectadas por el desempleo o con una capacidad económica muy reducida. La gente joven y los inmigrantes no comunitarios en particular están expuestos al riesgo de inadecuación de la vivienda y a problemas de asequibilidad de la misma. Por tanto, siguen siendo necesarias medidas que faciliten el acceso a la vivienda y mejoren la prevención, tratamiento y reacción ante las situaciones más extremas.

No obstante, la mayoría de los indicadores de exclusión residencial muestran mejoras en los últimos años (gráfico III-41). El problema de la sobrecarga de los gastos de la vivienda sobre el total de gasto del hogar seguía afectando en 2017 a un 10,2 por 100 de la población y a un 8,4 por 1.000 de los hogares españoles, proporciones que respecto al año anterior han disminuido en ambos

Mejoran la mayoría de los indicadores de exclusión residencial

GRÁFICO III-41. ALGUNOS INDICADORES DE EXCLUSIÓN RESIDENCIAL



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida y Estadística de ejecuciones hipotecarias, y Eurostat.

casos (gráfico III-41), aunque esta realidad es más acuciante para grupos especialmente vulnerables[157].

En 2017, también ha mejorado la situación respecto a la población española que tuvo retrasos en el pago del alquiler y de la hipoteca, que ha bajado del 6,2 por 100 en 2016 al 3,8 por 100. También ha descendido notablemente el personas afectadas por una ejecución hipotecaria iniciada. Finalmente, comparado con la media de la

157. Según datos de la Encuesta de condiciones de vida 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.

UE-18, España destaca por la baja prevalencia de situaciones de hacinamiento y de privación severa en materia de vivienda, que además descendieron en 2017.

La población en alquiler afronta mayores riesgos de exclusión residencial

El alquiler de la vivienda ha aumentado muy significativamente desde el inicio de la crisis hasta la actualidad, especialmente entre las familias de bajo poder adquisitivo y entre colectivos de baja solvencia económica[158]. Además, como se ha visto anteriormente, el parque de viviendas en alquiler es más antiguo, estas se encuentran en peor estado de conservación y tienen una superficie media menor.

Algunos datos del parque de viviendas y de las familias que viven en alquiler muestran que estas tienen peores condiciones de habitabilidad y adecuación. Así, los hogares que residen en este régimen sufren más dificultades de falta de espacio y están más aquejados por los problemas de sobrecarga financiera. También los datos señalan que las viviendas en alquiler, y especialmente aquellas con un precio inferior al mercado[159], sufren más problemas con el entorno que las viviendas en propiedad[160].

En España un 12,5 por 100 de la población que reside en alquiler a precio de mercado habita en viviendas con alta ocupación, una cifra muy superior a la registrada en la vivienda en propiedad, que se sitúa en el 3 por 100 en el caso de la vivienda con pagos pendientes y en el 4 por 100 en la vivienda totalmente pagada. No obstante, la situación es mejor que el promedio de la Unión Europea, que se sitúa en el 24,9 por 100 en el caso del alquiler inferior a precio de mercado o cesión gratuita; en el 20,4 por 100 en el caso del alquiler a precio de mercado; el 7,6 por 100 en el caso de la vivienda en propiedad con pagos pendientes, y un 18,3 por 100 en el caso de la vivienda en propiedad totalmente pagada.

Respecto a la población sobreexpuesta financieramente a los gastos derivados de la vivienda, su porcentaje se ha reducido en los últimos dos años entre los hogares que habitan viviendas en alquiler a precio de mercado, pasando del 47,5 al 43,0 por 100. Se rompe así la tendencia de ascenso que se inició en 2007-2015 (del 35,9 por 100 en 2007 al 47,5 por 100 en 2015). En la UE-28 los porcentajes son sensiblemente más bajos en el caso del alquiler a precio de mercado; si bien, en el alquiler a precio inferior a mercado, el porcentaje en la UE-28 es superior al registrado en España. Dentro del conjunto de países de la zona euro, este porcentaje también es inferior en los principales países: Francia (16,5 por 100), Alemania (23,0 por 100), Reino Unido (35,4 por 100) e Italia (32,2 por 100).

158. Según la Encuesta de condiciones de vida del INE: extranjeros, personas jóvenes, familias monoparentales y población con ingresos por debajo del umbral de riesgo de pobreza, y familias con escasos recursos económicos.
159. En alquiler protegido o alojamiento gratuito.
160. Ministerio de Fomento, *Observatorio de vivienda y suelo, boletín especial, Alquiler residencial,* 2018.

Finalmente, mientras un 75,8 por 100 de los hogares en régimen de propiedad manifiestan no tener ningún tipo de problema en relación con la vivienda y su entorno, entre los que viven en alquiler a precio inferior al mercado esta situación solo se da en el 55,8 por 100 de los mismos.

La morosidad en los alquileres de viviendas en España en 2018 ha crecido respecto a 2017 (5,6 por 100)[161], continuando la tendencia de ascenso de la última década[162]. La cuantía media en España de las cantidades adeudadas es de 6.185,68 euros. Actualmente no se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal[163]; sin embargo, algunos indicadores pueden servir para aproximarse a esta realidad. Así, según datos del CGPJ, del total de lanzamientos efectuados en los tres primeros trimestres de 2018 (44.606), el 62,2 por 100 fueron de alquileres (27.728)[164], cifra muy similar a la del mismo periodo del año anterior (26.467), aunque en términos relativos su incidencia sobre el total de lanzamientos ha aumentado (58,7 por 100). También, según datos del INE, si se analiza la evolución del número de sentencias dictadas por los órganos judiciales en materia de arrendamientos urbanos de inmuebles utilizados como vivienda principal según la causa del litigio, se puede observar que el número total de sentencias se fue reduciendo desde las 15.148 de 2012 hasta las 6.915 sentencias de 2014, registrándose un incremento en los últimos tres años hasta las 10.211 de 2017. Por su parte, las sentencias según la causa más habitual, por falta de pago de la renta o de cantidades que se asimilan (incluido fianzas), se observa que han pasado de las 13.864 del año 2012 hasta las 8.380 sentencias de 2017; si bien, nuevamente con notables incrementos interanuales en los últimos tres años.

Las situaciones de precariedad en la tenencia de la vivienda son mayores en el caso del alquiler

Respecto a la vivienda en propiedad, la ratio de dudosidad hipotecaria[165] de los hogares para la adquisición y/o rehabilitación de la vivienda se situaba en 2018 en el 4,38 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 (4,75 por 100). También disminuye en 2018, por cuarto 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

161. *Fichero de inquilinos morosos,* XI Estudio FIM sobre la morosidad en arrendamientos, España, 2018.
162. Según el X Estudio FIM sobre la morosidad en arrendamientos, en 2007 el índice con base 100 en 2005, tuvo un valor de 146, frente al 448,47 de 2017.
163. A este respecto hay que señalar que a fecha de cierre de esta Memoria no se ha regulado 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.
164. 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.).
165. Banco de España, *Indicadores del mercado de la vivienda.*

inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias sobre viviendas iniciadas fue en el año 2018 de 8.912, lo que supuso un 38,2 por 100 menos que en 2017. El 73 por 100 de las viviendas de personas físicas con ejecución hipotecaria (6.523) fueron viviendas habituales en propiedad, un 40,7 por 100 menos que en 2017[166].

La prevalencia de situaciones de precariedad en la tenencia de la vivienda en propiedad refleja una evolución positiva, si bien los efectos de la crisis siguen presentes. No obstante, se desconoce el impacto de las medidas de protección a los deudores hipotecarios sin recursos adoptadas en los últimos años, ante la ausencia de series temporales estadísticas homogéneas relativas a las ejecuciones hipotecarias sobre vivienda principal y sobre los hogares afectados. Además, aunque, como se ha visto, los hogares que residen en alquiler son más vulnerables a la pérdida de su vivienda, hasta la aprobación del Real Decreto-ley 7/2019[167] no se habían establecido medidas al respecto. La nueva norma incluye cambios en la Ley de Enjuiciamiento civil para que se paralicen los desahucios por impago del alquiler hasta que se encuentre una alternativa habitacional en los casos que afecten a personas o a familias vulnerables.

El 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 2017 la tasa de riesgo de pobreza se situó en el 21,6 por 100, pero, si se considera el valor del alquiler imputado, esta se reduce al 19,7 por 100 para el conjunto de la población, y bastante más en el caso de las personas mayores de 65 años (gráfico III-42), que tienen en su mayoría la vivienda en propiedad sin cargas.

El régimen de tenencia de la vivienda guarda una importante relación con el riesgo de pobreza

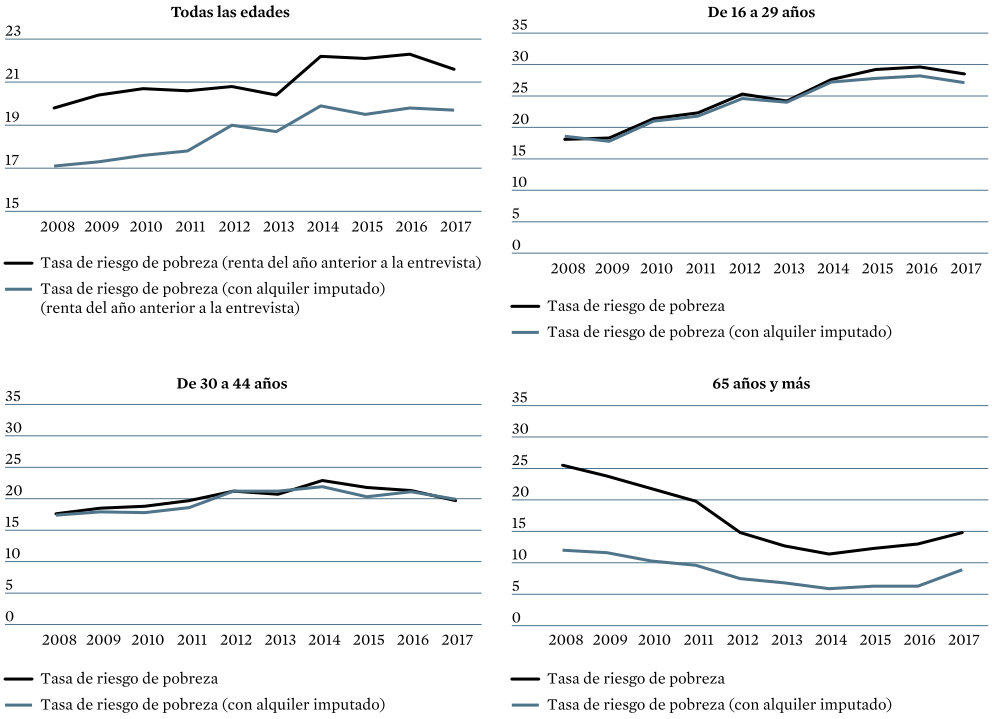
La necesidad de políticas públicas de apoyo a los jóvenes en materia de vivienda se hace patente en España, considerando tanto los bajos niveles de emancipación residencial y el retraso de la edad media en que se produce, como los problemas una vez que abandonan la vivienda de sus padres, pues sufren más sobrecarga financiera, falta de espacio y privación severa que el resto de la población.

Los jóvenes y los inmigrantes tienen más riesgo de exclusión residencial

En 2017 casi la mitad de los jóvenes de 18 a 34 años de la UE-18 y el 61 por 100 de los jóvenes españoles se encuentran viviendo con sus padres, siendo el aumento desde 2007 especialmente acentuado en Italia, España, Portugal y Grecia, países que han

166. INE, Estadística de ejecuciones hipotecarias.
167. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

GRÁFICO III-42. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE RIESGO DE POBREZA, CON Y SIN ALQUILER IMPUTADO



Fuente: INE, Encuesta de condiciones de vida.

experimentado el mayor aumento en el desempleo juvenil en el mismo tiempo, lo que se traduce en retrasos de la edad media de emancipación residencial (gráfico III-43).

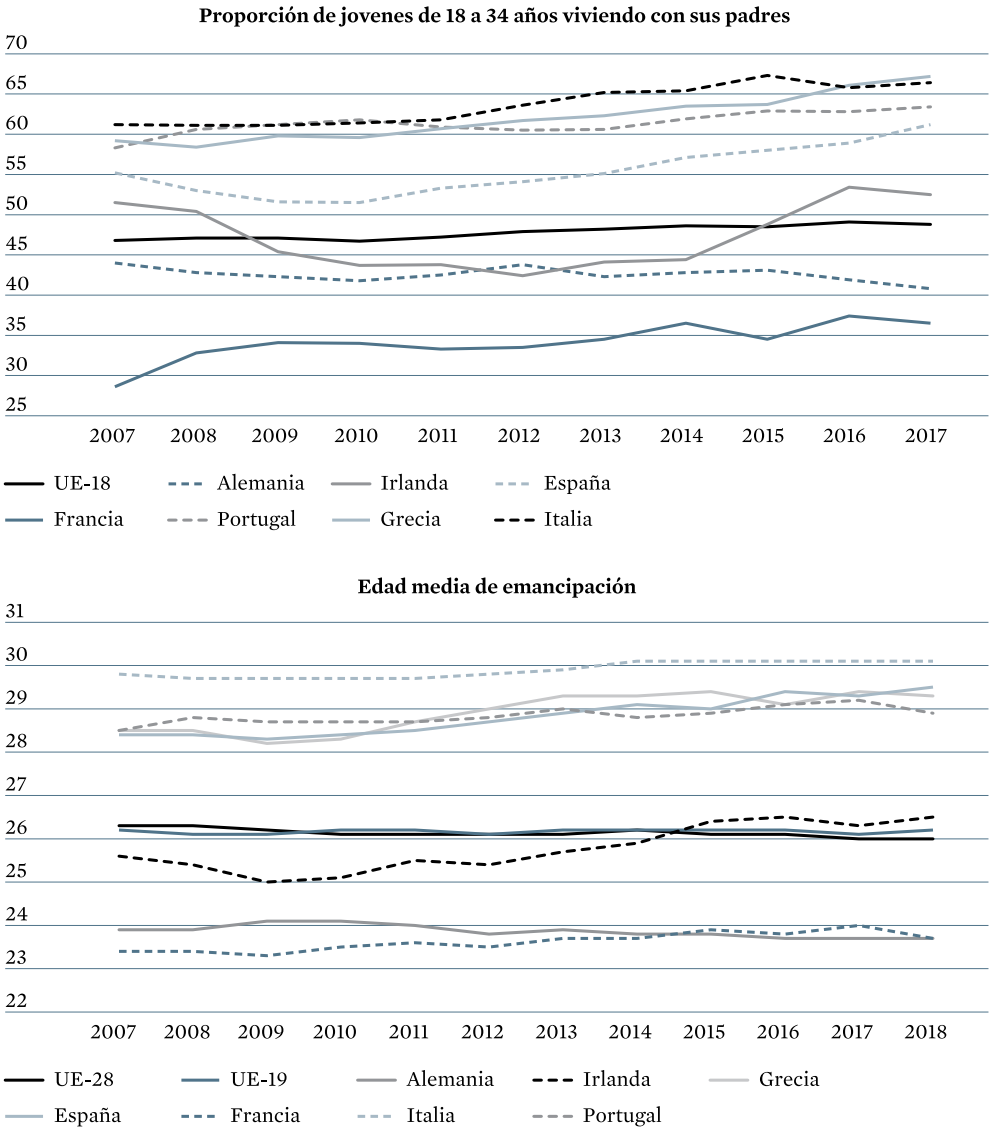
En España, el 13,4 por 100 de los jóvenes menores de 18 años, vivan o no emancipados residencialmente, ven en riesgo su estabilidad y bienestar a causa de la sobrecarga que suponen los gastos de la vivienda, proporción que en la Unión Europea es del 8,9 por 100. Los jóvenes también son más propensos a vivir en hogares superpoblados. Así, el 8,5 por 100 de los jóvenes españoles viven en hogares con este problema, aunque en la Unión Europea esta proporción es muy superior (17,2 por 100). La incidencia de la privación severa no es muy alta en la Unión Europea (4,1 por 100), siendo particularmente baja en España (1,6 por 100). Finalmente, conviene recordar que la población extranjera no comunitaria comparte muchas de las situaciones de exclusión residencial que sufre la población joven en España[168].

Vivienda: la vertiente del gasto social más baja

La función amortiguadora del impacto que podría tener el gasto público en vivienda y servicios comunitarios ante las necesidades residenciales de la población se ve

168. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*

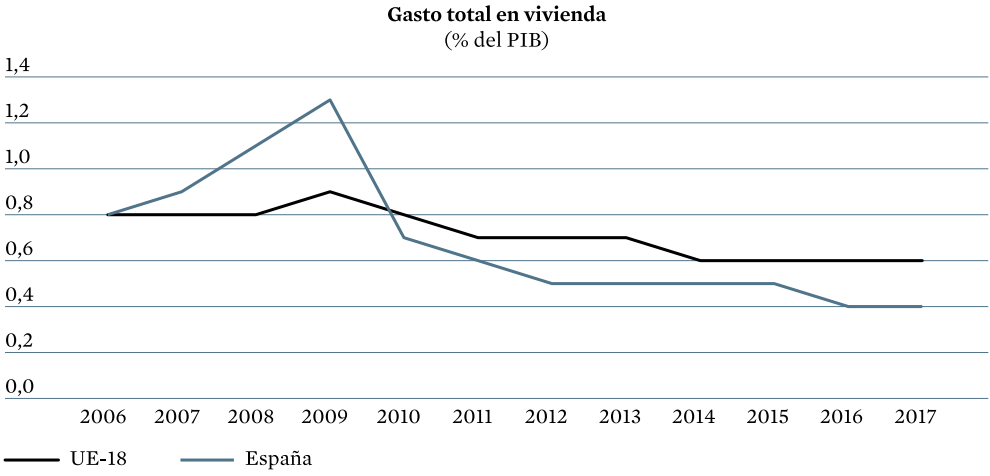
GRÁFICO III-43. PROPORCIÓN DE JÓVENES VIVIENDO CON SUS PADRES Y EDAD MEDIA DE EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL

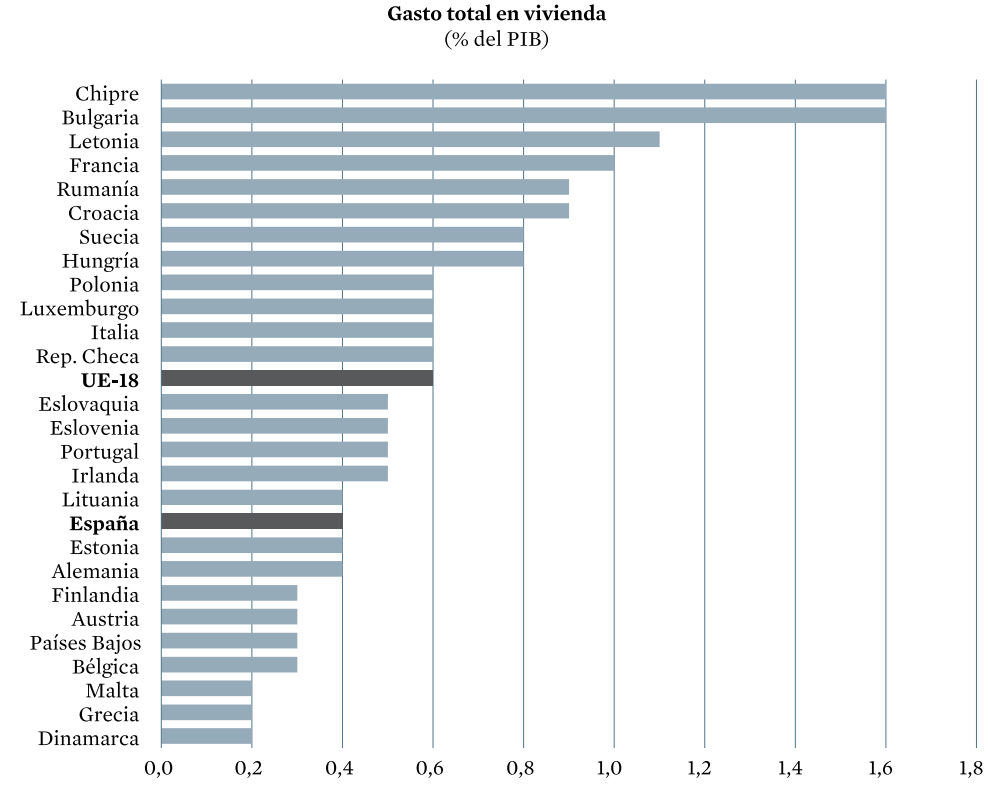


Fuente: Eurostat.

especialmente debilitada en España. En términos del PIB, el esfuerzo público en vivienda y servicios comunitarios no ha sobrepasado de 0,4 por 100 del PIB en 2017, uno de los más bajos de la Unión Europea (gráfico III-44), siendo además el gasto en esta función el más bajo del gasto público. Además, el esfuerzo público en políticas

GRÁFICO III-44. GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS





Fuente: Eurostat, *Gasto público por función (COFOG)*.

de vivienda[169] dirigidas a personas con escasos recursos, que ha sido tradicionalmente exiguo en España, no ha mejorado en los últimos años, alcanzando apenas el 0,1 por 100 del PIB en 2016[170].

Históricamente, la acción pública en materia de vivienda se ha centrado en el fomento del acceso a la propiedad a través de la vivienda protegida, de forma particularmente intensa durante los años 60 y 70, y, en menor grado, durante los 80 y la primera mitad de los años 90. Sin embargo, el marco normativo que se ha articulado alrededor de la vivienda protegida no ha velado durante todo este tiempo por preservar su función social a lo largo de toda la vida útil del inmueble, lo que ha impedido que el sector público pudiera dotarse de un parque público de vivienda con el que poder atender las necesidades de las generaciones venideras. Otra de las consecuencias de este modelo basado en la propiedad es la escasez de vivienda en alquiler, lo que, unido a un sistema de ayudas al pago del alquiler insuficiente para las necesidades residenciales, no es ajeno a que España sea uno de los países de la Unión Europea donde los hogares inquilinos deben destinar el mayor porcentaje de sus ingresos a satisfacer los costes de su vivienda.

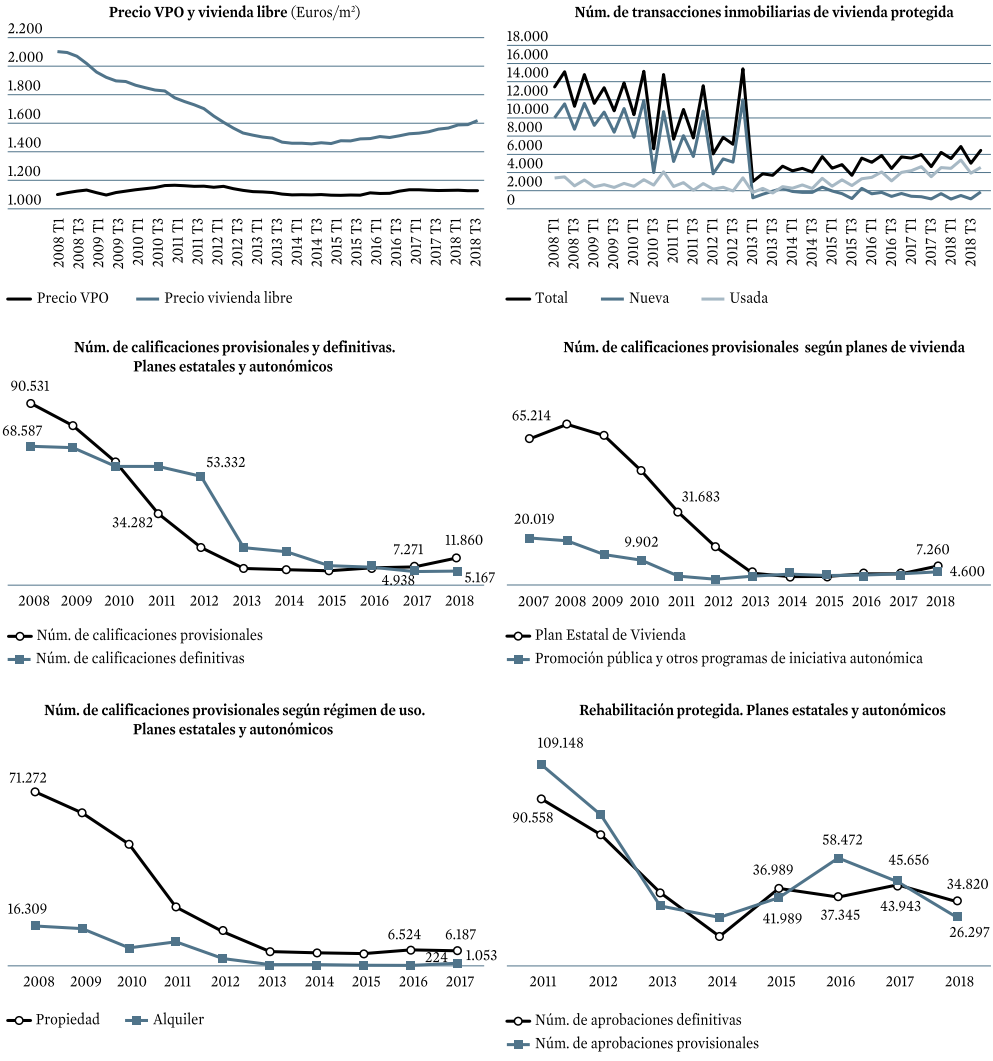
En los últimos años, aunque la política de vivienda se ha centrado más en la promoción de un parque público de alquiler y en las ayudas al alquiler, sin embargo la disminución del gasto público en vivienda ha limitado el alcance de esta política resultando insuficientes para atender las necesidades residenciales de la población española en 2018. De hecho, aunque el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021[171] tiene como objetivos contribuir al incremento del parque de viviendas en alquiler, y fomentar la rehabilitación y regeneración urbana y rural, los datos en 2018 (gráfico III-45) no han sido mejores que en años precedentes. Asimismo, en este nuevo Plan se consideran 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.

Sin embargo, la intervención pública en vivienda no se basa solamente en la aportación de recursos presupuestarios, sino también en el establecimiento de un marco de reglas de conducta que ayude a equilibrar los mecanismos del mercado libre. De ahí la importancia de conseguir un marco legislativo consensuado, respetando las competencias autonómicas sobre vivienda protegida, el derecho a la vivienda, la legislación sobre suelo y urbanismo, así como desarrollar un modelo de colaboración público-privada en las políticas de vivienda.

Finalmente, hay que tener en cuenta que las proyecciones demográficas indican que hasta el 2030 se formarán en España cerca de 6 millones de nuevos hogares, lo que

169. El gasto en función vivienda, según la metodología SEEPROS, recoge las subvenciones a alquileres y de intereses a familias adquirientes.
170. Véase apartado 6.1 de esta Memoria.
171. Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

GRÁFICO III-45. 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.

significa que, si no mejoran los ingresos de las personas más vulnerables económicamente o los precios de la vivienda en propiedad o alquiler bajan, muchos de estos hogares no podrán acceder a una vivienda digna y adecuada sin el correspondiente apoyo público en forma de vivienda social, ayudas directas u otros instrumentos análogos[172].

172. Trilla Bellart, C., y Bosch Meda, J., *El parque público y protegido de viviendas en España: un análisis desde el contexto europeo*. Documento de trabajo 197/2018, Fundación Alternativas. Este informe estima que para atender las necesidades residenciales presentes y futuras hasta 2030 sería necesario incrementar el parque de alquiler social en unos 2,65 millones de nuevas unidades, lo que elevaría su peso hasta el 15 por 100 de las viviendas principales.

Necesidad de aumentar tanto el parque de viviendas protegidas como las ayudas al alquiler

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 a la compra o al alquiler. Las actividades de rehabilitación protegida, tanto iniciadas como terminadas, también han descendido en 2018. Por otro lado, en 2018 continúa el aumento de las ventas de viviendas protegidas (6,5 por 100 frente al 5,9 por 100 en 2017), debido sobre todo al aumento de las compraventas de vivienda usada que crecieron un 8,3 por 100 frente el 1 por 100 de las nuevas. El precio medio de tasación de las viviendas protegidas supone un 70,9 por 100 del precio medio de venta de las viviendas libres en 2018. Esta proporción, aunque alta, es inferior a la del año anterior (73,6 por 100) porque el incremento de los precios de las viviendas libres ha sido mayor al aumento del precio de la VPO (gráfico III-45).

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 de los últimos Planes de Vivienda, lo que, junto a la inexistencia de un parque público de viviendas en alquiler anterior, determina que hoy día el número de viviendas para alquiler social sea extremadamente pequeño. Según los últimos datos disponibles, y a pesar de la escasa información sobre el parque de vivienda social en alquiler en España[173], 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 o Italia. Por otro lado, la Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo ha cuantificado 140.000 viviendas en alquiler que gestionan 130 empresas.

Se desconoce el número de beneficiarios de estas ayudas al alquiler, si bien, según datos de Eurostat, en 2017 la proporción de población española por debajo del nivel de pobreza que reside en alquiler a precio reducido[174] (16,9 por 100) ha aumentado

173. Véase CECODHAS, *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems*. European Social Housing Observatory, octubre de 2011.

174. 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.

respecto a 2016 (14,9 por 100), manteniéndose así a un nivel ligeramente superior al existente antes del inicio de la crisis (14,3 por 100 en 2008), pero bastante lejos de países con los que comparte un sistema residencial similar, como Irlanda (36,2 por 100), Francia (31,2 por 100) o Portugal (23,5 por 100), aunque en estos países también se producen incrementos en estas proporciones respecto a 2016.

Las ocupaciones ilegales de inmuebles vienen descendiendo en los últimos años, tras el repunte que experimentaron entre 2008 y 2015[175]. No obstante, ante lo insatisfactorio de los cauces legales para resolver estas situaciones que, además de vulnerar el derecho a la propiedad, reflejan la insuficiencia de las políticas de vivienda social, en 2018 se aprobó una nueva norma[176] que, además de introducir algunas modificaciones en el cauce procesal para su mayor agilidad, establece la obligación de las distintas Administraciones públicas de incorporar medidas ágiles de coordinación y cooperación, especialmente con los responsables de los servicios sociales en el ámbito autonómico y local, al objeto de prevenir situaciones de exclusión residencial. Se trata de que resulte eficaz la comunicación prevista en la Ley de Enjuiciamiento Civil, con el fin de dar respuesta adecuada y lo más inmediata posible a aquellos casos de vulnerabilidad que se detecten en los procedimientos conducentes al lanzamiento de ocupantes de viviendas.

La importancia social de ampliar el parque de viviendas sociales en alquiler y compra

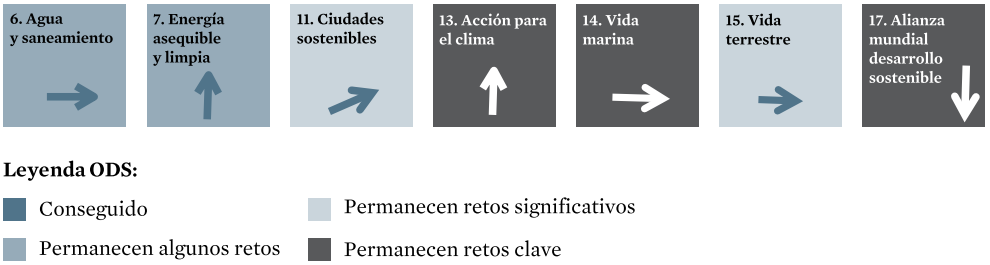
4. Medio ambiente y desarrollo sostenible

A pesar del progreso en los compromisos internacionales a favor del desarrollo sostenible y de las políticas implementadas por las distintas Administraciones, la protección del medio ambiente en España se sigue enfrentando a importantes desafíos. Así, en 2018 seguía registrando deficientes niveles de calidad del aire en las ciudades, una progresiva pérdida de biodiversidad, el lento avance en el cumplimiento de objetivos de reutilización y reciclaje en relación al agua y los residuos, o un comportamiento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), que evidencia la todavía insuficiente desvinculación entre crecimiento económico y degradación ambiental. Afrontar este último desafío resulta apremiante ante los dramáticos impactos asociados al cambio climático, en el caso de España especialmente acusados, traducidos en veranos cada vez más prolongados y cálidos, y la intensificación de fenómenos climáticos extremos.

175. A tenor de la evolución de las estadísticas judiciales sobre ocupaciones de inmuebles, que 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». Véase, Consejo General del Poder Judicial, sección de Estadística judicial, *Compendios, delitos. Datos anuales y series,* 2017.

176. Ley 5/2018, de 12 de junio, de modificación de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas.

GRÁFICO III-46. COYUNTURA Y TENDENCIA DE LOS ODS DE CONTENIDO AMBIENTAL EN ESPAÑA, 2018



Fuente: *Sustainable Development Goals Index,* 2018.

Hay avances, sin embargo, respecto a los objetivos medioambientales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, destacando en el análisis de tendencia la evolución positiva del área de agua y saneamiento (6), energía (7) y acción para el clima (13); si bien permanecen retos clave en varios ámbitos, como se verá más adelante (gráfico III-46).

Tras el cambio de Gobierno, los ODS adquirieron mayor visibilidad en la actividad política española, mediante la aprobación, en junio de 2018, del Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030[177], en cuya elaboración participaron todos los ministerios, comunidades autónomas, entidades locales y organizaciones representativas de la sociedad civil.

En el ámbito internacional, 2018 ha supuesto un importante hito respecto al compromiso medioambiental europeo, al adoptarse en la primera mitad del año las Directivas sobre el régimen de comercio de derechos de emisión, o los reglamentos de reparto del esfuerzo, y sobre las emisiones y absorciones de GEI resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura. A finales de año se aprobaron casi la totalidad de directivas y reglamentos que desarrollan el *Winter Package* relativos a eficiencia energética y energías renovables. Sin embargo, y más allá de las iniciativas puestas en marcha, la Agencia Europea de Medio Ambiente, en su informe anual sobre el progreso de la Unión Europea respecto a la consecución de los objetivos climáticos y energéticos a 2020, señala que 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[178].

177. Aprobado el 29 de junio de 2018 en Consejo de Ministros: «Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030: hacia una estrategia española de desarrollo sostenible».
178. Véase Informe CES 2/2018, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea.*

4.1. BALANCE DE LA SITUACIÓN MEDIOAMBIENTAL

La preocupación relativa a los efectos de la actividad humana sobre el medio ambiente y la forma en que afectan a la calidad de vida va en aumento, como así lo demuestran algunas encuestas de ámbito europeo y nacional. En el primer caso, la mayor parte de los europeos encuestados (94 por 100) considera importante proteger el medio ambiente y están personalmente comprometidos (87 por 100), defendiendo que la Unión Europea es la mejor garantía para una correcta aplicación de la legislación ambiental (83 por 100), y que las decisiones al respecto deben adoptarse de forma conjunta (67 por 100). Por otro lado, reclaman controles más estrictos de las emisiones contaminantes (94 por 100), tanto en los sectores industria y energía como en los vehículos nuevos. Entienden, sin embargo, que ni los gobiernos nacionales ni las instituciones europeas hacen lo suficiente en pro de una mayor protección ambiental (en torno al 60 por 100)[179].

En el terreno nacional[180], la mayoría de los españoles encuestados está muy o bastante interesado en cuestiones relacionadas con ecología y medio ambiente (76,1 por 100), siendo una prioridad la conservación ambiental pese a los elevados costes asociados (46 por 100). Un alto porcentaje considera que los problemas ambientales tienen un efecto directo en su vida (64,6 por 100), mientras la sobreexplotación de tierras y mares estaría detrás de la desaparición de especies y espacios naturales para el 26,3 por 100 de los encuestados. Resultados que también reflejan un elevado nivel de preocupación y compromiso de los ciudadanos españoles en relación a cuestiones ambientales.

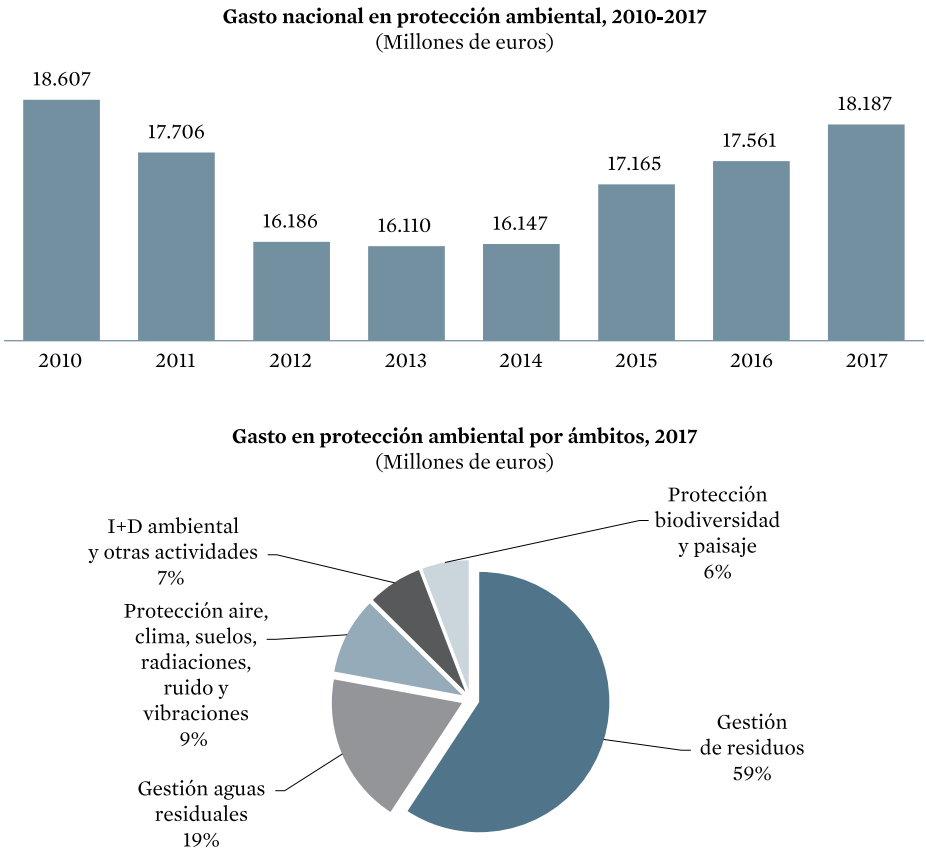
Gasto público y políticas en protección ambiental

El esfuerzo de las políticas de protección ambiental se puede medir a través del gasto, que en España registró un aumento en 2017 del 3,6 por 100 en términos interanuales, crecimiento en todo caso inferior al del PIB a precios de mercado. Ese año el gasto en protección ambiental se situaba en el 1,56 por 100 del PIB (una centésima por debajo de 2016), 0,5 puntos porcentuales inferior al gasto nacional medio de UE-28. De los 18.187 millones de euros registrados en 2017, el 53,9 por 100 del total correspondió al sector sociedades, el 31,4 por 100 a Administraciones públicas y el 14,8 por 100 a hogares. Este gasto se destina fundamentalmente a la gestión de los residuos, que en 2017 alcanzó el 59,2 por 100 del total, seguido de la gestión de aguas residuales con el 19 por 100, la protección del aire, el clima, suelos, ruidos y vibraciones (9 por 100), actividades de I+D en medio ambiente (7 por 100) y protección de la biodiversidad (6 por 100) (gráfico III-47).

Tras el cambio de Gobierno, no se dio continuidad a la tramitación del borrador de estrategia «España Circular 2030» elaborado por el anterior equipo, que estuvo

179. *Special Eurobarometer 468: Attitudes of European citizens towards the environment* (9 de noviembre de 2017).
180. Centro de Investigaciones Sociológicas, *Barómetro de noviembre de 2016* (estudio núm. 3159).

GRÁFICO III-47. GASTO EN PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA



Fuente: INE, Cuenta de gasto en protección ambiental, Avance 2017.

sometido a un proceso de consulta pública en 2018. Por tanto, sigue pendiente de aprobación la Estrategia española en este ámbito, que deberá alinearse con los objetivos del Plan de Acción de la Comisión aprobado en diciembre de 2015.

En cambio, ya entrado 2019 se aprobó el segundo Plan de Contratación Pública Ecológica 2018-2025[181], orientado a aumentar la transparencia en la contratación pública y a incorporar entre los criterios de adjudicación aspectos medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato. El Plan incluye entre sus objetivos «servir como instrumento de impulso a la Estrategia Española de Economía Circular». El sector agroalimentario, especialmente concernido por la EC2030, experimentó en 2018 un impulso a la comercialización y consumo de productos de calidad

181. Orden PCI/86/2019, de 31 de enero, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018, por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social (2018-2025).

respetuosos con el medio ambiente y a la ganadería ecológica, a través de la Estrategia para la Producción Ecológica 2018-2020[182], producción que supera en España los 2 millones de hectáreas[183], alcanzando la mayor superficie de agricultura ecológica en la Unión Europea[184], y situándole entre los cinco países del mundo de mayor producción.

La gestión de los residuos

Por su capacidad de constituirse en materias primas secundarias, los residuos representan piezas clave del nuevo enfoque de economía circular. La Comisión Europea presentó a principios de 2019 los resultados del Plan de Acción para la Economía Circular de 2015, y constata que las 54 acciones del Plan han sido ejecutadas o están en proceso de ejecución, reclamando mayores esfuerzos para aplicar la legislación revisada sobre residuos y fomentar mercados para las materias primas secundarias[185].

España se sitúa algo por debajo de la media europea en generación de residuos (1.480 kg/hab. frente a 1.783 kg/hab. de media en la Unión Europea), observándose en ambos casos una tendencia al alza desde 2010. Simultáneamente se detecta una mejora en la tasa de uso circular de materiales a partir de 2014, si bien aún no se ha alcanzado el nivel registrado en 2010, encontrándose la tasa española 3,5 por 100 por debajo de la media europea, a 2016 (gráfico III-48).

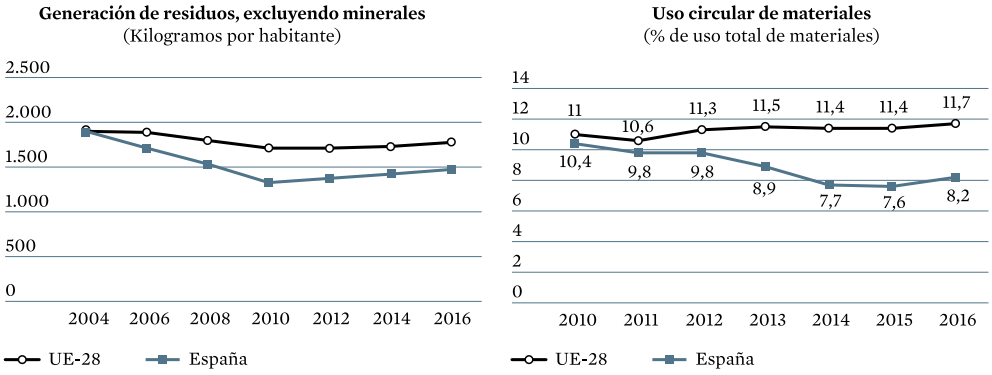
España por debajo de la media europea en el uso circular de materiales

En mayo de 2018 fueron definitivamente aprobadas las directivas de residuos[186], que se integran en el paquete europeo de economía circular. Orientadas a intensificar el reciclado de los residuos municipales y de envases, reducir el vertido y fomentar el uso de instrumentos económicos, estas normas refuerzan, además, el principio de jerarquía, otorgando prioridad a la prevención, reutilización

Aprobadas las directivas europeas de residuos

182. Ministerio para la Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Estrategia para la producción ecológica 2018-2020.
183. Eurostat, Estadísticas sobre agricultura (consulta de enero de 2019).
184. En 2018 se ha actualizado la regulación europea, sentándose los principios de producción ecológica y estableciendo las normas aplicables a esa producción y su certificación [Reglamento (UE) 2018/848 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre producción ecológica y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo].
185. Comisión Europea, *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la implementación del Plan de Acción de la Economía Circular,* COM (2019) 190 final.
186. Directiva (UE) 2018/849, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifican la Directiva 2000/53/CE relativa a los vehículos al final de su vida útil, la Directiva 2006/66/CE relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, y la Directiva 2012/19/UE sobre residuos de aparatos eléctricos y electrónicos; Directiva (UE) 2018/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, que modifica la Directiva 1999/31/CE relativa al vertido de residuos; Directiva (UE) 2018/851, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (Directiva Marco de Residuos); Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

GRÁFICO III-48. GENERACIÓN DE RESIDUOS Y USO CIRCULAR DE MATERIALES, UE-28 Y ESPAÑA



Nota: el indicador «uso circular de materiales» mide la tasa de material recuperado y devuelto al ciclo económico; se calcula a partir de la cantidad de residuos reciclados en plantas nacionales menos los residuos importados destinados a recuperación, más los exportados destinados a recuperación en terceros países.
Fuente: Eurostat (extraído el 23 de enero de 2019).

y reciclado antes de recurrir al depósito en vertedero (de hecho, hasta 2035 deberá reducirse al 10 por 100 o menos la cantidad de residuos destinados a vertedero sobre el total generado), o la incineración.

Cabe recordar que los residuos municipales preparados para su reutilización y reciclado deben alcanzar el 55 por 100 en 2025 y el 60 por 100 en 2030, recogiéndose de forma selectiva los domésticos peligrosos a partir de 2022, los biológicos a partir de 2023 y los textiles en 2025. Por su parte, los envases y residuos de envases se recogerán de forma separada en un 65 por 100 en 2025, y en un 70 por 100 en 2030[187]. Se potencia el uso de las figuras legales de «subproducto» y «fin de la condición de residuo», a través del reconocimiento y uso de aquellos subproductos que dejen de ser considerados como residuos siempre que cumplan los requisitos establecidos, tal y como recogen los principios de la economía circular. En cumplimiento de este paquete normativo, los Estados miembros deberán armonizar definiciones y métodos de cálculo, mejorando la información y trazabilidad de los datos para garantizar su fiabilidad. El plazo de transposición finaliza el 5 de julio de 2020.

En los últimos veinte años muchos Estados miembros han mejorado su gestión de los residuos. Así, mientras en 1995 una media del 64 por 100 de los residuos municipales se arrojaba a vertederos en la Unión Europea, en 2016 este porcentaje se había reducido al 24 por 100, habiendo aumentado el reciclado hasta el 46 por 100. Pese a todo, persisten los problemas y grandes diferencias entre los países europeos.

Hacia la reducción de los residuos plásticos

Actualmente la gestión de los residuos plásticos constituye uno de los mayores retos ambientales, al representar entre el 80 y 85 por 100 de la basura detectada en los

187. Véase recuadro III-5, Memoria CES 2017, pág. 643.

océanos, poniendo en riesgo la vida y calidad de estos ecosistemas. Su naturaleza persistente y frecuentemente tóxica se añade a los elevados volúmenes de vertido. Europa genera unos 25,8 millones de toneladas de residuos de plástico, de los que en torno al 30 por 100 se recogen para su reciclado, siendo depositados en vertederos o incinerados el 31 y 39 por 100, respectivamente, y acabando en los océanos entre 150.000 y 500.000 toneladas anuales procedentes de la Unión Europea. Por otro lado, una parte significativa se exporta para ser tratada en terceros países, en los que se aplican normas medioambientales diferentes[188]. Junto a todo ello, se estima que el 95 por 100 del valor de los envases de plástico (entre 70.000 y 105.000 millones de euros al año) se pierde para la economía tras un corto ciclo de primer uso.

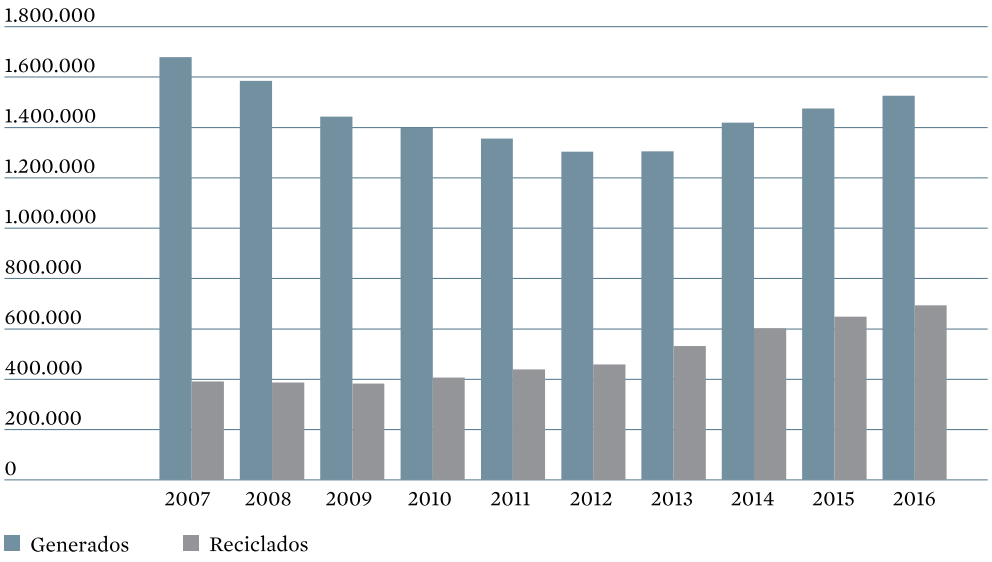
A primeros de 2018 se publicó una propuesta de Estrategia Europea para el Plástico en una economía circular[189], que plantea objetivos de reciclado y reutilización a 2030, adjuntando una propuesta de Directiva relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico[190], que regula los artículos de un solo uso y aquellos procedentes de artes de pesca abandonados. La propuesta establece regímenes de responsabilidad ampliada para los productores, que deberán garantizar el traslado a instalaciones portuarias y adecuado tratamiento de los residuos generados a bordo de buques o recogidos en el mar. Además, se alcanzó un acuerdo provisional en trílogo el 19 de diciembre de 2018[191] sobre la propuesta europea de directiva para reducir la basura marina, orientada a restringir los diez productos de plástico de un solo uso y de las artes de pesca.

En España, la generación de residuos de envases y embalajes plásticos ha experimentado un aumento desde 2012. Paralelamente ha aumentado también su reciclado, que ha pasado del 35 por 100 en ese año al 45,5 por 100 en 2016 (gráfico III-49), casi tres puntos porcentuales por encima de la media UE-28, aunque lejos de los objetivos europeos.

En 2018 se incorporó al ordenamiento español la Directiva 2015/720 sobre bolsas de plástico[192], que establece la prohibición de entrega gratuita de bolsas de plástico en puntos de venta de bienes o productos (a excepción de las muy ligeras o con porcentaje igual o superior al 70 por 100 de plástico reciclado) a partir del 1 de julio de 2018.

188. Según la Organización Mundial del Comercio, este ha sido el caso de China, que en 2017 notificó a este organismo la prohibición de importar 24 tipos de residuos sólidos, incluyendo plástico, residuos de papel y textil.
189. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Una estrategia europea para el plástico en una economía circular,* COM (2018) 28 final.
190. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reducción del impacto ambiental de determinados productos de plástico, COM/2018/340 final y 2018/0172 (COD).
191. Parlamento Europeo, Acuerdo provisional resultado de negociaciones interinstitucionales. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la reducción del impacto de ciertos productos plásticos sobre el medio ambiente, COM (2018) 0340-C8-0218-2018/0172 (COD). Basada en la Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE en lo referido a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras.
192. Real Decreto 293/2018, de 18 de mayo, sobre reducción del consumo de bolsas de plástico y por el que se crea el Registro de Productores.

GRÁFICO III-49. RESIDUOS DE ENVASES Y EMBALAJES PLÁSTICOS EN ESPAÑA, 2007-2016
(Toneladas)



Fuente: Eurostat.

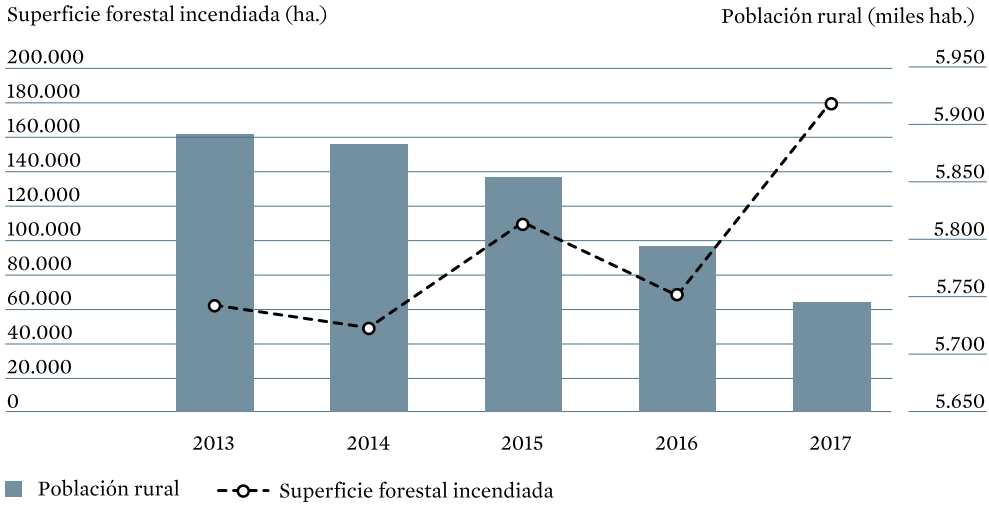
Protección de la biodiversidad

España es el país europeo con mayor superficie terrestre protegida (unos 16,5 millones de hectáreas, que suponen el 17,4 por 100 del total en la Unión Europea), y el tercero en superficie marina (en torno a los 8,5 millones de hectáreas, en su mayoría incluidas en la Red Natura 2000, el 15,8 por 100 del total en la Unión Europea)[193]. La fragilidad de estos espacios hace de la integración de la conservación de la biodiversidad en las políticas sectoriales un factor clave para alcanzar un desarrollo sostenible. Proyectos como Life IP, la Plataforma de Custodia del Territorio o el Programa EmpleaVerde se encargan de fomentar la sensibilización ambiental y la protección de la biodiversidad en España.

Entre los factores con mayor impacto negativo sobre la biodiversidad destacan los efectos asociados al cambio climático, que agudizan la pérdida de suelo al favorecer los fenómenos erosivos, agravan la incidencia de enfermedades y la frecuencia e intensidad de los incendios forestales[194]. También ejerce un fuerte impacto el abandono del medio rural, al favorecer la recolonización desordenada de ciertas especies de fauna y flora, provocando transformaciones paisajísticas y alteraciones ecosistémicas[195]. Además, la reducción de los usos tradicionales agroganaderos facilita la propagación de incendios forestales al desaparecer el control sobre las masas arbustivas, que actúan

193. Datos referidos a 2017, últimos disponibles al cierre de esta Memoria.
194. Ministerio para la Transición Ecológica, Anuario Estadístico 2017 (capítulo 12, Medio natural).
195. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial.*

GRÁFICO III-50. INCENDIOS FORESTALES Y POBLACIÓN RURAL EN ESPAÑA, 2013-2017



Fuentes: Ministerio para la Transición Ecológica, Anuario estadístico; INE, *Padrón municipal, población por tamaño de municipios.*

como combustible natural. Así, se observa cierta relación entre la reducción de la población rural y el aumento de superficie forestal incendiada a partir de 2013 (gráfico III-50).

Se encuentra pendiente de aprobación la anunciada adopción de planes estratégicos para la biodiversidad[196], así como la actualización de los vigentes para garantizar una gestión responsable del territorio, o la habilitación de nuevas medidas para evitar el despoblamiento, ante el reconocimiento del papel fundamental de las poblaciones rurales como garantes de la biodiversidad.

Refuerzo de evaluación de impacto ambiental

La Ley 9/2018, de 5 de diciembre[197], completa la transposición de la normativa europea relativa a evaluación de impacto ambiental[198] en aspectos orientados a incorporar la eficiencia de los recursos, el cambio climático y la prevención de riesgos en el proceso de evaluación, o a garantizar la protección del patrimonio natural y cultural. Para ello prevé la integración o coordinación de los procesos de evaluación de impacto ambiental con otros procedimientos ambientales

196. Cortes Generales, *Diario de Sesiones del Senado,* Comisión de Transición Ecológica, comparecencia de la ministra para la Transición Ecológica, doña Teresa Ribera Rodríguez, ante la Comisión de Transición Ecológica, para presentar las líneas básicas de su ministerio (25 de octubre de 2018).
197. Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental; la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de 6 de diciembre de 2018.
198. Directiva 2014/52/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril, sobre evaluación ambiental de proyectos.

e impulsa una mejora de su calidad y contenido, introduce la consideración de vulnerabilidad de los proyectos y procesos adversos sobre el medio ambiente y potencia la calidad de la información y participación pública en los procedimientos de evaluación. La norma añade nuevas especificaciones relativas a las obras, instalaciones o actividades incluidas en los anexos I y II de la Ley de Evaluación ambiental. Afecta también a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, respecto a la definición de «camino natural», los objetivos de la Red Nacional de Caminos Naturales y la regulación de competencias de las Administraciones públicas. Además, modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobre Comercio de derechos de emisión, definiendo con mayor precisión las especialidades del régimen administrativo sancionador, y adecuando los planes de seguimiento de los operadores aéreos.

En 2018 se aprobó, además, la norma que desarrolla las Estrategias Marinas del primer ciclo (2012-2018)[199], incorporando el programa de medidas, estableciendo los mecanismos de aplicación y regulando el calendario de actualización en horizontes de seis años en las cinco demarcaciones marinas, cumpliendo la Directiva Marco sobre la estrategia marina[200].

En el ámbito internacional, a finales de 2018 se celebró en Egipto la XIV Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (COP14), constatándose carencias en la implementación de las veinte metas que integran el Plan estratégico. El Consejo Europeo ha instado a los Estados miembros a intensificar el trabajo orientado a la aplicación de la Estrategia sobre la Diversidad Biológica, y de las estrategias y planes de acción nacionales, ante su profunda preocupación por la situación de alto riesgo de los recursos naturales y servicios ecosistémicos, o la intensificación de las presiones que provocan pérdida de biodiversidad[201]. Es el caso de Dinamarca, Países Bajos y Suecia, que entre 2011 y 2017 han visto reducida la superficie terrestre incluida en la Red Natura 2000 un 6,7, 3,8 y 2,6 por 100, respectivamente[202].

Situación de los recursos hídricos

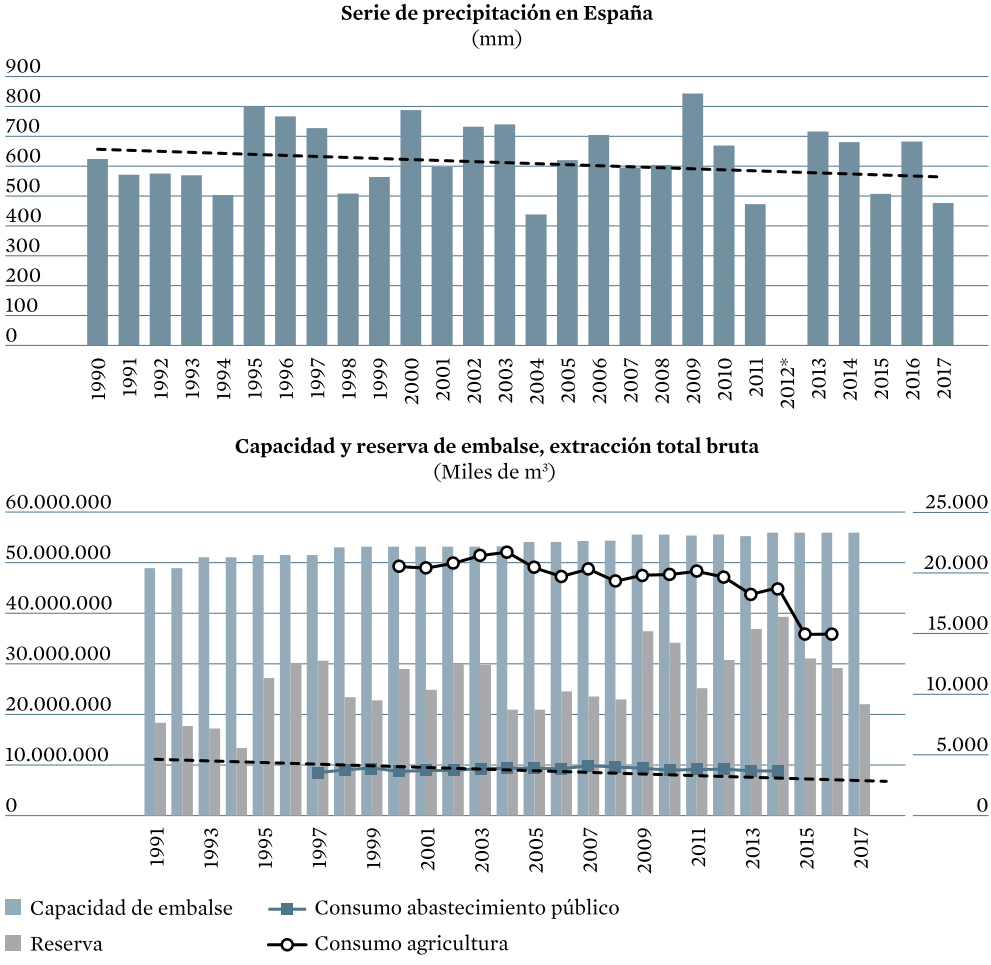
El Anuario estadístico del Ministerio de Transición Ecológica (MITECO) pone de manifiesto un claro descenso de la precipitación registrada entre 1990 y 2017. Aunque con vaivenes, se registra una caída neta de la reserva hidráulica peninsular del 28 por 100 entre 1997 y 2017, mientras que la capacidad de embalse aumentaba un 8,6 por 100 en ese periodo. Así, la merma de la reserva hidráulica peninsular justificó la adopción a principios de 2018 de medidas para paliar los efectos causados por esa situación

Sequía hidrológica

199. Real Decreto 1365/2018, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las Estrategias Marinas.
200. Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino.
201. Consejo Europeo, nota de prensa de 9 de octubre de 2018, «Biodiversidad: el Consejo adopta conclusiones».
202. Eurostat Data, *Surface of terrestrial sites designated under NATURA 2000 (DG ENV, EEA)*.

durante 2017[203], aprobándose a finales de año la revisión de los Planes Especiales de Sequía[204]. Respecto al consumo del recurso, tanto el abastecimiento público como la distribución de agua a explotaciones agrícolas se reducía entre 2000 y 2016, especialmente en la agricultura, donde disminuyó en torno al 27 por 100 (gráfico III-51).

GRÁFICO III-51. PRECIPITACIÓN, CAPACIDAD Y RESERVA DE EMBALSES EN ESPAÑA, 1990-2017



Nota: para 2012 se carece de datos de precipitación.
Fuente: MITECO, Anuario estadístico. Eurostat.

203. 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.
204. Orden TEC/1399/2018, de 28 de noviembre, por la que se aprueba la revisión de los Planes Especiales de Sequía correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar; a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro, y al ámbito de competencias del Estado de la parte española de la demarcación hidrográfica del Cantábrico oriental.

La planificación hidrológica española pretende compatibilizar los objetivos ambientales para masas de agua y ecosistemas con una adecuada satisfacción de la demanda en los diferentes usos, revisándose cada 6 años para adaptarse a la variabilidad hídrica. Actualmente se encuentra en vigor el segundo ciclo de planificación (2014-2020), y en proceso de consulta pública el tercero (2021-2027)[205].

En octubre de 2018 el MITECO publicó el Informe de seguimiento de los planes hidrológicos de cuenca y de los recursos hídricos en España, correspondiente a 2017. Sin ánimo de exhaustividad se recogen a continuación algunas de sus conclusiones:

- El año hidrológico 2016-2017 tuvo un carácter muy seco en toda España, con una precipitación un 20 por 100 inferior al valor medio de referencia, lo que llevó a la adopción de medidas excepcionales y restricciones en algunas zonas.
- De los 29.000 hm^3 consumidos, el 79 por 100 se destinó a uso agrario, y el 16 por 100 a abastecimiento urbano, procediendo el 73 por 100 de recursos superficiales, el 22,5 por 100 de origen subterráneo y el resto de recursos no convencionales (reutilización y desalinización). La demanda muestra una caída de unos 31.000 hm^3 respecto a la registrada para 2013-2014.
- Hay progresos en la definición de régimen de caudal ecológico en todas las demarcaciones hidrológicas; si bien la información suministrada por organismos de cuenca y comunidades autónomas refleja problemas de control y cumplimiento.
- Se detecta mejoría en el estado de las masas de agua superficial, pasando del 53,8 al 58 por 100 la proporción de masas en buen estado hasta 2017, si bien aún lejos del objetivo a 2021 (72,6 por 100). Por el contrario, las masas de agua subterránea registran una caída de las consideradas en buen estado del 55,8 por 100 en 2014 al 52,4 por 100 en 2017 (frente al objetivo del 66,5 por 100 en 2021).
- Respecto al registro de zonas protegidas, se detecta heterogeneidad entre la información recibida y la procedente de fuentes europeas en varias demarcaciones.
- El avance de los programas de medidas es inferior al esperado: en 2017 se habían iniciado el 22,7 por 100, y solo el 8,5 por 100 estaba completado, alcanzándose un 13,3 por 100 de inversión ejecutada sobre la prevista para 2021.
- Se evidencia la necesidad de mejorar el conocimiento cualitativo y cuantitativo respecto al uso de recursos no convencionales y las transferencias. Además, deben armonizarse los conceptos para igualar su interpretación en todas las demarcaciones.

205. Resolución de la Dirección General del Agua, por la que se anuncia la apertura del periodo de consulta e información pública de los documentos iniciales del proceso de planificación hidrológica (revisión de tercer ciclo) correspondientes a las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico occidental, Guadalquivir, Ceuta, Melilla, Segura y Júcar, y a la parte española de las demarcaciones hidrográficas del Cantábrico oriental (en ámbito de competencia de la Administración General del Estado), Miño-Sil, Duero, Tajo, Guadiana y Ebro.

El Tribunal Supremo ha estimado el recurso interpuesto en 2016 por diversas asociaciones y municipios afectados por el trasvase del Tajo, declarando la obligación de que el Plan Hidrológico establezca un régimen de caudales ecológicos completo y vinculante para 2015-2021, en cumplimiento de los objetivos ambientales y el mantenimiento de un estado de conservación favorable en todas las masas de agua del Tajo, así como la nulidad de los artículos que postergaban dicha responsabilidad[206].

Durante 2018 se han estado implantando los Planes de Gestión de Riesgo de Inundación establecidos por la Directiva 2007/60 sobre la evaluación y gestión de las inundaciones, transpuesta a la legislación española mediante Real Decreto 903/2010 de evaluación y gestión de riesgos de inundación. Está en desarrollo el segundo ciclo de la Directiva, que derivará en una revisión de los trabajos a realizar hasta 2021.

Calidad del agua

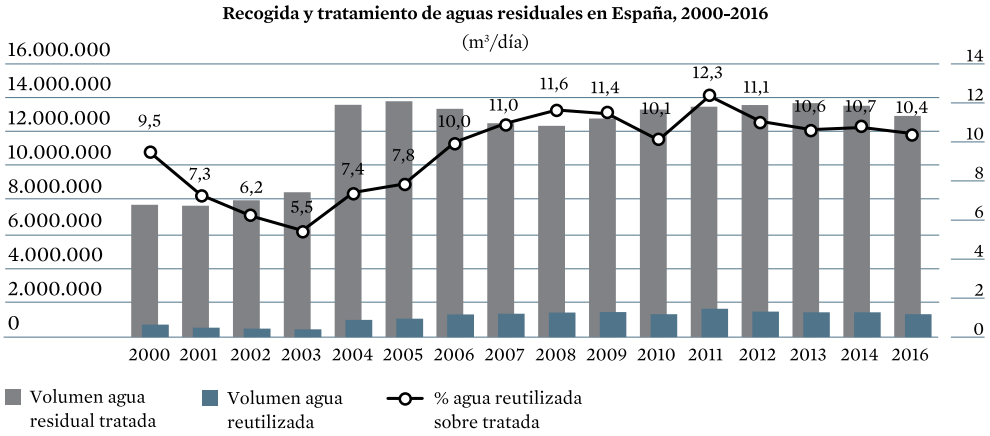
El tratamiento de agua residual ha experimentado un aumento en España desde los 7,7 millones m^3/día registrados en el año 2000 hasta alcanzar los 12,9 en 2016[207]. Sin embargo, el destino de las aguas residuales tratadas presenta importantes variaciones territoriales, destacando la reutilización en el caso de la Región de Murcia (que supera el 70 por 100), o en la Comunidad Valenciana (48 por 100). Aunque lo más habitual es que sean vertidas en su práctica totalidad a cauces fluviales (caso de Extremadura, Navarra, La Rioja, Aragón, Madrid, Castilla y León) o al mar (Ceuta y Melilla, Cantabria o Canarias). La reutilización apenas representó ese año un 10,4 por 100 respecto al volumen de agua tratada, medio punto porcentual por encima de la cifra registrada en 2000 y casi 2 puntos por debajo de la registrada en 2011 (gráfico III-52).

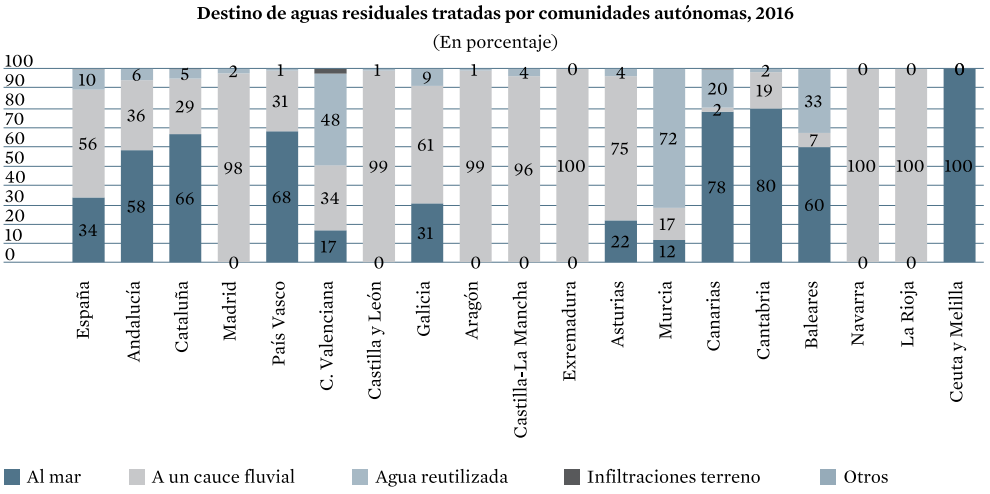
El Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR), en consulta pública desde octubre de 2018, es complementario al proceso general de planificación que prevé la Directiva Marco del Agua y contiene el catálogo de las medidas incluidas en los planes hidrológicos, sentando las bases para priorizar actuaciones que suponen una inversión estimada en unos 10.000 millones de euros para los próximos 18 años. El objetivo último del Plan es garantizar una gestión sostenible basada en el ciclo integral del agua, aportar transparencia a los escenarios de gestión e incorporar criterios de transición ecológica en los programas de medidas que contempla, estableciendo prioridades de ejecución que aseguren el cumplimiento de todas las obligaciones jurídicas en materia de aguas.

También en este ámbito España incorpora con lentitud las disposiciones europeas. Hay que recordar que en 2011 el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) declaró el incumplimiento de la Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas, al no haberse realizado la recogida ni el tratamiento de dichas aguas en 6 y 37 aglomeraciones

206. Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección quinta, Sentencia núm. 309/2019, de 11 de marzo de 2019.
207. INE, Estadística de recogida y tratamiento de las aguas residuales por comunidades y ciudades autónomas.

GRÁFICO III-52. RECOGIDA, TRATAMIENTO Y DESTINO DE AGUAS RESIDUALES EN ESPAÑA





Fuente: INE (extraído el 22 de enero de 2019).

urbanas con más de 15.000 habitantes equivalentes respectivamente[208]. Ante lo prolongado de la infracción, en 2018 el TJE ha impuesto a España una multa a tanto alzado de 12 millones de euros, que se incrementará en otros 11 millones de euros adicionales por cada semestre de incumplimiento[209].

208. Tribunal Europeo de Justicia, Asunto C-343/10, Sentencia de 14 de abril de 2011 (Incumplimiento de Estado de la Directiva 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, de tratamiento de las aguas residuales urbanas, arts. 3 y 4).
209. Tribunal Europeo de Justicia, Asunto C-205/17, Sentencia de 25 de julio de 2018 (Incumplimiento de Estado, Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas, Directiva 91/271/CEE, arts. 3 y 4, Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento-Inejecución, art. 260 TFUE, apartado 2, *Sanciones pecuniarias,* multa coercitiva y suma a tanto alzado).

Por otra parte, no se ha conseguido alcanzar durante 2018 el Pacto Nacional del Agua (PNA), cuyo borrador, elaborado por el anterior Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, y en fase de consulta pública a mediados de 2018, contemplaba diversas iniciativas dirigidas a compensar el déficit hídrico estructural en España (entre ellas el estudio de la viabilidad técnica, ambiental y económica de nuevos trasvases intercuencas, la mejora de interconexiones en cada ámbito de cuenca y entre recursos convencionales y no convencionales, la puesta en marcha de un programa de mantenimiento y conservación de infraestructuras hidráulicas, el impulso de la desalación y reutilización del agua depurada, la promoción del uso eficiente del agua, o el fomento del ahorro y eficiencia en todos los sectores). La falta de consenso al respecto se hizo patente en la Subcomisión del Congreso para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático[210].

En cuanto a la Directiva 2000/60/CE Marco del Agua (DMA), la Comisión Europea ha continuado durante 2018 los trabajos de revisión de la norma, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 19.2, según el cual debe quedar revisada a más tardar diecinueve años después de su entrada en vigor (plazo que se cumple el 22 de diciembre de 2019). El proceso constará de una profunda revisión bibliográfica, los resultados de los informes de evaluación de los planes hidrológicos de cuenca de segundo ciclo, y una consulta pública a administraciones competentes y agentes interesados[211].

La Comisión Europea ha constatado la aprobación de los planes hidrológicos de cuenca y subplanes de gestión de riesgo de inundación por parte de todos los Estados miembros, incluida España, que informó de los correspondientes a las Islas Canarias que quedaban pendientes[212]. Respecto a la evaluación de los planes hidrológicos de demarcación para 2016-2021, la CE traslada que queda mucho por hacer por parte de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la DMA. Las recomendaciones dirigidas a elaborar los terceros planes hidrológicos de cuenca, en el caso de España, se refieren al cumplimiento de plazos para su aprobación, adaptar las captaciones a los recursos disponibles, la recuperación de costes, el establecimiento de objetivos para la

210. Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados núm. 164, Subcomisión para el estudio y elaboración de propuestas de política de aguas en coherencia con los retos del cambio climático (154/000012) (13 de diciembre de 2018).

211. La Comisión Europea abrió en septiembre de 2018 un proceso de consulta pública sobre la normativa de aguas, *Fitness check-DMA,* que incluye la revisión de la Directiva Marco del Agua, la de las denominadas «hijas» de la DMA (Directiva 2006/118/CE de aguas subterráneas, y Directiva 2008/105/CE de normas de calidad ambiental) y la Directiva de inundaciones (Directiva 2007/60/CE).

212. En La Gomera, Tenerife y La Palma fueron aprobados el 17 de septiembre y 26 de noviembre de 2018, respectivamente; en Fuerteventura, Lanzarote y El Hierro, el 26 de diciembre de 2018, y en Gran Canaria, el 21 de enero de 2019 (Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva Marco del Agua (2000/60/CE) y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE). Segundos Planes Hidrológicos de Cuenca. Primeros Planes de Gestión del Riesgo de Inundación, COM (2019) 95 final.

preservación de hábitats y especies en zonas protegidas y la adopción de nuevos planes de gestión de sequías[213].

4.2. CALIDAD DEL AIRE Y CAMBIO CLIMÁTICO

En España la calidad del aire está condicionada por una coyuntura meteorológica caracterizada por la acusada incidencia de anticiclones frecuentes y prolongados, e inversiones térmicas que favorecen la acumulación de determinados contaminantes en invierno, y la formación de ozono troposférico en verano. La dinámica de interacción entre ambos factores hace que contaminación atmosférica y cambio climático confluyan en diversas medidas de acción política, puesto que repercuten, directa o indirectamente, en la salud y calidad de vida de los ciudadanos.

La estrecha relación entre contaminación atmosférica y salud marca la importancia del seguimiento de la calidad del aire y los esfuerzos orientados a su optimización.

Nuevo Plan Nacional de Calidad del Aire y malos resultados del anterior

Según la Organización Mundial de la Salud, esta es una de las mayores causas de muerte y enfermedad en ciudades y zonas rurales, provocando 4,2 millones de fallecimientos anuales, fundamentalmente debidas a la exposición a partículas de tamaño inferior a 2,5 micras ($PM_{2,5}$), responsables de enfermedades cardiovasculares y respiratorias, o cáncer. Actualmente las directrices OMS 2020 están en proceso de revisión[214].

En términos generales, la calidad del aire en España se redujo en 2017 respecto a 2016, al haber aumentado el número de zonas que superan los valores regulados para algunos parámetros (de 35 a 36), destacando el aumento del número de zonas que superan los valores para NO_2 y PM_{10}. Respecto al ozono troposférico (O_3), en 2017 se registraron niveles elevados en zonas suburbanas o rurales, debido a la elevada insolación y emisión de precursores (NO_x y compuestos orgánicos volátiles)[215] (recuadro III-6).

Así pues, en España los principales problemas de contaminación están asociados a los elevados niveles de partículas (PM), óxidos de nitrógeno (NO_2) y ozono (O_3), problemas agravados debido a las circunstancias meteorológicas que caracterizan el país, como elevada insolación, estabilidad atmosférica, bajas precipitaciones y proximidad del continente africano.

El Tribunal de Cuentas analizó en 2018 el Plan Nacional de Calidad del Aire (Plan Aire 2013-2016). El documento, incluido en el Informe global de la Organización

213. Anexo del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la aplicación de la Directiva Marco sobre el Agua (2000/60/CE), y la Directiva sobre inundaciones (2007/60/CE). Segundos planes hidrológicos de cuenca. Primeros planes de gestión de riesgo de inundación, COM (2019) 95 final.
214. Organización Mundial de la Salud, *Calidad del aire y salud* (notas descriptivas, 2 de mayo de 2018).
215. Ministerio para la Transición Ecológica, *Evaluación de la calidad del aire en España, 2017* (4 de octubre de 2018).

RECUADRO III-6. DATOS DEL INFORME DE EVALUACIÓN DE CALIDAD DEL AIRE EN ESPAÑA, 2017

El valor límite anual de NO_2 se superó en 7 zonas, empeorando ligeramente respecto a 2016. Estas superaciones se han producido en grandes ciudades como Madrid y alrededores, Barcelona y alrededores, Granada y su área metropolitana, y Bilbao y su entorno, y son debidas en gran medida a las emisiones procedentes del tráfico. Desde 2011 no se han producido superaciones en las zonas en las que se evalúa el nivel crítico de NO_x para la protección de la vegetación.

En 2017 se produjeron superaciones del valor límite diario de partículas PM_{10} en 5 zonas (frente a las 3 del año anterior), mientras el valor límite anual solo se superó en una, manteniéndose respecto al año anterior. Concretamente el valor límite diario se superó en Granada y área metropolitana, Málaga y Costa del Sol, Villanueva del Arzobispo, Avilés y Plana de Vic.

Respecto a las $PM_{2,5}$, el Indicador Medio de Exposición (IME) trienal 2015-2017 ha sido de 12,7 $\mu g/m^3$, registrando un ligero incremento respecto a 2016 (12,4 $\mu g/m^3$).

En lo referente al O_3, de las 126 zonas evaluadas, en 36 de ellas se registraron valores por encima del valor objetivo (una más que en 2016).

En ninguna de las zonas definidas para evaluar el SO_2 se superó el valor límite horario, manteniéndose la situación registrada en los años anteriores.

En 2017 no se ha producido ninguna superación del valor objetivo de benzopireno, monóxido de carbono (CO), plomo (Pb), benceno (C_6H_6), arsénico (As), cadmio (Cd) o níquel (Ni), en todo el territorio.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica, *Evaluación de la calidad del aire en España, 2017* (4 de octubre de 2018).

Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI)[216], considera que las medidas adoptadas no han demostrado la eficacia esperada en términos de población afectada, ya que las concentraciones de los principales contaminantes atmosféricos han aumentado desde el inicio del Plan. No alcanza ninguna conclusión respecto al grado de eficiencia, puesto que finalizada la vigencia del Plan no se había desarrollado un sistema de indicadores que relacione el grado de ejecución de las medidas y resultados esperado con el coste económico derivado de su implementación, lo que ha impedido realizar una adecuada evaluación. Además, subraya que la información pública suministrada en materia de calidad del aire resulta heterogénea y difícilmente comprensible.

El Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II), publicado en 2018, da continuidad al anterior Plan Aire 2013-2016. Muy centrado en la emisión de dióxido de

216. EUROSAI Network Group on Environmental Auditing, *Joint Report on Air Quality* (enero de 2019).

azufre (SO_2), dióxido de nitrógeno (NO_2), partículas PM_{10} y ozono (O_3), la actualización incluye a las partículas $PM_{2,5}$, y refuerza las actuaciones orientadas a controlar los registros de ozono troposférico, ante la superación generalizada del valor objetivo para la protección de la salud. Junto a ello, en 2018 se han producido avances normativos respecto a la reducción de emisiones de determinados contaminantes atmosféricos, incorporándose a la regulación española los compromisos europeos relativos a la reducción de emisiones antropogénicas de dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM), amoníaco (NH_3) y partículas finas ($PM_{2,5}$), a cumplir entre 2020 y 2030[217].

Además, hay que señalar la aprobación en España del Índice Nacional de Calidad del Aire, que permitirá la comparación de la calidad del aire entre regiones homogeneizando los indicadores utilizados por los gestores de redes regionales y locales, facilitando el intercambio de información con la Unión Europea[218].

España, cuyos recursos hídricos son limitados, donde más de dos tercios de la superficie terrestre se encuentran en riesgo de desertización, y unos 8.000 kilómetros de costa están expuestos al progresivo aumento del nivel del mar o a fenómenos meteorológicos extremos, es muy vulnerable al cambio climático. La intensificación del aumento térmico durante la última década, junto a una mayor frecuencia de extremos de temperaturas máximas, han provocado un aumento de la extensión de regiones semiáridas en más de 30.000 km^2 (alrededor del 6 por 100 de la superficie nacional), que afecta en mayor medida a Castilla-La Mancha, valle del Ebro y sureste peninsular[219].

Se agudizan los impactos del cambio climático en España

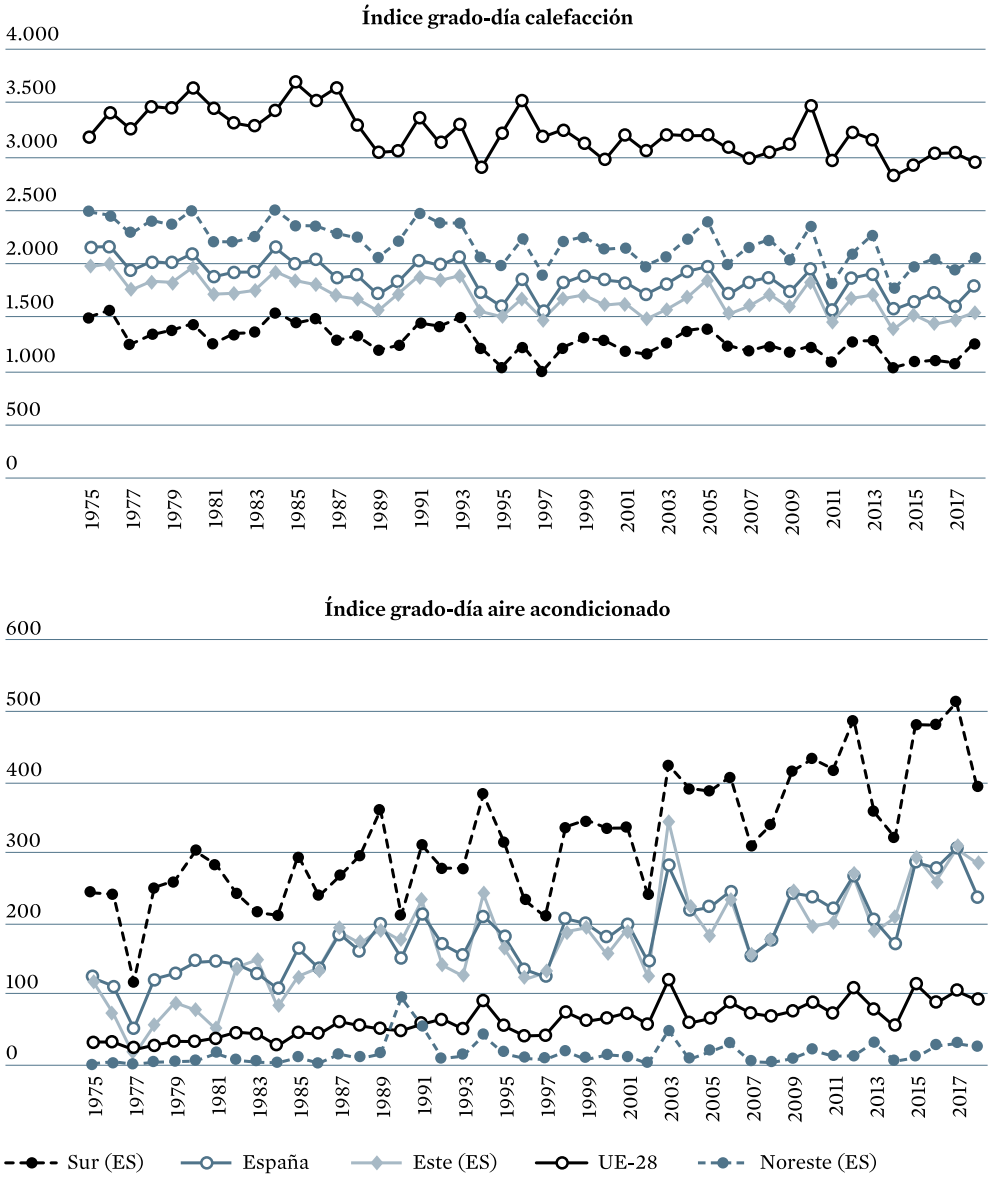
Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), a nivel mundial la temperatura media global ha alcanzado aproximadamente 1 ºC sobre el nivel preindustrial, y aumenta 0,2 ºC por década debido a las emisiones GEI, al tiempo que se incrementan los fenómenos meteorológicos extremos. Si las emisiones continuasen al ritmo actual, se alcanzaría un calentamiento de 1,5 ºC entre 2010 y 2052. En todo caso, el IPCC considera que es posible limitar el aumento de temperatura a 1,5 ºC, aunque haya que realizar transiciones «rápidas y de gran alcance» orientadas a reducir las emisiones antropogénicas de CO_2 alrededor del 45 por 100 en 2030, y a alcanzar un «cero neto» de emisiones en 2050[220].

A través de indicadores de medida del rigor invernal y estival, se comprueba cómo el índice correspondiente a las necesidades del uso de calefacción en los hogares

217. Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, traspone la Directiva 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016.
218. Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo, por la que se aprueba el Índice Nacional de Calidad del Aire.
219. Ministerio de Transición Ecológica, *Documento Técnico OpenData Climático* (26 de marzo de 2019).
220. *Informe especial del IPCC sobre los impactos de un calentamiento global de 1,5 ºC y las sendas de emisión relacionadas* (VI Informe de Evaluación del IPCC, 6 de octubre de 2018).

registra una tendencia a la baja tanto en UE-28 como en España, mientras el asociado al acondicionamiento en época estival muestra una clara tendencia al alza, especialmente marcada en las regiones del este y sur de España (gráfico III-53).

GRÁFICO III-53. EVOLUCIÓN DEL RIGOR INVERNAL Y ESTIVAL. ESPAÑA Y UE-28, 2000-2018



Nota: grado-día de calefacción: unidad utilizada para medir el nivel del rigor invernal en una localidad, y relaciona la temperatura media exterior durante la época fría del año con una cierta temperatura de confort para calefacción en interiores. Grado día de aire acondicionado, unidad que se utiliza para medir el rigor de la época estival en una localidad.
Fuente: Eurostat, *Green House Emissions Statistics (Impact and Adaptation)*.

El mar Mediterráneo, especialmente afectado

El mar Mediterráneo, cuyas características de salinidad y temperatura únicas por su carácter semicerrado lo convierten en una de las regiones europeas más vulnerables a la contaminación, se ve particularmente afectado por el impacto provocado del cambio climático. Así, su temperatura superficial está aumentando a razón de 0,34 ºC por década desde principios de los años 80, perjudicando tanto a su biodiversidad como a la población costera, que afronta un aumento del nivel del mar estimado en 3,4 mm anuales[221]. Las proyecciones apuntan a un significativo calentamiento en superficie (1,5 ºC en invierno y 2 ºC en verano) entre 2021 y 2050 comparado con las alcanzadas entre 1961 y 1990, lo que conllevaría elevaciones del nivel del mar entre 6,6 y 11,6 cm en dicho periodo. Factores como el urbanismo, la presión turística, cambios en los usos del suelo, o el aumento de demanda hídrica en diferentes sectores, unido a la reducción de precipitaciones, coadyuvan a esos efectos provocando una reducción de la disponibilidad hídrica en términos de flujo superficial y recarga subterránea. Además, el aumento de cargas contaminantes en diversas zonas está afectando a sus dinámicas físicas y a su estructura hidrológica[222].

La intensificación de estos impactos, junto a otros asociados al tráfico marítimo, la pesca ilegal o la contaminación por vertidos, han reducido la biodiversidad del Mediterráneo un 50 por 100 en los últimos 50 años, lo que propició la puesta en marcha en 2017 de una iniciativa nueva para el desarrollo sostenible de la economía azul en la región del Mediterráneo occidental[223]. El Comité de las Regiones invita a considerar la inclusión del resto de subcuencas mediterráneas en estos objetivos de protección.

Políticas de mitigación...

En 2018 se presentó en el Consejo Nacional del Clima un documento de trabajo borrador del Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, una de las iniciativas incluidas en el Marco Estratégico de Energía y Clima[224], que persigue alcanzar una economía descarbonizada en 2030 e impulsar simultáneamente la creación de empleo, la energía renovable, el desarrollo del medio rural, la mejora de la salud y el medio ambiente, y la justicia social. Se apoya para ello en tres pilares: el Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, y la Estrategia de Transición Justa (recuadro III-7).

221. AEMET, *Avance de los datos del Open Data Climático* (27 de marzo de 2019).
222. European Environment Agency, *Climate change, impacts and vulnerability in Europe 2016. An indicator-based report* (Report 1/2017).
223. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental,* COM (2017) 183 final, SWD (2017) 130 final. Dictamen del Comité Europeo de las Regiones, *Iniciativa de desarrollo sostenible de la economía azul en el Mediterráneo occidental* (2018/C 176/11).
224. El Marco Estratégico de Energía y Clima ha estado en proceso de consulta pública del 22 de febrero de 2019 al 1 de abril de 2019.

RECUADRO III-7. MARCO ESTRATÉGICO DE ENERGÍA Y CLIMA

- **Anteproyecto de Ley de Cambio climático.** Incluye instrumentos de cooperación institucional, herramientas de evaluación y aprendizaje, y un marco facilitador de la transición energética facilitando la integración de los sectores.
- **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030.** Hoja de Ruta que define objetivos de reducción de emisiones GEI, de penetración de energía renovable y de eficiencia energética. Determina líneas de actuación más adecuadas minimizando costes y respetando las necesidades de adecuación de los sectores intensivos en CO_2. Incluye medidas orientadas a alcanzar algunos objetivos clave en 2030: 21 por 100 de reducción de emisiones GEI respecto a 1990, 42 por 100 de renovables sobre uso final de energía, 39,6 por 100 de mejora de eficiencia energética y 74 por 100 de energía renovable en generación eléctrica. Será presentado a la Comisión Europea y debatido con los distintos agentes a lo largo de 2019.
- **Estrategia de Transición Justa.** Dirigida a prever y gestionar con criterios de solidaridad las consecuencias sobre las comarcas y personas directamente vinculadas a tecnologías progresivamente desplazadas como consecuencia de la transición. Incluye instrumentos para optimizar las oportunidades de empleo mediante marcos de formación profesional, políticas activas, medidas de apoyo y acompañamiento, y planes de reactivación en los territorios más afectados. Se incluyen instrumentos de reducción de desigualdad y apoyo a consumidores vulnerables.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica (22 de febrero de 2019).

Para su adecuada implementación será clave el papel de la Comisión Interministerial de Cambio Climático y Transición Energética, que valorará las medidas e instrumentos orientados a alcanzar los objetivos, y de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, orientada a impulsar la interacción del Plan con políticas autonómicas, al objeto de alcanzar en 2050 una reducción al menos en un 90 por 100 de las emisiones GEI, y un sistema eléctrico 100 por 100 renovable. Y, dado que esta debe ser una transición justa, es preciso dotar a los consumidores vulnerables y sectores susceptibles de transformación o reconversión, de mecanismos de protección específicos; así, junto a la Estrategia de Transición Justa, el Gobierno ha presentado una Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética[225], y la modificación de otras medidas orientadas a favorecer el autoconsumo o impulsar la energía renovable[226]. Además, en 2018 se han aprobado medidas para la adaptación al periodo de comercio de derechos de emisión 2021-2030, aclarando cuestiones relativas a la solicitud de asignación gratuita de derechos

225. Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 (aprobada en Consejo de Ministros de 5 de abril de 2019)
226. Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

de emisión y al régimen de exclusión de pequeñas instalaciones del régimen europeo de comercio de derechos de emisión (RCDE UE) para la cuarta fase[227].

En el ámbito europeo, 2018 estuvo marcado por la adopción de la fase cuarta (2021-2030) del marco legislativo del RCDE UE[228], actualmente en su tercera fase (2013-2020). La norma se revisa para alcanzar los objetivos propuestos en el Marco sobre Clima y Energía 2030: reducción de las emisiones GEI del 40 por 100 respecto a 1990 (que supone un recorte para los sectores incluidos en el RCDE UE del 43 por 100 respecto a 2005, y del 30 por 100 en el caso de los no incluidos), 32 por 100 de participación de renovables, y mejora de la eficiencia energética en un 32,5 por 100. La Comisión Europea aprobó en 2018 la asignación a los Estados miembros de objetivos de reducción de emisiones GEI entre 2021 y 2030, correspondientes a los sectores construcción, agricultura, gestión de residuos y transporte[229]. También este año, sectores como la aviación civil internacional o el tráfico marítimo internacional han establecido objetivos de reducción de emisiones GEI cara a 2050[230].

Además, la Unión Europea ha impulsado medidas para preservar y mejorar los sumideros y depósitos de GEI, incluidos los bosques, como el establecimiento de límites nacionales para el sector uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura (UTCUTS), de forma que contribuya a reducir las emisiones GEI para 2021-2030[231]. Cabe también señalar la adopción en 2018 de un mecanismo de gobernanza que persigue la aplicación de estrategias y medidas para cumplir los compromisos de emisión GEI a largo plazo, estimular la cooperación entre Estados miembros, garantizar la comparabilidad y fiabilidad de la información, y aumentar la seguridad jurídica e inversora[232].

227. Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.
228. 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 con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814.
229. Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 525/2013.
230. Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), *Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA)*. Organización Marítima Internacional (OMI), *Estrategia de Reducción de Emisiones GEI del Sector Náutico* (adoptada el 13 de abril de 2018).
231. Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 525/2013 y la Decisión 529/2013/UE.
232. Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 663/2009 y (CE) 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

... y de adaptación al cambio climático

La adaptación al cambio climático representa un objetivo prioritario desde que en 2006 se aprobara el primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), marco de referencia para la coordinación entre administraciones públicas en las actividades de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España. Actualmente se encuentra vigente el Tercer Programa de Trabajo del PNACC (2014-2020), estructurado en cuatro ejes: generación de conocimiento en evaluación de impacto; integración de la adaptación al cambio climático en el resto de normativa; movilización de actores clave, y establecimiento de un sistema de indicadores adecuado. Como parte de este Programa, destacan los proyectos PIMA Adapta, que contemplan actuaciones orientadas a la adaptación al cambio climático en los ámbitos más vulnerables para España (recuadro III-8).

El Cuarto Informe de Seguimiento del PNACC reconoce avances en la generación de conocimiento asociado a territorios geográficos, así como aportaciones en el medio urbano y el medio marino, o la incorporación de líneas de trabajo (como el apoyo para que actores y sectores interesados puedan realizar sus evaluaciones de impacto y vulnerabilidad). El informe destaca el avance de las iniciativas desarrolladas por las comunidades autónomas, cuya amplitud y diversidad han aumentado en el periodo analizado. Entre los retos pendientes se incluyen la necesidad de reducir los riesgos asociados a extremos climáticos, la definición de un sistema de indicadores, o intensificar la cooperación transfronteriza[233].

Las emisiones GEI en España no muestran un claro desacoplamiento

La evolución de los GEI continúa muy ligada a la coyuntura económica. Así, España, al igual que el resto de la zona euro, experimentó una caída de la economía en 2008 que provocó un periodo de recesión, tras el cual la recuperación económica iniciada en 2014 se está dejando sentir en la evolución de las emisiones GEI. En todo caso, a partir de 2014 la emisión GEI de los sectores incluidos en el RCDE UE, que representan el 40 por 100 del total, parece ajustarse a la asignación de derechos, comportamiento condicionado por la reducción de la asignación gratuita, pero también como resultado de la mejora en la eficiencia energética de estos sectores (gráfico III-54).

Como país firmante del Protocolo de Kyoto, y tras haber ratificado en 2015 su prórroga hasta 2020 en el marco de la enmienda de Doha[234], España se encuentra inmersa en el segundo periodo de compromiso (2013-2020). Para cumplir ese compromiso, la Unión Europea estableció que los sectores intensivos en el uso de energía

233. MITECO, Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático. IV Informe de Seguimiento (2014-2018).
234. Instrumento de ratificación del Acuerdo entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, e Islandia, por otra, sobre la participación de Islandia en el cumplimiento conjunto de los compromisos de la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia para el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecho en Bruselas el 1 de abril de 2015 (*BOE,* 12 de noviembre de 2018).

RECUADRO III-8. PIMA ADAPTA

PIMA Adapta Agua. Se orienta a mejorar el conocimiento y seguimiento de los impactos del cambio global en este ámbito, minimizando sus riesgos y aumentando la resiliencia del sistema frente a cambio climático. Se desarrolla a lo largo de líneas estratégicas relacionadas con: gestión y adaptación de las reservas naturales fluviales (RNF), evaluación de impacto del cambio climático en recursos hídricos y desarrollo de estrategias y proyectos de adaptación al cambio climático en el dominio público hidráulico; ámbito zonas costeras, que incluye la restauración de hábitat costeros y estabilización de la línea de costa a lo largo de todo el litoral español. En 2018 se han llevado a cabo los siguientes proyectos:

- Recuperación ambiental del río Segura y tramo comprendido entre los Sotos de los Álamos y la Hijuela. Término municipal de Molina de Segura y Alguazas (Murcia).
- Mejora de la conectividad fluvial y la protección de hábitats vulnerables en la zona sur de la cuenca del Duero.
- Disminución del riesgo de inundación y mejora del estado ecológico de los ríos Júcar y Moscas a su paso por Cuenca.

PIMA Adapta Costas. Desarrollo de actuaciones de restauración de hábitat costeros y estabilización de la línea de costa a lo largo de todo el litoral español. En 2017 se aprobó la Estrategia de Adaptación al Cambio Climático de la Costa Española.

PIMA Adapta Red Parques Nacionales. Orientado a mejorar el conocimiento y seguimiento de los impactos del cambio global, y a minimizar sus riesgos en el ámbito de los Parques Nacionales en España, aumentando su capacidad de adaptación e incrementando la resiliencia de estos espacios frente al cambio climático. Por el momento ha desarrollado dos tipos de actuaciones: restauración y creación de hábitats para anfibios, y gestión forestal adaptativa.

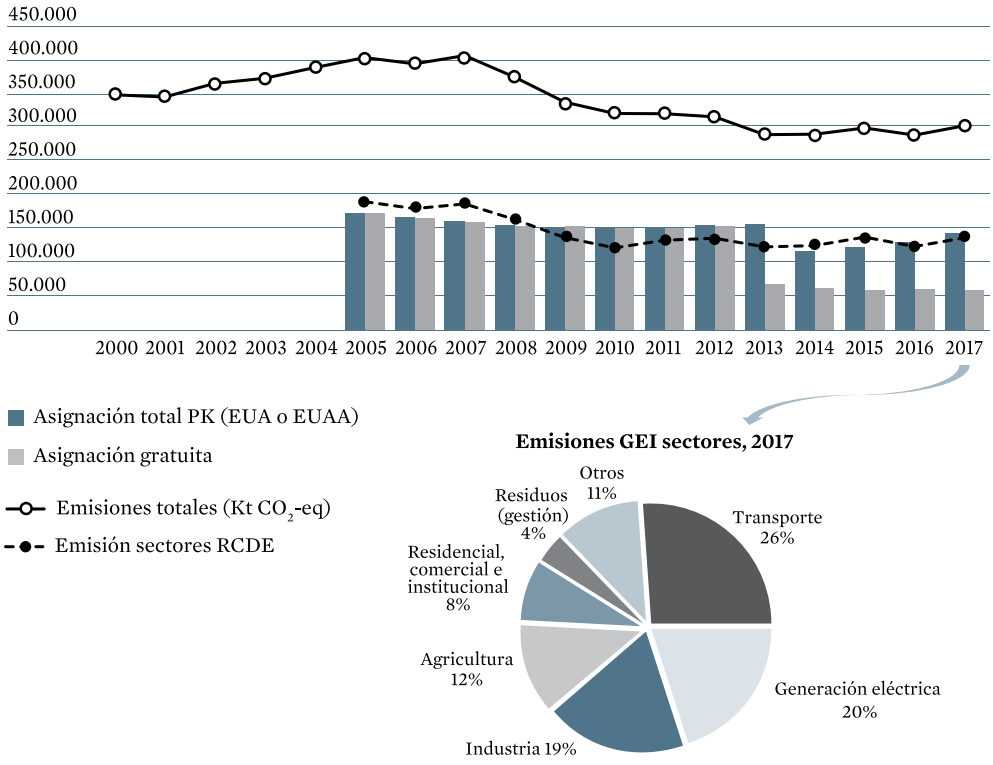
PIMA Ecosistemas. Se orienta al apoyo a determinadas prácticas de adaptación al cambio climático en ecosistemas agrícolas y forestales, fomentando al mismo tiempo la reducción de la concentración de GEI en la atmósfera.

Fuente: Ministerio para la Transición Ecológica.

y sometidos al RCDE UE, deberán alcanzar en 2020 una reducción del 21 por 100 de sus emisiones respecto a los niveles de 2005, objetivo global a nivel europeo. Por su parte, los difusos (residencial, comercial e institucional; transporte; agrícola y ganadero; gestión de residuos; gases fluorados e industria no sujeta al comercio de emisiones), sometidos a reparto entre los Estados miembros, deberán, en el caso de España, reducir sus emisiones un 10 por 100 respecto a 2005 al final del periodo.

En 2017, el año más cálido y el segundo más seco desde 1965 en España, las emisiones GEI alcanzaron 340.230,8 kt CO_2-eq, un 4,2 por 100 sobre las registradas en 2016 (y un 17,9 por 100 respecto a 1990), aunque se mantienen un 23 por 100 por debajo de las de 2005. Los sectores difusos, que representaron el 59,1 por 100 de las emisiones

GRÁFICO III-54. EMISIONES BRUTAS GEI Y ASIGNACIÓN DE DERECHOS EN ESPAÑA
(Kt CO_2-eq)



Notas: EUA, European Union Allowances (permisos europeos de emisión); EUAA, European Union Aviation Allowances (permisos europeos de emisión sector aviación).
Fuentes: Ministerio para la Transición Ecológica, *Informe de Inventario nacional GEI 2019-Serie 1990-2017,* European Environment Agency EU Emissions Trading System (ETS) data viewer.

en 2017, registraron un aumento de 0,5 por 100 respecto a 2016, y una caída del 15,1 por 100 respecto a 2005, situándose por debajo de la asignación anual de emisiones para 2017 (218.263 kt CO_2-eq)[235]. El CO_2 mantiene su contribución mayoritaria al efecto invernadero, representando en 2017 el 80,7 por 100; otros como el CH_4 (11,8 por 100), el N_2O (5,4 por 100), los gases fluorados (2,1 por 100), o el SF_6 (0,1 por 100), aunque sometidos a fluctuaciones, han reducido su participación en los últimos años[236].

Por todo ello, parece necesario mantener los esfuerzos para alcanzar los objetivos de descarbonización del Marco Estratégico de Energía y Clima.

235. Ministerio para la Transición Ecológica, *Inventario Nacional de Emisiones a la Atmósfera, Emisiones GEI edición 2019. Serie inventariada 1990-2017.*
236. En la edición de 2019 del Inventario Nacional de Emisiones se actualizan y revisan ediciones anteriores, lo que se ha traducido en un aumento del 0,5 por 100 para las correspondientes a 2016 respecto a la edición anterior, sin tener en cuenta las emisiones/absorciones del sector LULUCF (uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y selvicultura), y del 1,5 por 100 considerando las mismas. Aspectos como la revisión de estadísticas, cambios metodológicos de estimación o la subsanación de errores detectados han motivado estos cambios (Real Decreto 818/2018, art. 10).

COP24: refuerzo del Acuerdo de París

La 24.ª Conferencia de las Partes sobre el Cambio Climático (COP24), que tuvo lugar en Katowice (Polonia) del 3 al 14 de diciembre de 2018, se centró en la aprobación de las reglas de funcionamiento del Acuerdo de París, que permitirán que este sea operativo a partir de 2020, y en la fase política del Diálogo de Talanoa[237], cuyo objetivo es respaldar la aplicación de los compromisos nacionales, y aumentar su ambición.

El gobierno español ha desempeñado un papel clave como facilitador en materia de transparencia en la COP24, ante las dificultades que la falta de confianza ha provocado en el avance de la agenda multilateral. Además, durante la COP24, España se ha sumado a la Declaración de Silesia para una Transición Justa y Solidaria, que compromete a los gobiernos a la creación de empleo de calidad en acciones de reducción de emisiones y adaptación al cambio climático; a la Declaración sobre Electromovilidad para potenciar modelos de transporte innovadores y sostenibles; a la Declaración Bosques para el Clima, que llama a los Estados a conservar y aumentar los sumideros naturales de CO_2, y a la Declaración por una mayor ambición climática. En la COP24 se ha reforzado el Acuerdo de París y aceptado la implementación de medidas para afrontar el cambio climático en todo el mundo. Además, se ha adoptado un marco de transparencia para promover la confianza entre las naciones respecto a sus actuaciones frente al cambio climático, que establece la forma en que los países proporcionarán información sobre sus planes de acción nacionales, las medidas de mitigación y adaptación, y de financiación. Por otro lado, se han definido nuevos objetivos de financiación por parte de los países desarrollados para apoyar la acción contra el cambio climático, a poner en marcha a partir de 2020 (recuadro III-9).

La Unión Europea mantiene un papel de liderazgo en el desafío de la reducción de emisiones. En el marco COP24 una delegación de europarlamentarios presentó una ambiciosa propuesta para alcanzar cero emisiones hacia 2050, reforzar los compromisos nacionales de contribución en 2020 y elevar al 55 por 100 los correspondientes a 2030[238]. La comunicación «Un planeta limpio para todos»[239] confirma el

237. Adoptado el 15 de noviembre de 2015 en la COP21 por todos los países de la CMCC, abre una fase de negociación internacional para evitar que el aumento de temperatura media global no supere los 2 °C (y a ser posible los 1,5 °C) respecto a los niveles preindustriales. Se han presentado 190 planes de lucha contra el cambio climático que cubren el 99 por 100 de las emisiones GEI, y está previsto que el primer informe de progreso tenga lugar en 2023, como preparación a la denominada Determinación Nacional de Contribuciones (NDC) o puesta en marcha de los compromisos de reducción de todas las partes (2025). Con carácter previo, el denominado Diálogo de Talanoa (acordado en la COP23) informará sobre los esfuerzos colectivos para reducir emisiones.

238. *European Parliament Resolution of 25 October 2018 on the 2018 UN Climate Change Conference in Katowice, Poland* (COP24).

239. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra,* COM (2018) 773 final.

RECUADRO III-9. ACUERDOS ALCANZADOS EN LA COP24 *(KATOWICE CLIMATE PACKAGE)*

Adaptación a repercusiones del cambio climático. La información sobre las prioridades, necesidades, planes y medidas de adaptación serán presentadas a través de «comunicaciones sobre la adaptación», así como a través de las contribuciones determinadas a nivel nacional.

Consideración de pérdidas y daños. Los países más vulnerables pueden informar de los daños y las pérdidas sufridas relacionadas con el clima.

Financiación en países en desarrollo.

- Los países desarrollados se comprometen a movilizar 100.000 millones de $ anuales para 2020 y revisar el compromiso hasta 2025, para medidas de adaptación y mitigación.
- Fondo Verde para el Clima y Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
- Disposiciones para la previsibilidad y claridad de financiación.
- Objetivo financiero más allá de 2025.
- Determinación de necesidades: informes a presentar a partir de 2020.
- Concordancia de flujos financieros con Acuerdo de París.

Desarrollo y transferencia de tecnología. Las directrices de aplicación del Acuerdo de París establecen un proceso para evaluar el progreso del desarrollo y la transferencia de tecnología. La evaluación periódica analizará si el apoyo prestado al Mecanismo Tecnológico en el marco del Acuerdo de París es adecuado y eficaz.

Fomento de Capacidad en países en desarrollo. Se puso en marcha un examen del Comité de París sobre el Fomento de la Capacidad y se invitó a las partes y observadores a presentar sus opiniones. En la COP25 se adoptará una decisión al respecto.

Fomento de confianza mediante transparencia. En Katowice se desarrolló este marco aplicable a todos los países mediante la adopción de un conjunto detallado de procedimientos y directrices que determinan su funcionamiento. Las partes deberán elaborar tablas comunes para informar sobre sus inventarios nacionales de GEI, y para llevar un seguimiento del progreso de las contribuciones nacionales y del marco de financiación.

Medidas para facilitar la implementación. Un comité consultará a las partes y solicitará colaboración para aumentar el grado de cumplimiento mediante recomendaciones y asistencia.

Evaluación del avance mundial. Los Gobiernos harán un balance mundial en 2023, y a partir de entonces cada cinco años. Se cubrirán los aspectos de mitigación, adaptación, flujos financieros, equidad, medios de aplicación y apoyo.

2019 y más allá. Cuando los países presenten sus primeras contribuciones nacionales, o las actualizadas en 2020, los Gobiernos se asegurarán de que reflejen su mayor ambición posible.

Fuente: United Nations Climate Change.

compromiso europeo de liderar la acción climática mundial, asegurando que la transición a una economía descarbonizada resulta socialmente justa y económicamente rentable. La propuesta no revisa los objetivos asumidos por la Unión Europea en cuanto a participación comunitaria en la mitigación del cambio climático, sino que expone una visión de largo plazo indicando en qué dirección debe dirigirse la política comunitaria en este ámbito.

Finalmente, cabe señalar que las implicaciones económico-financieras de la apuesta europea a favor de la lucha contra el cambio climático resultan evidentes, lo que requiere el apoyo del sector financiero, facilitando la orientación de la inversión hacia tecnologías y negocios más sostenibles, y promoviendo un crecimiento sostenible de largo plazo. Parte de la actividad del Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas y de otros instrumentos financieros se orienta a atender estos objetivos.

Las ciudades españolas, comprometidas contra el cambio climático

En España el 80 por 100 de la población reside en entornos urbanos (el 27 por 100 en pequeñas áreas urbanas, entre 10.000 y 50.000 habitantes, y el 53 por 100 en grandes áreas urbanas, mayores de 50.000 habitantes), mientras el 20 por 100 restante habita en áreas consideradas no urbanas, distribuidas sobre el 80 por 100 del territorio nacional[240]. Por ello, en las políticas de lucha y adaptación al cambio climático es clave la planificación y gestión en el ámbito local, donde los efectos del cambio son acusados y cuyas administraciones pueden reducir su vulnerabilidad.

Numerosos municipios españoles se han comprometido a reducir las emisiones de CO_2 aplicando medidas de eficiencia energética e impulsando el uso de energía renovable. Estas entidades conforman la Red Española de Ciudades por el Clima, que representan al 58 por 100 de la población española; de ellas, el 11 por 100 han establecido el objetivo de reducción del 40 por 100 en 2030, y un 16 por 100 ha desarrollado políticas de adaptación al cambio climático. Esta adhesión obliga a informar sobre la evolución de las emisiones mediante la elaboración de un sistema de indicadores y de un informe anual, que estaría realizado o en proceso de realización en el 43,3 por 100 de los municipios, mientras el 40 por 100 ha constituido una comisión técnica para el seguimiento de las políticas de prevención y reducción de emisiones, y el 46,7 por 100 ha adoptado un plan de adaptación al cambio climático o tiene previsto realizarlo; además, el 20 por 100 ha realizado proyectos de sumideros de carbono. La aplicación de estas medidas aumenta en función de la población municipal, alcanzando las mayores cuotas de realización los municipios mayores de 150.000 habitantes[241].

240. INE, *Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2019;* Ministerio de Fomento, *Áreas Urbanas en España 2017.*
241. Federación Española de Municipios y Provincias-Red Española de Ciudades por el Clima, *V Informe sobre las Políticas Locales de Lucha contra el Cambio Climático (2016).*

En 2018 el Parlamento Europeo enfatizó la necesidad de dotar a las ciudades de un papel clave en el ámbito del cambio climático, en coordinación con las autoridades nacionales y regionales, animando a reforzar el compromiso entre líderes de gobiernos subnacionales y nacionales en el ámbito internacional. En este sentido, subrayó la necesidad de intensificar las actuaciones en planificación urbana, movilidad, transporte público, diseño energético de los edificios, campañas educativas, redes inteligentes y subsidios regionales para implementar el Acuerdo de París[242]. También en el marco de la COP24, el Comité Europeo de las Regiones ha reconocido la importancia de los entes locales y regionales en la gobernanza climática mundial y la aplicación del Acuerdo de París, como responsables del 70 por 100 de las emisiones GEI, más del 70 por 100 de las medidas de mitigación y hasta el 90 por 100 de las de adaptación al cambio climático[243].

La movilidad sostenible en España

La movilidad es uno de los ámbitos de gestión más complejos y sensibles de las ciudades españolas, al afectar directamente a la calidad de vida de los ciudadanos. Aspectos como la accesibilidad y el tiempo invertido en los desplazamientos, o el ruido, están directamente relacionados con la movilidad, intra e intermunicipal. Pero, además, la elevada concentración en núcleos urbanos de las emisiones contaminantes generadas por los motores de combustión, convierte al vehículo privado en una importante fuente de contaminación con efectos nocivos para la salud. Por ello, las iniciativas orientadas a la diversificación modal del transporte han adquirido un papel protagonista en el objetivo de mejorar la sostenibilidad de los entornos urbanos.

Por otra parte, los sectores difusos fueron en 2017 responsables del 59 por 100 de las emisiones GEI, correspondiendo al transporte el 26 por 100 (un 24 por 100 al transporte por carretera)[244]. En España, el transporte por carretera es, sin duda, el modo mayoritario de movilidad, tanto de pasajeros (76,4 por 100 sobre el transporte total nacional) como de mercancías (94 por 100 de las toneladas totales transportadas[245]). Algunas circunstancias específicas suponen un aumento de la cuota modal de la carretera (modelo de crecimiento urbanístico disperso para la movilidad de pasajeros, o el hecho de ser un país periférico en el caso de la movilidad de mercancías). Así pues, la movilidad sostenible se ha convertido en una de las políticas de mitigación del cambio climático prioritarias en España.

242. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2018, sobre el papel de las regiones y las ciudades de la Unión Europea en la aplicación del Acuerdo de París de la CP21 sobre el cambio climático, 2017/2006 (INI).
243. Parlamento Europeo, Servicio de investigación (PE 621.893, enero de 2019).
244. Ministerio para la Transición Ecológica, *Inventario nacional de emisiones a la atmósfera, emisiones de gases con efecto invernadero* (edición de 2019).
245. Ministerio de Fomento, *Observatorio del transporte y la logística en España, Informe anual 2017* (marzo de 2018).

Iniciativas estatales

La Hoja de Ruta Europea hacia una economía hipocarbónica defiende la puesta en marcha de iniciativas orientadas a hacer posible el cambio de paradigma de movilidad en vehículo privado en España en 2050. Así, desde las distintas Administraciones, la movilidad sostenible ha sido objeto de impulso en los últimos años, habiendo aprobado varias comunidades autónomas (Cataluña, Comunidad Valenciana y Asturias)[246] sus propias normas en esta materia. En el ámbito estatal, aunque no se ha llegado a aprobar una norma específicamente dedicada a esta cuestión, diversas leyes y planes estratégicos se ocupan de fomentar la movilidad sostenible[247]. Así, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible establece los Planes de Movilidad Sostenible como herramienta para implantar las formas de desplazamiento más adaptadas a los diferentes ámbitos territoriales.

Por su parte el Plan Aire II (2017-2019) ofrece algunas alternativas, como la recarga de vehículos eléctricos en sedes ministeriales, la propuesta de un Plan Estratégico Estatal de la Bicicleta, la reforma de la Ley de Tráfico para que contemple aspectos ambientales, o la incorporación de medidas que favorezcan la intermodalidad. Y es una cuestión también abordada por el Plan de Acción Agenda 2030, que considera imprescindible la transformación del modelo de movilidad y transporte para descarbonizar el sector, en línea con los ODS 11 de ciudades resilientes, y 12 sobre modelos de consumo y producción sostenibles.

Más recientemente, el Marco Estratégico de Energía y Clima contempla la futura elaboración de una Estrategia de movilidad sostenible, intermodal y conectada, en sustitución de la Estrategia Española de Movilidad Sostenible de 2009, o la creación de una Mesa de la Movilidad Sostenible, para el seguimiento de las políticas en la materia.

Dado que los ayuntamientos tienen competencia sobre el transporte y la movilidad municipales, las principales iniciativas de movilidad sostenible son de carácter local.

Planes locales de movilidad sostenible

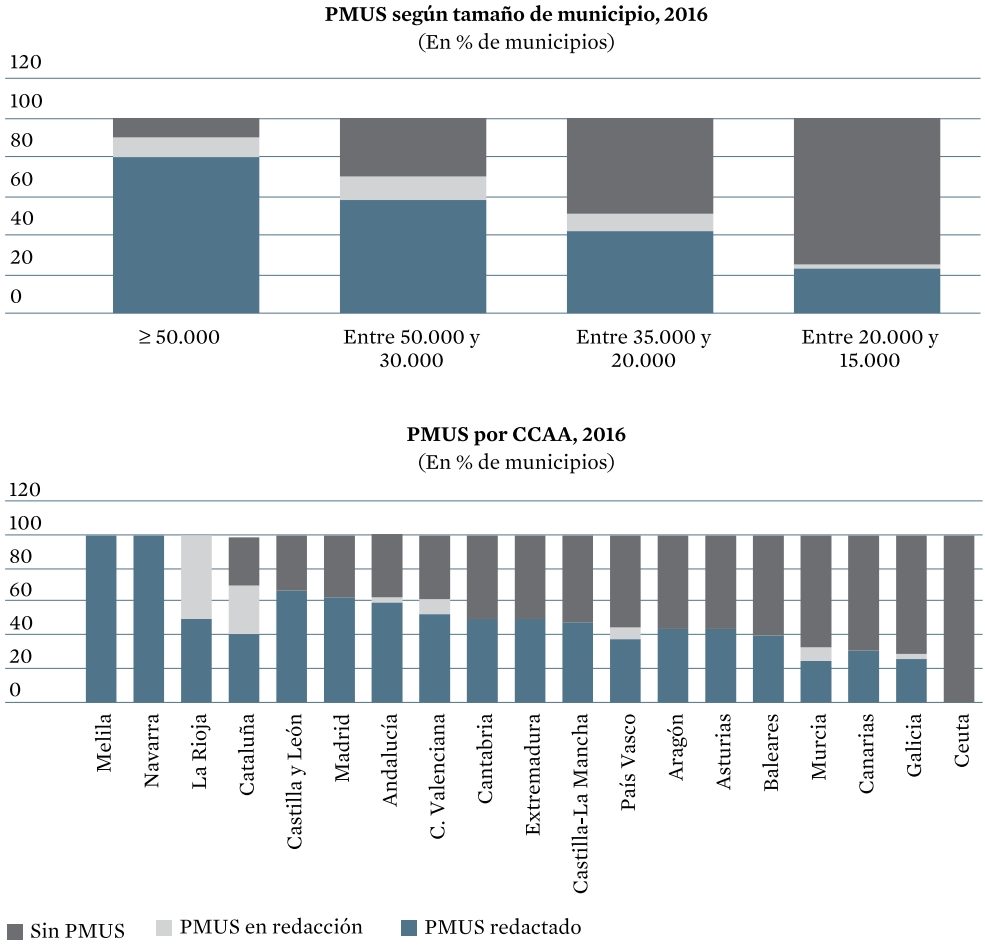
En este sentido, los municipios pueden realizar actuaciones relacionadas con la ordenación del espacio público, el desarrollo de planes de movilidad urbana, el fomento de modos de transporte sostenible, la aplicación de limitaciones de tráfico y velocidad, y la sensibilización ciudadana.

246. Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad (Cataluña); Ley 6/2011, de 1 de abril, de la movilidad (C. Valenciana); Ley del Principado de Asturias, 12/2018, de 23 de noviembre, de transportes y movilidad sostenible.

247. Pueden citarse el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT, 2005), el Marco de Acción Nacional de energías alternativas en el transporte (2016), el Plan de Impulso a la Movilidad con vehículos de energías alternativas (MOVEA, 2017), y desde 2014 con carácter anual el Programa de Incentivos al Vehículo Eficiente (PIVE), y el Programa de Movilidad Eléctrica (MOVELE). La Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del aire y protección de la atmósfera, la Estrategia Española de Movilidad Sostenible (EEMS), de 2009, y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, han introducido medidas para el fomento de la movilidad sostenible en las ciudades, como los Planes de Movilidad Sostenible, los Planes de Transporte en Empresas, o la adquisición por las administraciones públicas de vehículos de transporte más limpios y eficientes.

El progreso de la movilidad sostenible en España puede medirse a partir de la puesta en marcha de los Planes de Movilidad Sostenible (PMUS), comprobándose un reparto desigual de los implantados, que aumenta a mayor tamaño del municipio; en 2016, mientras el 90 por 100 de los municipios con más de 50.000 habitantes disponía de PMU, solo el 50 por 100 de municipios entre 20.000 y 35.000 habitantes, o el 20 por 100 de aquellos entre 15 y 20.000 habitantes contaba con uno[248] (gráfico III-55).

GRÁFICO III-55. SITUACIÓN DE LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE EN ESPAÑA, 2016
(En porcentaje sobre el total de municipios)



Fuente: Asociación Profesional de Técnicos de Movilidad Urbana Sostenible, *Inventario de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) en España* (marzo de 2016).

248. Asociación Profesional de Técnicos de Movilidad Urbana Sostenible, *Inventario de Planes de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS) en España* (marzo de 2016). Entre las nuevas ordenanzas de movilidad cabe mencionar la del Ayuntamiento de Madrid, orientada a la reducción de la velocidad y la regulación de las zonas de bajas emisiones (*BOCAM,* Ordenanza de Movilidad Sostenible, 23 de octubre de 2018).

En los PMUS el transporte público juega un papel clave, aunque no exclusivo, para atender la demanda de una movilidad segura, saludable y sostenible. Normalmente, las capitales, que concentran la mayor parte de población y servicios, y disponen de redes de transporte público más densas y una mayor dotación de zonas habilitadas para el peatón o la bicicleta, presentan repartos modales más sostenibles.

Así, los modos de transporte no motorizados representan alrededor del 60 por 100 de los desplazamientos en algunas ciudades capitales (Bilbao, Zaragoza, Pamplona, León). Cabe destacar los servicios públicos de préstamo de bicicletas, que se han visto impulsados a partir de 2010, siendo Barcelona, Valencia, Sevilla y Madrid las ciudades con mayor número de bicicletas disponibles, mayor longitud de vías ciclistas y horario de servicio ampliado a 24 horas. En otras ciudades el transporte público supera el 20 por 100 de los desplazamientos (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao). Sin embargo, en las zonas metropolitanas, o entre ellas y la capital, el uso del vehículo privado alcanza el 50 y 63 por 100, respectivamente, de los viajes, lo que obedece a una menor oferta de transporte público y menor congestión en las vías intermunicipales.

Hay que mencionar la aplicación de los sistemas inteligentes de transporte (ITS) a la movilidad sostenible, orientados a mejorar la fiabilidad e información en tiempo real de los usuarios de transporte público, y a gestionar la intermodalidad del transporte, coordinando infraestructura y operación en una misma área metropolitana (caso de Madrid y Barcelona)[249]. La movilidad sostenible es una de las acciones complementarias incluidas en el Plan Nacional de Territorios Inteligentes (2017-2020), que pretende dar impulso a la transformación digital de las entidades locales españolas, orientándose estas acciones a la gestión del transporte público y el tráfico (gestión de flotas, parking inteligente, vehículo eléctrico o control de peajes), y habilitando infraestructuras para nuevas formas de transporte (vehículos autónomos, drones, vehículos compartidos)[250].

Las alternativas al transporte convencional requieren un marco normativo que resuelva las barreras que impiden su implantación masiva. En el caso del vehículo eléctrico destaca el insuficiente desarrollo de las infraestructuras de recarga, que desincentiva su adquisición. Al respecto, el Gobierno ha resuelto flexibilizar los requisitos y condiciones que rigen la actividad de recarga, eliminando la figura del gestor de carga prevista en la Ley del Sector Eléctrico, y estimulando el desarrollo de modelos de negocio asociados a la recarga[251]. El Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), medida contemplada en la Estrategia de impulso del vehículo con energías alternativas en España (2014-2020), establece la concesión de ayudas a la movilidad basadas en criterios de eficiencia energética, sostenibilidad e impulso del

249. Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Observatorio de la movilidad metropolitana* (Informe OMM, 2016, junio de 2018).
250. Véase Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*.
251. Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

uso de energías alternativas, incluida la disposición de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos en todo el territorio nacional[252].

En esa línea, la FEMP ha firmado un convenio de colaboración con Red Eléctrica Española (REE) que apuesta por la plena integración del vehículo eléctrico en el sistema de transporte, de forma segura y eficiente, en la transición hacia un modelo descarbonizado. En su virtud, REE proporcionará asistencia técnica a los ayuntamientos, promoverá el uso del coche eléctrico en todo el territorio y facilitará la instalación de puntos de recarga públicos en ciudades y municipios. Actualmente menos del 1 por 100 del parque automovilístico español es sostenible y la previsión es que en 2050 este se haya reconvertido totalmente con la presencia de 24 millones de vehículos eléctricos. Se pasará así de los 4.800 puntos públicos de recarga actuales a los 90.000 (incluyendo los instalados en áreas urbanas y carreteras) en cinco años, 100.000 en diez años y 120.000 en quince años.

España afronta las numerosas incertidumbres que aún rodean las distintas opciones de movilidad sostenible, y afectan tanto a la industria (como refleja la evolución del sector del automóvil[253]) como a los ciudadanos, que precisan mejor información y un marco más predecible a la hora de decantarse por una opción u otra en relación a la movilidad sostenible y las medidas de eficiencia energética. No hay que olvidar que la electrificación total de la economía por la que parece optarse, incluido el parque móvil, continúa presentando interrogantes desde la perspectiva de la viabilidad de su generalización en el corto plazo y adecuación a los objetivos de sostenibilidad medioambiental. Por otro lado, la inestabilidad de la normativa en este terreno tampoco contribuye a garantizar la necesaria seguridad jurídica que requieren las inversiones a largo plazo.

5. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

En términos cuantitativos, el consumo ha seguido mostrando un buen comportamiento; en los tres últimos años las principales fuentes estadísticas sobre la cuestión así lo vienen indicando. No en vano, la tasa de variación del gasto medio por hogar se ha incrementado en cifras cercanas al 2 por 100 desde 2014 hasta 2017 (último año con datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares). Sin embargo, la realidad del consumo parece mucho más compleja que un simple agregado de actos de compra, sobre todo cuando se pretende hacer una aproximación a ella con el fin de arrojar luz sobre la aún más compleja calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, cabe preguntarse si la cantidad de bienes y servicios consumidos puede por sí misma servir como indicador de bienestar, en el contexto de un país que forma parte del grupo de los más desarrollados. Por ello, no puede dejarse de lado la relación del consumo con otras dimensiones de la calidad de vida, como el medio ambiente o incluso la salud pública,

252. Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (programa MOVES).
253. Véase el capítulo I, apartado 3.4.2, *Industria,* de esta Memoria.

relación que aconsejaría relativizar la medida del avance en bienestar en un contexto de incremento del consumo. En todo caso, no resulta inoportuno recordar que la calidad de vida descansa sobre un entramado de factores que se relacionan de manera estrecha y cuyo equilibrio es, precisamente, la clave.

Y ello sin olvidar que a pesar de la evolución de los indicadores de desigualdad, que muestran un discreto descenso en España en el último periodo sobre el que se dispone de información, los valores medios del consumo ocultan algunas disparidades no desdeñables, de modo que unos hogares tienen acceso a bienes y servicios a los que otros no pueden aspirar por su situación económica, o al menos no sin recurrir al endeudamiento.

Desigualdades en la carga de la deuda

En efecto, algunos hogares se encuentran en una situación financiera con una notable carga de deuda, en concreto el 10 por 100 de las familias con menos recursos dedica más de la mitad de sus ingresos a satisfacer los compromisos hipotecarios previamente adquiridos. A ello se añade un mayor endeudamiento para acceder a otros bienes que sus rentas no les permiten, ya que no han recuperado los niveles de ingresos previos a la crisis, como sí han hecho los hogares con rentas medias y altas[254]. Por tanto, una parte de la sociedad se encuentra en situación de vulnerabilidad ante otro posible cambio de situación económica.

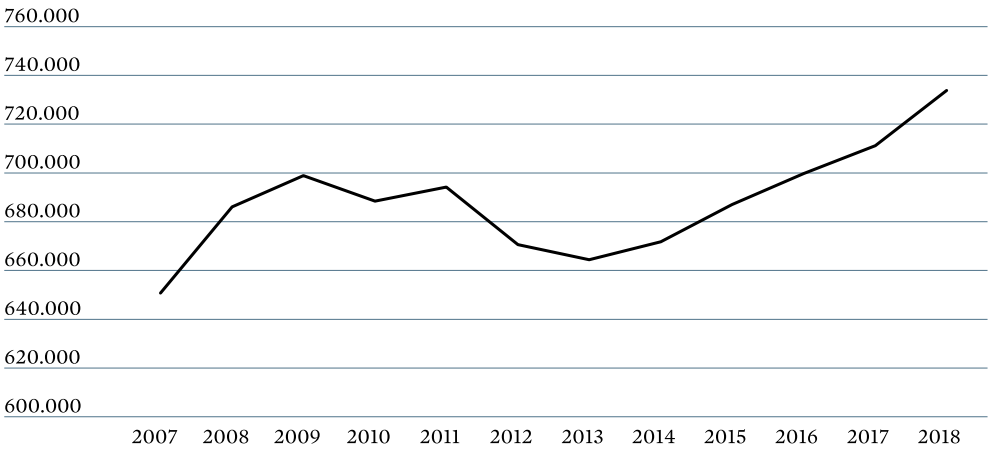
5.1. EVOLUCIÓN DE LAS PAUTAS DE CONSUMO

Durante 2018 la renta de los hogares se incrementó en un 3 por 100 en términos de contabilidad nacional[255], alcanzando la tasa más elevada desde el inicio de la crisis económica. Este incremento se explicaría por la creación de empleo en ese año, así como por el ligero incremento de la remuneración media[256]. De acuerdo con dicha fuente, el consumo de los hogares, como agregado, habría aumentado, además, en un 2,6 por 100 sobre 2017. Sin embargo, a falta de datos más detallados sobre esta dimensión de la calidad de vida y la cohesión social en 2018, los últimos resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), correspondientes a 2017, confirman la tendencia de los últimos años.

Así, durante ese año el gasto medio en consumo se elevó a 29.188 euros por hogar, lo que supuso un incremento de la tasa de variación anual del 2,4 por 100, un valor ligeramente inferior al registrado durante el año anterior (gráfico III-57) que, en todo caso, mantiene la curva en valores positivos, después de la intensa caída de los años de crisis. Con la excepción de los alimentos consumidos en el hogar, todas las partidas han experimentado incrementos (gráfico III-60), lo que arroja un saldo muy distinto del ofrecido por los datos del INE hace solo tres años.

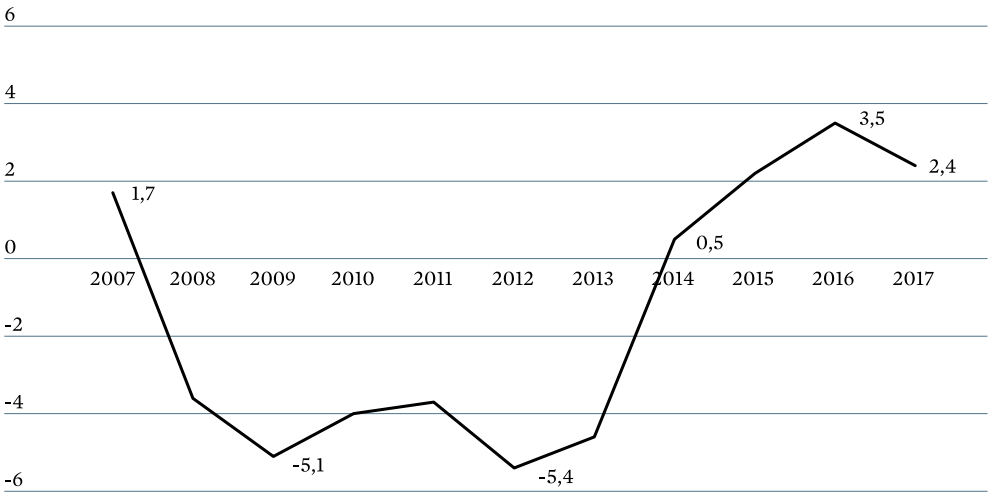
254. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera,* mayo de 2019.
255. INE, *Contabilidad nacional, tasa bruta disponible de los hogares,* 2019.
256. Véase el capítulo I de esta Memoria.

GRÁFICO III-56. EVOLUCIÓN DE LA RENTA BRUTA DISPONIBLE DE LOS HOGARES, 2007-2018
(Millones de euros)



Fuente: INE, *Contabilidad nacional,* 2019.

GRÁFICO III-57. TASAS DE VARIACIÓN DEL CONSUMO MEDIO POR HOGAR, 2006-2017
(Precios constantes)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

No obstante el signo positivo de este indicador anual, el gasto medio en consumo de los hogares sigue siendo muy inferior al registrado al inicio de la serie en 2006, en concreto un 15,5 por 100 más bajo, lo que no permite hablar de plena «recuperación», aunque sí de cambio de orientación.

No todos los hogares gastan lo mismo

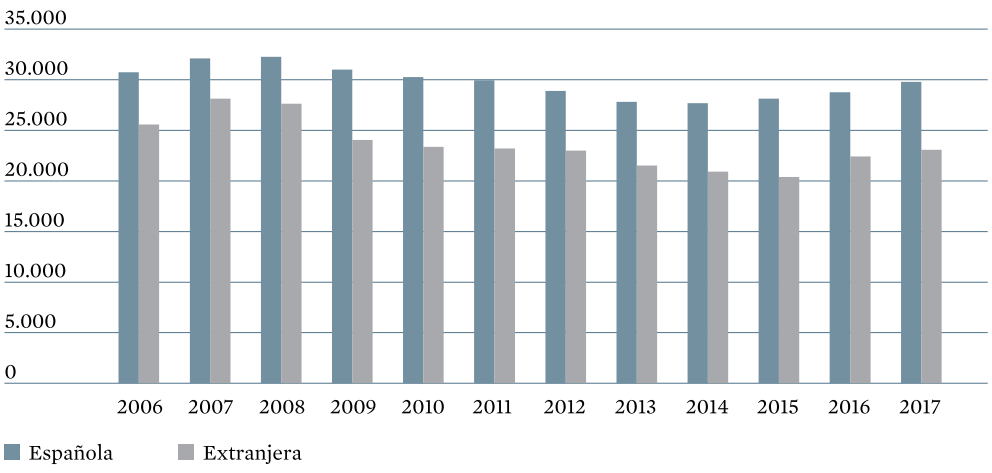
Además, a lo largo de esos años se han consolidado las diferencias entre los distintos segmentos poblacionales. Para ilustrar este hecho basta advertir que los hogares cuyo sustentador principal ha obtenido una titulación de grado superior (40.700 euros) llegan a duplicar el gasto en consumo de aquellos en los que no ha alcanzado la primera etapa de educación secundaria (20.300 euros), manteniéndose la distancia desde 2006.

De la misma manera, la nacionalidad de los sustentadores principales es también una característica determinante no solo de la composición del gasto, sino del volumen del gasto en consumo de los hogares en España. Así, aquellos cuyo sustentador principal tiene nacionalidad extranjera exhiben un gasto en consumo anual inferior en un 23 por 100 a los de nacionalidad española. Esta distancia, por otro lado, se ha ido agrandando a lo largo de la década, partiendo de una diferencia del 17 por 100 en el año 2006.

Uno de los efectos de la crisis económica en el mercado de trabajo en España fue el desigual comportamiento del empleo de hombres y mujeres, siendo más acusada la destrucción de puestos de trabajo en la población masculina. Como consecuencia de esa realidad y de otros factores como el incremento de la monoparentalidad, se registró un aumento del número de hogares cuyos ingresos principales son aportados por mujeres. De acuerdo con los datos sobre hogares de la Encuesta de Presupuestos Familiares, entre 2006 y 2017 el número de aquellos encabezados por

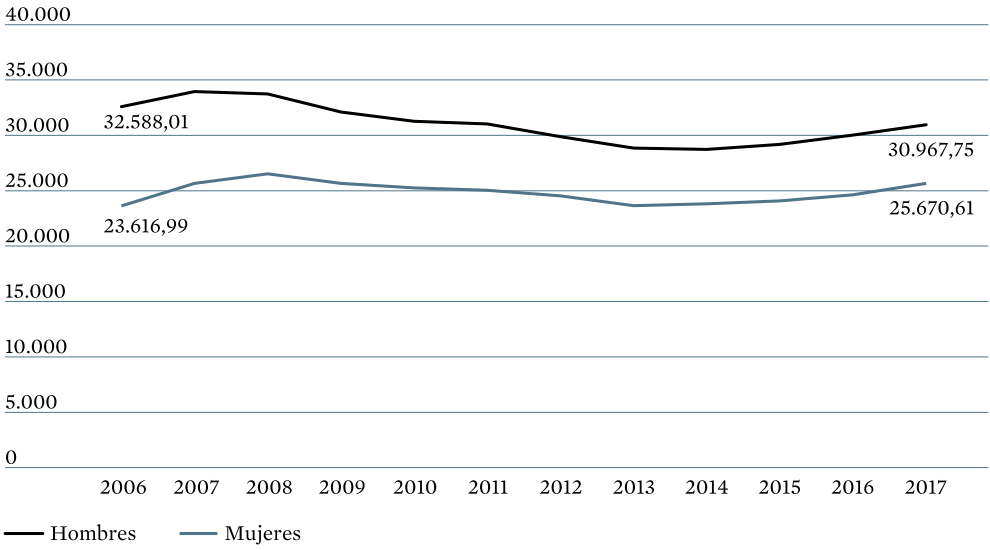
Menos distancia entre las cantidades que gastan los hogares sustentados por hombres y por mujeres

GRÁFICO III-58. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES SEGÚN LA NACIONALIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL, 2006-2017
(Euros)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

GRÁFICO III-59. EVOLUCIÓN DEL GASTO DE LOS HOGARES SEGÚN EL SEXO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL, 2006-2017
(Euros)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

mujeres se incrementó en un 30 por 100, pasando de suponer un 25 a casi un 34 por 100. Al mismo tiempo, los hogares con hombres como sustentadores principales pasaron de suponer el 75 al 66 por 100. No obstante, parece razonable esperar a los próximos años para poder extraer conclusiones sólidas sobre la evolución de esta variable, ya que dentro de la tendencia del último decenio al estrechamiento de la distancia entre los dos tipos de hogares, en 2017 se dio un leve retroceso.

En todo caso, la realidad descrita parece ser la causa principal del acortamiento de la distancia entre el gasto de los hogares encabezados por hombres y por mujeres —cabe apuntar que el mayor incremento de hogares de mujeres se dio en las edades centrales, asociadas a la actividad laboral, por ello también debe tenerse en cuenta el progresivo aumento de las rupturas de parejas, que desembocan en la creación de nuevos núcleos familiares—. Sea como sea, a lo largo de la serie de datos iniciada en 2006 se puede observar una aproximación entre las curvas de gasto de los hogares dependientes de los ingresos de hombres y de mujeres, lo que implicaría una mejora en términos de brecha de género. Sin embargo, la realidad descrita invita a la prudencia en la interpretación de la variable, en tanto en cuanto que parece responder más al empeoramiento de las condiciones laborales de los hombres que a la mejora de la situación de las mujeres.

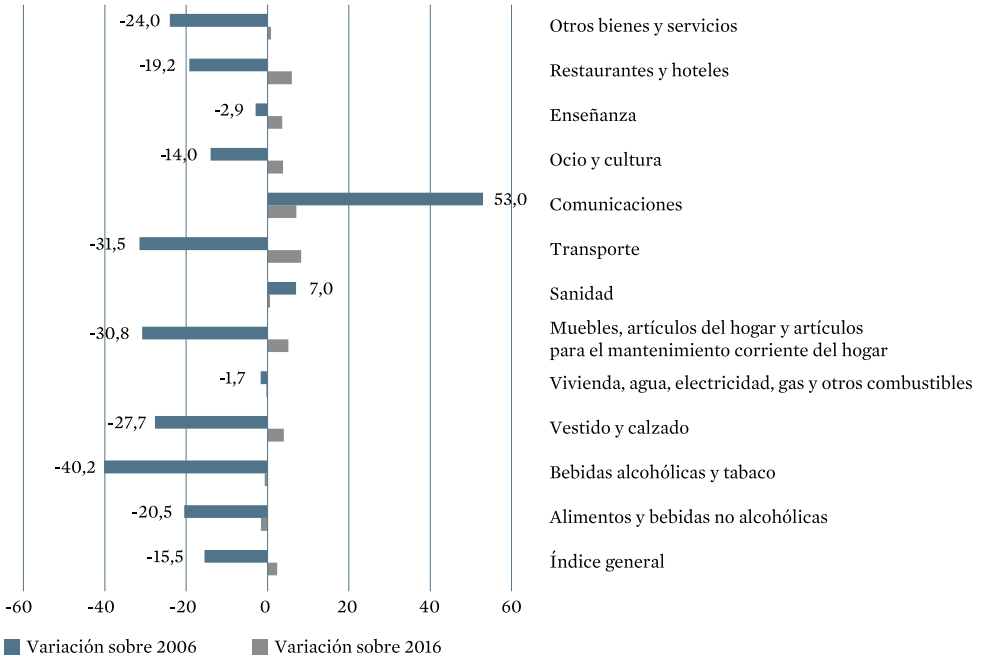
El INE establece doce grandes partidas, que recogen la totalidad de los bienes y servicios adquiridos en el mercado, provenientes del autoconsumo o imputados. En el

año 2017 se incrementó el gasto medio por hogar en casi todas las partidas, con la excepción de la alimentación, que se redujo levemente con respecto a 2016.

Siguiendo los datos sobre las distintas partidas, la vivienda continúa siendo el elemento principal, al absorber la mayor parte de los recursos. Con más de 8.750 euros anuales, esta partida supuso un 30 por 100 del dinero gastado en 2017 por las familias, habiendo experimentado un incremento del 1,3 por 100 con respecto a 2016, pero manteniéndose aún ligeramente por debajo de lo gastado en el año de inicio de la serie en el año 2006. Cabe recordar 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 la convierte en un elemento bastante rígido y poco apropiado para usarse como factor de ajuste económico. Por eso la vivienda mantiene año tras año un volumen de gasto bastante homogéneo y al mismo tiempo muestra en términos porcentuales una tendencia a incrementar su peso con relación a otros elementos que suelen ser más proclives a ser utilizados como elementos de ajuste cuando las condiciones económicas de los hogares lo requieren.

La vivienda absorbe el 30 por 100 del gasto de los hogares

GRÁFICO III-60. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONSUMO
(Tasas de variación sobre 2006 y 2016)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

Por su notable volumen, la alimentación constituye otra partida relevante en el consumo familiar, siendo la responsable del 14 por 100 del gasto medio por hogar. En 2017 cada hogar empleó 4.100 euros en productos de alimentación para el consumo en la vivienda, lo que supuso un descenso del 1,6 por 100 con respecto al año anterior y un 20 por 100 menos que en el año de inicio de la serie (2006), cuando aún no se había entrado en periodo de crisis. No es ocioso señalar que la partida de la alimentación ofrece a los consumidores un gran margen de adaptación a las circunstancias económicas, habiendo constituido uno de los principales resortes para la reducción del gasto total durante los años de crisis económica. En efecto, su característica composición, con una amplia gama de elementos de oferta variada en calidades y precio (muchos prescindibles o sustituibles) ofrece más posibilidades de modulación que otras partidas.

La tercera partida en importancia dentro de los presupuestos de gasto de las familias en España es la constituida por el 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. En 2017 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.

Remonta el gasto en hostelería y transporte

En lo que concierne al gasto en hostelería, la partida de restaurantes y hoteles resultó 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 2017 su reducción alcanzó un 19 por 100. Sin embargo, los últimos datos revelan un aumento del 8 por 100, solo por detrás de las partidas de transportes y comunicaciones. La recuperación del dinamismo del gasto en consumo de bienes duraderos, de los que esta última partida constituye un elemento primordial, viene siendo clave en la «recuperación» del consumo en términos cuantitativos. Para ello ha sido fundamental, no solo el incremento de las rentas medias de los hogares, sino también las condiciones de acceso al crédito, sujeto a una notable restricción durante la crisis. En 2017 esta partida representa ya el 10 por 100 del gasto total, alcanzando una cantidad media por hogar de 3.000 euros.

Fuerte expansión del consumo a través de Internet

En menos de tres lustros la sociedad española ha incorporado las tecnologías de la comunicación y la información a la vida cotidiana, lo que ha propiciado un espectacular cambio en los comportamientos de ocio, consumo y en las formas que adoptan las relaciones sociales. Y así lo reconoce la mayoría de los ciudadanos en las encuestas de ámbito nacional[257]. De acuerdo con los últimos datos de la Encuesta

257. Memoria CES 2017, capítulo III, apartado 4, *Consumo y protección de los consumidores.*

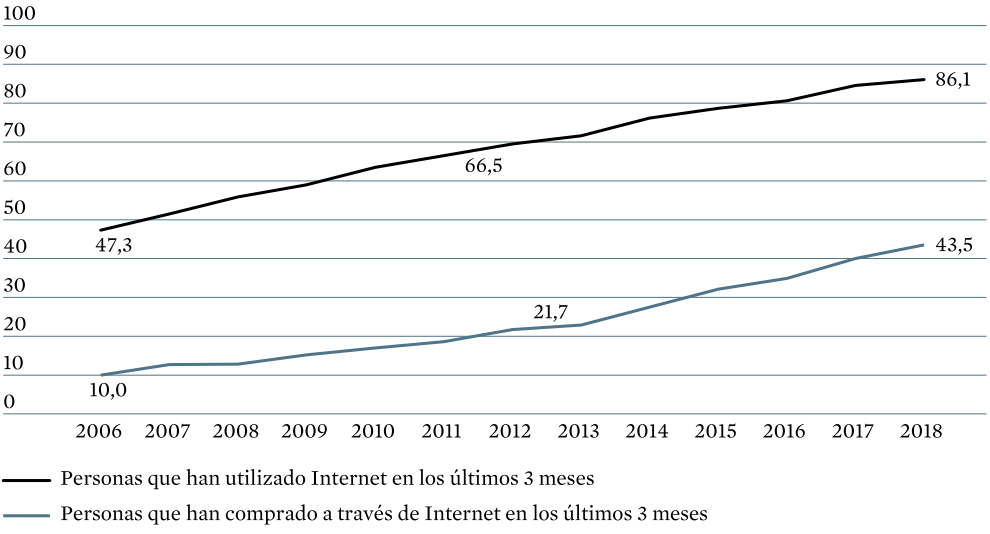
CUADRO III-14. ESTRUCTURA DEL GASTO MEDIO DE LOS HOGARES, 2017
(Euros)

Conceptos	Distribución porcentual	Gasto medio por hogar
Índice general	**100,00**	**29.188,19**
01. Alimentos y bebidas no alcohólicas	14,07	4.107,61
02. Bebidas alcohólicas y tabaco	1,84	536,25
03. Vestido y calzado	5,19	1.514,84
04. Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	30,06	8.774,12
05. Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	4,58	1.337,58
06. Sanidad	3,36	980,39
07. Transporte	12,56	3.667,29
08. Comunicaciones	3,18	929,62
09. Ocio y cultura	5,69	1.662,14
10. Enseñanza	1,42	414,22
11. Restaurantes y hoteles	10,29	3.002,75
12. Otros bienes y servicios	7,75	2.261,39

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, la realidad del consumo a través de Internet está experimentando una fuerte expansión. Y a pesar de que esta práctica se incorpora a una velocidad inferior a la de países con una mayor tradición en las compras a distancia, el proceso se consolida año tras año.

GRÁFICO III-61. 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, 2018.

CUADRO III-15. GASTO A TRAVÉS DE INTERNET

Conceptos	2016	2017
Gasto medio (euros)	36.851,56	37.781,08
Gasto medio por Internet (euros)	1.660,09	1.722,91
Porcentaje de gasto por Internet	4,50	4,56
Porcentaje de hogares con gasto por Internet	21,56	25,72

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2019.

Así, la práctica del consumo a través de Internet alcanza ya al 43,5 por 100 de la población, con un incremento en 2018 de más de tres puntos sobre el año anterior y de treinta y tres puntos desde 2006. En buena lógica, esta realidad se sobrepone a otra más amplia, como es el acceso a Internet con independencia de los fines de ese acceso (86 por 100, proporción que dobla a la registrada a 2006).

Desde el punto de vista de los hogares, los datos de la EPF vienen a confirmar lo anterior, si bien la reciente incorporación de las variables sobre consumo digital permite hacer referencia a un solo año de evolución. En cualquier caso, entre 2016 y 2017 se registró un aumento nada despreciable de los hogares que recurren a esta práctica, pasando del 22 al 26 por 100. Al mismo tiempo, creció un 3,8 por 100 el volumen del gasto medio por Internet, alcanzando los 1.700 euros por familia. Con relación al volumen total del gasto por hogar, el realizado por medios digitales supone ya el 4,6 por 100.

5.2. PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Además de disponer de los recursos económicos para acceder a unos bienes y servicios que aseguren la plena integración social, los consumidores deben contar con las garantías suficientes para la protección de sus derechos. La Unión Europea dispone, en este sentido, de una sólida normativa en materia de protección de los consumidores y usuarios, no obstante lo cual, la aparición y consolidación de prácticas como el consumo a través de medios digitales han puesto de relieve la necesidad de reforzar aspectos concretos de esa normativa. Al mismo tiempo, el surgimiento de conflictos como el fraude del diésel o el problema de las «participaciones preferentes» en España, han sacado a la luz ciertas debilidades en la aplicación de las normas de protección.

Nuevo marco para la protección de los consumidores

En este contexto, el nuevo marco para los consumidores[258] se orienta a posibilitar que las entidades cualificadas emprendan acciones colectivas en nombre de los consumidores y a reforzar las facultades sancionadoras de las autoridades de los Estados miembros encargadas de la protección de los

258. *Nuevo marco para los consumidores,* COM (2018) 183 final.

consumidores. Por otro lado, debe reforzar los derechos de los consumidores en el entorno digital.

Entretanto, en España el surgimiento de problemas en el ámbito del consumo que afectan a una pluralidad de sujetos ha venido a reforzar la necesidad de dotar a los consumidores de instrumentos más eficaces para su pronta resolución. Al mismo tiempo, tal como revela la evolución de las consultas y reclamaciones en las asociaciones de consumidores, que muestran un notable aumento en el sector de «correos y mensajería», el consumo por medios digitales, cada vez más presente en los hogares, requiere también de normas más efectivas para afianzar su seguridad.

Las organizaciones de consumidores más representativas remiten los resultados de su actividad de asesoramiento y atención de reclamaciones al Consejo de Consumidores y Usuarios para la elaboración del estudio anual de su evolución. El conocimiento pormenorizado de esta labor llevada a cabo por las organizaciones dirigidas a la protección de los consumidores, es un instrumento útil para determinar aquellos sectores económicos o actividades empresariales más críticas o en los que se plantea un mayor nivel de insatisfacción o controversia entre los ciudadanos. Por otra parte, la compilación y tratamiento de estos datos permite conocer las necesidades y demandas propias de los ciudadanos, en relación con la protección de sus derechos como consumidores, sobre las cuales las administraciones de consumo deberán actuar preferentemente, con los instrumentos a su alcance.

La evolución de las reclamaciones como indicador de los sectores más conflictivos

Durante el año 2018 las consultas y las reclamaciones atendidas por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional alcanzaron la cifra total de 901.055, según los registros comunicados por las organizaciones del Consejo de Consumidores y Usuarios, lo que se tradujo en una media diaria de 2.468 consultas y reclamaciones. Esa cifra supone un descenso con respecto a 2014, último sobre el que se publicaron datos al respecto, del 10 por 100, lo que se explicaría sobre todo por el ajuste de los datos después de un periodo de fuerte aumento en algunos sectores por problemas puntuales en el mercado.

La distribución entre los distintos sectores económicos de las consultas y reclamaciones mantiene un perfil semejante al exhibido a lo largo del último decenio, con un claro predominio del sector de los servicios financieros, que ha ido ganando protagonismo a causa de conflictos sucesivos en el sector. A estos, en 2018 hubo que sumar el derivado de la obligación de satisfacer el pago de los gastos notariales por parte de los usuarios de servicios hipotecarios. En este sentido, el sector motivó 700.000 actuaciones por parte de las asociaciones a lo largo del año.

Cambios en la regulación del mercado hipotecario

Durante el año 2018 se reavivó el conflicto de los productos financieros, en concreto los hipotecarios, con la emisión de dos sentencias sucesivas por parte del Tribunal

CUADRO III-16. EVOLUCIÓN DE LAS CONSULTAS Y RECLAMACIONES ATENDIDAS, SEGÚN SECTORES ECONÓMICOS, 2006-2018
(En porcentaje)

Sectores	2006	2010	2014	2018
Administración	1,45	2,45	2,13	1,23
Adquisición de muebles	1,10	1,37	0,50	0,18
Agencias de viajes	1,57	2,26	1,30	1,36
Agua	0,20	0,79	0,40	0,32
Alimentación y bebidas	0,70	0,90	0,47	4,58
Automóviles nuevos	0,90	0,79	0,22	0,77
Automóviles usados	1,50	0,55	0,50	0,40
Compañías de seguros	2,50	4,62	6,34	1,67
Compañías eléctricas	0,98	2,98	5,81	4,07
Comunidad de propietarios	0,18	1,13	0,78	0,10
Contenidos no publicitarios	–	1,62	2,85	0,02
Correos y mensajería	0,10	0,11	0,11	7,79
Datos personales	0,03	1,72	1,11	0,08
Electrodomésticos	1,80	2,09	0,88	1,02
Electrodomésticos S.A.T.	1,30	1,16	0,74	0,38
Enseñanza	0,26	0,57	0,30	0,18
Farmacia	0,20	0,03	0,04	0,29
Gas y derivados	1,28	1,34	2,30	2,44
Hostelería y restauración	0,58	0,65	0,42	0,68
Informática y reparaciones	0,15	0,77	1,56	4,21
Medio ambiente	0,00	0,37	0,20	0,13
Otros sectores	25,01	14,41	8,68	4,39
Publicidad	1,00	3,37	7,41	0,17
Reparación de automóviles	1,20	1,50	1,02	0,33
Reparaciones en el hogar	2,70	1,57	0,77	0,17
Ropa y calzado	1,32	1,58	1,03	0,59
Sanidad privada	0,70	1,01	0,49	3,15
Sanidad pública	1,18	1,25	0,30	0,24
Seguros de automóviles	0,46	1,61	1,46	0,31
Servicios financieros	18,60	9,98	26,00	44,07
Servicios municipales	1,38	2,84	0,71	0,03
Telefonía	12,10	14,22	14,62	10,03
Tiempo compartido	0,05	0,12	0,02	0,01
Tintorería	0,70	0,14	0,10	0,16
Transportes públicos	2,59	10,05	3,32	1,79
Venta a distancia	0,20	0,83	1,71	1,59
Vivienda en arrendamiento	2,30	2,59	2,27	0,22
Vivienda en propiedad	11,93	4,66	1,14	0,94

Fuente: Consejo de Consumidores y Usuarios, 2019.

Supremo. A ello se sumó la aprobación del Real Decreto-ley 17/2018[259], respondiendo a la polémica suscitada en torno a la obligación de satisfacer el pago de los gastos notariales por parte de los usuarios de servicios hipotecarios. En efecto, de acuerdo con el ordenamiento jurídico español, los préstamos con garantía hipotecaria requieren la elevación a escritura pública como un elemento esencial. Ese acto conlleva el pago del impuesto de actos jurídicos documentados[260], siendo el sujeto pasivo el prestatario cuando se tratase de escrituras de constitución de préstamo con garantía.

Sin embargo, las recientes sentencias del Tribunal Supremo (1505/2018, de 16 de octubre; 1523/2018, de 22 de octubre, y 1531/2018, de 23 de octubre) anularon ese precepto, que en una sentencia posterior del mismo Tribunal (6 de noviembre de 2018) se recuperó, volviendo a hacer recaer sobre el prestatario la obligación del pago del impuesto. La incertidumbre generada con esta situación, llevó a la aprobación del Real Decreto-ley 17/2018, con el fin de garantizar los derechos de los consumidores, en especial, la disposición de un marco jurídico claro. Para ello, se establece que, cuando se trate de escrituras de préstamo con garantía hipotecaria, se considerará sujeto pasivo del impuesto al prestamista.

Por otra parte, el sector de la sanidad privada, que hasta hace pocos años había venido manteniendo un perfil muy discreto en el conjunto de las consultas y reclamaciones, ha visto aumentar algo su protagonismo. Probablemente el conflicto surgido en 2018 en torno a una conocida cadena de seguros dentales, cuya quiebra dejó al descubierto una actividad cuestionable desde el punto de vista de la práctica médica y del sistema de pagos empleado, ha sido una de las principales causas del incremento del número de consultas y reclamaciones por parte de los usuarios en las asociaciones de consumo.

A finales de año se aprobó una nueva norma con el objetivo de mejorar la protección de los consumidores y usuarios de viajes combinados[261]. El nuevo Real Decreto, que modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios[262], transpone al derecho español la Directiva (UE) 2015/2302[263] con el fin de ampliar la protección de los viajeros, incluyendo las nuevas

Otras novedades normativas

259. Real Decreto-ley 17/2018, de 8 de noviembre, por el que se modifica el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre.
260. Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1993, de 24 de septiembre
261. Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.
262. Texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios, y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.
263. Directiva 2015/2302/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, relativa a los viajes combinados y a los servicios de viaje vinculados, por la que se modifican el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por la que se deroga la Directiva 90/314/CEE del Consejo.

RECUADRO III-10. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA REGULACIÓN DE LOS VIAJES COMBINADOS

Viajes combinados

Aquellos que combinan dos o más servicios de viaje realizados por un mismo empresario o a petición del viajero antes de realizar un único contrato por el total de los servicios, e incluso cuando se celebren contratos distintos con diferentes prestadores de servicios de viaje en determinadas circunstancias.

- En los casos de contratación de «viajes combinados» fuera del establecimiento mercantil, por ejemplo en línea, el viajero dispone de un plazo de 14 días naturales para ejercer su derecho de desistimiento sin necesidad de justificación alguna.
- Si se produce un cambio en el precio, que solo procederá si el organizador se ha reservado ese derecho en el contrato, y el incremento responde a determinadas causas que deberán notificarse y justificarse al viajero, en el caso de que fuera superior al 8 por 100, este podrá rescindir el contrato sin indemnización.
- Cuando los servicios prestados no fueran conformes al contrato o no se prestaran, se deberán ofrecer al viajero fórmulas alternativas de calidad equivalente o superior sin coste adicional a los servicios no prestados. Y de no subsanarse el problema en un plazo razonable establecido por el viajero, este podrá hacerlo y solicitar el reembolso de los gastos necesarios asumidos, que deberán abonarle en un plazo no superior a catorce días después de poner fin al contrato.
- Aunque se mantiene el derecho del viajero de resolver el contrato en cualquier momento anterior al inicio del viaje combinado, se suprimen los porcentajes máximos de penalización sobre el precio del viaje a costa del viajero establecidos en la ley anterior, y en función del plazo de antelación a la resolución cuando esta se producía con menos de quince días al inicio del viaje. Si el contrato no establece una penalización razonable, basada en la antelación de la resolución del contrato con respecto al inicio del viaje combinado y los ingresos esperados por la utilización alternativa de los servicios de viaje, se podrá exigir al viajero una penalización «adecuada y justificable», debiendo facilitar a aquel «que lo solicite» una justificación del importe de la penalización.

Servicios de viaje vinculados

- Se considerarán viajes vinculados los que incluyan al menos dos tipos diferentes de servicios de viaje adquiridos con motivo del mismo viaje, pero contratados por separado con cada uno de los prestadores individuales de esos servicios.
- Se da cuando un empresario ofrece a los viajeros el hacer contratos distintos con cada uno de los prestadores individuales de servicios de viaje, de forma presencial o en línea, mediante procesos de reserva conectados y ese empresario facilita con ocasión de la visita el contacto con su punto de venta.
- La selección y pago separado de esos servicios se facilita de forma separada, o la contratación de al menos un servicio de viaje adicional con otro empresario y se contrata, como muy tarde, veinticuatro horas después de la confirmación de la reserva del primer servicio de viaje.

Fuente: *BOE,* Real Decreto, que modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios.

formas de contratación, incrementar la transparencia y eliminar algunas ambigüedades. En efecto, la irrupción de nuevos hábitos de compra en el medio digital y, concretamente, en materia de contratación de viajes en línea, había dado lugar a ciertas lagunas en la protección de sus intereses, lagunas que tratan de superarse, entre otros, con la introducción del «viajero» como sujeto protegido, más allá del consumidor; la ampliación del alcance del concepto de viaje combinado, dando cabida a muchos productos de viaje que se encontraban en una indefinición jurídica o no estaban claramente cubiertos por la regulación anterior. Además, se introduce el concepto de «servicios de viaje vinculados», en los que los empresarios facilitan a los viajeros, de manera presencial o en línea, la contratación de servicios de viaje, llevándoles a celebrar contratos con distintos prestadores, incluyendo procesos de reserva conectados.

Cabe señalar, por último, que este Consejo fue consultado sobre el Anteproyecto de ley de la futura norma, quedando reflejada su posición en el dictamen sobre este[264]. Sin embargo, la norma finalmente aprobada fue un Real Decreto-ley, incluyendo, además de los contenidos mencionados, otras materias ajenas a la protección de los consumidores.

6. Protección social e inclusión social

6.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

La comparación con el entorno europeo del que nuestro país forma parte constituye un referente necesario para aproximarse a la evolución reciente de la situación de España en términos de protección social e inclusión social. Las diferencias persistentes en las condiciones de vida y de protección social entre los Estados miembros apuntan a la necesidad de avances para completar la misión de la Unión Europea de lograr un mayor nivel de cohesión social, apoyando las actuaciones en la esfera nacional alrededor de los objetivos comunes, salvaguardando las competencias de los países en la esfera social.

Durante 2018 se han producido algunas iniciativas de interés vinculadas a algunos de los principios recogidos por el Pilar Europeo de Derechos Sociales aprobado en la Cumbre de Gotemburgo de 2017 relacionados, entre otros aspectos, con la protección social y la inclusión social. Entre los desarrollos en este ámbito, junto a otros como la propuesta de creación de la Autoridad Laboral Europea[265], destaca la propuesta de Recomendación de la Comisión sobre el acceso a la protección social para trabajadores y autónomos[266], así como la continuación de la tramitación de la propuesta de

264. Dictamen CES 3/2018, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley general para la Defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.
265. Véase capítulo II de esta Memoria.
266. Comisión Europea, *Proposal for a Council Recommendation on access to social protection for workers and the self-employed,* COM (2018) 132 final.

revisión de los Reglamentos de coordinación de la Seguridad Social iniciada por la Comisión Europea en diciembre de 2016[267].

En otro orden de actuaciones, ya entrado el año 2019 y ante la situación creada por el *brexit,* que afecta a las expectativas de derechos de muchos ciudadanos europeos que residan o lo hayan hecho en el Reino Unido, así como de los propios británicos en otros países miembro, se aprobaron medidas de contingencia en el ámbito de la coordinación de la Seguridad Social a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión[268].

Según el Informe anual del Comité de Protección Social de la Unión Europea[269], los principales retos de la situación social en España se sitúan en el área de la prevención de la pobreza y la exclusión social, a través de mercados laborales inclusivos, de protección social adecuada y sostenible, así como de servicios de alta calidad. Nuestro país se encuentra por encima de la media europea, tanto en riesgo de pobreza —especialmente entre la población trabajadora e infantil (destacando el informe la menor efectividad de las transferencias sociales en su reducción)— como en su persistencia, en el porcentaje de personas viviendo en hogares sin empleo, así como en los indicadores de desigualdad de ingresos. Especialmente, se subraya la necesidad de avanzar en la consecución del objetivo de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y fomentar la inclusión social, afrontando el problema del riesgo de pobreza entre los ocupados. Se destaca, asimismo, la importante fragmentación de los sistemas de garantía de ingresos mínimos, así como las disparidades geográficas en la provisión de cuidados de larga duración. Como resultado especialmente positivo, el SPC pone de relieve que España presenta una de las brechas más bajas entre el riesgo de pobreza de las personas con discapacidad y el de la población en general.

Principales retos sociales para España, según el Comité de Protección Social de la Unión Europea

Las estadísticas europeas que permiten una aproximación comparada a la evolución del gasto en protección social alcanzan hasta 2016. En ese año, según Eurostat, el gasto en prestaciones sociales en nuestro país ascendía a 272.040,1 miles de euros, reflejando un aumento del 2,2 por 100 respecto a 2015. En términos comparados, nuestro país seguía manteniéndose por debajo de la media europea en lo que se refiere al gasto en prestaciones sociales, tanto

El esfuerzo de gasto en prestaciones sociales, inferior en España a la media europea

267. La Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional, que fue rechazado en la reunión del Coreper del 29 de marzo de 2019. El Parlamento debatirá esta cuestión en su segunda sesión plenaria de abril de 2019.
268. Reglamento (UE) 2019/500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se establecen medidas de contingencia en el ámbito de la coordinación de la seguridad social a raíz de la retirada del Reino Unido de la Unión.
269. Social Protection Committee, *Annual Report 2018. Review of the social protection performance monitor and developments in social protection policies. Annex 2. SPPM Country Profiles.*

en porcentaje del PIB (23,9 por 100 frente al 27,1 por 100 en media de la Unión Europea, como en unidades de paridad de compra [pps]) (gráfico III-62).

Considerando el gasto en prestaciones sociales en los distintos países en unidades de paridad de compra, España se situaría en 2016 en un lugar intermedio, por debajo

GRÁFICO III-62. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2006-2016
(Excluidos gastos de administración y gestión)

Fuente: Eurostat Data Base (SEEPROSS). Fecha de extracción, 15 de abril de 2019.

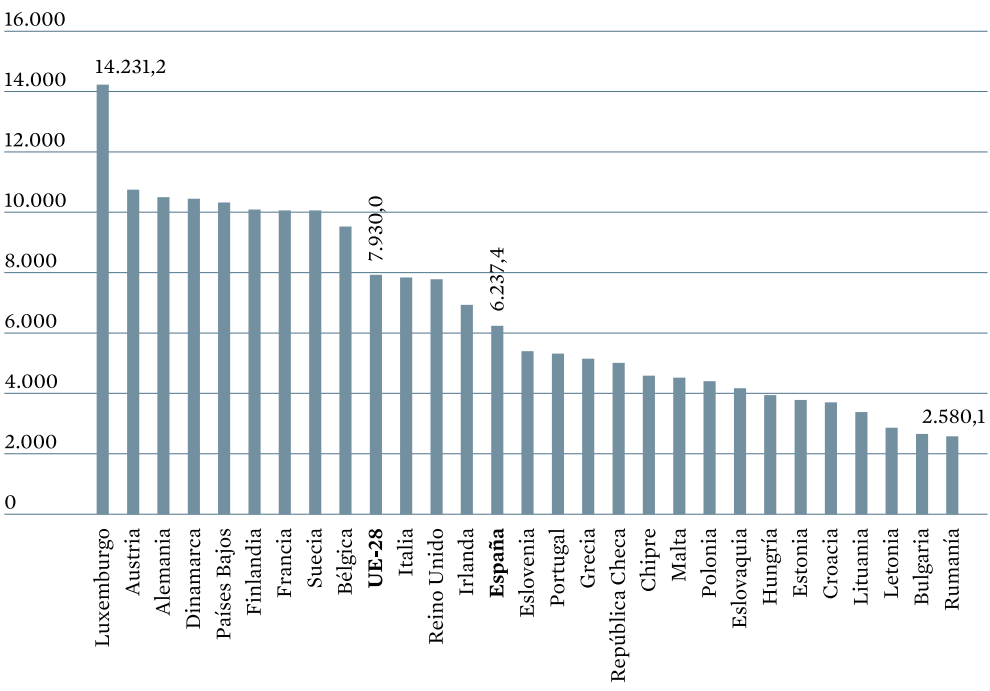
de la media de la UE-28, así como de la mayoría de los países de la antigua UE-15, y por encima de Grecia, Portugal y de los países del Este (gráfico III-63).

En cuanto al gasto en las distintas funciones de la protección social, cabe considerar en primer lugar aquellas que en España compondrían el grueso del sistema de pensiones: jubilación, viudedad e invalidez (gráfico III-64). En este grupo, la principal partida de gasto viene dada por la «vejez» (función compuesta fundamentalmente por las pensiones de jubilación), manteniéndose nuestro país todavía a una significativa distancia por debajo de la media, al igual que ocurre con la función «discapacidad» y a diferencia de la función «supervivencia», donde España se sitúa por encima del promedio de gasto por habitante en pps.

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, situándose España muy por debajo de la media europea en términos de gasto por habitante (gráfico III-65).

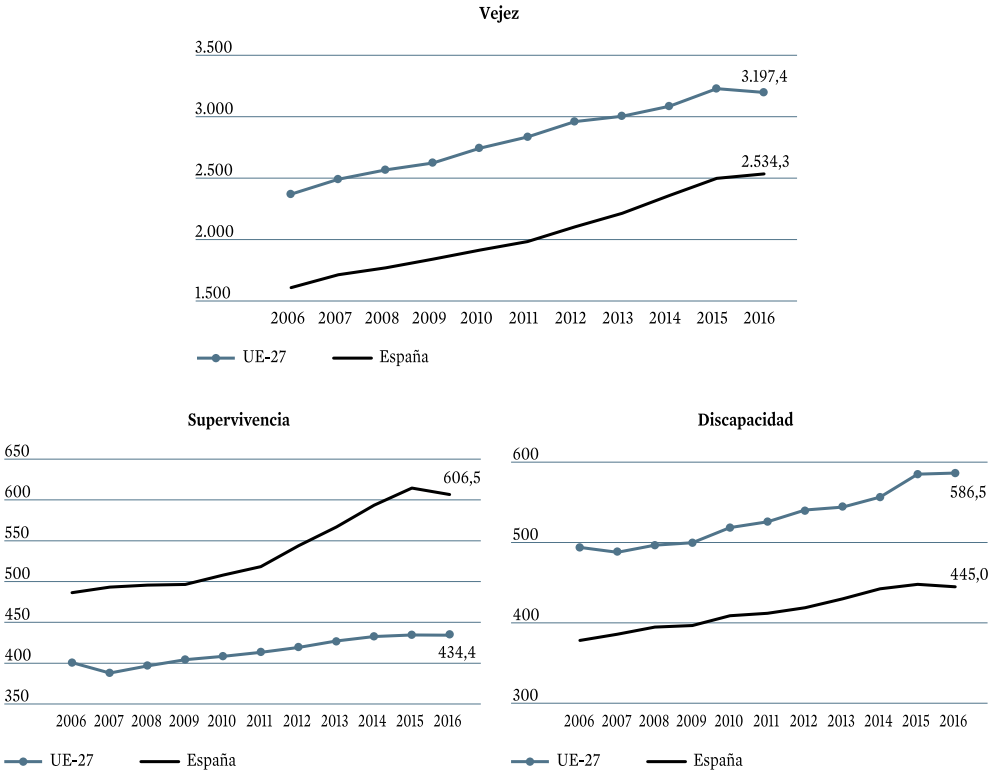
En cuanto a la protección por desempleo, una de las escasas funciones de la protección social en las que el gasto en España se sitúa por encima de la media de la

GRÁFICO III-63. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES POR HABITANTE EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2016
(En unidades de poder adquisitivo, pps)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas integradas de la protección social*. Fecha de extracción, 15 de abril de 2019.

GRÁFICO III-64. GASTO EN VEJEZ, SUPERVIVENCIA Y DISCAPACIDAD, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2006-2016
(En unidades de poder adquisitivo, pps)



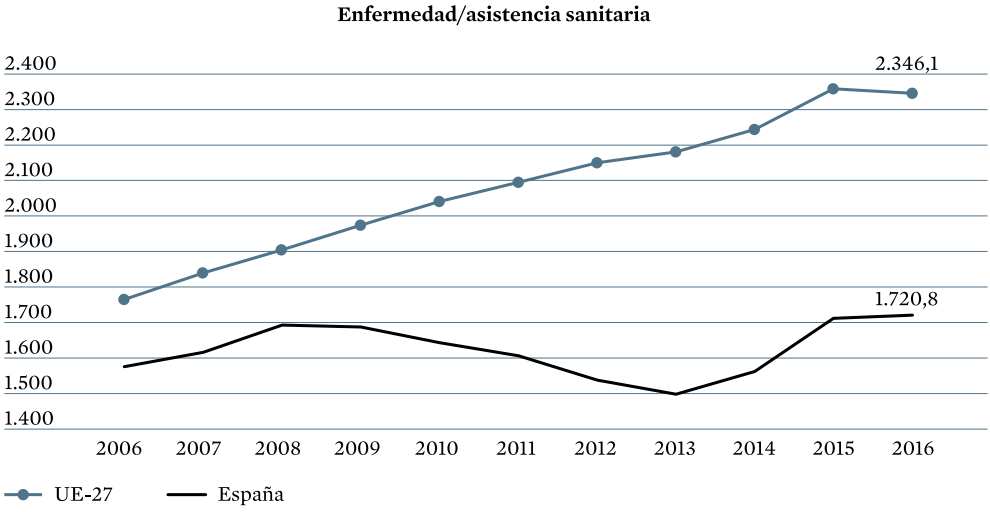
Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas integradas de la protección social*. Fecha de extracción, 15 de abril de 2019.

Unión Europea, continuó su descenso gracias a la mejora del empleo, recortándose la distancia con la media de la Unión Europea. Por su parte, la protección a la familia e hijos desde el sistema de protección social seguía siendo escasa y muy alejada de la media europea, encontrándose España entre los países que menos esfuerzo realiza, incluso tras la ligera recuperación del gasto en los últimos ejercicios, que continuó manifestándose en 2016 (gráfico III-66).

Por último, 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, seguían siendo en 2016 características que alejaban al sistema de protección social español del promedio de los países europeos (gráfico III-67).

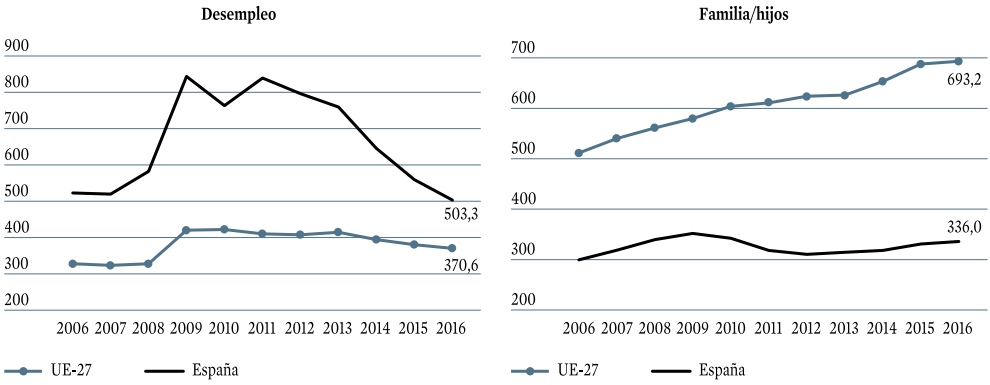
En cuanto a las distintas fuentes de financiación de la protección social, al igual que ocurre con el gasto, existen importantes diferencias entre países, en coherencia

GRÁFICO III-65. GASTO EN ENFERMEDAD Y ASISTENCIA SANITARIA, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2006-2016
(En unidades de poder adquisitivo, pps)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas integradas de la protección social*. Fecha de extracción, 15 de abril de 2019.

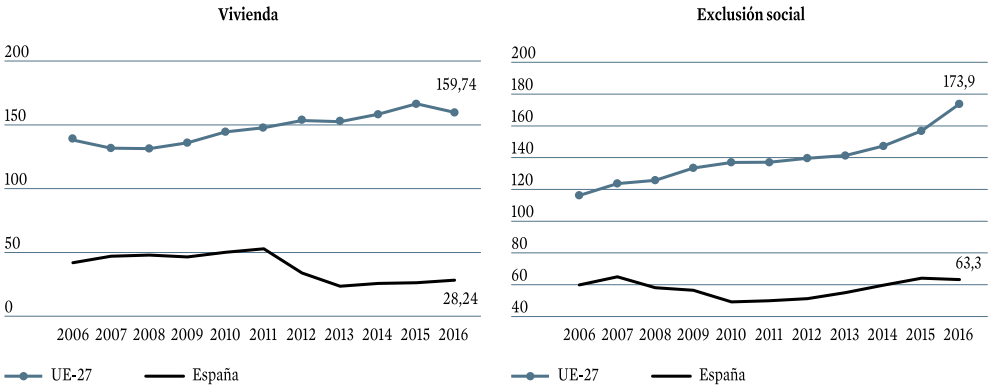
GRÁFICO III-66. GASTO EN DESEMPLEO, FAMILIA E HIJOS, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2006-2016
(En unidades de poder adquisitivo, pps)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas integradas de la protección social*. Fecha de extracción, 15 de abril de 2019.

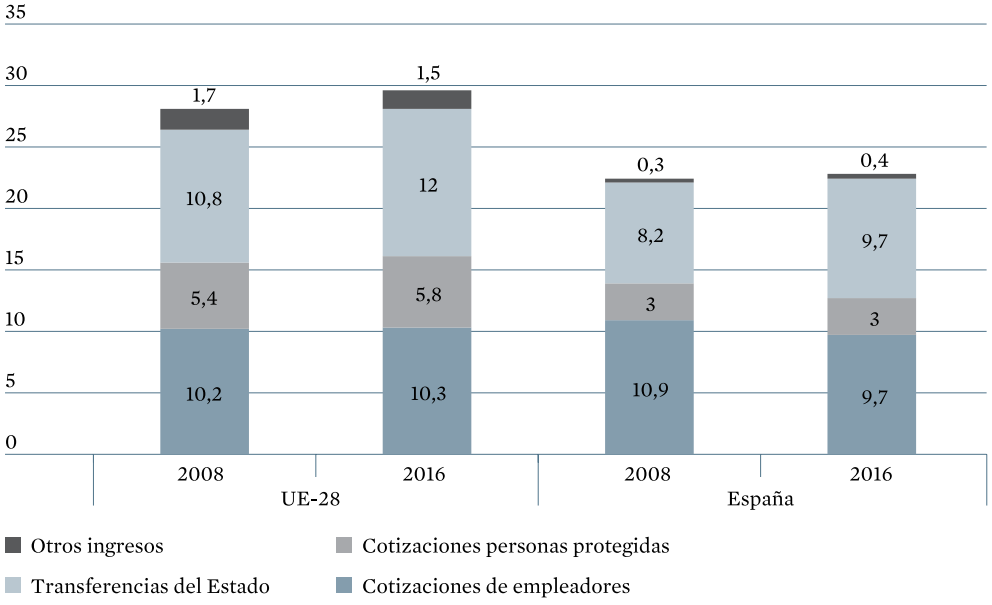
con las distintas características de sus sistemas. En media, las transferencias del Estado y las cotizaciones de los empleadores constituyen las principales fuentes de financiación en la UE-28, seguidas de las cotizaciones de las personas protegidas y, a notable distancia, por otros ingresos. En porcentaje sobre el PIB, España destaca por el menor volumen de ingresos procedentes de todas las fuentes en comparación con la media europea (gráfico III-68).

GRÁFICO III-67. GASTO EN VIVIENDA E INCLUSIÓN SOCIAL, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2006-2016
(En unidades de poder adquisitivo, pps)



Fuente: Eurostat (SEEPROSS), *Cuentas integradas de la protección social.*

GRÁFICO III-68. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. UE-28 Y ESPAÑA, 2008-2016
(En porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat Data Base, actualización a 6 de mayo de 2019.

Adecuación y sostenibilidad de las pensiones en la Unión Europea: nueva revisión de las perspectivas y desafíos

Garantizar la adecuación y la sostenibilidad de las pensiones constituye uno de los objetivos sociales más importantes en la Unión Europea, cuyas instituciones publicaron en 2018 dos nuevos informes[270] que revisan la situación, avances y desafíos de los distintos sistemas nacionales en clave de los objetivos comunes en este ámbito. Como recalca el Informe sobre adecuación de las pensiones (en adelante PAR, en sus siglas en inglés)[271], en el periodo 2014-2017 las reformas de pensiones en los países de la Unión Europea fueron menos intensas que en los años precedentes y, mientras se continuaba avanzando en la sostenibilidad a través de su aplicación, también se iba abriendo paso la necesidad de acompañar esas reformas con medidas de salvaguarda de la adecuación. El PAR 2018 detecta así una tendencia a «reequilibrar» las reformas, de modo que desde 2015 en distintos países se han puesto en marcha algunas focalizadas en la reducción de la pobreza y el mantenimiento del nivel de ingresos.

Respecto a la situación en España, el PAR 2018 recuerda cómo los pensionistas mantuvieron su estándar de vida durante la crisis, comparado con el resto de la población. Subraya, asimismo, que nuestro país arroja una de las más altas tasas de reemplazo de las pensiones en la Unión Europea y, si bien las proyecciones de la Comisión apuntan, como en otros países, a su futura disminución, las españolas seguirían estando entre las más elevadas de la Unión Europea (cuadro III-17). Serán necesarias, según el Informe, medidas dirigidas a reducir la proporción de autónomos que cotizan por la base mínima, así como las orientadas a facilitar el acceso a la protección social de los trabajadores atípicos. El Informe prevé que las reformas operadas en los últimos años sobre el sistema de pensiones, todavía no plenamente implementadas, mejorarán la sostenibilidad del sistema. En el contexto del déficit presupuestario de la Seguridad Social a corto plazo, debería pensarse en cómo reequilibrarlo atendiendo al mismo tiempo a la sostenibilidad y la adecuación de las pensiones, explorando medidas para garantizar ingresos adicionales, así como medidas para asegurar la eficiencia y la eficacia del gasto.

En cuanto a las previsiones contenidas en el Plan de Reformas de 2018 presentado por el Gobierno en Bruselas en abril de dicho año, el Consejo europeo emitió una serie de recomendaciones, entre las que algunas hacían referencia a la situación del sistema español de pensiones. Así, se señalaba que: «(...) El sistema de pensiones español desempeña un importante papel en el mantenimiento de la calidad de vida de las personas de más edad, que como consecuencia de ello se enfrentan a un riesgo

270. Comisión Europea y Comité de Protección Social, *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU,* y Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States* (2016-2070).

271. Pág. 107.

RECUADRO III-11. ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018

Principales conclusiones del Informe sobre adecuación de las pensiones, 2018

A pesar de las mejoras no hay espacio para la complacencia

Como principal fuente de ingresos en la vejez, mantener un nivel adecuado en la cuantía de las pensiones durante toda la vida de pensionista resulta un instrumento fundamental para prevenir el riesgo de pobreza. Aunque en 2018 hay 1,9 millones menos de personas de 65 y más años en riesgo de pobreza, es un problema que afecta al 18,2 por 100 de la población de la Unión Europea en estas edades. En promedio, los ingresos de la población mayor de 65 años representan el 93 por 100 de la población más joven, con importantes diferencias de género. En relación al salario de los últimos años, la cuantía en los primeros años tras la jubilación equivale en promedio al 58 por 100 en la Unión Europea, con importantes diferencias por países que arrojan una horquilla entre apenas el 40 por 100 y el 80 por 100, habiendo aumentado en casi todos los países desde 2008. El informe hace hincapié en el hecho de que a medida que avanza el envejecimiento, aumentan las necesidades de las personas mientras las cuantías de las pensiones a menudo pierden capacidad adquisitiva. Por ello, subraya la importancia de la indexación de las pensiones y el acceso a servicios públicos o subvencionados que mantengan la calidad de vida en la vejez.

Persisten desigualdades y algunos grupos requieren especial atención por las políticas

En concreto, el informe se refiere a las personas trabajadoras bajo fórmulas atípicas o en régimen de autoempleo, que a menudo acusan dificultades para acceder a las pensiones o reunir periodos de carencia y cotización suficientes. Los pensionistas que fueron autónomos disfrutan de pensiones más bajas, mayor riesgo de pobreza y están más expuestos a la precariedad financiera. También empeoran las expectativas de pensión, las interrupciones de carrera por circunstancias de carácter social como el desempleo, el cuidado de niños o familiares dependientes o por razones de discapacidad. La brecha de género en las pensiones da lugar a que en la Unión Europea más del 20 por 100 de las mujeres mayores de 65 años se encuentren en riesgo de pobreza o exclusión social, frente al 15 por 100 de los hombres.

La adecuación de las pensiones del futuro requiere nuevas medidas

Según la Comisión Europea, la adecuación de las pensiones requerirá avanzar en nuevas medidas, como las que están adoptando la mayoría de los países, en la dirección de alargar la vida laboral a medida que aumenta la esperanza de vida, la introducción de opciones de retiro flexible, aumentar la posibilidad de compatibilizar pensiones y salarios, junto con los incentivos fiscales al retiro tardío; profundizar en las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y políticas de pensiones que cubran las lagunas de cotización; extender la cobertura del sistema de pensiones a los trabajos atípicos o en régimen de autoempleo; considerar el potencial del desarrollo de la previsión social complementaria, así como mejorar la accesibilidad y la calidad de los cuidados sanitarios y de atención a la dependencia.

RECUADRO III-11. ADECUACIÓN DE LAS PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018 *(continuación)*

Principales conclusiones del Informe sobre Adecuación de las Pensiones, 2018

Necesidad de impulsar nuevos avances en el nivel comunitario

Según la Comisión europea, se requieren nuevos avances a nivel comunitario para apoyar a los Estados miembros a implantar los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, como la propuesta de Directiva sobre la conciliación de la vida laboral y familiar y la Propuesta de recomendación sobre el acceso a la protección social de trabajadores y autónomos. El Comité de Protección Social subraya la necesidad de una reflexión de carácter holístico sobre la adecuación de los ingresos en la vejez y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. La evolución de la adecuación de las pensiones debe ser objeto de seguimiento y análisis permanente.

Fuente: elaboración propia a partir de CE, *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.*

de pobreza significativamente más bajo que las generaciones más jóvenes. En relación a los salarios, las pensiones actuales se encuentran entre las más elevadas de la Unión. Las proyecciones que figuran en el Informe de 2018 sobre el envejecimiento y en el Informe sobre la adecuación de las pensiones indican que las reformas de 2011 y 2013 contribuyeron a garantizar la sostenibilidad y la relativa adecuación de las pensiones a largo plazo. Sin embargo, las subidas de las pensiones y el aplazamiento del factor de sostenibilidad propuesto durante el proceso de adopción del proyecto de presupuesto de 2018 ponen en entredicho el compromiso para con estas reformas. Al mismo tiempo, no abordan el reto principal de la adecuación de los ingresos de los futuros jubilados, que está más bien relacionado con la elevada tasa de desempleo y la segmentación del mercado laboral»[272].

6.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como en otros ámbitos que se han ido abordando en esta Memoria, las iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social vinieron determinadas por las peculiaridades de la legislatura y el curso de los acontecimientos políticos que, como ya se ha anticipado, dieron lugar, entre otras consecuencias, a que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 no se produjera hasta el mes de julio del mismo año. Dicha Ley de PGE, como suele ser habitual, introdujo novedades en el ámbito de la Seguridad Social, este año con especial trascendencia. Además, tras el cambio de Gobierno se abordaron una serie de iniciativas con repercusiones en este terreno. Buena

272. Recomendación del Consejo relativa al PNR de 2018 de España, y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, COM (2018) 408/3.

CUADRO III-17. ADECUACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS PENSIONES, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA

	España						Unión Europea					
	2016			Variación 2008-2016			2016 UE-28			Variación 2008-2016 Unión Europea		
Indicadores	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**
Ratio mediana relativa de ingresos (mayores de 65 años)	1,01	1,05	0,98	0,18	0,21	0,17	0,93	0,96	0,90	0,08	0,08	0,07
Desigualdad de ingreso entre los mayores de 65 años (S80/S20)	4,3	4,3	4,2	–0,9	–1,1	–0,8	4,1	4,2	4,1	–0,1	–0,1	0,0
Tasa de reemplazo agregada (ARR)	0,66	0,69	0,51	0,24	0,23	0,09	0,58	0,61	0,55	0,09	0,13	0,03
Exclusión social o riesgo de pobreza (mayores de 65 años en %) (AROPE)	14,4	13,8	14,9	–11,8	–9,1	–13,8	18,3	15,1	20,7	–5,0	–4,3	–5,5
Brecha de género en las pensiones (de 65 a 79 años) (%)	33,79			–0,38			37,22			3,88		
Brecha de género en la no cobertura del sistema de pensiones (de 65 a 79 años) (%)	27,2			–0,2			5,7			7,2		
Régimen de tenencia de la vivienda en mayores de 65 años (% de propietarios)	91,4	92,8	90,4	2,4	2,4	2,4	78,1	80,1	76,5	–1,2	–1,9	–0,7
Esperanza de vida en salud a los 65 años (en años)		9,5	8,9		–0,4	0,1		9,4	9,4		0,7	0,6
				Previsiones para 2056						Previsiones para 2056		
Duración situación pensionista (en años)		20,9	23,7		21,7	24,7						
Esperanza de vida a los 65 años (en años)	21,1	19,0	23,0	24,6	22,8	26,3	19,7	17,9	21,2			
Ratio de dependencia de mayores de 65 años (%)	30,5	26,2	34,8	64,2	57,1	71,6	32,0	27,4	36,5	56,6	50,4	63,0
Tasa de empleo (de 55 a 64 años) (%)	49,1	55,7	42,8	76,9			55,2	62,0	48,9			
Gasto en pensiones (en % del PIB) (SEEPROS)	12,1						12,7					

* Tasa de reemplazo agregada (ARR): porcentaje que compara los ingresos de las pensiones de las personas de 65-74 años con las ganancias de las personas de 50-59 años.
Fuente: elaboración propia a partir de CE, *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Pension Adequacy Report 2018. Current and future income adequacy in old age in the EU* (vol II, Country Profiles).

parte de las mismas se adoptaron por la vía de urgencia a través de los Reales Decretos-ley a los que se ha ido haciendo mención en esta Memoria por su impacto económico y laboral.

También se vio afectada por el clima político la renovación del Pacto de Toledo, cuya consecución se frustró finalmente en febrero de 2019 en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y la consiguiente disolución de las Cortes el 5 de marzo, pese a la urgente necesidad de alcanzar un consenso en esta materia y a lo avanzado de los puntos de encuentro de la Comisión alrededor de algunas de las recomendaciones.

Medidas incluidas en la Ley de Presupuestos para 2018

La tardía Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 incorporó, como suele ser habitual en este tipo de normas, una serie de modificaciones en el terreno de la Seguridad Social, incluyendo un incremento excepcional para las pensiones públicas equivalente al del Índice de Precios al Consumo (IPC).

La revalorización de las pensiones

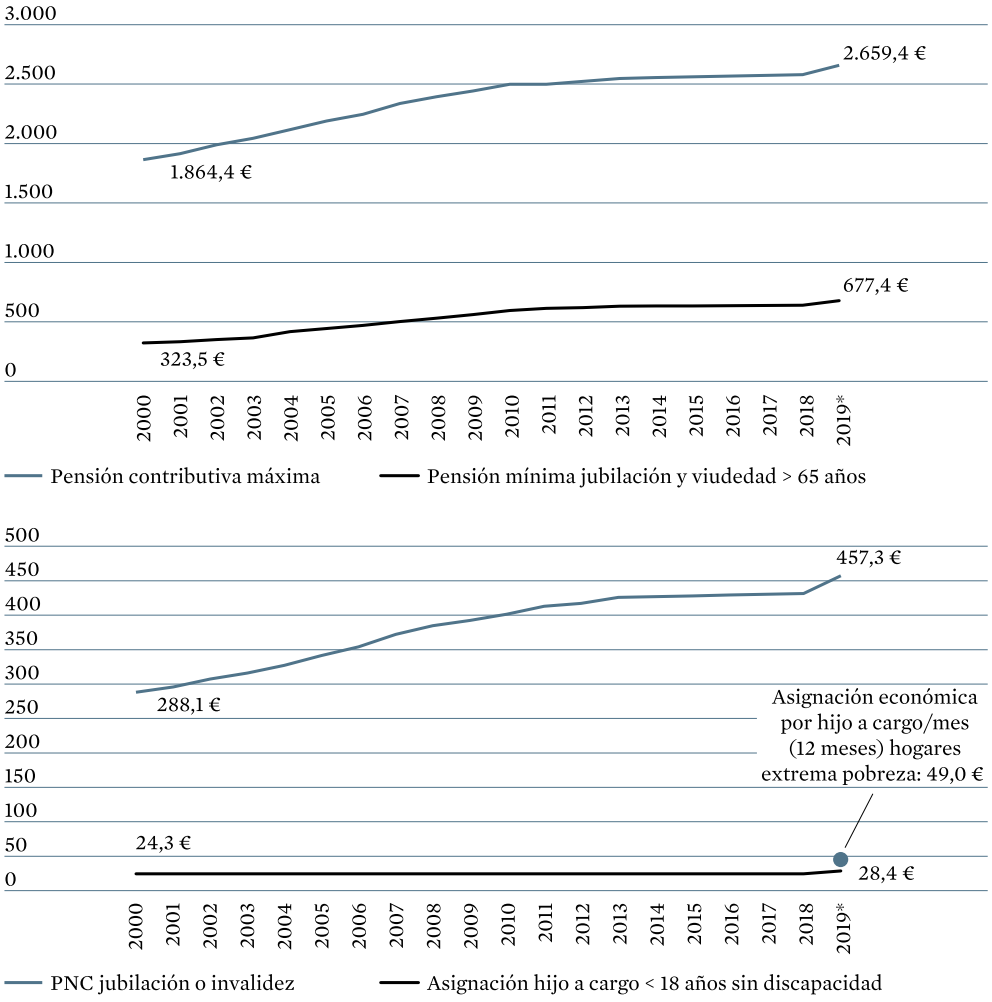
En efecto, en el marco de la compleja negociación para sacar adelante el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2018, prosperó la introducción de una disposición adicional[273] (disposición adicional 51 en el texto de la Ley 6/2018 de PGE para 2018) que, de facto, suponía la aplicación excepcional de la revalorización de las pensiones conforme al IPC en 2018 y, de no haber acuerdo en la Comisión de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, también para 2019. Así, la Ley 6/2018 prevé que al 0,25 por 100 que correspondería por aplicación del IRP, a las pensiones contributivas se les incremente un 1,35 por 100 adicional, lo que sumaría el 1,6 por 100 de subida experimentada por el IPC hasta entonces[274]. Además, la cuantía de las pensiones mínimas y de las no contributivas (gráfico III-69), así como el límite de ingresos para el reconocimiento de complementos económicos por mínimos se incrementan en un 2,75 por 100 adicional en 2018.

En cuanto a la aplicación del factor de sostenibilidad, inicialmente prevista para el 1 de enero de 2019[275], la Ley 6/2018 se remite al acuerdo que se alcance en el seno de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo y, en todo caso, se prevé que se produzca en una fecha no posterior al 1 de enero de 2023.

Hay que situar estas medidas en el contexto de los últimos años, de extrema dificultad para alcanzar acuerdos y mayorías suficientes para hacer avanzar todo tipo de iniciativas sociales y económicas, marcado también por un aumento de la movilización social alrededor de esta cuestión. Además, durante 2018 varias instituciones como la

273. Según enmiendas al Proyecto de Presupuestos presentadas por el Grupo Parlamentario Vasco.
274. Cuya desviación en 0,1 por 100 respecto al valor final de esta variable en el periodo considerado daría lugar a una paga extraordinaria a los pensionistas a comienzos de 2019.
275. 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. Véase CES, Dictamen 7/2013, sobre el Anteproyecto de dicha Ley.

GRÁFICO III-69. CUANTÍAS DE LAS PRINCIPALES PENSIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS, 2000-2018



* Para 2019, en el caso de las pensiones contributivas mínimas y máximas, así como de las PNC, el gráfico recoge las cuantías establecidas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo divididas por 14 meses. En el caso de la asignación por hijo a cargo, se refleja la cuantía anual establecida con carácter general por el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, dividida por 12 meses (art. 2).
Fuente: MTMSS, *Boletín de estadísticas laborales,* y Real Decreto-ley 28/2018 y Real Decreto-ley 8/2019.

AIREF, el Banco de España o la Comisión Europea[276] han publicado los primeros análisis de impacto de las últimas reformas de las pensiones que, por lo que se refiere al índice de revalorización de las pensiones, apuntaban al descenso progresivo del

276. Véase, Comisión Europea, *The 2018 Ageing Report. Economic and budgetary. Proyections for the28 EU Member States (2016-2070)* y el anexo *Spain country fiche. Ageing Working Group October 2017 projection exercise (2016-2070). Impact of ageing populations on pensions.*

valor de las mismas como contrapartida de la mejora de la sostenibilidad que introduciría esta fórmula[277]... No obstante, no se puede perder de vista, como subrayan también los análisis por parte de las mismas instituciones mencionadas, que una eventual recuperación permanente de la vinculación de las pensiones a la inflación[278] repercutiría en un aumento del gasto, a menos que se adopten medidas compensatorias[279].

En el plano de los ingresos por cotizaciones del sistema, la Ley 6/2018 introdujo un incremento del 1,4 por 100 con respecto a 2017 de la base máxima de cotización del Régimen General para 2019 (3.893,7 euros mensuales), así como de las bases mínimas según el aumento del SMI. Se mantuvo, en cambio, la misma cuantía del IPREM que en el año anterior: 6.454 euros/año (12 pagas) o 7.680,35 euros anuales (14 pagas)[280].

La revalorización de las pensiones para 2019 en el Real Decreto-ley 28/2018

Al finalizar el año, y ante la falta de aprobación de la Ley de Presupuestos para el año 2019, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo abordaba como cuestión prioritaria la revalorización de las pensiones y otras prestaciones públicas en el año 2019 de acuerdo con el IPC. El aumento será del 1,6 por 100 respecto del importe que habrían tenido en 2018 si se hubieran revalorizado en el mismo porcentaje que el valor medio de la variación porcentual interanual del Índice de Precios al Consumo de cada uno de los meses desde diciembre de 2017 hasta noviembre de 2018, expresado con un decimal, que en 2018 es del 1,7 por 100.

277. Así, el Banco de España, en su *Informe trimestral de la economía española, cuarto trimestre de 2018,* afirmaba que «en ausencia de cambios legales adicionales, las proyecciones implicarían una revalorización anual de las pensiones a la tasa mínima establecida del 0,25 por 100 durante gran parte de las tres próximas décadas, lo que, en un contexto de tasas de inflación en torno al 2 por 100 —la referencia de medio plazo del BCE— daría lugar a una erosión gradual del poder adquisitivo de la pensión a lo largo de la vida de su perceptor».
Por su parte, la AIREF en su Opinión sobre la sostenibilidad de la Seguridad Social, de 9 de enero de 2019, apuntaba que «la revalorización de las pensiones al 0,25 por 100 anual permite contener el gasto en 2,1 por 100 en 2048, a costa de reducir en 9 por 100 la tasa de cobertura», señalando que es posible mejorar la sostenibilidad sin dañar la suficiencia profundizando en las reformas paramétricas de 2011, por ejemplo, considerando el recorrido existente en el cierre de la brecha entre la edad efectiva y la edad legal de jubilación; cada año de aumento en la edad efectiva de jubilación (52,5 años en 2018) supone un ahorro aproximado de 0,4 por 100.

278. La obligación de revalorización automática de las pensiones de la Seguridad Social al comienzo de cada año con arreglo al Índice de Precios al Consumo fue establecida legalmente a partir de la Ley 24/1997, aunque ya desde mediados de los ochenta la actualización de las pensiones solía ajustarse a las variaciones de los precios.

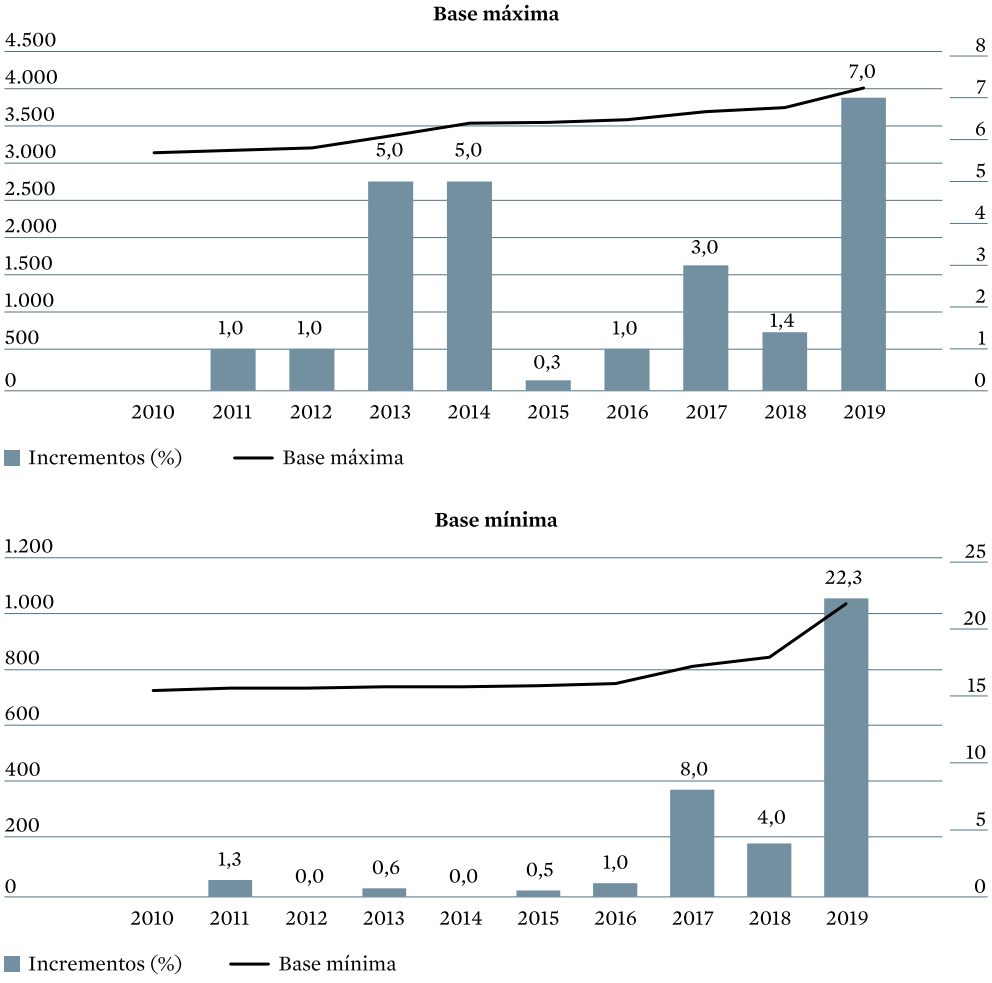
279. Véase, Comisión Europea, Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos,* que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo Semestre Europeo, 2019: *Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención, y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) núm. 1176/2011* (págs. 33-34).

280. La no aprobación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2019 ha traído consigo una nueva prórroga de estas cuantías para dicho año.

Además, como medida de refuerzo de los ingresos del sistema, el Real Decreto-ley 28/2018 contempla un incremento del 7 por 100 de la base máxima de cotización para 2019, para todos los regímenes que la tengan establecida (4.070,10 euros mensuales), así como del 22,3 por 100 de la base mínima, en paralelo al aumento del SMI (gráfico III-70).

En todo caso, el Real Decreto-ley prevé que, en el plazo de seis meses, el Gobierno adoptará las medidas necesarias para establecer, en el marco del diálogo social y de acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, un mecanismo de revalorización de las pensiones que garantice el mantenimiento de su poder adquisitivo preservando la sostenibilidad social y financiera del sistema de Seguridad Social.

GRÁFICO III-70. BASES MÁXIMAS Y MÍNIMAS EN EL RÉGIMEN GENERAL, 2000-2019
(En euros y porcentaje)



Fuente: MITRAMISS.

Otras novedades en la Ley 6/2018, de Presupuestos Generales del Estado para 2018

Tras varios años de sucesivos aplazamientos, la Ley 6/2018 dio cumplimiento a las previsiones de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social (disposición adicional 30), que guardaba relación con la 13.ª Recomendación del Pacto de Toledo (2011), en la que se proponía que la intensidad protectora debería concentrarse en las personas beneficiarias para las que esta pensión constituya su principal fuente de ingresos. Así, la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para 2018 aumenta el porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de viudedad a favor de pensionistas con 65 o más años que no perciban otra pensión pública, ingresos del trabajo ni rendimientos del capital superior al límite establecido para ser beneficiario de la pensión mínima de viudedad. Dicho porcentaje pasaría del 52 al 56 por 100 desde el 1 de agosto al 31 de diciembre de 2018 y se elevaría al 60 por 100 a partir de enero de 2019 (disposición adicional 44). Poco después se aprobó la regulación[281] de dicho incremento, en lo relativo a los requisitos de las personas beneficiarias, efectos del reconocimiento y otros aspectos, necesarios para la adecuada aplicación por parte de las entidades gestoras.

Mejora de las pensiones de viudedad que constituyan la principal fuente de ingresos

Asimismo, se incorporó en la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para 2018 un nuevo marco normativo para el régimen de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional 54) que suprimía las restricciones introducidas en 2012 conforme a las que, entre otros aspectos, las percepciones durante los tres primeros días del proceso por contingencias comunes quedaban limitadas a un máximo del 50 por 100 de las retribuciones[282]. La Ley 6/2018 facultó a cada Administración pública para establecer un complemento retributivo desde el primer día que, sumado a la prestación del Régimen General de la Seguridad Social, alcance hasta un máximo del 100 por 100 de las retribuciones fijas. En virtud de esta previsión, tras la correspondiente negociación en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, se aprobó el Real Decreto 956/2018, de 27 de julio, que recoge el Acuerdo adoptado el 23 de julio, que establece el complemento retributivo en esos términos.

Incapacidad temporal de los empleados públicos: supresión de las restricciones de 2012

281. Real Decreto 900/2018, de 20 de julio, de desarrollo de la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, en materia de pensión de viudedad, y Real Decreto 1413/2018, de 2 de diciembre, por el que se desarrollan las previsiones de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 en materia de pensiones de viudedad del Régimen de Clases Pasivas del Estado.
282. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (art. 9).

Novedades en materia de bonificaciones

En cuanto a las bonificaciones a la Seguridad Social[283], se mantienen en la Ley 6/2018 algunas como la aplicable en los supuestos en que la trabajadora, por razón de riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural deba ser destinada a un puesto o función diferente (50 por 100 de bonificación en la aportación empresarial por contingencias comunes). Se contemplan, asimismo, medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo, comercio y hostelería vinculados a la actividad turística (50 por 100 de bonificación en la aportación empresarial por contingencias comunes y recaudación conjunta de desempleo, FOGASA y formación profesional). También en este rango de iniciativas se encuentra la modificación de la Ley 20/2007, del Estatuto del trabajo autónomo, que contempla reducciones y bonificaciones para incentivar el empleo autónomo en municipios con menos de 5.000 habitantes, así como entre las personas con discapacidad, víctimas de la violencia de género y del terrorismo que se establezcan como autónomos.

Cabe reseñar también la creación de la tarjeta social universal (disposición adicional 141), con la finalidad de generar un sistema de información que contribuya a mejorar y coordinar las políticas de protección social impulsadas por las diferentes Administraciones públicas. Esta herramienta incluirá información actualizada sobre todas las prestaciones sociales contributivas, no contributivas y asistenciales, de contenido económico, financiadas con cargo a recursos de carácter público. No obstante, la participación de las Administraciones públicas en el citado sistema será voluntaria, sin perjuicio de que en todo caso deba transmitirse la información que actualmente conforma el actual Registro de Prestaciones Sociales Públicas que, a partir de su puesta en funcionamiento, quedará integrado en la tarjeta social universal. Cabe recordar que el diálogo social ha contribuido al desarrollo de esta tarjeta social universal a través de los trabajos desarrollados en la correspondiente Mesa de negociación.

Creación de la tarjeta social universal

Otras medidas adoptadas con carácter de urgencia en materia de Seguridad Social

Tras el cambio de gobierno, en la segunda mitad de 2018 se intensificaron las iniciativas de índole social, con repercusiones en el sistema de Seguridad Social.

Entre las iniciativas adoptadas tras el cambio de gobierno con repercusiones en la Seguridad Social, el Plan Director por un Trabajo Digno aprobado en julio de 2018, al que ya se ha hecho alusión en esta Memoria[284], contempla una amplia batería de medidas con repercusiones en los ingresos del sistema, entre

Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020

283. Disposiciones adicionales 122, 123 y 124 de la Ley 6/2018.
284. Véase capítulo II, apartado 2.2 de esta Memoria.

las que cabría destacar las dirigidas al refuerzo de la lucha contra la economía irregular, a la potenciación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, la modernización de los procedimientos de gestión de la Inspección de Trabajo o el refuerzo de la colaboración y coordinación institucional en orden a una mejor detección del fraude a la Seguridad Social.

En los siguientes meses, al igual que en otros ámbitos que se han ido abordando en esta Memoria, las principales medidas fueron adoptadas por la vía de urgencia, a través de una serie de Reales Decretos-ley.

Recuperación transitoria de la jubilación parcial con contrato de relevo en la industria

En el marco de un paquete de medidas para impulso de la competitividad económica en el sector de la industria[285] se abordan algunos cambios de carácter transitorio sobre el régimen de jubilación parcial vinculado a la celebración de contratos de relevo, orientados a determinados colectivos de trabajadores (que realicen funciones con esfuerzo físico o de atención, o una serie de tareas, como las de montaje o reparación de maquinaria) y empresas (clasificadas como industria manufacturera de este sector). Así, por un lado, se amplía hasta el 31 de diciembre de 2022 el plazo de aplicación de legislaciones anteriores para causar derecho a pensión de jubilación previsto en la disposición transitoria cuarta del TRLGSS. Con ello, se posibilita seguir aplicando la regulación para la modalidad de jubilación parcial con simultánea celebración de contrato de relevo, vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/2011, a pensiones causadas antes del 1 de enero de 2023. Se regulan, asimismo, los requisitos en materia de carencia, cotización y porcentaje de reducción de jornada que han de cumplir los trabajadores, así como una serie de nuevas obligaciones de las empresas en materia de información no financiera sobre las medidas que la empresa adopte en el marco de la transición hacia una economía descarbonizada.

Nueva normativa aplicable a las especialidades del trabajo artístico

Por otro lado, se aprobó también con carácter de urgencia la norma que articulaba las propuestas del informe de la Subcomisión para la Elaboración del Estatuto del Artista, aprobado por unanimidad el 6 de septiembre de 2018 en el Pleno del Congreso de los Diputados, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de los creadores. Junto con las medidas de carácter fiscal, algunos aspectos de Seguridad Social forman parte del contenido esencial de esta norma, dirigida a adecuar el marco regulatorio a las peculiaridades del trabajo artístico, caracterizado por su intermitencia, heterogeneidad e inestabilidad. Así, el Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía, regula las

285. Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España.

condiciones de la permanencia de los artistas en el Régimen General de la Seguridad Social durante la situación de inactividad (estableciéndose un mínimo de acreditación de 20 días en alta al año con prestación real de servicios), la acción protectora durante esa situación (maternidad, paternidad, incapacidad permanente y muerte y supervivencia derivadas de contingencias comunes, jubilación y subsidio de riesgo por embarazo y lactancia), así como la compatibilidad de la pensión de jubilación y la actividad de creación artística (que llevará aparejada una cotización de solidaridad del 8 por 100[286].

Medidas de Seguridad Social en el Real Decreto-ley 28/2018

Probablemente, el mayor impacto en la Seguridad Social del Real Decreto-ley 28/2018 venga dado por los ya mencionados cambios introducidos en el mecanismo de revalorización de las pensiones, junto con incremento de las cotizaciones (7 por 100 de las bases máximas y 22,3 por 100 de las bases mínimas de cotización del Régimen General, en correspondencia con el aumento aplicado al SMI para 2019). Sin embargo, no han sido los únicos abordados por esta norma[287], que también contempla otras reseñables modificaciones en el ámbito de la Seguridad Social. Parte de ellas obedecieron a la situación de prórroga de los Presupuestos de 2018 en tanto no se aprobaran los de 2019, y a la necesidad de responder a las obligaciones de Seguridad Social a comienzos de año. Así, el Real Decreto-ley incorpora una revisión de las cuantías mínimas de las pensiones, sus límites y otras pensiones públicas para el 2019, así como las cuantías para el año 2018, teniendo en cuenta ya la diferencia de poder adquisitivo que se reconoció en 2018.

Otro bloque de modificaciones responde a la articulación legal de los acuerdos entre el Gobierno y diversos colectivos de trabajadores autónomos, entre las que destaca la incorporación de modo obligatorio del aseguramiento de las contingencias que tenían carácter voluntario, como las profesionales y la protección por cese de actividad. En este último caso, se amplía el periodo máximo de percepción y se prevé que se haga a cargo de dicha prestación el abono de la cotización por todas las contingencias del trabajador por cuenta propia a partir del día 61 de incapacidad temporal con derecho a prestación económica. La subida de las bases mínimas de cotización de los trabajadores autónomos se fija en el 1,25 por 100, en tanto se procede a modificar de modo sustancial la forma en que se determina la cotización en el RETA, que se pretende se aproxime más a los ingresos realmente percibidos. Se aplaza un año más la posibilidad de extender a los trabajadores autónomos la normativa reguladora del

286. A este respecto, se aprobó el Real Decreto 302/2019, de 26 de abril, por el que se regula la compatibilidad de la pensión contributiva de jubilación y la actividad de creación artística, en desarrollo de la disposición final segunda del Real Decreto-ley 26/2018, de 28 de diciembre, por el que se aprueban medidas de urgencia sobre la creación artística y la cinematografía. Por su parte, el Real Decreto-ley 8/2019, al que se hará mención más adelante, modifica el artículo 249 ter del texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, a efectos de ampliar el plazo de solicitud de la situación de inactividad de artistas en espectáculos públicos.

287. Respecto a las novedades de carácter laboral, véase capítulo II, apartado 2.2 de esta Memoria.

trabajo a tiempo parcial, mientras se introduce una serie de beneficios en la cotización, con la finalidad de fomentar la acción emprendedora.

Se establecen, asimismo, algunas medidas dirigidas a desincentivar la temporalidad y a paliar algunos efectos de la crisis en los derechos de Seguridad Social de los trabajadores afectados por la pérdida de empleo. Así, se eleva al 40 por 100 el incremento en la cotización por la celebración de contratos temporales cuya duración sea igual o inferior a cinco días (art. 150, TRLGSS), al tiempo que se introduce (art. 249 bis, TRLGSS) un «coeficiente de temporalidad» (1,4 días) para aplicar a los días efectivamente trabajados y cotizados en virtud de contratos de dicha duración, con la finalidad de que su aplicación repercuta en una mejora de la protección social, reuniendo un mayor número de días en alta para el acceso a las prestaciones de Seguridad Social. Además, se establece una nueva modalidad de convenio especial para compensar lagunas de cotización para situaciones de paro de más de tres años entre octubre de 2008 y julio de 2018, con el fin de compensar el impacto en los derechos de Seguridad Social de los trabajadores afectados de entre 35 y 43 años.

Otra serie de modificaciones se refieren a situaciones especiales o colectivos concretos. Así, se suspende para las cotizaciones generadas durante 2019 la aplicación del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral, en tanto se deberá proceder en 2019 a la reforma del Real Decreto 231/2017. También se actualiza la cotización en el Sistema Especial para manipulado y empaquetado del tomate fresco con destino a la exportación, así como se establecen las especialidades en materia de cotización en relación con el anticipo de la edad de jubilación de los miembros del Cuerpo de la Ertzaintza, cuyo tipo de cotización adicional se eleva al 9,90 por 100.

En el Sistema Especial de Empleadas de Hogar se establecen diez tramos de retribuciones (es decir, dos más de los anteriormente existentes) en la escala de bases de cotización; se aumentan estas últimas en cuantía variable y fijándose la base máxima del décimo tramo en el equivalente de la retribución mensual efectiva. Se mantiene la reducción del 20 por 100 en las cotizaciones por las personas que trabajan al servicio del hogar, así como su ampliación con la bonificación de hasta el 45 por 100 si es familia numerosa.

Además, hay que referirse a la inclusión obligatoria en el Régimen General de la Seguridad Social a partir del curso 2019-2020 de las personas que participan en programas de formación, realización de prácticas no laborales en empresas y la realización de prácticas académicas externas. Dada la controversia sobre el impacto de esta medida en los distintos ámbitos formativos y productivos en que se desplegará, se requerirá articular distintas fórmulas para que la mejora de la cobertura no perjudique el funcionamiento del sistema de prácticas. En este sentido, existe el compromiso de abordar esta cuestión entre Gobierno e interlocutores sociales en la correspondiente Mesa de Diálogo Social.

Por último, el Real Decreto-ley 28/2018 modifica el artículo 102 del TRLGSS, eliminando la posibilidad de colaboración voluntaria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, consistente en asumir directamente el pago, a su propio cargo, de las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común o accidente no laboral, modalidad de pago que les daba derecho a reducir la cuota a la Seguridad Social mediante la aplicación de un coeficiente fijado por el entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se establecen, asimismo, el régimen transitorio de las empresas que estuvieran acogidas a esta modalidad de colaboración y de los procesos de incapacidad temporal derivados de enfermedad común y accidente no laboral en curso en esa fecha. A partir de abril de 2019 las empresas afectadas podrán optar por formalizar la protección de la prestación por ese tipo de procesos con la mutua colaboradora de la Seguridad Social con la que tengan formalizada la cobertura de las contingencias profesionales o mantenerla con la entidad gestora[288].

Seguridad Social e igualdad de género, con carácter de urgencia: Real Decreto-ley 6/2019

Las medidas de carácter laboral introducidas en el mes de marzo de 2019[289] repercuten también de lleno en el terreno de la Seguridad Social, cuya normativa reguladora se ha visto modificada en varios aspectos[290]. Así, esta norma incorpora la adaptación del TRLGSS a la nueva redacción de los periodos de descanso regulados conforme a la nueva redacción de los apartados 4, 5 y 6 del artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores y artículos 7, 48 y 49 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), mediante los oportunos cambios en la regulación de las prestaciones. Así, las hasta ahora denominadas «prestación por maternidad» y «prestación por paternidad» quedan subsumidas en la «prestación por nacimiento y cuidado de menor», ajustadas en su duración y aplicación progresiva a los términos previstos en la normativa correspondiente, según se trate de empleados del sector privado (ET) o público (EBEP). Se mantiene la cuantía de la prestación durante las nuevas duraciones de su percepción, equivalente al 100 por 100 de la base reguladora.

El subsidio no contributivo por maternidad pasa a denominarse «subsidio por nacimiento», aplicable como anteriormente únicamente a las trabajadoras que, en caso de parto, reúnan todos los requisitos menos el de cotización.

Se crea una nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, constituyendo la situación protegida la reducción de jornada en media hora que lleven a cabo los dos progenitores adoptantes, guardadores con fines de adopción o

288. Resolución de 19 de marzo de 2019, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se ordena el procedimiento de cese en la colaboración voluntaria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social respecto a las prestaciones económicas por incapacidad temporal derivada de enfermedad común y accidente no laboral.
289. Véase capítulo II, apartado 2.2 de esta Memoria.
290. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

acogedores de carácter permanente cuando ambos trabajen, para el cuidado del lactante desde los nueve a los doce meses de edad.

Además, se prevé expresamente la adaptación de estas prestaciones al RETA y una serie de bonificaciones de cuotas para personas trabajadoras autónomas durante el descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, así como en determinados casos de reincorporación al trabajo tras dichos periodos.

Dado el aumento del gasto que implica la nueva regulación de las prestaciones, se prevé que esta ampliación de la acción protectora se atienda, cuando sea necesario, con fondos procedentes del Estado para mantener la sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social.

Unido a lo anterior, se recupera la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a cargo de la Administración General del Estado.

Otro grupo de medidas en el ámbito de la protección social y la Seguridad Social se adoptó simultáneamente a las anteriores, a través del Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. Así, además de los contenidos de índole laboral a los que ya se ha hecho referencia en el capítulo II —que incluyen nuevas bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social a la contratación de personas desempleadas de larga duración—, el Real Decreto-ley 8 modifica el TRLGSS para situar nuevamente en la edad de 52 años el subsidio por desempleo de trabajadores, que desde 2012 se dirigía únicamente a mayores de 55 años, introduciendo una serie de modificaciones en su alcance y requisitos.

Más medidas urgentes de protección social: Real Decreto-ley 8/2019

Se incorpora también una subida en las cuantías y los límites de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, que se elevan un 3 por 100 y, en los supuestos en que los ingresos del hogar sean inferiores según una escala que básicamente se corresponde con los umbrales de riesgo de pobreza extrema, la nueva cuantía mensual de estas situaciones anteriormente no contempladas (49 euros/mes/12 meses) se eleva muy por encima del supuesto general de menores de 18 años sin discapacidad (28 euros/mes/12 meses).

Se aumentan igualmente las cuantías mínimas de las pensiones de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años, en su modalidad contributiva (6.991,60 euros/año para el supuesto de unidad económica unipersonal).

En la regulación de la protección social de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero se establecen, asimismo, algunos ajustes, derivados de los cambios en la protección social de las situaciones de nacimiento y cuidado de menor y cuidado corresponsable del lactante.

En el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios, dentro del Régimen General, con el objetivo de paliar los efectos de la subida del 22,3 por 100 en las bases mínimas de cotización de este régimen (Real Decreto-ley 28/2018), en paralelo a la subida aplicada al SMI, y dado que durante los periodos de inactividad el trabajador es responsable de la cotización y sus ingresos, se establece una reducción del 14,6 por 100 en las cuotas resultantes de los periodos de inactividad en 2019, siempre que hubieran cotizado un máximo de 55 jornadas reales.

El Pacto de Toledo, en suspenso

Como se ha adelantado ya, no se ha conseguido renovar el consenso alrededor de las recomendaciones del Pacto de Toledo, uno de los objetivos más importantes de la XII Legislatura. La última revisión del mismo tuvo lugar en 2011, habiendo presentado el Gobierno a las Cortes en abril de 2016 un Informe sobre su desarrollo en el periodo 2011-2015 como punto de partida para la actualización de las 21 recomendaciones[291]. Con ese horizonte, durante 2018 continuaron los trabajos de la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los Acuerdos del Pacto de Toledo, constituida en septiembre de 2016 con el objetivo de analizar la situación financiera de la Seguridad Social y adoptar las reformas necesarias para asegurar su financiación y sostenibilidad. Sin embargo, en vísperas de la convocatoria anticipada de elecciones generales y ante las dificultades para llegar a un acuerdo sobre algunas cuestiones neurálgicas para la renovación del Pacto, a finales de febrero de 2019 la Comisión suspendió la continuación de sus trabajos.

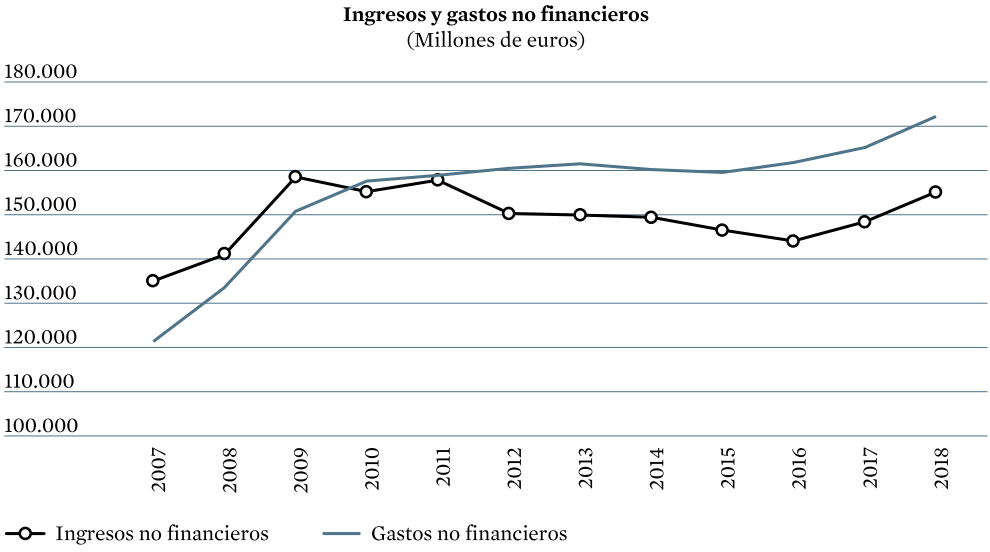
Queda pendiente de las prioridades de la siguiente legislatura dar continuidad al Pacto de Toledo y la revitalización del diálogo social en esta materia, dos instrumentos genuinos y valiosos con que ha contado nuestro país para alcanzar acuerdos de amplio espectro en torno a las reformas requeridas por el sistema de Seguridad Social. Garantizar la continuidad de su sostenibilidad, suficiencia, modernización y adecuación a los cambios sociales, con estabilidad y certidumbre, sigue exigiendo un mayor esfuerzo de responsabilidad institucional, operatividad y consenso para encarar el futuro con confianza, pese a la difícil coyuntura que atraviesan las cuentas del sistema, como se verá en el siguiente apartado.

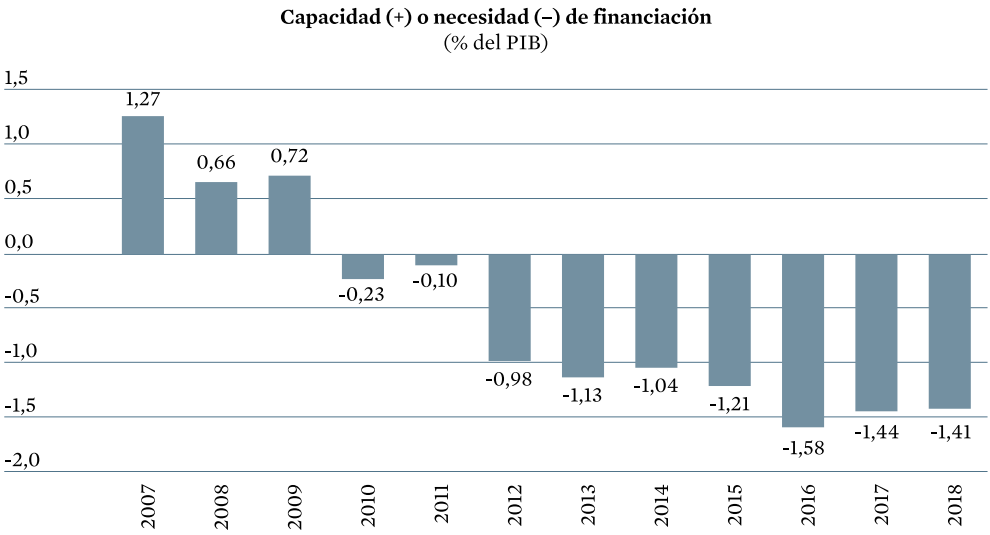
6.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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 2018 un déficit del 1,4 por 100 del PIB en términos de Contabilidad Nacional[292], manteniéndose prácticamente en el mismo nivel de 2017 (gráfico III-71).

291. Véase CES, Memoria 2016, capítulo III.
292. 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

GRÁFICO III-71. LAS CUENTAS DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2007-2018





Fuente: Ministerio de Hacienda, Intervención general de la Administración del Estado.

El sistema de la Seguridad Social (Tesorería General y demás entidades gestoras y colaboradoras) continuó siendo el único agente en mantener las cuentas en negativo, aunque mejora ligeramente, desde un déficit del 1,65 por 100 del PIB en 2017, al 1,55 por 100 en 2018, gracias al buen comportamiento de las cotizaciones sociales.

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 superávit del SEPE se redujo un 28 por 100 en términos nominales, hasta situarse en el 0,12 por 100 del PIB, con un crecimiento de las cotizaciones sociales de los desempleados que quedó compensado con el descenso de las transferencias recibidas del Estado, como consecuencia de los menores pagos por prestaciones por desempleo ante la reducción del número de beneficiarios. Por su parte, el saldo positivo del FOGASA cayó un 58 por 100, hasta situarse en el 0,01 por 100 del PIB, debido al descenso de las transferencias recibidas del Estado, por la reducción del número de empresas declaradas en situación de concurso de acreedores o en situación legal de insolvencia.

El déficit estructural del sistema

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha constatado la existencia de un déficit estructural en la Administración de la Seguridad Social, que le llevó a publicar a principios de 2019 una Opinión[293] al respecto dirigida al Gobierno[294]. Dicho déficit estructural, entendido como el déficit existente una vez ajustada la evolución de ingresos y gastos por la dinámica del ciclo económico, vendría determinado principalmente por las consecuencias de la crisis económica sobre los ingresos del sistema por cotizaciones sociales, por lo que, a juicio de la AIReF, es preciso diferenciarlo de los problemas de sostenibilidad del sistema a más largo plazo, que vendrían determinados por la demografía y que son muy similares en España al del resto de países de su entorno.

La Autoridad Fiscal sitúa el déficit estructural en un rango entre el 1,3 y el 1,5 por 100 del PIB, que se podría mantener en el corto plazo en ausencia de medidas adicionales. Sin embargo, la AIReF considera factible cerrar este déficit mediante la asunción por parte del Estado de determinados gastos que actualmente soportan las cotizaciones, como pueden ser los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, de medidas de fomento del empleo consistentes en la reducción de cotizaciones, de las prestaciones por maternidad y paternidad o de las subvenciones implícitas a regímenes especiales. Además, propone la elevación del tipo de cotización por contingencias comunes, a cambio de reducir el tipo de cotización por desempleo, de forma que las cotizaciones por desempleo se destinarían únicamente a financiar las prestaciones contributivas, mientras que las no contributivas y las bonificaciones pasarían a ser financiadas por el Estado.

Todo ello permitiría cerrar el déficit estructural, reduciéndose así la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del sistema, la cual genera distorsiones en la toma de decisiones de los agentes económicos, tanto de los pensionistas como de los cotizantes, afectando a sus decisiones de ahorro y consumo, y llevando a una desafección generalizada con el funcionamiento del sistema.

293. AIReF, *Opinión 1/19 sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social,* de 9 de enero de 2019.
294. En base a lo dispuesto en el artículo 22.6 de su Estatuto Orgánico.

Mas a largo plazo, la Autoridad Fiscal identifica, como ya se ha señalado, un reto para la sostenibilidad de la Seguridad Social derivado del aumento del gasto en pensiones asociado al envejecimiento poblacional. En este caso, apuesta por profundizar en las reformas paramétricas del sistema, como vía para mejorar su sostenibilidad, minimizando su impacto en la suficiencia.

Finalmente, la AIReF considera que cualquier reforma acordada debería contar con el máximo consenso político y social, y debería aplicarse de forma gradual para suavizar su impacto. Además, reitera la necesidad de reforzar las obligaciones de información de la administración de la Seguridad Social sobre la situación financiera del sistema y sobre el impacto de las reformas que se lleven a cabo.

La ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2018

Previamente al análisis de la ejecución presupuestaria de 2018, cabe recordar que dicho ejercicio contó en su primera mitad con la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 2017 y, en su segunda mitad, con los presupuestos para 2018, aprobados en el mes julio, a lo que ya se ha hecho referencia en el apartado anterior. En este contexto se habría visto afectada la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social, principalmente por la inclusión a mitad de año de una serie de partidas de gasto que no habrían tenido su contrapartida por el lado de los ingresos[295]. Así, entre las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 se incluyeron finalmente en la Ley[296] el incremento adicional de las pensiones por encima del índice de revalorización[297], así como el incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la prestación de viudedad en determinados supuestos[298]. Además, algunas medidas de ingresos aprobadas, como el incremento de las bases de cotización, no se harían efectivas hasta el primer día del mes siguiente al de la entrada en vigor de la Ley de presupuestos, es decir, hasta el 1 de agosto de 2018, sin poder operar la retroactividad, al tratarse de medidas de naturaleza tributaria[299].

Por todo ello, y a fin de poder hacer frente a los problemas de tesorería surgidos en este contexto, a finales de año se aprobó la Orden TMS/1182/2018[300], mediante la cual se procedía a imputar en la liquidación de gastos del mes de febrero de 2019, tanto el pago delegado por incapacidad temporal como otros gastos asociados a la recaudación, devengados en los meses de noviembre y diciembre de 2018. No obstante, estas partidas

295. Comparecencia del secretario de Estado de la Seguridad Social, Octavio Granado, en el Consejo Económico y Social, el 5 de febrero de 2019.
296. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.
297. Disposición adicional quincuagésima primera, incremento adicional de las pensiones.
298. Disposición adicional cuadragésima cuarta, incremento del porcentaje aplicable a la base reguladora de la pensión de viudedad en determinados supuestos.
299. Para un mayor detalle de las modificaciones introducidas en 2018 con repercusión en los ingresos y gastos del sistema, véase capítulo III, apartado 6.2 de esta Memoria.
300. Orden TMS/1182/2018, de 13 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2018 para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social.

se habrían incluido en la ejecución de 2018, con el objetivo de poder ofrecer un saldo homogéneo con el balance presupuestario de años anteriores.

El déficit del sistema de la Seguridad Social, en términos de ejecución presupuestaria[301], se redujo un 1,2 por 100 en 2018, hasta alcanzar los 18.286,46 millones de euros, equivalente al 1,5 por 100 del PIB. Dicha mejora se debió a que, por segundo año consecutivo, los ingresos no financieros se incrementaron por encima de los gastos, gracias al favorable comportamiento de las cotizaciones sociales. Sin embargo, los ingresos por cotizaciones todavía se sitúan por debajo de los gastos en transferencias contributivas, manteniéndose el saldo contributivo en negativo.

Ligera reducción del déficit del sistema de la Seguridad Social

Ingresos no financieros

Los ingresos no financieros del sistema se incrementaron un 5,5 por 100 en tasa interanual, gracias al buen comportamiento de las cotizaciones sociales, que aumentaron un 5,3 por 100 y al avance en un 11 por 100 de las transferencias corrientes. Sin embargo, los ingresos corrientes volvieron a caer arrastrados por los ingresos patrimoniales, que descendieron un 63 por 100, ante el retroceso 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.

Por otra parte, la evolución de los ingresos del sistema siguió viéndose afectada por el mantenimiento de determinadas reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo, cuyo importe mostró un incremento significativo debido a las modificaciones normativas aprobadas en el contexto de la crisis para favorecer la contratación laboral. Sin embargo, desde el año 2017 se revierte la tendencia, en tanto que determinadas reducciones de cuotas pasan a configurarse como bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE[302], contribuyendo, con ello, a avanzar en el cumplimiento de la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación. Es el caso de las reducciones vinculadas a la Garantía Juvenil y, desde 2019, de aquellas aplicables por cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo, durante la lactancia y por enfermedad profesional. En este contexto, el Proyecto de Presupuestos para 2019 estimaba una disminución del volumen de reducciones hasta los 1.570,43 millones de euros, frente a los 2.000 millones que llegó a alcanzar en 2016.

301. 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).
302. Véase capítulo II, apartado 1.3.2 de esta Memoria.

CUADRO III-18. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2018

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 18/17 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**135.025,77**	**5,5**	**100,0**
Total operaciones corrientes	134.326,33	5,6	99,5
Cotizaciones sociales	114.999,12	5,3	85,2
De ocupados	108.690,41	5,5	80,5
Régimen general	88.719,75	5,8	65,7
R.E. Trabajadores autónomos	11.849,39	2,1	8,8
R.E. Agrario	1,24	–10,1	0,0
R.E. Trabajadores del mar	373,11	3,5	0,3
R.E. Minería del carbón	114,36	–8,0	0,1
R.E. Empleados de hogar	0,29	26,1	0,0
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	7.632,27	6,7	5,7
De desempleados	6.186,48	2,7	4,6
Cese de actividad de trabajadores autónomos	122,22	–4,6	0,1
Transferencias corrientes	18.080,90	11,1	13,4
Del Estado y organismos autónomos	14.650,21	13,5	10,8
De la Seguridad Social	3.392,65	1,6	2,5
De comunidades autónomas	1,41	–52,7	0,0
De empresas privadas y otros	36,62	0,7	0,0
Otros ingresos corrientes	1.246,31	–27,8	0,9
Tasas y otros ingresos	973,31	–1,7	0,7
Ingresos patrimoniales	273,00	–62,9	0,2
Total ingresos de capital	699,44	–6,5	0,5
Total gastos no financieros	**153.312,23**	**4,7**	**100,0**
Total operaciones corrientes	152.589,88	4,8	99,5
Gastos de personal	2.254,34	0,8	1,5
Gastos corrientes de bienes y servicios	1.392,72	3,5	0,9
Gastos financieros	5,39	–34,7	0,0
Transferencias corrientes	148.937,43	4,8	97,1
Transferencias contributivas	136.297,19	5,0	88,9
Pensiones	121.297,45	4,8	79,1
Incapacidad permanente	12.514,16	2,3	8,2
Jubilación	87.276,33	5,4	56,9
Viudedad	19.616,02	4,3	12,8
Orfandad	1.594,52	2,7	1,0
A favor de familiares	296,42	6,3	0,2
Subsidios y otras prestaciones	11.612,42	12,0	7,6
Incapacidad temporal	8.815,17	16,2	5,7
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.387,98	1,1	1,6
Otras prestaciones[1]	409,27	–2,7	0,3
Otras transferencias corrientes[2]	3.387,32	–8,5	2,2

CUADRO III-18. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2018 *(continuación)*

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 18/17 (%)	Estructura (%)
Transferencias no contributivas	12.640,24	3,0	8,2
Pensiones de invalidez	1.076,22	1,9	0,7
Pensiones de jubilación	1.278,64	3,7	0,8
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.130,94	2,1	4,7
Prestaciones familiares	1.568,45	2,8	1,0
Otros subsidios y prestaciones(3)	80,62	–7,9	0,1
Otras transferencias corrientes(4)	1.505,37	8,2	1,0
Total operaciones de capital	722,35	–12,5	0,5
Saldo no financiero	**–18.286,46**	**–1,2**	
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–1,5**	**0,1 p.p.**	

(1) Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos por falta de medidas de 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 por maternidad, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales 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 Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Mejora la recaudación por cotizaciones sociales

Las cotizaciones sociales representan el 85,2 por 100 de los ingresos del sistema y el 9,5 por 100 del PIB, habiendo registrado en 2018 un aumento del 5,3 por 100, hasta alcanzar los 114.999,12 millones de euros.

La mayor parte de los ingresos por cotizaciones procede de los ocupados (el 94,5 por 100), ingresos que se incrementaron un 5,5 por 100 en 2018, como consecuencia del importante avance de la afiliación en alta laboral, del incremento nominal en un 0,8 por 100 de la remuneración media por asalariado[303], de la subida en un 1,4 por 100 de la base máxima de cotización del Régimen General y un 4 por 100 las bases mínimas por efecto del aumento del salario mínimo interprofesional. Por su parte, los ingresos por cotizaciones sociales procedentes de desempleados, registraron un incremento del 2,7 por 100, frente a una reducción del 4,6 por 100 de las correspondientes al cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Tal y como se acaba de señalar, la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social mostró un favorable comportamiento a lo largo de 2018, en línea con la evolución de la actividad económica y el empleo, continuando así en la senda de recuperación iniciada en el año 2014.

Importante avance de la afiliación en alta laboral a la Seguridad Social

En diciembre de 2018 el número de afiliados medios se habría situado en 19 millones, un 3,1 por 100 más que en el mismo periodo del año

303. Fuente: Instituto Nacional de Estadística, *Contabilidad nacional trimestral de España*.

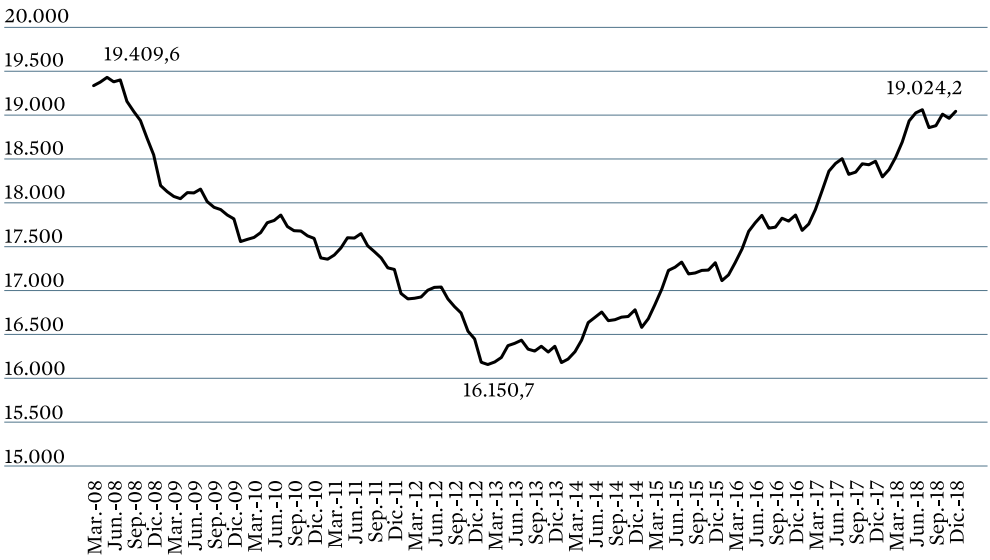
anterior, lo que equivale a 564.000 afiliaciones más. De este modo, se habrían recuperado ya 2,8 millones de afiliaciones respecto del mínimo alcanzado en febrero de 2013, en plena crisis económica, situándose actualmente la afiliación únicamente a 400.000 efectivos del máximo registrado en mayo de 2008 (gráfico III-72).

El avance de la afiliación se habría producido con mayor intensidad, en términos relativos, en el caso de las mujeres, con un incremento interanual del 3,2 por 100 en diciembre de 2018, frente al 2,9 por 100 entre los varones, si bien la afiliación masculina se sitúa todavía muy por encima de la femenina, con un diferencial de 1,4 millones de afiliaciones (cuadro III-19).

El Régimen General, donde se concentran el 83 por 100 del total de afiliaciones en alta laboral, muestra un avance interanual del 3,4 por 100, que se correspondería prácticamente en su totalidad con el Sistema General, que crece un 3,7 por 100, ya que la afiliación en el Sistema Especial Agrario aumenta únicamente un 1,2 por 100, mientras que el de Hogar se reduce en un 2,3 por 100. Por su parte, el Régimen de Autónomos, con un peso del 17 por 100 sobre el total de afiliaciones, muestra un incremento del 1,6 por 100 (el 1,7 por 100 el sistema normal). En los restantes regímenes especiales, el de Trabajadores del Mar y de Minería del Carbón, se aprecia un incremento de la afiliación del 1,6 por 100 en el primero y una caída del 17,5 por 100 en el segundo.

Por sectores de actividad, destaca el avance registrado, en términos de tasa interanual, por la afiliación en construcción (el 6,4 por 100), en línea con el dinamismo

GRÁFICO III-72. EVOLUCIÓN DE LA AFILIACIÓN EN ALTA LABORAL, 2008-2018



Nota: media mensual.
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

CUADRO III-19. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2018

Afiliados en alta laboral	Número	Peso sobre el total (%)	Var. anual Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Total	**19.024.165**	**100,0**	**3,1**	**563.964**
Sexo				
Varones	10.197.695	53,6	2,9	291.543
Mujeres	8.826.470	46,4	3,2	272.460
Regímenes				
Régimen General	15.704.883	82,6	3,4	513.400
General	14.482.967	76,1	3,7	513.572
Sistema Especial Agrario	811.282	4,3	1,2	9.383
Sistema Especial Hogar	410.634	2,2	–2,3	–9.555
R.E. Autónomos	3.254.663	17,1	1,6	49.985
Sistema Normal	3.067.367	16,1	1,7	51.287
Sistema Especial Trabajadores Agrarios (SETA)	187.296	1,0	–0,7	–1.302
R.E. Trabajadores del mar	62.620	0,3	1,6	1.003
R.E. Minería del carbón	1.999	0,0	–17,5	–424
Actividad económica				
Agricultura, ganadería y pesca	1.177.727	6,2	1,3	14.579
Industria	2.261.553	11,9	2,0	45.165
Construcción	1.215.849	6,4	6,5	74.704
Servicios	14.369.036	75,5	3,1	429.517
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón)[1]	**14.372.272**	**100,0**	**3,7**	**519.293**
Ingenieros y licenciados	1.542.599	10,7	5,4	78.675
Ingenieros técnicos. Peritos	1.181.406	8,2	4,8	54.181
Jefes administrativos	662.366	4,6	3,9	24.875
Ayudantes no titulados	573.821	4,0	4,7	25.988
Oficiales administrativos	1.898.917	13,2	3,0	55.746
Subalternos	701.945	4,9	3,4	23.148
Auxiliares administrativos	1.885.327	13,1	3,5	63.125
Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.491.943	17,3	4,8	114.424
Oficiales de 3.ª y especialistas	1.527.856	10,6	3,3	48.192
Trabajadores mayores de 18 años no cualificados	1.901.455	13,2	1,6	30.772
Trabajadores menores de 18 años	4.369	0,0	3,5	149
Tipo de contrato y jornada (R. General, excluido S. E. Hogar y Agrario)	**14.482.967**	**100,0**	**3,7**	**513.573**
Indefinidos	9.043.666	62,4	5,7	484.072
Jornada completa	7.054.729	48,7	5,3	354.446
Jornada parcial	1.651.248	11,4	6,8	104.832
Fijos discontinuos	337.688	2,3	7,9	24.795
Temporales	4.214.531	29,1	0,2	9.966
Jornada completa	2.618.179	18,1	1,7	43.831
Jornada parcial	1.596.352	11,0	–2,1	–33.865

CUADRO III-19. AFILIADOS EN ALTA LABORAL A LA SEGURIDAD SOCIAL, DICIEMBRE DE 2018
(continuación)

Afiliados en alta laboral	Número	Peso sobre el total (%)	Var. anual Relativa (%)	Var. anual Absoluta
Formación y prácticas	165.809	1,1	–5,8	–10.178
Otros[2]	1.058.962	7,3	2,9	29.713
Afiliados extranjeros	**1.992.849**	**10,5**	**8,4**	**154.948**
De la Unión Europea	815.194	4,3	6,5	49.848
De países no pertenecientes a la Unión Europea	1.177.655	6,2	9,8	105.101

(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 Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

de la actividad económica del sector, aunque en términos absolutos es el sector servicios el que muestra el mayor incremento, con 429.500 nuevas afiliaciones, que suponen el 76 por 100 de la afiliación total creada en el año.

Cabe llamar la atención, por su incidencia sobre la recaudación del sistema por cotizaciones sociales, sobre el avance mostrado por la afiliación en los grupos de cotización más elevados: ingeniería, licenciados e ingenieros técnicos y peritos, con tasas de variación del 5,4 y del 4,8 por 100, respectivamente, que en conjunto supondría el 24 por 100 del aumento total de la afiliación en el periodo considerado. El otro grupo donde más crece la afiliación es el de oficiales de 1.ª y 2.ª, con un 20 por 100 del incremento total de la afiliación producido entre los meses de diciembre de 2017 y 2018.

Aumenta la afiliación en los grupos de cotización más elevados

En cuanto al tipo de contrato y jornada de trabajo de las nuevas afiliaciones en alta laboral registradas en el Régimen General, se aprecia un avance significativo de las afiliaciones correspondientes a contratos indefinidos: el 5,7 por 100 frente al 0,2 por 100 de temporales, aunque las afiliaciones sujetas a contratos temporales representan el 30 por 100 del total. Por su parte, las afiliaciones con jornada de trabajo a tiempo completo se incrementan en 2018 un 4,3 por 100, y un 2,2 por 100 las correspondientes al tiempo parcial. En todo caso, cabe señalar que la importancia relativa del tiempo parcial ha aumentado notablemente en la última década, pasando de representar el 16 por 100 de la afiliación total del Régimen General en diciembre del año 2007, al 22 por 100 en diciembre de 2018.

En diciembre de 2018 el número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social se situó en prácticamente 2 millones, tras registrar un incremento interanual del 8,4 por 100, superior en más de cinco puntos porcentuales al avance medio de la afiliación total (cuadro III-19). Se trata del mayor nivel de afiliación extranjera registrado

Se recupera la afiliación extranjera

desde marzo de 2008, constatándose su recuperación tras el duro impacto sufrido durante el periodo de crisis.

Las nacionalidades con una mayor presencia de trabajadores extranjeros son Rumanía y Marruecos, con un peso conjunto del 30 por 100 de la afiliación total extranjera, seguidas de Italia, China, Ecuador y Reino Unido.

El Régimen General, en el que se concentra el 83,4 por 100 de la afiliación extranjera —con una importante participación de los sistemas especiales agrario y de hogar—, muestra un incremento interanual del 8,4 por 100, mientras que en el de autónomos, con un peso del 16 por 100, el avance es del 8,6 por 100.

Tres cuartas partes de los trabajadores extranjeros pertenecen a grupos de cotización medio-bajos, esto es: auxiliares administrativos, oficiales de 1.ª y de 2.ª, oficiales de 3.ª y especialistas, y trabajadores mayores de 18 años no cualificados. Sin embargo, cabe señalar que en la última década se observa un ligero aumento de su participación en los grupos más elevados y, especialmente, en los medios, que podría responder a los cambios en las ocupaciones en el mercado de trabajo y que, en última instancia, estaría contribuyendo a la mejora de los ingresos por cotizaciones sociales del sistema[304].

Gastos no financieros

Los gastos no financieros del sistema de la Seguridad Social aumentaron un 4,7 por 100 en 2018, frente al avance del 3,2 por 100 registrado el año anterior, aceleración que vendría explicada principalmente por el incremento del índice de revalorización anual de las pensiones y por la mejora de la cuantía de las pensiones de viudedad en determinados supuestos.

En términos nominales, los gastos no financieros alcanzaron 153.312,23 millones de euros, de los cuales, el 97,1 por 100 se correspondieron con transferencias corrientes dirigidas a las familias a través de 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 4,8 por 100 en 2018, en consonancia con la evolución del colectivo de pensionistas, de la pensión media y de la revalorización anual[305]. El mayor volumen de gasto se concentra en las pensiones de jubilación, con un avance del 5,4 por 100. Le sigue el gasto en pensiones de viudedad, que aumentan un 4,3 por 100 y el correspondiente a incapacidad permanente, con un 2,3 por 100.

En lo que respecta a la partida de subsidios y otras prestaciones, cabe destacar el avance del gasto en incapacidad temporal en un 16,2 por 100[306], en línea con la trayectoria alcista iniciada en el año 2014, que vendría explicada, entre otros factores,

304. Véase Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*
305. Para un mayor análisis de las pensiones del sistema véase capítulo III, apartado 6.4 de esta Memoria.
306. Para una mayor información sobre los procesos de incapacidad temporal iniciados en 2018, véase capítulo III, apartado 6.4 de esta Memoria.

por la recuperación del empleo tras la crisis, el envejecimiento de las plantillas, las modificaciones introducidas en el sistema de altas y bajas[307] y por la reversión de las restricciones introducidas en 2012 en el régimen de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones públicas que, entre otros aspectos, limitaban las percepciones durante los tres primeros días del proceso por contingencias comunes a un máximo del 50 por 100 de las retribuciones[308].

Por su parte, el gasto en transferencias no contributivas, que supone el 8,2 por 100 del total, se incrementó un 3 por 100 en 2018, rompiendo la tendencia de los últimos años, en los que había venido cayendo por la reducción paulatina del gasto en complementos a mínimos. Efectivamente, desde que entrara en vigor el índice de revalorización de las pensiones en 2014, las pensiones del sistema, incluidas las mínimas, se habían venido revalorizando únicamente el 0,25 por 100, dando lugar a una reducción paulatina del número de altas que no alcanzaban las cuantías mínimas y que, por tanto, requerían complementos a mínimos. Sin embargo, el incremento del 1,6 por 100 en 2018 y del 1,4 por 100 adicional en el caso de las pensiones mínimas y las no contributivas, ha llevado a que el gasto en complementos a mínimos aumente un 2,1 por 100.

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 registraron en 2018 avances del 3,7 y del 1,9 por 100, respectivamente. Por su parte, el gasto en prestaciones familiares se incrementó un 2,8 por 100, mientras que el relativo a otros subsidios y prestaciones (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 instituciones sociales sin fines de lucro y otras prestaciones e indemnizaciones), se redujo un 7,9 por 100. Finalmente, cabe destacar el aumento de los gastos de personal, del 0,8 por 100, en línea con el aumento de la remuneración de los empleados públicos, así como un avance de los gastos corrientes de bienes y servicios del 3,5 por 100.

Insuficiencia presupuestaria

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 Tesorería de la Seguridad Social a hacer uso en 2018 del préstamo otorgado por el Estado con cargo a los PGE, por valor de 13.830 millones de euros,

307. Mediante la 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; el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros 365 días de su duración, y la Orden ESS/1187/2015, de 15 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 625/2014, de 18 de julio, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y control de los procesos por incapacidad temporal en los primeros 365 días de su duración.

308. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (art. 9).

además de disponer de 3.000 millones de euros procedentes del Fondo de Reserva, el cual, a 31 de diciembre de 2018, se situaba en 5.043 millones de euros.

Por otra parte, la incorporación a mediados de 2018 en el presupuesto de gastos de las partidas correspondientes al aumento de la revalorización de las pensiones y a la subida de la base reguladora de las pensiones de viudedad, obligó a la Seguridad Social a tramitar una ampliación de crédito por valor de 1.497 millones de euros; ampliación que, sin embargo, no habría tenido impacto en el déficit del sistema en términos de contabilidad nacional, puesto que las transacciones se contabilizan mediante el criterio de devengo.

6.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

Dentro del sistema de la Seguridad Social, las prestaciones de carácter contributivo constituyen el grueso del gasto no financiero y, muy especialmente, las pensiones, estando financiadas fundamentalmente por cotizaciones sociales de trabajadores y empresas. Por su parte, las prestaciones no contributivas, entre las que destacan las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez, se destinan a quienes no han podido acceder a la esfera contributiva y carecen de recursos económicos, y su financiación se lleva a cabo a través de transferencias del Estado.

6.4.1. Pensiones contributivas en vigor y perfil de los beneficiarios en 2018

En el año 2018 el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a un total de 8,7 millones de pensionistas, mientras que el número de pensiones ascendía a 9,6 millones en media anual. Este diferencial entre pensionistas y pensiones se explica por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 de los pensionistas percibe dos o más pensiones de la Seguridad Social; es decir, son pluripensionistas del sistema[309], y un 1 por 100 tiene una pensión del sistema en concurrencia con otra pensión externa al sistema[310].

Atendiendo a las pensiones en vigor, destacan las de jubilación, con un peso del 62 por 100 sobre el total de pensiones, seguidas de las de viudedad, con el 24,5 por 100, y las de incapacidad permanente, con el 9,9 por 100. Las pensiones de orfandad, por su parte, suponen el 3,5 por 100 del total, representando las pensiones en favor de familiares el 0,4 por 100 restante.

Por regímenes de afiliación, en la actualidad el 72 por 100 de las pensiones en vigor se encuadra en el Régimen General y el 20 por 100 en el de autónomos, lo que refleja la práctica dualidad de regímenes, consecuencia de las diferentes modificaciones legales introducidas en los últimos años en los regímenes agrario y de

309. Titulares de más de una pensión dentro del Sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con pensiones gestionadas por una entidad ajena al sistema.
310. 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.

empleados de hogar[311], en cumplimiento de la cuarta recomendación del Pacto de Toledo (financiación, simplificación e integración de regímenes especiales), cuyo objetivo es la consecución de dos grandes regímenes en los que queden encuadrados, por un lado, los trabajadores por cuenta ajena y, por otro, los trabajadores por cuenta propia.

La evolución del número total de pensiones viene determinada fundamentalmente por el comportamiento de las pensiones de jubilación, las cuales muestran tasas de crecimiento generalmente superiores al resto de las prestaciones del sistema, en consonancia con el proceso de envejecimiento de la población española y debido a la paulatina incorporación de la mujer al mercado laboral. En 2018 registraron una tasa de variación anual del 1,8 por 100, únicamente superada por el avance de pensiones en favor de familiares, del 2,4 por 100, aunque partiendo estas últimas de niveles muy reducidos, como ya se ha visto. Por su parte, las pensiones de viudedad se mantuvieron constantes, mientras que las de incapacidad permanente aumentaron el 0,5 por 100. En conjunto, las pensiones del sistema se incrementaron, por cuarto año consecutivo, a un ritmo del 1,1 por 100, por debajo de la media de la última década, cifrada en el 1,4 por 100.

Las pensiones de jubilación determinan la evolución anual de las pensiones

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 cien personas mayores de 65 años, hay más de 85 pensiones contributivas, especialmente de jubilación y viudedad. Algo más del 6 por 100 de la población entre 15 y 64 años percibe una pensión, principalmente de incapacidad permanente o viudedad, y un 0,7 por 100 de los menores de 15 años es beneficiaria de una pensión de orfandad.

El 52 por 100 de las pensiones en vigor tienen como beneficiaria a una mujer, correspondiéndose prácticamente en su totalidad con pensiones de jubilación y viudedad, en porcentajes muy similares. En el caso de los varones, cerca del 80 por 100 son pensiones de jubilación, y un 13 por 100, de incapacidad permanente. Por regímenes, las mujeres son mayoría en las pensiones del SOVI, donde representan el 90 por 100 del total y en el régimen de autónomos, con el 53,3 por 100. Además, dentro del Régimen General, suponen el 92 por 100 del sistema especial de empleados de hogar y el 58 por 100 del agrario por cuenta ajena.

311. 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-20. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE, RÉGIMEN Y SEXO, EN 2018
(En número de pensiones, euros y porcentaje)

Clase de pensión

	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 (%)**
Incapacidad permanente	951.838	9,9	0,5	342.006	35,9	6,9	1,6	609.821	64,1	13,1	–0,1
Jubilación	5.929.471	61,6	1,8	2.250.809	38,0	45,4	3,1	3.678.593	62,0	78,9	1,0
Viudedad	2.359.931	24,5	0,0	2.177.248	92,3	43,9	–0,1	182.653	7,7	3,9	1,5
Orfandad	339.589	3,5	–0,2	161.328	47,5	3,3	–0,5	178.206	52,5	3,8	0,0
Favor familiar	41.690	0,4	2,4	29.194	70,0	0,6	0,6	12.496	30,0	0,3	6,8
Total	**9.622.519**	**100,0**	**1,1**	**4.960.585**	**51,6**	**100,0**	**1,4**	**4.661.768**	**48,4**	**100,0**	**0,8**
Pensión media	**Euros**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**
Incapacidad permanente	946,19	100,2	1,1	843,18	89,1	113,9	1,9	1.003,97	106,1	86,4	0,8
Jubilación	1.090,70	115,5	2,6	811,46	74,4	109,6	3,9	1.261,56	115,7	108,5	2,3
Viudedad	664,44	70,3	2,8	678,88	102,2	91,7	2,9	492,30	74,1	42,4	1,4
Orfandad	387,39	41,0	2,1	386,92	99,9	52,3	2,0	387,84	100,1	33,4	2,2
Favor familiar	548,62	58,1	2,5	561,66	102,4	75,9	2,5	518,15	94,4	44,6	2,9
Total	**944,69**	**100,0**	**2,6**	**740,18**	**78,4**	**100,0**	**3,5**	**1.162,33**	**123,0**	**100,0**	**2,2**

CUADRO III-20. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE, RÉGIMEN Y SEXO, EN 2018 *(continuación)*

(En número de pensiones, euros y porcentaje)

Régimen

	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 (%)**
General	6.918.030	71,9	1,7	3.460.756	50,0	69,8	2,5	3.457.179	50,0	74,2	1,0
Autónomos	1.957.451	20,3	0,5	1.042.414	53,3	21,0	0,0	914.993	46,7	19,6	1,1
Trabajadores del mar	126.436	1,3	–1,1	53.365	42,2	1,1	–0,9	73.069	57,8	1,6	–1,3
Minería del carbón	65.018	0,7	–0,9	24.247	37,3	0,5	–1,3	40.769	62,7	0,9	–0,6
Accidentes de trabajo	205.261	2,1	–0,2	79.796	38,9	1,6	–0,5	125.456	61,1	2,7	–0,1
Enfermedades profesionales	36.445	0,4	–2,1	17.525	48,1	0,4	–2,0	18.920	51,9	0,4	–2,1
SOVI	313.877	3,3	–5,3	282.484	90,0	5,7	–4,8	31.383	10,0	0,7	–9,0
Total	**9.622.519**	**100,0**	**1,1**	**4.960.585**	**51,6**	**100,0**	**1,4**	**4.661.768**	**48,4**	**100,0**	**0,8**
Pensión media	**Euros**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**	**Euros**	**% sobre ambos sexos**	**Estructura (%)**	**Var. anual (%)**
General	1.042,05	110,3	2,4	821,92	78,9	111,0	3,3	1.262,42	121,1	108,6	2,1
Autónomos	654,72	69,3	2,5	554,79	84,7	75,0	2,4	768,57	117,4	66,1	2,4
Trabajadores del mar	977,16	103,4	2,2	653,68	66,9	88,3	2,9	1.213,42	124,2	104,4	2,0
Minería del carbón	1.642,37	173,9	2,9	918,72	55,9	124,1	4,6	2.072,81	126,2	178,3	2,3
Accidentes de trabajo	995,38	105,4	2,2	829,53	83,3	112,1	2,7	1.100,90	110,6	94,7	2,0
Enfermedades profesionales	1.216,03	128,7	1,7	976,08	80,3	131,9	3,5	1.438,28	118,3	123,7	0,7
SOVI	385,06	40,8	1,0	384,04	99,7	51,9	1,0	394,17	102,4	33,9	1,4
Total	**944,69**	**100,0**	**2,6**	**740,18**	**78,4**	**100,0**	**3,5**	**1.162,33**	**123,0**	**100,0**	**2,2**

Nota: media anual.
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, ESTADISS: estadísticas de pensiones.

Diferencias notables en la cuantía de la pensión por clase y régimen...

La pensión media del sistema se situó en 2018 en 944,7 euros mensuales, estableciéndose la cuantía mínima de pensión, fijada por los Presupuestos Generales del Estado, en 810,60 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, y en 2.615 euros la pensión máxima.

Atendiendo al tipo de pensión y del régimen del que procedan, las diferencias en la cuantía son notables (cuadro III-20). Las pensiones más altas se dan en jubilación, con una media mensual de 1.090,7 euros, seguidas de las de incapacidad permanente, con 946,2 euros. En el caso de las pensiones de viudedad, la pensión media se sitúa en 664,4 euros; en 548,6 euros en las pensiones a favor de familiares y en 387,4 euros en las de orfandad.

Por regímenes, la más elevada se corresponde con el Régimen Especial de Minería del Carbón, con 1.642,4 euros mensuales, seguida de la correspondiente a enfermedades profesionales, con 1.216 euros, y la del Régimen General, con 1.042,1 euros. El RETA, por su parte, registra la cuantía más baja del sistema, tras el SOVI, con 654,7 y 385,1 euros mensuales, respectivamente.

La pensión media del sistema aumentó un 2,6 por 100 en 2018, lo que supone el mayor incremento desde el año 2013, y vendría explicado fundamentalmente por el aumento del porcentaje de revalorización de las pensiones. Así, desde que en 2014 entrara en vigor la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, las pensiones en su conjunto habían venido revalorizándose a un ritmo anual del 0,25 por 100. Sin embargo, en 2018, de manera extraordinaria, se revalorizaron el 1,6 por 100, y un 3 por 100 las pensiones mínimas y las no contributivas.

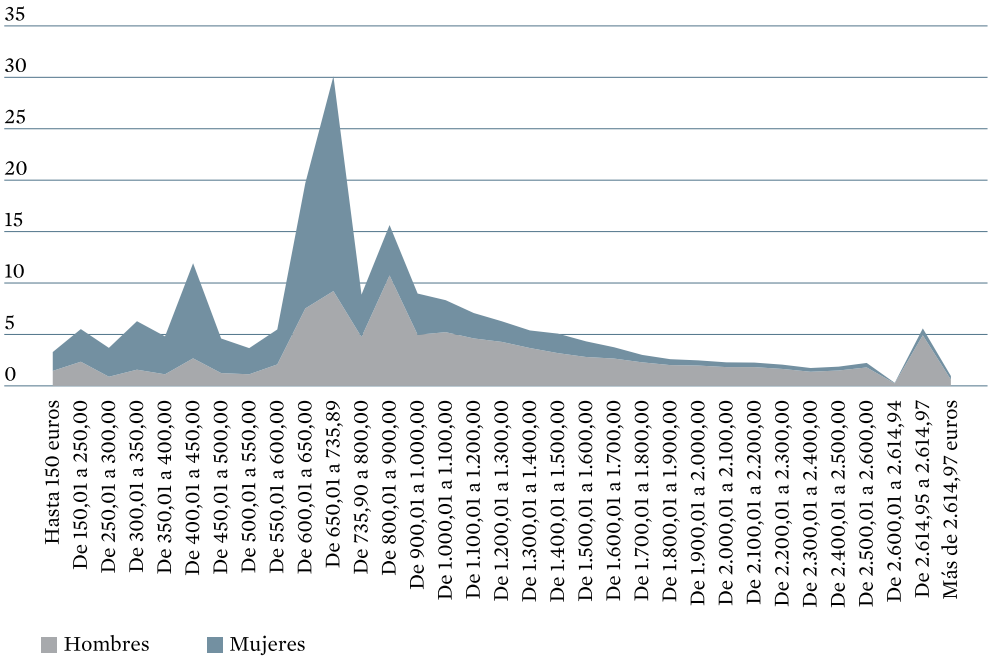
En todo caso, cabe señalar que la mitad de las pensiones en vigor se corresponde con una cuantía inferior 735,9 euros mensuales; porcentaje que se incrementa hasta el 68 por 100 en el caso de las mujeres, frente al 31 por 100 entre los varones. Por su parte, un tercio de las pensiones supera los 1.000 euros: algo más del 48 por 100 de las pensiones de titularidad masculina y menos del 20 por 100 de aquellas correspondientes a mujeres.

En 2018, frente a una pensión media de los varones de 1.162,3 euros mensuales, la correspondiente a las mujeres se situaba en 740,18 euros, con diferencias especialmente elevadas en el caso de las pensiones de jubilación, como se verá más adelante, y en incapacidad permanente. Sin embargo, la cuantía percibida por las mujeres supera a la de los hombres en las pensiones más bajas, como las de viudedad y en favor de familiares.

... y especialmente en las pensiones de hombres y mujeres

Se observan, por tanto, importantes diferencias por sexo que tienen que ver en gran medida con la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y los rasgos diferenciales en los empleos que ocupan, así como por el hecho de que las mujeres se encuentren sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas

GRÁFICO III-73. PENSIONES POR TRAMO DE CUANTÍA Y SEXO EN 2018
(En porcentaje sobre el total de pensiones)



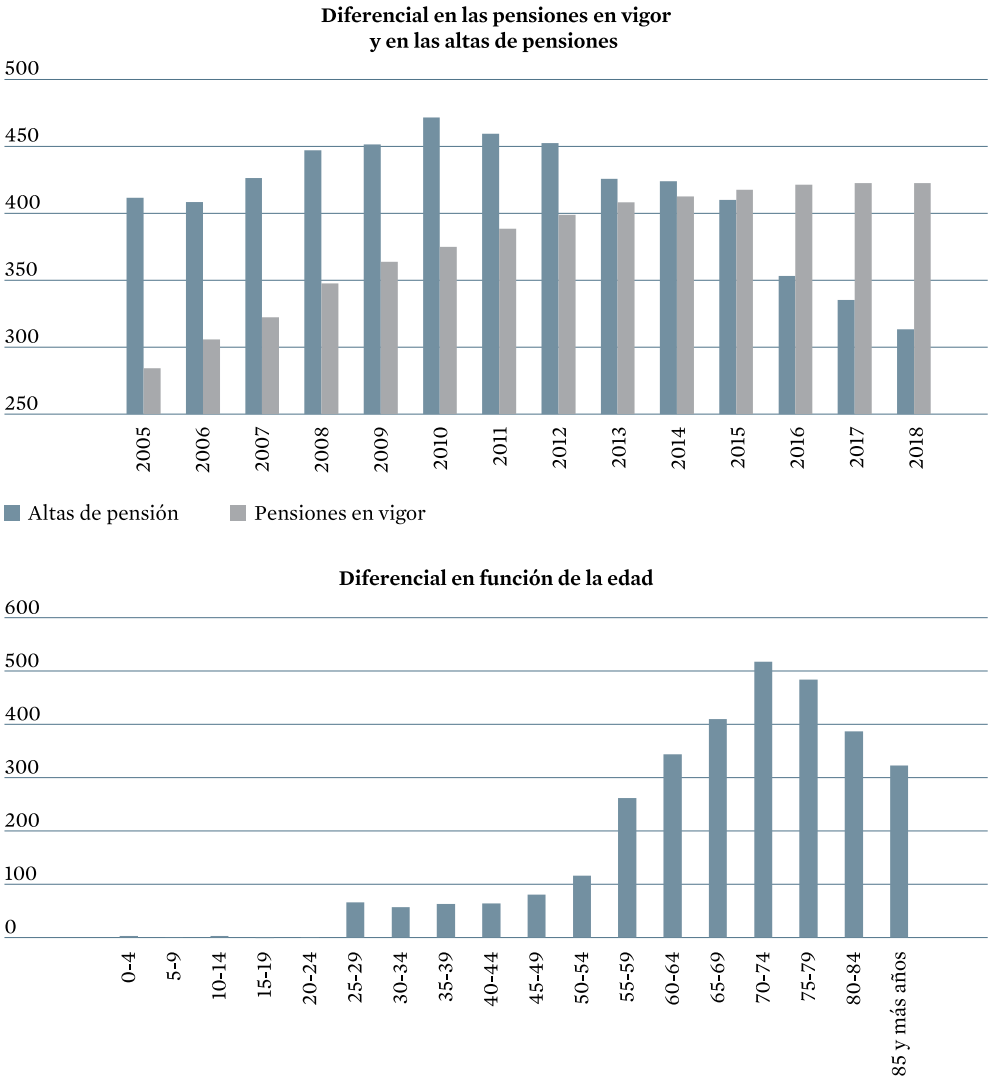
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

y, por tanto, de perceptores de complementos a mínimos, de pensiones asistenciales y de pensiones no contributivas. Todo ello, además, está estrechamente relacionado con la edad del beneficiario (gráfico III-74), observándose un aumento de las diferencias a medida que aumenta la edad y muy especialmente entre las cohortes de 50-55 años y 70-74, donde prevalece la pensión de jubilación, reduciéndose a partir de entonces, a medida que aumenta la proporción de pensiones de viudedad, donde las cuantías percibidas por las mujeres superan a las de los varones, como se acaba de señalar.

Sin embargo, al considerar las altas de pensiones, se observa una reducción paulatina en el diferencial entre las cuantías percibidas por hombres y mujeres, como se verá más adelante, que responde principalmente a los cambios acontecidos en la participación laboral de las mujeres que entran a la jubilación. En cualquier caso, el hecho de que dicho diferencial se mantenga e, incluso, continúe aumentando para el conjunto de pensiones en vigor, pone de relieve la necesidad de establecer mecanismos que atenúen estas diferencias. En este sentido, cabe recordar el complemento por maternidad para pensiones contributivas que entró en vigor en el año 2016[312], cuyo objetivo

312. 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.

GRÁFICO III-74. DIFERENCIAL ENTRE LAS CUANTÍAS PERCIBIDAS POR LOS HOMBRES RESPECTO DE LAS MUJERES



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

es contribuir a la reducción de las diferencias por sexo, a través de un incremento de la pensión media de las nuevas altas de las mujeres. En 2018 (a 30 de septiembre) 452.132 mujeres percibían este complemento, de las cuales el 50 por 100 se correspondía con pensiones de viudedad, el 41 por 100 con jubilación y el 7 por 100 restante con incapacidad permanente.

Por otra parte, cabe recordar la existencia de otras medidas en el sistema encaminadas a reducir la brecha de género en pensiones, como el reconocimiento como

periodo cotizado a todos los efectos, salvo para el cumplimiento del periodo mínimo exigido, de aquel en que se haya interrumpido la actividad laboral por el nacimiento de un hijo o por adopción o acogimiento permanente de un menor[313]. Sin embargo, se desconocen los efectos de estas medidas en la reducción de la brecha de género, ante la falta de información disponible al respecto.

Notables diferencias por comunidades autónomas

La distribución de las pensiones contributivas en vigor por comunidades autónomas viene determinada fundamentalmente por la especialización productiva regional y la participación laboral existente en cada territorio, así como por factores demográficos como el tamaño poblacional y la estructura por edades.

El 56 por 100 de las pensiones se concentran en Cataluña, Andalucía, Madrid y la Comunidad Valenciana, en tanto que dichas comunidades autónomas aglutinan el mayor volumen de población de todo el territorio. En este sentido, si se tiene en cuenta el tamaño poblacional, se observa cómo son Asturias, Galicia, Castilla y León y País Vasco las regiones que muestran un mayor número de pensiones por cada 100 habitantes, entre el 25 y el 29 por 100, aproximadamente, lo que se explica en gran medida por su elevado índice de envejecimiento (gráfico III-75).

Por su parte, las cuantías más elevadas se observan en País Vasco, Asturias, Madrid, Navarra, Aragón y Cataluña, con más de 1.000 euros mensuales para el conjunto de pensiones en vigor (1.195 en el caso de País Vasco), mientras que los niveles más bajos se sitúan en Extremadura y Galicia, con alrededor de 800 euros. Parte importante de estas diferencias territoriales tiene que ver con las distintas estructuras productivas regionales, las cuales, en última instancia, determinan los niveles salariales y la participación laboral en cada territorio.

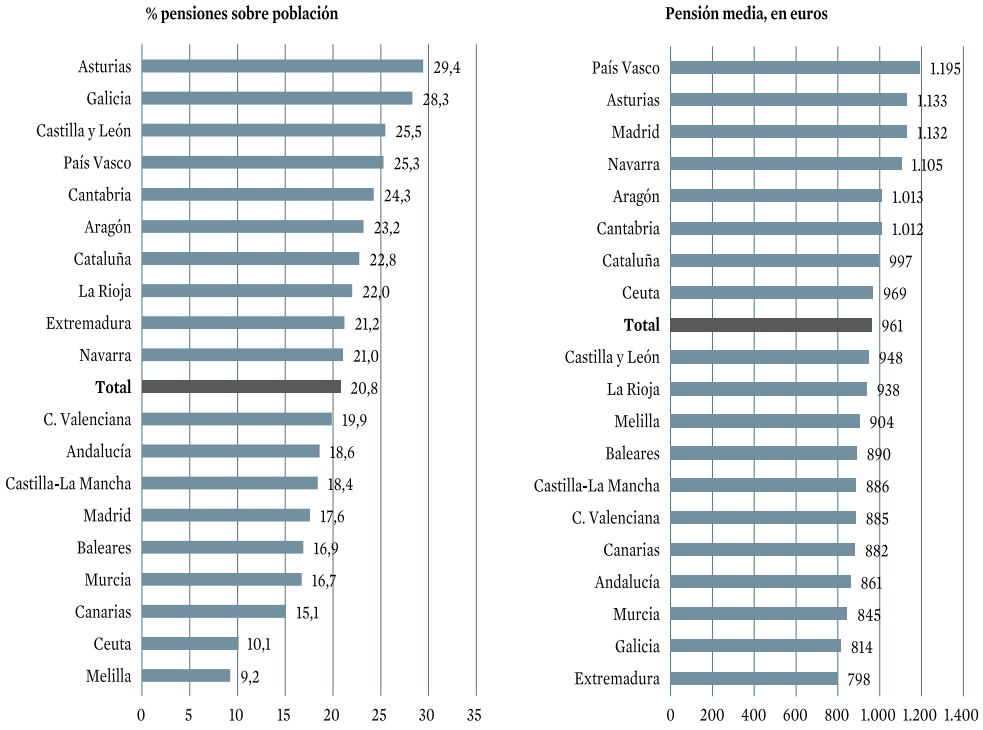
Las pensiones de jubilación

La adversa situación financiera que atraviesa el sistema de la Seguridad Social como consecuencia de la última crisis económica, unido al proceso de envejecimiento demográfico, y al hecho de que en los próximos años accederá a la jubilación la generación del *baby boom*[314], fueron los principales argumentos que llevaron a las reformas del sistema de pensiones de 2011[315] y 2013[316].

A pesar de no haber culminado la aplicación completa de ambas reformas, sus efectos se están haciendo patentes desde hace algunos años, a la vista de la desaceleración

313. Artículo 236 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.
314. La generación nacida entre los años 1960 y 1975, que accederá en la jubilación entre 2025 y 2042.
315. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.
316. 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.

GRÁFICO III-75. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2018



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social e INE.

que muestran las altas de jubilación y la caída de la pensión inicial. En este sentido, la AIReF presentó un documento de trabajo en 2018 sobre el impacto de la reforma del sistema de pensiones de 2011 sobre los nuevos pensionistas[317] para el periodo 2013-2015, en el que constataba, en primer lugar, el descenso de la pensión de entrada a la jubilación como consecuencia de la reforma, señalando, además, que dicho efecto irá aumentando a medida que progrese el periodo transitorio y en función de la edad de los nuevos jubilados, siendo más intenso en los que acceden a la jubilación en edades más tempranas. En segundo lugar, respecto de las altas de jubilación, del documento se desprende un comportamiento diferente entre hombres y mujeres, de modo que, mientras que los hombres prácticamente no estarían modificando su comportamiento, en el caso de las mujeres la reforma sí estaría produciendo el efecto de retrasar de manera marginal la edad de jubilación, debido a la menor proporción de mujeres que de hombres con carreras laborales completas y que, por tanto, no alcanzan los años de cotización requeridos y deben esperar hasta la edad legal establecida para poder jubilarse.

317. AIReF, disposición transitoria/2018/04, evaluación de impacto de la reforma del sistema de pensiones de 2011 en los nuevos pensionistas: periodo 2013-2015.

En tercer lugar, el documento señala que la reforma habría modificado el comportamiento de las personas, reduciendo los incentivos a que los individuos retrasen su jubilación.

Posteriormente, la AIReF publicaría otro documento a principios de 2019[318] en el que estimaba necesario profundizar en las reformas paramétricas del sistema, como vía para mejorar su sostenibilidad, minimizando su impacto en la suficiencia. En concreto, propone la profundización en la reforma paramétrica iniciada en 2011, modificando los requisitos de acceso a la pensión anticipada y ordinaria para fomentar el aumento de la edad efectiva de jubilación y aumentando la carrera de cómputo de la pensión más allá de los 25 años.

Tal y como se ha señalado, las pensiones de jubilación constituyen el grueso del sistema contributivo de la Seguridad Social, representando en 2018 el 61,6 por 100 del total de pensiones en vigor, con cerca de 6 millones de pensiones (cuadro III-20) y una cuantía media mensual de 1.090,7 euros. El 71 por 100 procede del Régimen General, donde la pensión media alcanza los 1.235,05 euros mensuales, mientras que un 22 por 100 se corresponde con el Régimen de Autónomos, con 728,24 euros al mes, siendo muy reducida la participación del resto de regímenes especiales.

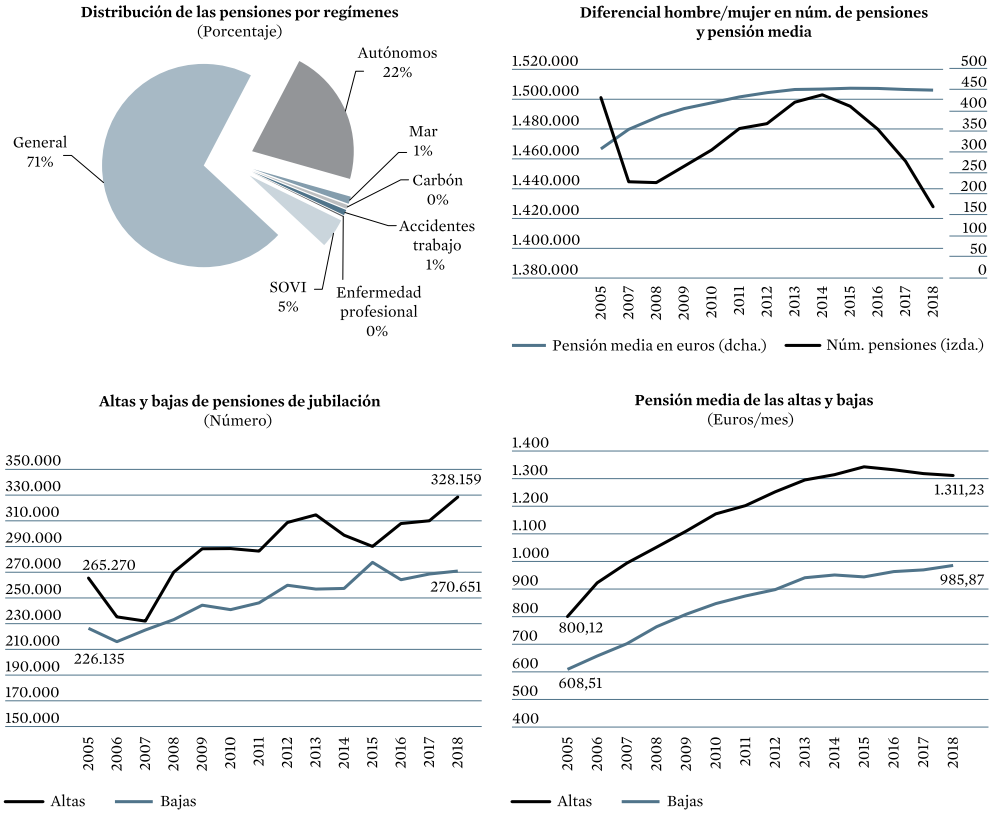
Evolución reciente de las pensiones de jubilación

Cabe llamar la atención sobre la pensión de jubilación del RETA, la más baja del sistema, únicamente por delante del SOVI, y en la que un 71 por 100 no alcanza el SMI, frente al 44 por 100 del Régimen General. Estas importantes diferencias entre ambos regímenes se explican fundamentalmente por tres razones. En primer lugar, porque la base media de cotización en el RETA es alrededor de un 40 por 100 inferior a la media del general, en tanto que aproximadamente dos terceras partes de los trabajadores autónomos cotizan a lo largo de su vida laboral por la base mínima[319]. En segundo lugar, porque también es menor el número de años cotizados en el RETA cuando se alcanza la edad de jubilación: solo el 45 por 100 alcanza los 35 o más años cotizados, frente al 68 por 100 de trabajadores del Régimen General. Y, en tercer lugar, porque, como consecuencia de los dos factores anteriores, hay un mayor número de pensiones de jubilación en el RETA que no alcanzan la cuantía mínima y que, por tanto, percibe complementos a mínimo, el 35 por 100 frente al 21 por 100 del Régimen General.

En las pensiones de jubilación se aprecian importantes diferencias por sexo, tanto en número como en cuantía, lo que tiene que ver principalmente con el hecho de que, en términos generales, las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios que los hombres, entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más

318. AIReF, *Opinión 1/19 sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social.*
319. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Informe sobre el desarrollo del Pacto de Toledo, 2011-2015.*

GRÁFICO III-76. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *eSTADISS: estadísticas de pensiones*.

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[320]. Ello explica, por un lado, que exista un diferencial de 1,4 millones de pensiones de jubilación entre hombres y mujeres (2,3 millones de titularidad femenina y 3,7 millones masculinas); diferencial que, no obstante, se estaría reduciendo paulatinamente, como consecuencia de un mayor avance de las pensiones femeninas, reflejo de su paulatina incorporación al mercado laboral.

Por otro lado, mientras que la pensión de jubilación percibida por las mujeres se sitúa de media en 811,5 euros mensuales, la de los varones asciende hasta los 1.216,6 euros, situándose el diferencial, en consecuencia, en 405,1 euros. En este caso, también se estarían estrechando las diferencias por sexo, aunque a menor ritmo que el número de pensiones.

320. Tercer Informe CES 1/2011, *La situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*.

Importante aumento de las altas de jubilación, aunque con caída de la pensión inicial

Las altas de jubilación han mostrado en los últimos años una evolución dispar, relacionada 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. Así, durante los años 2014 y 2015 se producen importantes caídas de las altas de jubilación, tras la entrada en vigor en 2013 tanto del grueso de la Ley 27/2011 como del Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. Posteriormente las altas se incrementan, registrando en 2018 un importante avance, del 6 por 100, que podría venir explicado en cierta medida por la expectativa de la entrada en vigor en 2019 del factor de sostenibilidad de las pensiones que, en el contexto del aumento de la esperanza de vida, habría supuesto un recorte en la pensión inicial de los nuevos jubilados. Sin embargo, tal y como se ha señalado, en 2018 se decidió posponer la entrada en vigor del factor de sostenibilidad hasta el año 2023.

Respecto a la cuantía de las altas y bajas de jubilación, cabe recordar que con anterioridad al estallido de la última crisis económica, el diferencial entre la pensión media de las altas y la de las bajas se incrementaba año tras año, como reflejo 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 modificaciones introducidas por la Ley 27/2011 y la Ley 23/2013 y 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, se estarían ya viendo reflejadas en la cuantía de las altas de pensiones de jubilación, con caídas desde el año 2016 (–0,5 por 100 en 2018).

La edad de entrada a la jubilación todavía no alcanza los 65 años

Debido a las diferentes modalidades de jubilación que contempla el sistema, la edad real de jubilación —determinada en función de los trabajadores que se jubilan a la edad legal, la de aquellos que retrasan su jubilación y la de quienes se jubilan anticipadamente— se sitúa en torno a los 64 años, siendo, por tanto, inferior a la edad legal vigente, que en 2018 era de 65 años y seis meses o 65 años para un periodo cotizado de 36 años y seis meses o más.

Las altas de jubilación no anticipada, que representan el 56,6 por 100 de las altas totales, se incrementaron un 6,2 por 100 en 2018, mostrando la jubilación ordinaria un avance del 5,7 por 100 y un 12 por 100 la demorada (cuadro III-21). Por su parte,

CUADRO III-21. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2014-2018

	2014		2015		2016		2017		2018		
Modalidad	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Núm.**	**Peso %**	**Var. 18/17**
Jubilación anticipada	**122.772**	**41,3**	**127.038**	**44,0**	**136.941**	**44,6**	**134.329**	**43,5**	**142.114**	**43,4**	**5,8**
Con coeficiente reductor	88.172	29,7	90.526	31,3	95.567	31,1	90.874	29,4	92.820	28,3	2,1
Voluntaria	28.649	9,6	34.808	12,0	41.813	13,6	42.714	13,8	46.082	14,1	7,9
No voluntaria	59.523	20,0	55.718	19,3	53.754	17,5	48.160	15,6	46.738	14,3	–3,0
Sin coeficiente reductor	7.399	2,5	7.032	2,4	7.755	2,5	7.498	2,4	7.857	2,4	4,8
Parcial	23.804	8,0	25.354	8,8	28.987	9,4	30.521	9,9	35.363	10,8	15,9
Especial a los 64 años	3.397	1,1	4.126	1,4	4.632	1,5	5.436	1,8	6.074	1,9	11,7
Jubilación no anticipada	**174.559**	**58,7**	**161.853**	**56,0**	**169.949**	**55,4**	**174.828**	**56,5**	**185.602**	**56,6**	**6,2**
Parcial	138	0,0	123	0,0	99	0,0	110	0,04	150	0,0	36,4
Demorada	14.877	5,0	13.561	4,7	13.522	4,4	13.218	4,3	14.806	4,5	12,0
Ordinaria	159.544	53,7	148.169	51,3	156.328	50,9	161.500	52,2	170.646	52,1	5,7
Total	**297.331**	**100,0**	**288.891**	**100,0**	**306.890**	**100,0**	**309.157**	**100,0**	**327.716**	**100,0**	**6,0**

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

la jubilación anticipada registró un aumento del 5,8 por 100, destacando el avance en un 16 por 100 de la jubilación parcial, así como de la jubilación anticipada voluntaria con coeficiente reductor, que aumentó un 8 por 100, frente a una reducción de la no voluntaria del 3 por 100.

En lo que respecta a las altas de jubilación por número de años cotizados, en 2018 un 69,6 por 100 procedía de una trayectoria laboral de 35 o más años cotizados, dando lugar, por tanto, a la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora (cuadro III-22). El mayor porcentaje se observa en el régimen especial del carbón, donde un 98 por 100 de las altas proceden de vidas laborales de 35 o más años cotizados, mientras que el más bajo se corresponde con el de autónomos, con el 63,7 por 100. En lo que respecta a las pensiones en vigor a principios de 2019, el 63 por 100 procede de una carrera laboral completa, y únicamente un 3 por 100 se corresponde con el mínimo exigido de 15 años cotizados.

Pensiones de jubilación por años cotizados

Las pensiones de viudedad

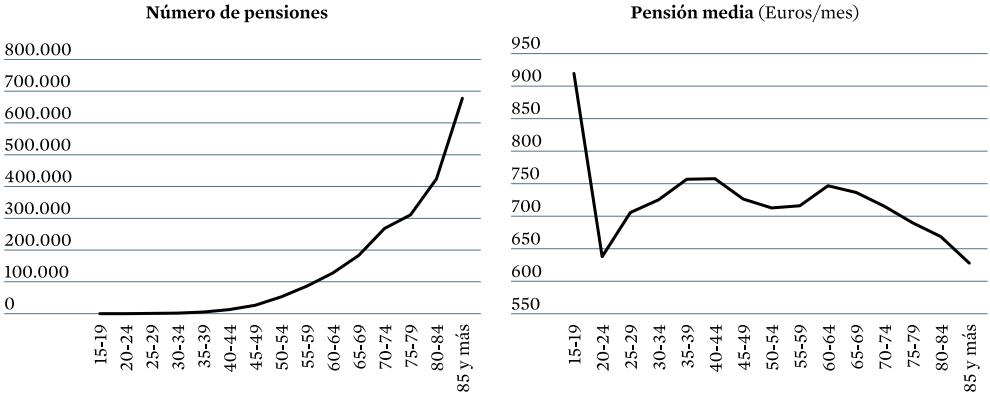
Las pensiones contributivas de viudedad tienen como objetivo amortiguar la disminución de la renta del hogar producida tras la muerte de uno de los cónyuges o pareja de hecho, siendo las mujeres las principales perceptoras, tanto por las diferencias en la participación laboral de hombres y mujeres y el consiguiente acceso a las pensiones de jubilación o incapacidad permanente, como por su mayor longevidad.

CUADRO III-22. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR REGÍMENES Y AÑOS COTIZADOS
(En porcentaje sobre el total)

		Regímenes			
Años cotizados	**Total**	**General**	**Autónomos**	**Mar**	**Carbón**
Altas de pensiones de jubilación (2018)					
≤ 15	1,4	1,4	1,2	0,5	0,0
Más de 15-20	6,3	5,7	9,0	3,5	0,1
Más de 20-25	5,8	5,3	8,1	5,2	0,3
Más de 25-30	7,7	7,5	9,0	6,6	0,5
Más de 30-34	9,3	9,5	9,0	7,3	1,0
≥ 35	69,6	70,7	63,7	76,9	98,1
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Pensiones de jubilación en vigor (a 31 de enero de 2019)					
≤ 15	3,13	2,26	6,19	1,99	0,75
Más de 15-20	8,57	6,98	14,47	3,78	0,16
Más de 20-25	7,51	6,48	11,34	4,60	0,51
Más de 25-30	8,31	7,37	11,68	8,54	1,19
Más de 30-34	8,61	8,18	9,97	13,65	2,03
Más de 34 y menos de 35	0,92	0,95	0,88	0,47	0,03
≥ 35	62,97	67,78	45,47	66,97	95,33
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

GRÁFICO III-77. PENSIONES DE VIUDEDAD DE TITULARIDAD FEMENINA, POR EDAD, EN 2018



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

Así, en 2018 el 92,3 por 100 de las pensiones de viudedad eran de titularidad femenina, 2,2 millones de pensiones, de las cuales el 77 por 100 se correspondía con mujeres mayores de 70 años y un 50 por 100 superaban los 80 años (gráfico III-77). La pensión

media se situaba en 664,4 euros mensuales, siendo en este caso superior la cuantía percibida por las mujeres: 678,9 euros mensuales frente a 492,3 euros los hombres, debido 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.

Se constata 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 disminuye, 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.

Si bien es cierto que la pensión de viudedad es compatible con cualquier renta del trabajo y/o con una pensión de jubilación o incapacidad permanente, cabe señalar que el porcentaje de aquellas de titularidad femenina que concurren con otras pensiones (del sistema o ajenas al mismo) no alcanza el 10 por 100 (el 8,5 por 100 en 2017). El motivo de ello es la elevada concentración de pensiones de viudedad entre mujeres de edades avanzadas, las cuales, en su mayoría, no se incorporaron al mercado laboral, y las que lo hicieron no reunieron las condiciones necesarias para acceder, en el ámbito contributivo, a una pensión sustitutiva de rentas del trabajo, como la jubilación o la incapacidad permanente.

Por otra parte, cabe señalar que el 32 por 100 de las pensiones de viudedad de titularidad femenina 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[321].

Por tanto, si bien es cierto que en la actualidad coexisten situaciones y generaciones de mujeres perceptoras de pensiones de viudedad 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 esta prestación, en cuyo caso estaría cumpliendo un importante papel en la atenuación de riesgo de pobreza.

Las últimas reformas introducidas en la pensión de viudedad han ido dirigidas a diversificar los tratamientos y otorgar en cada caso la renta necesaria para afrontar esta contingencia. La más reciente, de 2018[322] y con entrada en vigor el 1 de enero de 2019 —que da cumplimiento a la disposición adicional trigésima de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social—, consiste en el incremento del porcentaje aplicable a

321. 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.
322. Real Decreto-ley 28/2018, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.

la base reguladora de la prestación de viudedad del 56 al 60 por 100, para aquellas personas de 65 o más años de edad, que no tengan salarios procedentes del trabajo, ni perciban otra pensión pública, ni otras rentas que superen los 7.569 euros anuales.

Importe de la nómina de las pensiones en vigor

La nómina mensual de las pensiones en vigor ascendió en diciembre de 2018 a algo más de 9.300 millones de euros, de los cuales el 76 por 100 se correspondió con el importe de la pensión inicial, el 18 por 100 con las revalorizaciones de las pensiones en vigor y algo más del 5 por 100 con los complementos para la garantía de mínimos (cuadro III-23). En términos de evolución, la nómina se incrementó un 4,9 por 100, el mayor avance desde el año 2010, que se explica principalmente por el incremento del importe relativo a la pensión inicial, que aumenta un 5,5 por 100, en coherencia con la evolución del número de altas de pensionistas y de la pensión inicial. Además, la partida de revalorizaciones, que venía cayendo en los últimos años, se incrementa un 3,3 por 100 en 2018, tras quedar suspendida la aplicación del índice de revalorización de las pensiones.

El 71,3 por 100 del importe de la nómina de pensiones corresponde a la pensión de jubilación. Le siguen las de viudedad con el 17,3 por 100 y las de incapacidad permanente con el 9,8 por 100, representando el 1,7 por 100 restante las pensiones en favor de familiares y las de orfandad.

En todas las 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, donde supera el 80 por 100 del total. En las pensiones de viudedad y orfandad, la pensión inicial supone algo más del 50 por 100, adquiriendo una relevancia significativa el importe correspondiente a las revalorizaciones acumuladas 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, el importe de la nómina de pensiones correspondiente a la pensión inicial supone la mayor partida de gasto, con un nivel nominal que en diciembre de 2018 alcanzaba los 7.000 millones de euros, tras incrementarse un 5,5 por 100 respecto al mismo mes del año anterior, en base al efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas (gráfico III-78).

Respecto a la renovación del colectivo de pensionistas, en el año 2018 el número de altas se incrementó un 0,6 por 100, frente a un aumento de las bajas del 1,8 por 100, lo que hizo que aumentara el diferencial entre altas y bajas, con el consiguiente impacto expansivo sobre el gasto del sistema. Por su parte, el diferencial entre la

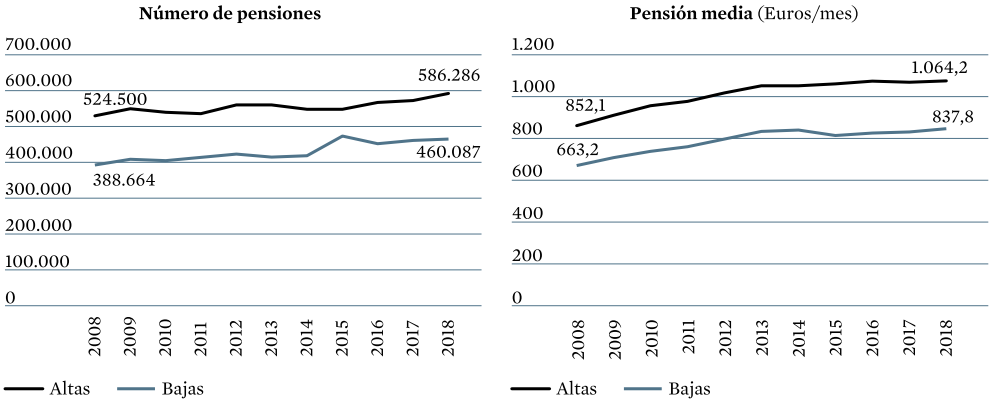
CUADRO III-23. IMPORTE DE LAS PENSIONES EN VIGOR POR CONCEPTOS Y CLASES, EN 2018

Conceptos	Euros	Estructura (%)	Var. 18/17 (%)
Total			
Pensión inicial	7.057.690.423,40	75,7	5,5
Revalorizaciones	1.697.836.811,21	18,2	3,3
Complementos mínimos	498.954.072,13	5,4	0,6
Otros complementos	63.454.629,36	0,7	24,2
Total	**9.317.935.936,10**	**100,0**	**4,9**
Jubilación			
Pensión inicial	5.333.288.289,13	80,3	5,9
Revalorizaciones	984.084.886,50	14,8	2,6
Complementos mínimos	288.287.067,40	4,3	4,0
Otros complementos	33.453.747,83	0,5	16,2
Total	**6.639.113.990,86**	**100,0**	**5,4**
Viudedad			
Pensión inicial	863.123.663,05	53,6	7,0
Revalorizaciones	562.205.921,20	34,9	4,4
Complementos mínimos	169.990.627,38	10,6	–5,7
Otros complementos	15.485.575,31	1,0	53,2
Total	**1.610.805.786,94**	**100,0**	**4,9**
Incapacidad permanente			
Pensión inicial	780.826.894,81	85,7	1,7
Revalorizaciones	99.482.285,10	10,9	2,6
Complementos mínimos	18.721.652,33	2,1	7,7
Otros complementos	12.220.574,09	1,3	23,5
Total	**911.251.406,33**	**100,0**	**2,2**
Orfandad			
Pensión inicial	71.681.573,38	53,8	2,6
Revalorizaciones	39.532.086,66	29,7	3,4
Complementos mínimos	19.661.859,86	14,8	4,6
Otros complementos	2.278.956,57	1,7	0,6
Total	**133.154.476,47**	**100,0**	**3,1**
Favor familiar			
Pensión inicial	8.770.003,03	37,1	7,9
Revalorizaciones	12.531.631,75	53,1	5,3
Complementos mínimos	2.292.865,16	9,7	6,1
Otros complementos	15.775,56	0,1	–2,3
Total	**23.610.275,50**	**100,0**	**6,3**

Nota: nómina del mes de diciembre.
Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

cuantía inicial de las altas y la de las bajas se redujo en 2018, como consecuencia de un avance de la cuantía de las bajas del 15 por 100 frente a un aumento de la de las altas de únicamente el 0,8 por 100.

GRÁFICO III-78. ALTAS Y BAJAS DE LAS PENSIONES DEL SISTEMA, 2008-2018

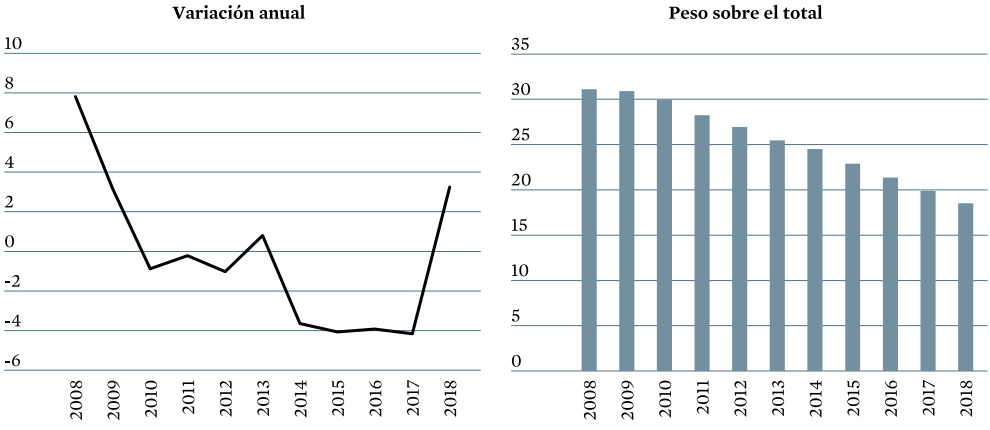


Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

Aumenta el gasto relativo a la revalorización de las pensiones

El importe de la nómina de pensiones correspondiente a las revalorizaciones acumuladas se incrementó un 3,3 por 100 en 2018, después de haber venido registrando tasas de variación negativas durante prácticamente todos los años comprendidos en el periodo 2010 y 2017, en base a las diferentes modificaciones introducidas en este ámbito, con el objetivo de reducir el gasto en pensiones y contribuir a la consolidación fiscal de las Administraciones públicas (gráfico III-79). En este contexto, la participación del importe de las revalorizaciones sobre la nómina de pensiones se habría reducido en diez años 12,6 puntos porcentuales, situándose actualmente en el 18,5 por 100 del importe total.

GRÁFICO III-79. IMPORTE DE LA REVALORIZACIÓN DE LAS PENSIONES, 2008-2018
(En porcentaje)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

Hasta el año 2011, a comienzos de cada ejercicio, las pensiones se revalorizaban en función del IPC previsto para ese año y posteriormente se actualizaban según hubiera sido su desviación respecto del IPC real correspondiente al mes de noviembre. En este sentido, 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.

En 2011, en el contexto de la crisis, se suspendió la revalorización general de las pensiones (excepto para las pensiones mínimas del sistema, las del SOVI no concurrentes y las pensiones no contributivas); en 2012 el incremento fue del 1 por 100 para todas las pensiones, y el mismo porcentaje en 2013, a excepción de las pensiones inferiores a los 1.000 euros mensuales, en cuyo caso el incremento fue del 2 por 100.

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 y hasta 2017 inclusive, la revalorización general de las pensiones fue del 0,25 por 100, incluidas las pensiones mínimas, 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.

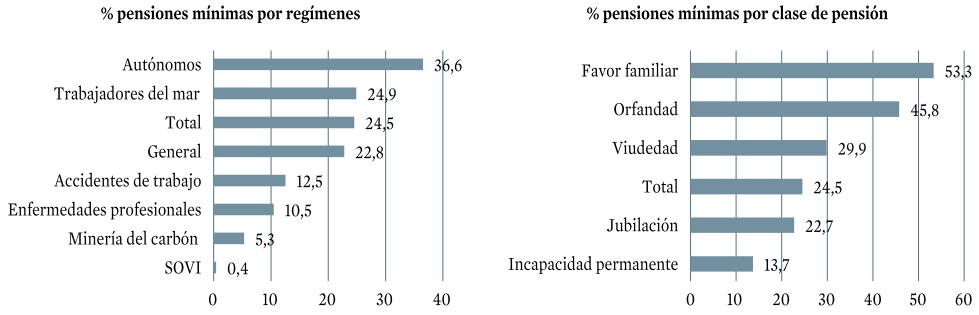
En 2018 se suspendió la aplicación del IRP, aprobándose un incremento de las pensiones del 1,6 por 100, salvo las mínimas, las no contributivas y las del SOVI, que aumentarían un 3 por 100. Posteriormente, como consecuencia de la desviación en una décima del porcentaje de revalorización aplicado respecto del IPC real, a mediados de 2019 se abonó la diferencia a los pensionistas.

Las pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite mínimo fijado anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, tienen reconocido un 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, 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.

Los complementos a mínimos de pensión alcanzan a una cuarta parte de las pensiones

La cuantía mínima fijada por los Presupuestos Generales del Estado varía en función de la clase de pensión, de la edad del pensionista, de la unidad familiar y de la

GRÁFICO III-80. PENSIONES CONTRIBUTIVAS CON COMPLEMENTO A MÍNIMOS, 2018



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

dependencia económica del cónyuge a cargo. En 2018 se situaba en 810,6 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo; en 656,9 euros para unidades económicas unipersonales y en 623,4 euros mensuales para mayores con cónyuge no a cargo.

Alrededor de 2,4 millones de pensiones contributivas no alcanzan la pensión mínima (el 24,5 por 100 del total de pensiones en vigor) y, por tanto, tienen reconocido un complemento hasta el importe mínimo. El 65 por 100 son de titularidad femenina, debido al mayor número de mujeres beneficiarias de pensiones de viudedad y de pensiones de jubilación y de incapacidad permanente con cónyuge no a cargo. Son, de hecho, las pensiones de supervivencia las que muestran una mayor proporción de pensiones mínimas, en tanto que el porcentaje aplicado a la base reguladora es menor, y por regímenes destacan el de autónomos, en el que su reducida pensión media y el menor número de años cotizados respecto a otros regímenes explica que un 37 por 100 de las pensiones tengan complemento a mínimos.

6.4.2. Otras prestaciones del sistema

A continuación se expone la evolución en 2018 de otras prestaciones del sistema de la Seguridad Social, de carácter contributivo, como las prestaciones de incapacidad temporal y las relacionadas con el nacimiento y el cuidado de menores. Y, dentro de la esfera no contributiva, se analizan las pensiones no contributivas de jubilación e 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 cubre la pérdida de rentas del trabajador mientras se encuentra imposibilitado temporalmente para trabajar, por enfermedad

común o por accidente no laboral, enfermedad profesional o accidente de trabajo, recibiendo asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

En 2018 se iniciaron 490.160 procesos de incapacidad, un 11,7 por 100 más que el año anterior, de los cuales, el 88,6 por 100 se correspondieron con contingencias comunes y el 11,4 por 100 restante con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Dentro de los procesos iniciados por contingencias comunes, destaca la evolución mostrada por los correspondientes a trabajadores por cuenta ajena, que aumentan un 13,4 por 100, frente a un avance del 4,2 por 100 en el caso de los autónomos (cuadro III-24). Y lo mismo sucede con los procesos en vigor al final del periodo, que en el caso de los trabajadores por cuenta ajena se incrementan un 10,2 por 100, frente a un 3,8 por 100 entre los autónomos.

Cabe destacar el reducido número de trabajadores autónomos cubiertos por contingencias profesionales (aproximadamente el 18 por 100 de los afiliados en el RETA), debido a que, hasta el 1 de enero de 2019, su adscripción era voluntaria, excepto para los trabajadores autónomos económicamente dependientes.

La prevalencia entre los trabajadores por cuenta ajena protegidos por contingencias comunes aumentó dos puntos porcentuales en 2018, hasta situarse en 33,1 trabajadores por cada 1.000, y siete décimas entre los autónomos, hasta alcanzar 30,6. En el caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la prevalencia se mantuvo constante en 3,9 trabajadores por cada 1.000 protegidos.

En contingencias comunes, las entidades gestoras dan cobertura al 22 por 100 de los trabajadores: el 24 por 100 en el caso de los trabajadores por cuenta ajena y el 12 por 100 en los autónomos. Por su parte, la cobertura en contingencias profesionales se realiza en el 95 por 100 de los casos a través de una mutua colaboradora de la Seguridad Social, mientras que las entidades gestoras únicamente dan cobertura al 5 por 100 de los trabajadores.

CUADRO III-24. PROCESOS DE INCAPACIDAD TEMPORAL Y TRABAJADORES PROTEGIDOS, 2018

Conceptos		Contingencias comunes (excepto autónomos)	Contingencias comunes autónomos	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales
Número medio mensual de procesos iniciados en el periodo	2018	403.485	30.905	55.770
	Var. 18/17 (%)	13,4	4,2	4,4
Número de procesos en vigor al final del periodo considerado	2018	541.716	98.413	62.444
	Var. 18/17 (%)	10,2	3,8	4,3
Prevalencia por cada mil trabajadores protegidos	2018	33,1	30,6	3,9
	Var. 18/17 (pp)	2,0	0,7	0,0
Trabajadores protegidos al final del periodo considerado	2018	16.377.935	3.219.964	15.926.204
	Var. 18/17 (%)	3,7	1,3	2,9

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

Prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia

Las prestaciones económicas relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia incluyen maternidad contributiva, paternidad, riesgos durante el embarazo y la lactancia natural y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

El gasto destinado a prestaciones por maternidad se redujo un 2,8 por 100 en 2018, como consecuencia del descenso en un 5,8 por 100 del número de procesos, que alcanzaron una cifra de 252.706, de los cuales 247.975 fueron percibidos por la madre y 4.731 por el padre (cuadro III-25). Por su parte, el gasto en prestaciones por paternidad aumentó un 12 por 100, en coherencia con la ampliación del permiso de paternidad de cuatro a cinco semanas en 2018, si bien el número de procesos disminuyó, en un 3,4 por 100, hasta situarse en 255.531.

En el caso de las prestaciones por riesgo durante el embarazo, el número de procesos iniciados aumentó un 0,6 por 100, hasta los 6.895,5, mientras que el de aquellos que seguían en vigor al final del periodo lo hizo un 0,4 por 100. Por su parte, los procesos iniciados por riesgo durante la lactancia natural se incrementaron un 9,2 por 100, y un 13,3 por 100 los vigentes al final del periodo.

Finalmente, en 2018 se le reconoció la prestación por cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave a 3.136 trabajadores progenitores, adoptantes o acogedores, un 18,7 por 100 más que el año anterior, situándose el número de procesos vigentes al final del periodo en 5.464. Cabe señalar que la Seguridad Social amplió en

CUADRO III-25. PRESTACIONES RELACIONADAS CON EL NACIMIENTO Y LOS CUIDADOS DE PRIMERA INFANCIA, 2018

Conceptos	2018	Var. 18/17 (%)
Prestación de maternidad (INSS)		
Número de procesos	252.706	–5,8
Percibidos por la madre	247.975	–5,9
Percibidos por el padre	4.731	–4,0
Prestación de paternidad (INSS)		
Número de procesos	255.531	–3,4
Riesgo durante el embarazo (agregado del sistema)		
Número medio mensual de procesos iniciados	6.895,5	0,6
Número de procesos en vigor al final del periodo	21.348,0	0,4
Riesgo durante la lactancia natural (agregado del sistema)		
Número medio mensual de procesos iniciados	75,5	9,2
Número de procesos en vigor al final del periodo	478,0	13,3
Cuidado de menores afectados por cáncer o enfermedad grave (agregado del sistema)		
Número de procesos iniciados en el periodo	3.136	18,7
Número de procesos en vigor al final del periodo	5.464	28,2

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

2018 el catálogo de dolencias graves que pueden dar lugar al reconocimiento de esta prestación[323].

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.

El número de beneficiarios de estas prestaciones ha venido reduciéndose a lo largo de los años, especialmente en el caso de las pensiones asistenciales y en las prestaciones económicas para personas con discapacidad, por su carácter de prestaciones a extinguir.

En el caso de las pensiones no contributivas, el número de beneficiarios se redujo un 0,6 por 100 en 2018, hasta situarse en 451.780, de los cuales el 57 por 100 percibían una pensión de jubilación, de 368,7 euros mensuales y el 43 por 100 restante, de invalidez, con una cuantía media de 410 euros (cuadro III-26). La mayor cuantía de las

CUADRO III-26. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS, 2018

	Beneficiarios		Cuantía (euros/mes)	
Conceptos	**2018**	**Var. (%)**	**2018**	**Var. (%)**
Pensiones no contributivas				
Total	**451.780**	**–0,6**	**386,62**	**3,1**
Invalidez	194.757	–1,6	410,02	3,1
Jubilación	257.023	0,1	368,74	3,1
Pensiones asistenciales(1)				
Total beneficiarios	**3.381**	**–13,8**	**–**	**–**
Enfermedad	3.298	–13,1	–	–
Vejez	84	–34,9	–	–
Prestaciones económicas para personas con discapacidad(2)				
Total beneficiarios	**13.091**	**–13,3**	**–**	**–**
Subsidio de garantía ingresos mínimos	6.201	–14,9	146,86	0,0
Subsidio por ayuda de tercera persona	627	–15,7	58,45	0,0
Subsidio de movilidad y transporte	882	–22,2	63,50	–0,2

(1) No incluye datos del País Vasco.
(2) El total de beneficiarios no tiene por qué coincidir con la suma de prestaciones, ya que un mismo beneficiario puede cobrar más de una. Sin datos del País Vasco y Navarra.
Fuente: IMSERSO y Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales.*

323. Mediante una Orden Ministerial se modifica el anexo del Real Decreto 1148/2011, de 29 de julio, para la aplicación y desarrollo, en el sistema de la Seguridad Social, de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incluyendo la epidermólisis bullosa, el síndrome de Behçet y el síndrome de Smith Magenis.

pensiones de invalidez se debe a que cerca del 20 por 100 tiene reconocido un complemento del 50 por 100 por necesidad de tercera persona para los actos más esenciales de la vida, al acreditar un grado de discapacidad igual o superior al 75 por 100.

Por otra parte, alrededor del 5 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.

El número de beneficiarios de pensiones asistenciales de enfermedad y vejez se situó en 2018 en 3.381 personas, tras reducirse un 13 por 100 respecto al año anterior. Cabe recordar 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.

Por su parte, las prestaciones económicas para personas con discapacidad comprenden una serie de subsidios que provienen 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 la actualidad se mantiene el subsidio de movilidad y compensación por gastos de transporte, mientras que los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona los tienen asignados únicamente aquellas personas que los estuvieran percibiendo durante la vigencia de la LISMI, siempre que continúen reuniendo los requisitos exigidos reglamentariamente para su concesión.

En 2018, 6.201 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 627 beneficiarios del subsidio por ayuda de tercera persona, consistente en una prestación de 58,45 euros mensuales y 882 personas percibían un subsidio de movilidad y compensación para gastos de transporte, de 63,50 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.

CUADRO III-27. PRESTACIONES FAMILIARES EN 2018

Conceptos	Cuantía (euros/año)	Var. 18/17 (%)
Prestaciones familiares de la Seguridad Social por hijo a cargo		
Hijos menores de 18 años		
Sin discapacidad	291,0	0,0
Con discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100	1.000,0	0,0
Hijos mayores de 18 años con discapacidad		
Discapacidad en grado igual o superior al 65 por 100	4.438,8	0,3
Discapacidad en grado igual o superior al 75 por 100	6.658,8	0,3
Prestaciones familiares de la Seguridad Social por nacimiento o adopción		
Familias numerosas, monoparentales y en casos de madres discapacitadas	1.000,0	0,0
Parto o adopción múltiples		
2 Hijos	2.943,6	4,0
3 Hijos	5.887,2	4,0
4 Hijos y más	8.830,8	4,0

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales.*

La asignación económica por hijo o menor a cargo tiene un componente asistencial y constituye un mecanismo de lucha contra la pobreza, al ir dirigidas a familias con escasos recursos, por lo que su percepción requiere prueba de renta.

En 2018 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-27). 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 6.658,8 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 2.943,6 y 8.830,8 para el caso de parto o adopción múltiples, en función del número de hijos.

Finalmente, cabe mencionar la modificación realizada en las prestaciones familiares de la Seguridad Social en 2019[324], que prevé el incremento de la asignación económica por hijo a cargo hasta los 341 euros anuales y hasta los 588 euros anuales en el caso de las familias en situación de pobreza severa.

324. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

6.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En el marco del debate abierto sobre los retos para la sostenibilidad, adecuación y suficiencia de las pensiones públicas[325], 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[326]. En 2018 la Comisión Europea, en su Informe sobre la adecuación de las pensiones[327], ha insistido nuevamente en este extremo, al señalar que la amplia cobertura y el correcto diseño de las pensiones complementarias —privadas— puede ayudar en la provisión de ingresos adecuados en la jubilación[328].

En los últimos tiempos, la reforma de los sistemas de pensiones públicas ha sido un elemento muy importante de los programas de reformas estructurales de un buen número de Estados miembros. En ocasiones, las reformas han ido acompañadas de relevantes progresos en el ámbito de la previsión social complementaria, ya que diversos países (principalmente Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Estonia, Irlanda y Eslovenia) han ido adoptando medidas dirigidas a reforzar el papel de sus sistemas complementarios de pensión[329].

Así, en los últimos años, los planes privados de pensiones (la previsión social complementaria) se han extendido en la Unión Europea, ya que, entre otros extremos, la participación en planes tanto ocupacionales o de empleo como individuales, conocidos como pensiones del segundo y tercer pilar, respectivamente, ha ido en aumento[330]. Se espera que las pensiones privadas se expandan aún más en las próximas décadas[331].

Desarrollo de la PSC en toda la Unión Europea, con un claro patrón regional

325. A este respecto, véase European Commission, *The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*.
326. En términos muy similares, OCDE, *Pensions Outlook 2018* y *Pensions Markets in Focus 2018*.
327. Véase European Commission, *The 2018 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU* (vol. 1).
328. También, en este sentido, véase European Commission, *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2019,* COM (2018) 761 final.
329. Véase, *Social Protection Committee Annual Report 2018: 2018 SPC annual review of the social protection performance monitor (SPPM) and developments in social protection policies, report on the key social challenges and main messages.*
330. Véase European Commission, *The 2018 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*.
331. Así, por ejemplo, según las estimaciones realizadas en el citado *Ageing Report 2018,* en 2070, el gasto en pensiones a través de esquemas privados obligatorios individuales introducidos a principios de la década de 2000 equivaldrá al 1,6-2,6 por 100 del PIB en los países bálticos y Croacia. En 2070 la participación de estos planes en el gasto total en pensiones aumentará entre un 19 por 100 y un 35 por 100, abstracción hecha de los planes individuales voluntarios. En Rumanía (esquema introducido en 2007) y Suecia (1998), dichos sistemas proporcionarán beneficios que van a representar el 1,1 por 100 del PIB en 2070.

Desde instancias comunitarias se ha analizado también el distinto grado de extensión de la previsión social complementaria en los países de la Unión Europea[332]. 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 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.

Así pues, el desarrollo de la previsión social complementaria en Europa muestra un claro patrón regional. Como panorama general, la alta o media cobertura de las pensiones complementarias se encuentra principalmente en los Estados miembros del norte y el oeste, mientras que la cobertura de este tipo de pensiones sigue siendo baja o inexistente en el sur y este de la Unión Europea.

En líneas generales, 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). Por el contrario, los niveles más bajos 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[333].

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. 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[334].

Por otra parte, las contribuciones para los nuevos esquemas individuales obligatorios en Rumania, Croacia y los países bálticos, que en 2016 representaron un 0,8-2,3 por 100 del PIB, aumentarán en 2070 en dichos países, hasta alcanzar el 1,6-2,9 por 100 del PIB. En Suecia, en 2070, las contribuciones a esquemas ocupacionales se mantendrían estables.

332. Véase, European Commission, *Pension Adequacy Report 2018: Current and future income adequacy in old age in the EU (Volume 1)*.

333. 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 no han desarrollado este tipo de planes de manera frecuente.

334. Para un mayor detalle sobre grado de extensión de la previsión social complementaria en los países de la Unión Europea, véase Memoria CES 2017, capítulo 3, apartado 5.5 (la previsión social complementaria).

Continúa el estancamiento en España de la previsión social complementaria

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, mostrando en 2018 una evolución algo más negativa que en años anteriores. 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 la fase de recuperación económica 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 o gasto, como puede ser la de la vivienda, las todavía elevadas comisiones ligadas a estos productos financieros, el escaso ahorro de las familias o la evolución de los salarios.

Cabe recordar, asimismo, que la negociación colectiva constituye una relevante herramienta para el desarrollo de la previsión social complementaria, siendo el marco por excelencia para impulsar la adopción de este tipo de instrumentos en el terreno de las relaciones laborales a través de los planes de empleo[335]. 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. Esta orientación no ha perdido vigencia, ya que el IV AENC 2018, 2019 y 2020, firmado el 5 de julio de 2018, ha prorrogado el III AENC en sus propios términos —salvo aquellos contenidos que se opongan a lo en él suscrito— y hasta su finalización.

Descenso de planes, partícipes, cuenta de posición y aportaciones y aumento de las prestaciones pagadas

Según los datos provisionales[336], el número de planes de pensiones inscritos en 2018 se habría situado en 2.624, lo que habría supuesto una nueva caída del 2,63 por 100 respecto a 2017, continuando la tendencia al descenso del número de planes inscritos, registrada desde 2013 (cuadro III-28).

335. Véase, Dictamen CES 1/2018 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión.

336. 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 2018.

CUADRO III-28. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTÍCIPES Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2018
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018**
Planes de empleo											
Núm. de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.396	1.361	1.354	1.354	1.335	1.324
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	2.039.265	2.023.447	1.996.997
Planes asociados											
Núm. de planes inscritos	240	241	233	223	211	200	191	178	178	169	
Partícipes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	65.560	63.766	
Planes individuales											
Núm. de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.349	1.349	1.191	
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	7.728.459	7.532.726	
Total											
Núm. de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2.881	2.881	2.695	2.624
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	9.833.284	9.619.939	9.516.815
Cuenta de posición*	79.058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.188	110.039	105.889

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.
** Datos provisionales de 2018. Ministerio de Economía y Empresa, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones*, cuarto trimestre de 2018.
Fuente: Ministerio de Economía y Empresa, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, *Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria, 2008-2017.*

Frente a la evolución positiva de los últimos años que venía experimentado la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones[337], en el año 2018 su importe disminuyó hasta los 105.889 millones de euros, retrocediendo a cifras inferiores a las del cierre de 2016.

En cuanto al número de cuentas de partícipes, también ha proseguido la evolución decreciente registrada desde 2011. En el cuarto trimestre de 2018, este se incrementó respecto al trimestre anterior, si bien no lo suficiente para recuperar la caída experimentada en los trimestres anteriores, situándose el número de cuentas en 9.516.815 millones, que suponía una reducción del 1,06 por 100 respecto al inicio del año. Diferenciando por sistemas, se observó en el sistema de empleo una mayor caída que en el individual y asociado. En concreto, a 31 de diciembre de 2018, el número de cuentas en el sistema de empleo fue un 1,35 por 100 inferior al del ejercicio anterior, con un total de 1,99 millones de partícipes, mientras que el sistema individual y asociado lo constituyeron un total de 7,52 millones de cuentas, descendiendo un 0,98 por 100 en este último año.

Las aportaciones realizadas a planes de pensiones en el cuarto trimestre del año 2018 fueron un 10,2 por 100 inferiores a las del cuarto trimestre del año anterior. A su vez, las aportaciones acumuladas en 2018 se redujeron un 3,6 por 100 respecto a las realizadas en 2017. Esta evolución negativa se produjo tanto en el sistema de empleo como en el sistema individual y asociado, si bien con caídas dispares, –2,7 por 100 en el primero y –3,9 por 100 en el segundo.

En relación a las prestaciones pagadas, estas se incrementaron un 28,7 por 100 en el último trimestre de 2018, respecto al mismo trimestre del año anterior, registrando en el conjunto del año un aumento del 8,6 por 100. Este aumento se explica en buena parte por la finalización, el 31 de diciembre de 2018, del plazo para acogerse a la reducción del 40 por 100 de las prestaciones percibidas en forma de capital correspondientes a contingencias acaecidas en los ejercicios 2010 o anteriores[338].

En lo que se refiere a la distribución, durante 2018[339], 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 86,1 por 100 realizó aportaciones por debajo de los 900 euros anuales y un 73,5 por 100 por debajo de 300 euros, mientras que tan solo el 4,9 por 100 superó la cantidad de 3.000 euros anuales, lo que guarda relación tanto con las opciones de ahorro financiero de los individuos a lo largo de su vida como con su capacidad de dedicar una parte de sus

337. El valor de la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones venía aumentando desde 2012.
338. La Ley 26/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la renta de no residentes, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias, establecía un régimen transitorio para estas que finalizaba el 31 de diciembre de 2018.
339. Datos provisionales de 2018. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

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 apuntando, a este respecto, desde instancias comunitarias.

En España, por lo que atañe al panorama relativo al número de partícipes por sexo y tramo de edad durante 2018[340], 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 2018 un 57,4 por 100 de los partícipes de los planes de pensiones fueron hombres (un 57,5 por 100 en 2017), siendo el tramo de edad que concentró un mayor número de los mismos el comprendido entre 51 a 55 años (un 9,8 por 100), seguido muy de cerca por el tramo de edad comprendido entre 56 y 60 años (9,5 por 100). Por su parte, el 42,6 por 100 restante de los partícipes fueron mujeres (el 42,5 por 100 en 2017), representando las comprendidas en cada uno de los anteriormente citados tramos de edad un 7,5 por 100 y un 7,4 por 100 del total de partícipes de sexo femenino, respectivamente.

Por último, en relación con las mutualidades de previsión social[341], cabe destacar que el volumen de cuotas recaudadas durante 2018 por estas alcanzó la cifra de 1.712 millones de euros, lo que supuso un pequeño aumento respecto al dato relativo al ejercicio anterior (1.602 millones de euros), concretamente de un 6,9 por 100[342]. 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 2018 las cuotas del ramo de vida experimentaron un incremento de primas del 8 por 100, mientras que las del ramo de no vida aumentaron sus primas en un 2,3 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 y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, que

Nuevo descenso de los rescates anticipados en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración

340. Datos provisionales de 2018. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
341. Únicamente se tienen en consideración las que están sujetas al control de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGS).
342. Los datos correspondientes al año 2018 son provisionales. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

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 2018. Así, durante el año 2018, según los datos provisionales[343], 34.145 partícipes solicitaron el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración, lo que supone un descenso del 14,6 por 100 respecto al ejercicio 2017. Este cobro en el caso de desempleo de larga duración supuso en el 2018 un total de 247 millones de euros para el conjunto de estos partícipes, descendiendo así un 18,4 por 100 respecto al ejercicio anterior (gráfico III-81).

Cabe señalar que desde 2009, año en que fue aprobado el citado del Real Decreto 1299/2009, de 31 de julio, un total de 647.329 partícipes/beneficiarios han solicitado el cobro de su derecho consolidado en el supuesto excepcional de desempleo de larga duración.

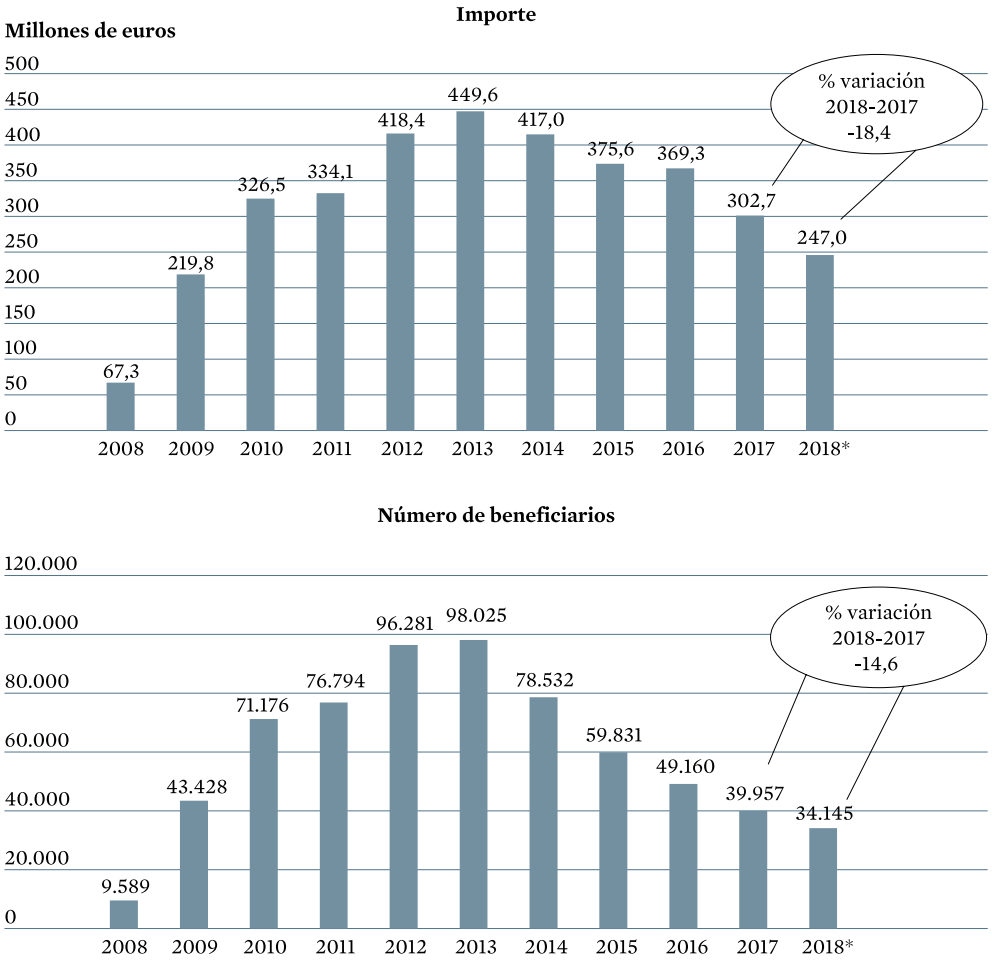
Novedades normativas

Durante 2018 vieron la luz una serie de normas con incidencia en el ámbito de la previsión social complementaria. Así, se aprobó el 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, cuyo objetivo era reducir las comisiones (medias) de gestión de los fondos de pensiones 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[344]. Además, este, con el ánimo

343. Datos provisionales de 2018 obtenidos de la documentación estadística trimestral. MINECO, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

344. 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 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. Dicho Real Decreto rebajó la comisión media de gestión del 2 al 1,5 por 100.
Recuérdese 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 la Cámara Alta, una moción por la que principalmente se instaba al Gobierno a introducir un límite a

GRÁFICO III-81. 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 2018 son provisionales.
Fuente: Ministerio de Economía y Empresa, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 2018.

de fomentar la suscripción de productos de previsión social complementaria, contemplaba la posibilidad de rescatar las aportaciones a planes de pensiones con más de diez años de antigüedad a partir de diciembre de 2015.

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.

Por su parte, la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2018 (los cuales han sido prorrogados para 2019), estableció que en el sector público se iban a poder realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, siempre que se cumplieran ciertas condiciones[345]. Cabe recordar, a este respecto, que en el sector público no se podían realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo ni a contratos de seguro colectivos que incluyeran la cobertura de la contingencia de jubilación desde 2012.

Finalmente, cabe señalar que, por lo que respecta a la previsión social complementaria, el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros, y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, vino a transponer la Directiva 2014/50/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión, la cual pretendía reducir los obstáculos a la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros creados por determinadas normas relativas a los regímenes complementarios de pensión para la jubilación vinculados a una relación laboral.

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la norma que venía a transponer al ordenamiento jurídico español la citada Directiva 2014/50/UE en su Dictamen 1/2018 sobre el Anteproyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva 2014/50/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril de 2014, relativa a los requisitos mínimos para reforzar la movilidad de los trabajadores entre Estados miembros mediante la mejora de la adquisición y el mantenimiento de los derechos complementarios de pensión. En las conclusiones de este, el CES señaló que valoraba positivamente el propósito de reforzar la libre circulación de trabajadores eliminando eventuales trabas a su desarrollo, y consideraba positivas las iniciativas tendentes a favorecer o incentivar el desarrollo de la previsión social complementaria en el ámbito de la negociación colectiva, todo ello sin perjuicio de las observaciones generales y particulares formuladas al texto del Anteproyecto en el cuerpo del dictamen.

345. En relación a dicha reactivación de aportaciones a planes del sector público (del 0,20 por 100 de la masa salarial) para la contingencia de jubilación, en los PGE de 2018 (prorrogados para 2019) no se recogió el mantenimiento de los compromisos anteriores a octubre de 2003. A través de una disposición transitoria de las sucesivas Leyes de PGE, se establecía la previsión de que los planes que estuvieran en vigor y autorizados antes del 1 de octubre de 2003, cuyas aportaciones superaran dicho porcentaje de la masa salarial, podrían mantener la cuantía y estructura de dicha aportación.

6.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

6.6.1. Principales magnitudes del sistema de protección por desempleo

Las principales magnitudes del sistema de protección por desempleo han continuado mejorando en 2018, en consonancia con la recuperación económica y del empleo (cuadro III-29). Así, el paro registrado (3,2 millones en el mes de diciembre) ha descendido un 6,2 por 100 en términos interanuales, y casi el 28,8 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 las altas en el sistema de protección por desempleo han disminuido un 2,1 por 100 respecto al año anterior. Con todo, estas mejoras son algo más tenues que las de 2017, donde los descensos, tanto del paro registrado como de las altas, fueron mayores (del 7,8 por 100 y del 4,6 por 100, respectivamente).

CUADRO III-29. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO: MAGNITUDES, 2017 Y 2018

		2017			2018	
Principales magnitudes	**2017**	**Variación interanual (número)**	**Variación interanual (%)**	**2018**	**Variación interanual (número)**	**Variación interanual (%)**
Paro registrado (datos a diciembre)	**3.412.781**	**–290.193**	**–7,8**	**3.202.297**	**–210.484**	**–6,2**
Total altas (acumuladas) (contributivas y asistenciales)	**6.181.393**	**–301.877**	**–4,66**	**6.049.235**	**–132.158**	**–2,14**
Altas contributivas	3.835.813	–215.700	–5,32	3.966.210	130.397	3,40
Iniciales	1.424.863	41.092	2,97	1.541.309	116.446	8,17
Reanudaciones	2.410.950	–256.792	–9,63	2.424.901	13.951	0,58
Altas asistenciales	2.345.580	–86.177	–3,54	2.083.025	–262.555	–11,19
Iniciales	780.007	–35.762	–4,38	714.912	–65.095	–8,35
Reanudaciones	1.565.573	–50.415	–3,12	1.368.113	–197.460	–12,61
Total beneficiarios	**1.862.400**	**–147.845**	**–7,35**	**1.804.668**	**–57.732**	**–3,10**
Contributivo	726.575	–37122,42	–4,86	751.172	24.597	3,39
Asistencial	902.193	–94.999	–9,53	662.138	–240.055	–26,61
RAI	199.614	–26.265	–11,63	166.082	–33.532	–16,80
Tasa de cobertura	**56,2**		**1,1**	**58,2**		**2,0**
Cuantía media prestación contributiva	**804 euros**	**4 euros**	**0,5**	**810 euros**	**6 euros**	**0,8**
Gasto en prestaciones	**17.474.489 euros**	**–1.163.635 euros**	**–6,2**	**17.469.307 euros**	**–5.182 euros**	**–0,03**
Contributivas	11.111.344 euros	–592.604 euros	–5,1	11.502.797 euros	391.453 euros	3,5
Asistenciales	5.164.442 euros	–471.370 euros	–8,4	4.332.602 euros	–831.840 euros	–16,1
RAI	1.027.155 euros	–147.662 euros	–12,6	858.445 euros	–168.710 euros	–16,4
Programa de Activación de Empleo	171.548 euros	48.000 euros	28,0	187.771 euros	16.223 euros	8,6

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Estadísticas de prestaciones por desempleo y SEPE.

Sigue la mejora de las principales magnitudes del SEPE

Un dato significativo, y que ha supuesto un cambio respecto al año anterior, es que el descenso de las altas en el sistema ha provenido exclusivamente de las de carácter asistencial (11,1 por 100), sobre todo de aquellas causadas por agotamiento de la prestación contributiva (en unas 100.000 altas menos), lo que sería consecuencia del descenso del peso relativo del paro de larga duración, como se ha indicado en el capítulo II de la presente Memoria (cuadro III-30). En cambio, las altas contributivas han aumentado por primera vez en los últimos años (3,4 por 100), sobre todo las iniciales (en casi 100.000), lo que estaría reflejando que la mejora del empleo en los últimos años de recuperación está propiciando la acumulación de los periodos de trabajo cotizados para acceder a una prestación contributiva. De esta manera, del total de altas registradas en 2018, el 65,6 por 100 han sido de carácter contributivo, frente al 34,4 por 100 asistencial.

Con todo, la mayoría de las altas han sido por reanudación, llegando a representar el 62,7 por 100 del total de altas registradas, aunque ha descendido ligeramente respecto a 2017 (-1,6 puntos porcentuales). Este mayor peso de las altas por reanudación sigue siendo muy superior a las altas iniciales, lo que denotaría la dificultad aún existente de incorporación al mercado de trabajo de manera estable y continua (cuadro III-30).

Además, la causa principal por la que se han producido las altas en las prestaciones de tipo contributivo sigue siendo la finalización de la relación de carácter temporal (69,3 por 100) que, además, ha aumentado respecto al año anterior (2 puntos porcentuales). En el caso de las altas de tipo asistencial, las causas principales han obedecido, principalmente (con un 40 por 100) a no haber cotizado lo suficiente para acceder a una prestación contributiva, seguido (con un 32,9 por 100) por el agotamiento de la prestación contributiva.

Las altas acogidas a las prestaciones asistenciales para los desempleados mayores de 55 años han sido 265.519 en 2018, lo que ha supuesto un aumento (casi 20.000) respecto al año anterior. Este aumento se centró en las altas iniciales, lo que pone de manifiesto que las mayores dificultades de empleabilidad de este colectivo persisten.

Respecto a las bajas, el sistema de protección por desempleo ha registrado un total de 5,2 millones en 2018, medio millón menos que el año anterior, de las cuales, el 60 por 100 fueron de tipo contributivo (cuadro III-31). Un dato destacable, y que sería reflejo de la mejora del empleo, es el aumento del peso porcentual de las bajas producidas por colocaciones (5 puntos porcentuales, si bien algo menor que el que se registró en 2017, que fue de 8 puntos porcentuales). En consecuencia, las bajas producidas por el agotamiento de la prestación descendieron (5 puntos porcentuales), hasta representar el 22,7 por 100 del total de las bajas, lo que vendría a reflejar la mejora respecto a años anteriores de la colocación de los beneficiarios de prestación del sistema, tanto los de tipo contributivo como asistencial.

CUADRO III-30. ALTAS EN LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO, SEGÚN CAUSA, 2017 Y 2018
(Acumulado enero-diciembre de cada año)

Altas de beneficiarios de nivel contributivo, según tipo, por causa

Causa	Total 2017 Número	Total 2017 (%) Total altas	Total 2018 Número	Total 2018 (%) Total altas	Altas iniciales 2017 Número	Altas iniciales 2017 (%) Total altas iniciales	Altas iniciales 2018 Número	Altas iniciales 2018 (%) Total altas iniciales	Reanudaciones 2017 Número	Reanudaciones 2017 (%) Total reanudaciones	Reanudaciones 2018 Número	Reanudaciones 2018 (%) Total reanudaciones
Total	**3.835.813**	**100**	**3.966.210**	**100**	**1.424.863**	**100,0**	**1.541.309**	**100**	**2.410.950**	**100**	**2.424.901**	**100**
Por despidos individuales	439.698,0	11,5	460.571	11,6	377.953	26,5	396.643	25,7	61.745	2,6	63.928	2,6
Por despidos colectivos[2]	21.728	0,6	21.761	0,5	19.261	1,4	19.301	1,3	2.467	0,1	2.460	0,1
Por suspensión de la relación laboral	312.789	8,2	221.865	5,6	11.470	0,8	20.360	1,3	301.319	12,5	201.505	8,3
Por desempleo parcial	52.901	1,4	25.059	0,6	6.509	0,5	2.709	0,2	46.392	1,9	22.350	0,9
Por dinalización período de prueba	84.322	2,2	103.631	2,6	31.697	2,2	40.736	2,6	52.625	2,2	62.895	2,6
Por dinalización de la relación de carácter temporal	2.570.705	67,0	2.746.624	69,3	959.559	67,3	1.042.123	67,6	1.611.146	66,8	1.704.501	70,3
Por resolución voluntaria de la relación laboral	9.810	0,3	10.269	0,3	8.993	0,6	9.516	0,6	817	0,0	753	0,0
Por reanudación del derecho	296.197	7,7	328.948	8,3					296.197	12,3	328.948	13,6
Por otras causas del derecho	47.663	1,2	47.482	1,2	9.421	0,7	9.921	0,6	38.242	1,6	37.561	1,5

Altas de beneficiarios de nivel asistencial, según tipo, por causa

Causa	Total 2017 Número	Total 2017 (%) Total altas	Total 2018 Número	Total 2018 (%) Total altas	Total 2017 Número	Total 2017 (%) Total altas iniciales	Total 2018 Número	Total 2018 (%) Total altas iniciales	Total 2017 Número	Total 2017 (%) Total reanudaciones	Total 2018 Número	Total 2018 (%) Total reanudaciones
Total	**2.345.580**	**100**	**2.287.002**	**100**	**780.007**	**100**	**826.097**	**100**	**1.565.573**	**100**	**1.460.905**	**100**
Agotamiento de la prestación contributiva	852.257	36,3	752.872	32,9	241.677	31,0	229.882	27,8	610.580	39,0	522.990	35,8
Mayores de 55 años	246.653	10,5	265.519	11,6	57.537	7,4	79.226	9,6	189.116	12,1	186.293	12,8
Periodo cotizado insuficiente para prest. contributiva	955.422	40,7	911.543	39,9	336.640	43,2	312.840	37,9	618.782	39,5	598.703	41,0
Emigrantes retornados	18.657	0,8	21.231	0,9	6.537	0,8	7.203	0,9	12.120	0,8	14.028	1,0
Liberados de prisión	36.273	1,5	32.370	1,4	10.744	1,4	10.033	1,2	25.529	1,6	22.337	1,5
Renta agraria	233.768	10,0	203.978	8,9	125.965	16,1	111.186	13,5	107.803	6,9	92.792	6,4
Otros colectivos	2.550	0,1	99.489	4,4	907	0,1	75.727	9,2	1.643	0,1	23.762	1,6

Fuente: SEPE, Estadísticas de prestación por desempleo.

CUADRO III-31. BAJAS EN LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA Y ASISTENCIAL, POR CAUSA

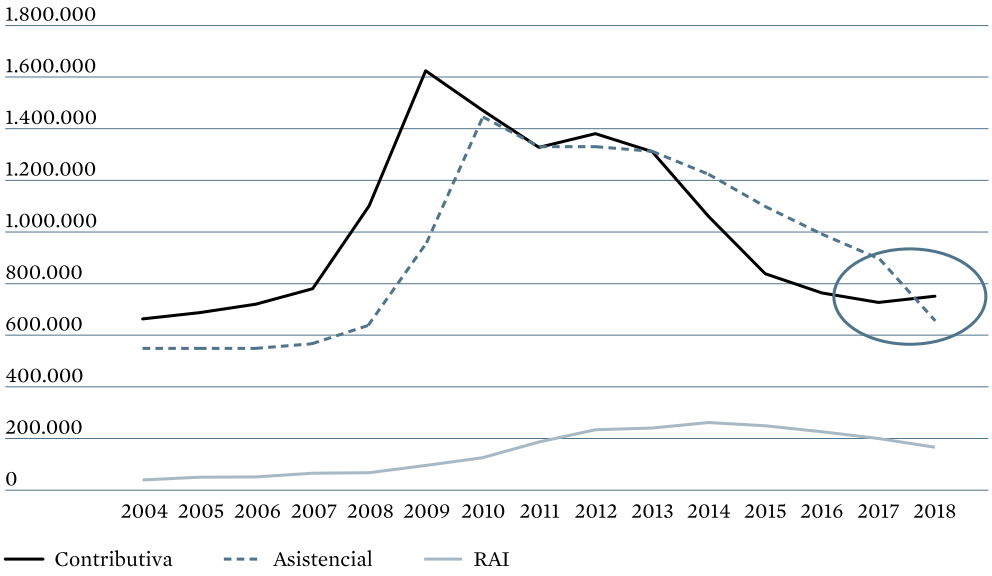
	2017		2018	
Conceptos	**Total**	**(%) Respecto total**	**Total**	**(%) Respecto total**
Causa baja				
Total	**5.725.924**	**100**	**5.201.619**	**100**
Agotamiento	1.595.118	27,9	1.183.196	22,7
Colocaciones	3.946.199	68,9	3.839.816	73,8
Emigración	117.457	2,1	118.660	2,3
Jubilación e invalidez	67.150	1,2	59.947	1,2
Causa baja contributiva				
Total	**3.412.844**	**100**	**3.511.955**	**100**
Agotamiento	884.577	25,9	808.283	23,0
Colocaciones	2.435.287	71,4	2.603.137	74,1
Emigración	78.572	2,3	86.721	2,5
Jubilación e invalidez	14.408	0,4	13.814	0,4
Causa baja asistencial				
Total	**1.840.101**	**100**	**1.689.664**	**100**
Agotamiento	450.384	24,5	374.913	22,2
Colocaciones	1.306.304	71,0	1.236.679	73,2
Emigración	32.925	1,8	31.939	1,9
Jubilación e invalidez	50.488	2,7	46.133	2,7

Fuente: SEPE, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

Descenso del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo

Como resultado de la mejora del empleo, el número de beneficiarios de prestaciones por desempleo en 2018 registró también un nuevo descenso (3,1 por 100), si bien algo menor que el año anterior (que fue del 7 por 100), hasta alcanzar la cifra de 1,8 millones. En 2018 se han registrado como cómputo anual 57.000 beneficiarios menos que en 2017 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 ocho años). El descenso de los beneficiarios de prestaciones en 2018 se ha producido, nuevamente, entre los perceptores de prestaciones asistenciales (26,6 por 100 menos que en 2017), de manera más pronunciada que el año anterior, hasta alcanzar la cifra de 662.000. Pero también ese descenso proviene de los beneficiarios de la Renta Activa de Inserción (RAI), que alcanzaron la cifra de 166.082 en 2018 (33.000 menos que el año anterior), lo que en términos porcentuales ha supuesto una caída del 16,7 por 100. Los beneficiarios de prestaciones contributivas, en cambio, y como novedad frente a la tendencia descendente de los años anteriores, han aumentado (3,4 por 100) hasta alcanzar la cifra de 751.000 (gráfico III-82).

GRÁFICO III-82. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, POR TIPO DE PRESTACIÓN



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Estadísticas de prestaciones por desempleo y SEPE.

Por primera vez tras la crisis pierde peso el nivel asistencial del sistema de protección por desempleo

En consecuencia, y por primera vez desde 2014, los beneficiarios de prestaciones contributivas superan a los beneficiarios de prestaciones asistenciales, tanto en términos numéricos (751.000 contributivas frente a 662 asistenciales), como en términos porcentuales (41,6 por 100, frente a 36,7 por 100, respectivamente). Un cambio que obedece, sobre todo, al descenso de los beneficiarios de prestaciones asistenciales, que en 2017 llegaron a representar el 50 por 100 del total de beneficiarios (14 por 100 más que en 2018), y también, aunque en menor medida, por el aumento de los beneficiarios de prestaciones contributivas (2,6 por 100).

Este hecho supone una mejora del que venía siendo uno de los principales problemas del sistema de protección por desempleo (el elevado nivel de asistencialización) y obedece a la senda sostenida de crecimiento de empleo de los últimos años. Se trata de una mejora importante, puesto que la asistencialización del sistema de protección social tiene importantes consecuencias en la intensidad protectora del sistema, dada la menor duración y cuantía (por debajo del umbral de riesgo 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[346], por lo que disminuyen sustancialmente

346. 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, desde 2012, por el 100 por 100, cuando anteriormente era por el 125

las expectativas de derecho de las personas en esta situación respecto a futuras prestaciones contributivas en el futuro.

Nuevo 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)[347] aumentó un 2 por 100 respecto a 2017, hasta alcanzar el 58,2 por 100[348]. Se trata de un dato positivo, puesto que, aunque el 43,8 por 100 de la población desempleada susceptible de recibir algún tipo de prestación se queda fuera del sistema de protección, lo cierto es que se mantiene (y refuerza) el cambio de tendencia que se inició en 2017, frente al descenso continuado que se venía registrando desde 2010 (gráfico III-83). Con todo, la cobertura sigue aún muy alejada de los niveles de protección de periodos anteriores, como el año 2010, en el que la tasa de cobertura alcanzó su nivel máximo, cerca del 80 por 100, momento álgido de la protección por desempleo de los últimos años.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que la tasa de cobertura total encierra diferencias por sexo (de más del 10 por 100). Así, la tasa de cobertura de los hombres se sitúa en 2018 en el 64,1 por 100 frente al 53,9 por 100 de las mujeres (gráfico III-83). Una diferencia que se ha visto ligeramente acrecentada en el último año (0,3 por 100), puesto que la mejora de la tasa de cobertura en términos interanuales de los hombres ha sido algo mayor que la registrada para las mujeres (2,5 y 2,3 por 100, respectivamente). 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[349]. 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

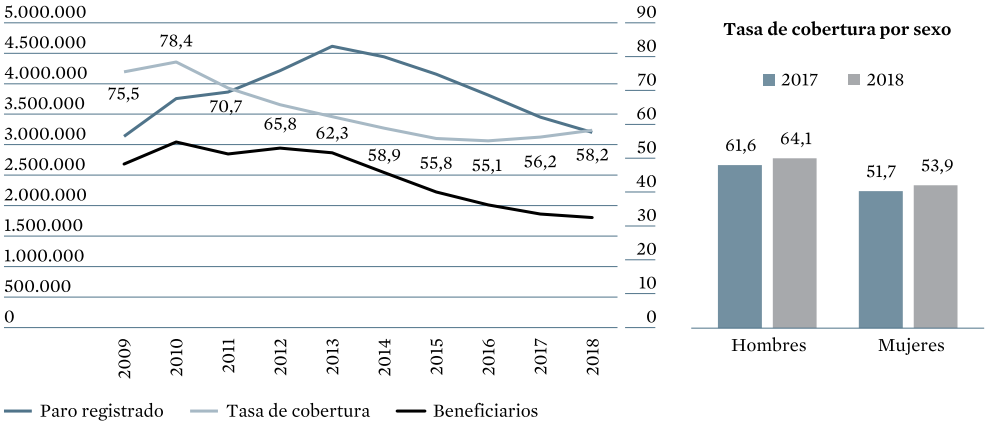
por 100. El Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, como se verá más adelante, ha vuelto a incrementar la cuantía de la cotización al 125 por 100.

347. El paro registrado se corresponde con las demandas de empleo pendientes de satisfacer el último día del mes en las oficinas públicas de empleo, excluyéndose a algunos colectivos, especificados en la Orden Ministerial de marzo de 1985, como: 1) los trabajadores ocupados; 2) los trabajadores sin disponibilidad inmediata para el trabajo o en situación incompatible con el mismo; 3) trabajadores que demandan exclusivamente un empleo de características específicas; 4) trabajadores eventuales agrarios beneficiarios del subsidio especial por desempleo que están percibiéndolo o que, habiéndolo agotado, no haya transcurrido un periodo superior a un año desde el día del nacimiento del derecho; 5) demandantes que rechazan acciones de inserción laboral adecuadas a sus características y los que tienen suspendida la demanda, en tanto permanezcan en esa situación.

348. La tasa de cobertura mejoró en 2018 porque el descenso del número de beneficiarios registrado respecto a 2017 (3,10 por 100) fue menor en términos porcentuales que el producido en el paro registrado en el mismo periodo (6,2 por 100).

349. El más reciente es el Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*.

GRÁFICO III-83. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE COBERTURA, PARO REGISTRADO Y BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES, 2009-2018
(En número y porcentaje)



Fuente: SEPE, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

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, lo que subraya la importancia del enfoque de género en las políticas de empleo y protección por desempleo.

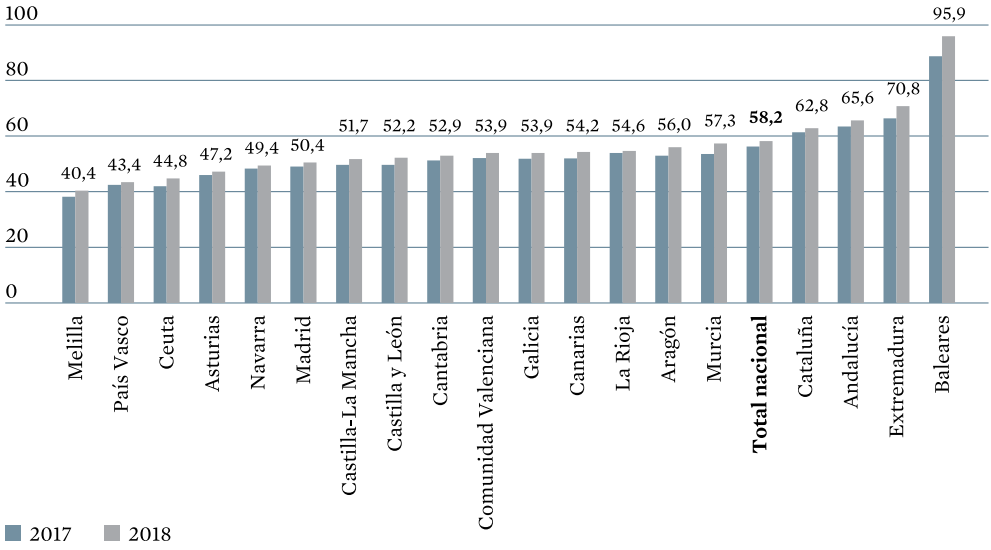
Se ha de tener en cuenta que la tasa de cobertura también muestra diferencias territoriales importantes, a pesar de que los requisitos para acceder a la protección por desempleo son comunes en todas las comunidades autónomas. Estas diferencias pueden obedecer a factores diversos, entre los que estarían los de tipo productivo, laboral, o a las características individuales y familiares de los demandantes de empleo, entre otras (gráfico III-84).

Aumento de la cuantía media de la prestación contributiva

El dato referido a la cuantía media mensual de las prestaciones contributivas, que vendría a ser un indicador de la suficiencia de la protección del sistema, muestra nuevamente en 2018 un incremento. Así, la cuantía media en ese año era de 810 euros, frente a los 804 euros en 2017. Se trata de un aumento menor (0,7 por 100), pero destacable nuevamente por romper con la senda de descenso que venía produciéndose desde 2012 (la cuantía media era de 859 euros) (gráfico III-85).

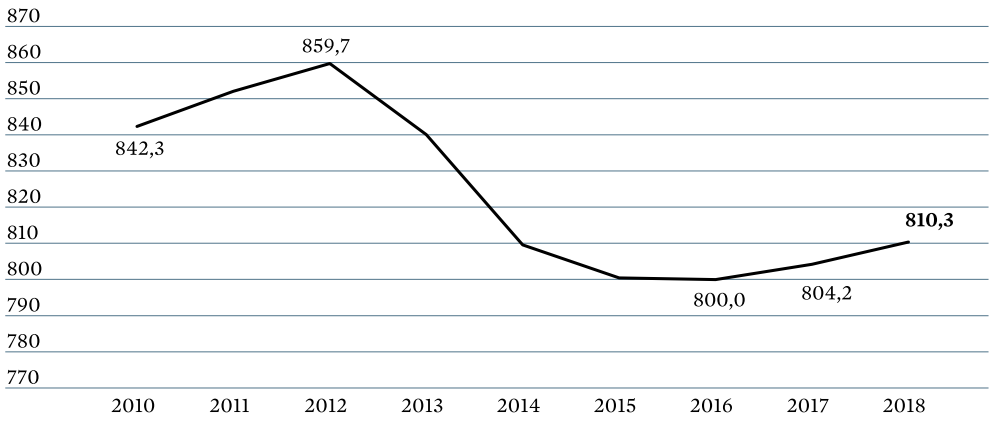
En el ámbito de las prestaciones contributivas, hay que tener en cuenta, asimismo, el aumento del importe medio de las prestaciones capitalizadas en 2018, situándose en 6.727 euros (15 por 100 más que en 2015), en consonancia con el aumento del número medio de días cotizados. Recuérdese que la capitalización del desempleo permite cobrar en un solo pago el importe pendiente de la prestación contributiva por

GRÁFICO III-84. TASA DE COBERTURA, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2017 Y 2018
(En porcentaje)



Fuente: SEPE, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

GRÁFICO III-85. CUANTÍA MEDIA DE LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA, 2010-2018
(En euros)



Fuente: SEPE, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

desempleo a aquellas personas desempleadas interesadas en iniciar su propio negocio como autónomo o como socio trabajador de una cooperativa o una sociedad laboral.

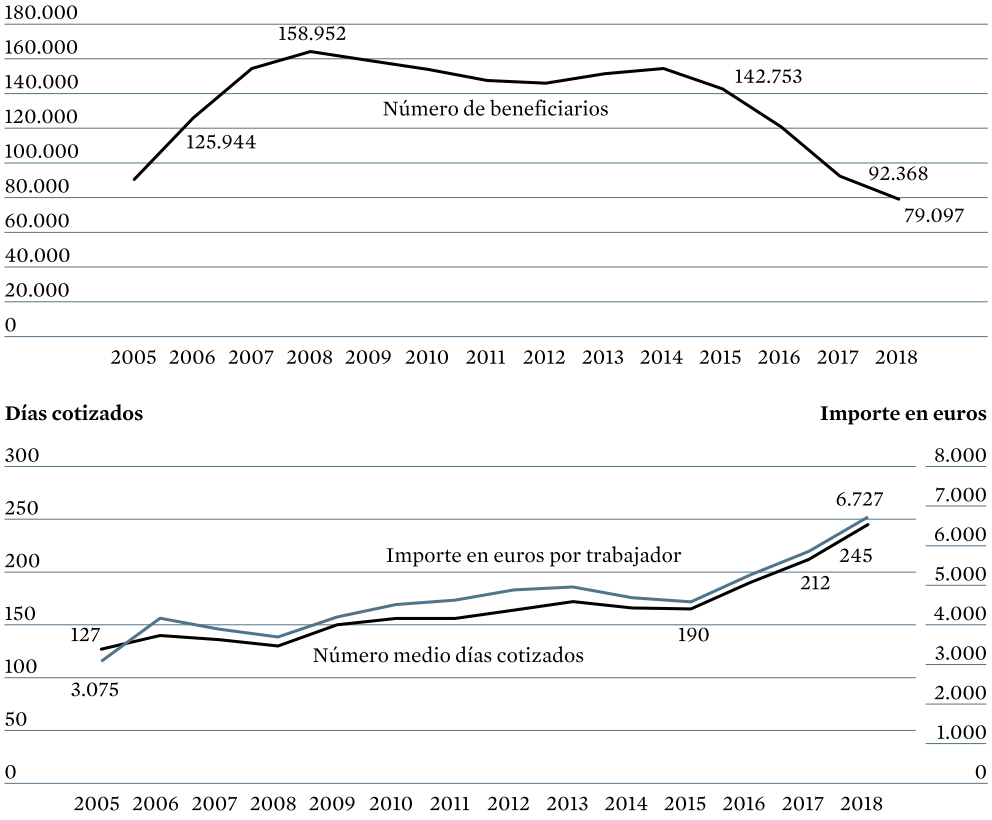
Esta modalidad de prestación, sin embargo, y a pesar de las modificaciones normativas que se adoptaron en septiembre de 2015 que ampliaban el colectivo de beneficiarios, eliminando la barrera de edad existente hasta entonces, viene registrando un descenso continuado. Entre 2015 y 2018 el número de beneficiarios de este tipo de prestación ha

descendido un 44,5 por 100. Con carácter específico para el año 2018, el número de personas que, ante la ausencia o pérdida de empleo, optaron por la capitalización por desempleo descendió un año más (un 13,2 por 100 respecto al año anterior) hasta alcanzar un total anual de 79.097, la mayoría de los cuales (89 por 100) se acogió a la capitalización de la prestación para convertirse en autónomos (gráfico III-86).

Descenso del gasto en prestaciones

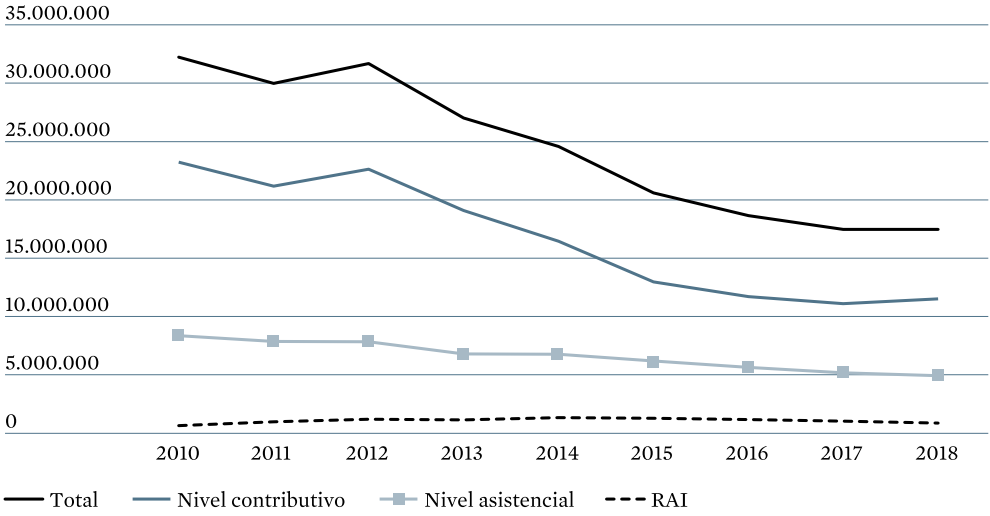
La evolución descendente del número de beneficiarios junto con el elevado peso de las prestaciones asistenciales, habían dado lugar a una disminución del gasto total en prestaciones por desempleo del 54 por 100 en el periodo comprendido entre 2010 y 2017 (gráfico III-87). En 2018, sin embargo, se ha roto con esta tendencia descendente del gasto, como consecuencia del aumento de las prestaciones contributivas, mencionado con anterioridad, y que en términos de gasto ha supuesto un incremento del 3,5 por 100 respecto al año anterior para este tipo de prestaciones. Este aumento, sin embargo, no se ha reflejado en el cómputo total (que

GRÁFICO III-86. EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA CAPITALIZACIÓN POR DESEMPLEO, 2005-2018



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Estadísticas de prestaciones por desempleo.

GRÁFICO III-87. GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2010-2018



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Estadísticas de prestaciones por desempleo y SEPE.

se mantiene estable) por el descenso, aunque ligero, en el gasto de las prestaciones asistenciales y la RAI, dada la reducción de los beneficiarios de este tipo de prestaciones, como se ha señalado con anterioridad.

6.6.2. Novedades en materia de protección por desempleo

En 2018 y durante los primeros meses de 2019, han tenido lugar novedades importantes en materia de protección por desempleo y que afectan de manera directa a determinados colectivos, como los parados de larga duración, incluidos los desempleados de mayor edad, los autónomos y los desempleados procedentes de empleos a tiempo parcial, entre otros.

Fin de la vigencia del PAE y el Prepara

En relación a los programas específicamente orientados a los desempleados de larga duración, conviene recordar que su vigencia, tanto del Programa de Activación para el Empleo (PAE), como del programa Prepara de recualificación profesional, finalizó en abril de 2018[350]. Es por ello que, para evitar la desprotección de los desempleados potencialmente beneficiarios de estos programas, el Gobierno ha aprobado una nueva prestación, el subsidio extraordinario de desempleo, reconocido inicialmente con carácter temporal[351] mediante una cláusula, que fue

350. Para más detalle al respecto, véase apartado1.3.2, del capítulo II de la presente edición de la Memoria.
351. El nuevo subsidio, recogido en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, a través de la Ley 6/2018 de Presupuestos Generales del Estado para 2018, establecía una vigencia inicial de seis meses prorrogable automáticamente por periodos semestrales mientras la tasa de desempleo fuera superior al 15 por 100.

posteriormente suprimida[352], hasta que se adoptase un nuevo modelo de protección por desempleo de carácter asistencial, previsto para los primeros meses de 2019 que, sin embargo, no ha sido aprobado a la fecha de cierre de esta Memoria.

Conviene recordar que la aplicación del PAE[353], no estaba teniendo los resultados esperados, lo que motivó que en 2017, fruto del diálogo social, se aprobaran una serie de modificaciones dirigidas a ampliar el acceso al mismo[354], y que, como se señaló en la pasada edición de la Memoria, parece que contribuyeron a que se beneficiaran de él un mayor número de personas desempleadas de larga duración y con mayores problemas de empleabilidad. Los datos correspondientes a 2018, dada la finalización de su vigencia en el mes de abril, constatan una concentración de las solicitudes en el primer cuatrimestre del año, alcanzando un total de 73.959, de las cuales se aprobaron 64.057 (el 87,8 por 100)[355].

El programa Prepara, por su parte, venía registrando una senda descendente desde 2012, debido, en buena medida, a la restricción en las condiciones de acceso al programa[356]. En 2018 se han producido apenas 17.349 nuevas incorporaciones, si bien hay que tener en cuenta que los datos se refieren al primer cuatrimestre del año, hasta la finalización de su vigencia.

En cualquier caso, la protección por desempleo de los parados que hayan agotado cualquier tipo de prestación o subsidio de desempleo se concentra ahora en el nuevo subsidio extraordinario de desempleo del que se desconocen, a fecha de la publicación de esta Memoria, datos concretos sobre los beneficiarios que hayan podido acogerse al mismo desde su aprobación[357]. Los datos que vayan publicándose más adelante permitirán hacer un balance de este subsidio, a expensas de que se establezca un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial que, hasta ahora, se ha caracterizado por su complejidad.

352. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo.
353. 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. La cuantía de la ayuda es el 80 por 100 del indicador público de rentas de efectos múltiples mensual vigente en cada momento.
354. Véase Memoria CES 2016 (capítulo II, apartado 1.3.1).
355. Véase apartado 1.3.2 del capítulo II de esta Memoria.
356. 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.
357. Los datos ofrecidos por el SEPE, referidos tanto a las altas en el sistema de protección por desempleo a este tipo de subsidio, como a los beneficiarios, aparecen englobados junto con otro tipo de prestaciones, que hace difícil discernir los que se refieren únicamente a este tipo de prestación. El subsidio extraordinario de desempleo se incluye entre las prestaciones asistenciales, cuando se trata de beneficiarios, y en la categoría de «otros colectivos», en el caso de las altas.

RECUADRO III-12. PRINCIPALES NOVEDADES EN LA PRESTACIÓN PARA DESEMPLEADOS MAYORES

- Reducción de la edad de acceso de 55 a 52 años.
- Supresión del requisito de tener cumplida la edad de 52 años en el momento del hecho causante del subsidio, permitiendo el acceso cuando se cumpla esa edad.
- Incremento de su duración máxima (se percibirá hasta el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación, en lugar de percibirla hasta que la persona beneficiaria pudiera acceder a cualquiera de las modalidades de pensión contributiva de jubilación.
- Eliminación de la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio, dando cumplimiento a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio de 2018.
- Incremento de la cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción del subsidio del 100 al 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento.
- Eliminación de los porcentajes aplicables a la cuantía del subsidio cuando proviene de un trabajo desarrollado a tiempo parcial.

Fuente: Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Asimismo, en el ámbito de los parados de larga duración, en marzo de 2019, se han aprobado modificaciones en la regulación del subsidio de los desempleados de mayor edad para mejorar la protección de este colectivo, particularmente vulnerable a la situación de desempleo[358]. Las modificaciones, recogidas en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, se han centrado en seis aspectos con los que se pretende aumentar su protección durante la situación de desempleo: facilitando el acceso a edad más temprana, volviéndose a considerar únicamente las rentas del solicitante y no de la unidad familiar, y prolongándose la protección hasta la edad ordinaria de jubilación. Los cambios introducidos también tienen efectos a largo plazo, puesto que afectan a todo el periodo de disfrute de la pensión de jubilación, que verá

358. Conviene recordar que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó la regulación del subsidio para mayores de 52 años contenida en el entonces vigente texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio. Entre otras cuestiones, se elevó la edad mínima para acceder al subsidio a los 55 años, se redujo la base por la que cotizaba el SEPE del 125 por 100 al 100 por 100. Posteriormente, mediante el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, se endurecieron los requisitos para acceder a la ayuda, pasando a considerarse los ingresos familiares y no solo de la persona desempleada. Esta última exigencia fue declarada nula por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/2018, de 7 de junio de 2018.

incrementado su importe, tanto por la eliminación de los posibles coeficientes reductores sobre la cuantía en los casos de jubilación anticipada, como por la mejora de la cotización durante todo el periodo de devengo del subsidio (recuadro III-12).

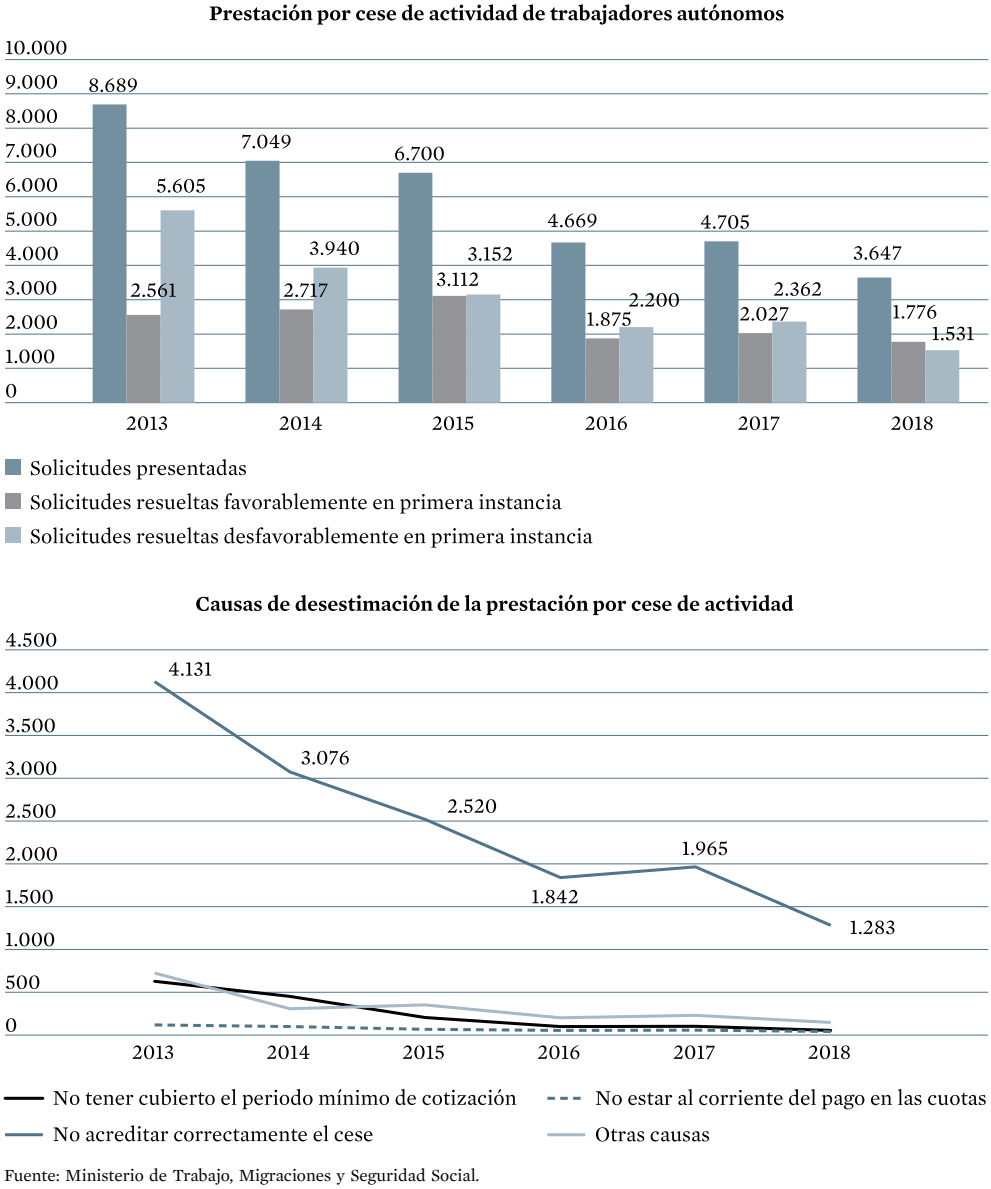
Otra de las novedades importantes en 2018 ha sido la introducción de modificaciones en el ámbito del cese de actividad, mecanismo de protección ante la pérdida de trabajo dirigida específicamente a los trabajadores autónomos y cuya regulación inicial[359] ya había sido objeto de diversas modificaciones en los últimos años[360] con el fin de facilitar el acceso a la misma. Como ya tuvo ocasión de pronunciarse este Consejo[361], existían estrictas condiciones de acceso y dificultades para acreditar correctamente las causas del cese de actividad, lo que había dado lugar a que el porcentaje de reconocimientos respecto de las solicitudes presentadas fuera muy reducido. A tenor de dichos cambios normativos, las resoluciones favorables en primera instancia habían ido en aumento (pasando del 27,8 por 100 en 2013 al 48,7 por 100 en 2018), si bien el porcentaje de desestimaciones había seguido siendo elevado, la mayoría de ellas (84 por 100), por falta de acreditación adecuada de cese de actividad. Los datos referidos a las solicitudes para 2018 muestran una nueva caída en el número de solicitudes (3.647), si bien aumentó el porcentaje de las resueltas favorablemente en primera instancia (más del 5 por 100) (gráfico III-88).

Mejoras de la protección de los trabajadores autónomos

A pesar de los cambios normativos de los últimos años, las mejoras eran insuficientes, como se desprende de la escasez de solicitudes y de resoluciones resueltas favorablemente. Es por ello que, el Gobierno, junto con las asociaciones de trabajadores autónomos (ATA, UPTA, UATAE y CEAT) llegaron a un acuerdo para incrementar el ámbito de protección del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, cuyas medidas fueron incorporadas en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, y que han comenzado a tener efecto desde el 1 de enero de 2019. Entre dichas medidas se incluía la obligación de cotización por la totalidad de las contingencias que hasta el momento tenían carácter voluntario, entre las que se encuentra la protección por cese de actividad. Además, se mejora la intensidad protectora de esta prestación, duplicándose el periodo de percepción de su abono (cuyo máximo pasa de 12 a 24 meses). Por

359. 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.
360. 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.
361. 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-88. PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD: SOLICITUDES Y CAUSAS DE DESESTIMACIÓN, 2013-2018



Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

otro lado, aunque no se modifican los requisitos de acceso, se ha establecido que una comisión paritaria (compuesta por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y la Administración de la Seguridad Social) emita un informe vinculante en caso de reclamación previa contra las resoluciones de las mutuas en materia de prestación por cese de actividad.

El ámbito territorial de la comisión paritaria es el provincial, constituyéndose una comisión por cada provincia (así como en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla)[362].

Otras novedades

La Ley de Presupuestos Generales del Estado 2018 ha introducido novedades que afectan al régimen de incompatibilidades de las prestaciones por desempleo, estableciendo que la prestación y el subsidio por desempleo son compatibles con la percepción de cualquier tipo de rentas mínimas, salarios sociales o ayudas análogas de asistencia social concedidas por cualquier Administración pública, sin perjuicio de su cómputo a efectos del cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas o de existencia de responsabilidades familiares, exigidos en la regulación del subsidio por desempleo. Asimismo, esta ley establece criterios sobre las obligaciones de los desempleados, como precisar el alcance del compromiso de actividad[363], o la acreditación de la búsqueda activa de empleo[364].

En relación con la protección por desempleo, el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, ha regulado una medida de carácter extraordinario y urgente por la concurrencia de una causa de fuerza mayor, derivada de circunstancias climatológicas extremas en algunas zonas de España, y que tiene como destinatarios a los trabajadores eventuales agrarios. La medida consiste en la reducción a veinte del número de jornadas necesarias para el acceso al subsidio por desempleo[365].

Esta misma norma, en su disposición transitoria quinta, establece la protección por desempleo en el caso de determinados contratos para la formación y el aprendizaje. Concretamente para los suscritos con alumnos trabajadores en los programas públicos de empleo y formación, incluyendo los programas de escuelas-taller, casas de oficios y talleres de empleo, y que se suscriban a partir de la fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley.

Asimismo, conviene destacar la adaptación de la normativa a doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en relación con la prestación contributiva por desempleo a tiempo parcial. Así, y mediante el Real Decreto 950/2018, de 27 de julio, se equipara el derecho de los trabajadores a tiempo parcial, con independencia de que realicen su actividad durante cinco días de la semana (trabajo horizontal), o concentrando las horas

362. Resolución de 20 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determina la creación, composición, organización y funcionamiento de la comisión paritaria para la resolución de las reclamaciones previas en materia de prestación por cese de actividad.
363. La búsqueda activa de empleo se define como el conjunto de acciones encaminadas tanto a la puesta en práctica de estrategias de búsqueda de empleo como a la mejora de la empleabilidad, con objeto de que la persona demandante de empleo incremente sus posibilidades de inserción y/o de mejora de su situación en el mercado laboral.
364. La búsqueda activa de empleo se acreditará por el beneficiario de la prestación o subsidio por desempleo ante el servicio público de empleo competente, que deberá conservar la justificación documental aportada para su posterior fiscalización y seguimiento.
365. Contemplado en el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, así como a la renta agraria regulada por el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, paliando así los efectos negativos de dichos acontecimientos en la protección social de los trabajadores

en menos días (trabajo vertical). Es decir, para las cotizaciones correspondientes a trabajos a tiempo parcial, se computará el periodo durante el que el trabajador haya permanecido en alta, con independencia de que se hayan trabajado todos los días laborables o solo parte de los mismos, y cualquiera que haya sido la duración de la jornada. Esta modificación de la norma, además de pretender acabar con las diferencias a efectos de la prestación por desempleo entre los trabajadores a tiempo parcial, incrementa la duración de la prestación contributiva por desempleo al tener en cuenta como cotizados los días en los que no ha habido prestación de servicios dentro de la vigencia del contrato de trabajo.

Avances y desafíos pendientes del sistema de protección por desempleo

En resumen, en 2018 los principales indicadores del sistema de protección por desempleo han reflejado de manera más patente la senda de recuperación económica y del empleo que viene registrándose en los últimos años: ha descendido el paro registrado y las altas registradas por prestación por desempleo, al tiempo que ha seguido aumentando el porcentaje de bajas del sistema que tenían como causa la colocación y la reducción de las bajas producidas por el agotamiento de la prestación. Como resultado, se ha registrado una caída del número de beneficiarios de prestaciones por desempleo y se ha afianzado el cambio de tendencia en la cobertura de desempleo, al haber registrado un nuevo, y mayor, aumento. Además, junto a la mejora del empleo y la renta media de los hogares, se ha producido un descenso de la asistencialización del sistema que explicaría, al menos en parte, la reducción de la población desempleada en riesgo de pobreza y exclusión en el último año[366].

Es de esperar, además, que los cambios normativos del periodo más reciente, como la mejora de la protección de la población de mayor edad, el subsidio extraordinario de desempleo, así como el aumento de la protección de determinados colectivos (como los autónomos, trabajadores a tiempo parcial y algunos trabajadores en prácticas o formación) refuercen la capacidad protectora del sistema.

Con todo, el potencial protector del sistema de protección por desempleo sigue mermado por el todavía elevado peso de las prestaciones asistenciales, a pesar de su descenso. Además, el sistema de protección por desempleo sigue teniendo que hacer frente al desempleo de larga duración, pues, a pesar de su descenso, se mantiene elevado, así como al predominio de la temporalidad y la alta rotación en el mercado de trabajo.

El sistema de protección por desempleo, pues, admite un amplio margen de mejora, tanto en su vertiente de activación como de protección, en aras de garantizar un crecimiento económico inclusivo en el medio y largo plazo. En este sentido, y como viene señalando la Comisión Europea[367], sigue estando pendiente potenciar una mayor

366. Véase apartado 1, *Condiciones de vida,* en este mismo capítulo.
367. Comisión Europea, *Informe sobre España 2017, 2018 y 2019.*

coordinación con las políticas activas y 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 un nuevo modelo de protección por desempleo asistencial.

6.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Pocas parcelas de la acción del Estado gozan de un prestigio tan alto como la asistencia sanitaria pública que, a pesar de su continuo ejercicio de autocrítica, o gracias a ello, es capaz de obtener buenos resultados, incluso en periodos de restricción del gasto, generando opiniones muy favorables de los ciudadanos y posiciones elevadas en las clasificaciones internacionales. Ese prestigio, sin embargo, no es gratuito, siendo más bien la consecuencia del funcionamiento de un sistema que da respuesta satisfactoria a la mayor parte de las expectativas sociales en torno al cuidado de la salud, lo que exige, entre otras condiciones, una considerable apertura al cambio y aún a la innovación. En este sentido, el Sistema Nacional de Salud (SNS) tiene pendientes algunos retos, como el cambio a un modelo asistencial basado en el perfil de morbilidad crónica, que supere la orientación preferente a los cuadros agudos. En efecto, el camino hacia la longevidad, que —en el contexto de baja natalidad actual— implica un ineludible envejecimiento de la población, requiere de estrategias sanitarias más apropiadas a la prevalencia de enfermedades de larga duración y al cuidado integral de las personas. Por ello, la coordinación sociosanitaria continúa siendo un objetivo a cumplir en aras de una mayor efectividad y eficiencia de los sistemas sanitario y de atención a la dependencia. Como también lo es mejorar el funcionamiento de la atención primaria, por ser un recurso indispensable, entre otras funciones, de la atención integral en el contexto de la cronicidad como patrón dominante. Precisamente, el nuevo Marco estratégico para la Atención Primaria, aprobado a comienzos de 2019, debe ofrecer nuevas líneas de acción encaminadas a dotar a este nivel de atención sanitaria de un mayor protagonismo en el SNS.

Al mismo tiempo, el SNS se enfrenta al desafío de hacer efectivo el acceso a tratamientos novedosos y de elevado coste de manera equitativa, segura y eficiente. A este respecto, en 2018 se aprobó el Plan de abordaje de las terapias avanzadas en el Sistema Nacional de Salud, para hacer operativa la incorporación de las nuevas terapias génicas, como parte de las terapias innovadoras de alto impacto económico y sanitario, que requieren de modelos específicos de actuación.

Pero la incorporación de cambios novedosos atañe también a la propia organización del SNS que, en su reto constante de mejorar la eficiencia, debe evolucionar hacia modelos de atención que optimicen el trabajo de todos los agentes. En esta línea, la nueva regulación de la prescripción enfermera deberá demostrar en los próximos años su capacidad para agilizar la actividad cotidiana en los centros de atención sanitaria pública.

6.7.1. Salud y atención sanitaria

La publicación en 2018 de una nueva oleada de la Encuesta Nacional de Salud (la anterior databa de 2014) permite repasar los aspectos más relevantes de la evolución del estado de salud de la población en España, así como de las condiciones de la utilización de los servicios sanitarios y de los determinantes de la salud, incluidas las conductas preventivas.

Uno de los indicadores habitualmente utilizados como predictor del uso de servicios sanitarios es la valoración de la propia salud. En España el 74 por 100 de la población valora su salud de manera positiva, al considerarla «buena» o «muy buena». Y ello a pesar del significativo envejecimiento registrado en los últimos años; es más, entre 2006 y 2017, en paralelo al desplazamiento hacia arriba de una parte importante de la pirámide de población, la valoración positiva ha pasado del 70 por 100 al 74 por 100. Como ocurre con un buen número de indicadores de salud, existe una considerable diferencia (superior al 15 por 100) entre los estratos sociales más acomodados y los menos favorecidos.

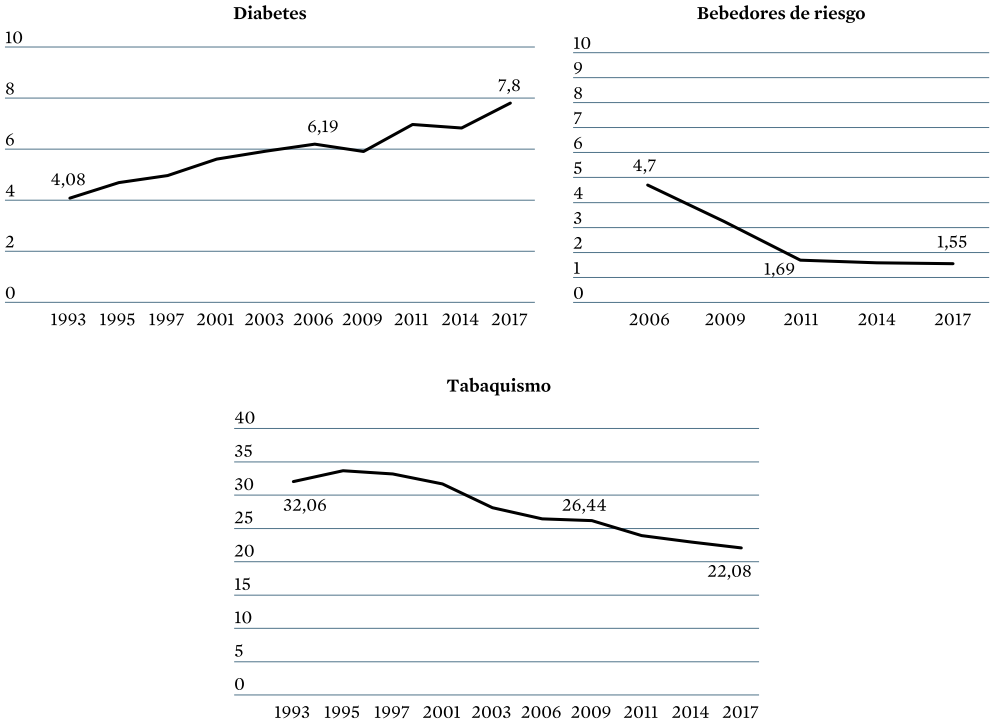
En el terreno de los trastornos y enfermedades cabe poner de relieve el continuo incremento de la prevalencia de factores de riesgo cardiovascular metabólicos y de otras enfermedades crónicas, lo que se explica no solo por el envejecimiento, sino también por la pervivencia de algunos hábitos poco saludables. Así, la hipertensión arterial, que padece el 20 por 100 de la población, el colesterol elevado (18 por 100), la obesidad (17 por 100) y la diabetes (8 por 100) aumentaron su presencia entre las dos últimas oleadas de la ENS, presentando un incremento continuado desde el comienzo de la serie (gráfico III-89).

En concreto, la hipertensión, que con un porcentaje del 20 por 100 es el problema de salud más frecuente, ha seguido también una trayectoria ascendente en ambos sexos desde 1993. Además, en el curso de estos veinticinco años no se ha reducido la brecha entre la clase social más alta y la más desfavorecida, que se mantiene en el 12 por 100. Esta realidad es aplicable a la mayor parte de los trastornos, siendo un ejemplo claro la diabetes; no en vano, las personas de clase social menos acomodada tienen una probabilidad dos veces mayor (9,4 por 100) de padecerla que las de clase más alta (4,3 por 100).

El colesterol alto, considerado como uno de los principales factores de riesgo cardiovascular, ha duplicado su prevalencia en las últimas dos décadas. Así, en la edición de la ENS de 1993 se evidenció una presencia del 8,2 por 100, en tanto que en la última edición ha alcanzado un 17,9 por 100, con una diferencia entre los sexos que, si bien no es muy pronunciada, es menos favorable en los hombres.

En el apartado de los hábitos de riesgo para la salud, cabe destacar el hecho de que un 22 por 100 de la población de 15 y más años reconozca fumar a diario, y aunque el hábito esté más arraigado en la población masculina, las diferencias son menores entre los jóvenes. La prevalencia de fumadores diarios, en todo caso, no ha dejado

GRÁFICO III-89. EVOLUCIÓN DE ALGUNOS PROBLEMAS Y CONDUCTAS DE RIESGO



Fuente: MSCBS, 2019.

de descender, con un balance de 10 puntos menos entre 1993 y 2017, si bien desde 2014 la bajada se ha hecho más lenta (un solo punto menos) y solo gracias al descenso en la población masculina, ya que en las mujeres la prevalencia de este hábito no se ha reducido en los últimos años. Debe destacarse, por otra parte, el aumento de las prácticas preventivas; en 2017 aumenta la proporción de la población que se ha medido en el último año la tensión arterial, el colesterol y la glucemia. La cobertura es semejante para las tres pruebas, más de 7 de cada 10 personas de 15 y más años, y más de 9 de cada 10 a partir de los 65. No se aprecian diferencias por sexo o posición socioeconómica en el acceso a estas pruebas.

En lo concerniente a la utilización de los servicios sanitarios, el 87 por 100 de la población admite haber acudido a una consulta médica en los últimos doce meses por algún problema, molestia o enfermedad (incluyendo el dentista, pruebas diagnósticas y consultas realizadas durante hospitalizaciones). Consultaron más las mujeres (91 por 100) que los hombres (82 por 100), principalmente en edad fértil, en cambio, las diferencias son pequeñas en los menores de 15 años y a partir de los 65 años. En cuanto a las hospitalizaciones, menos del 10 por 100 refiere haber estado hospitalizado y un 8 por 100 acudió al hospital de día.

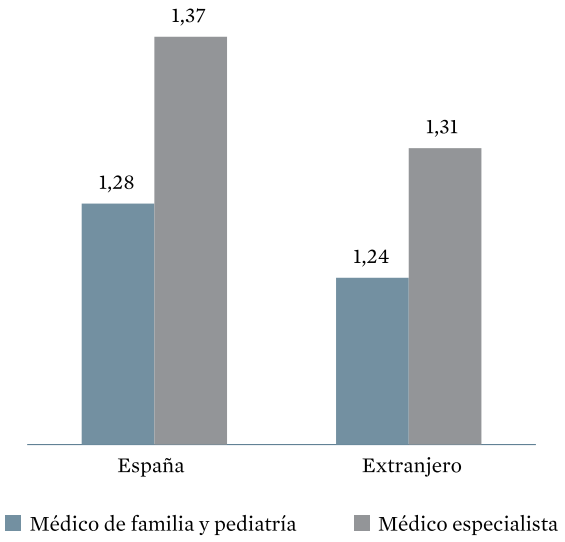
Inmigración y atención sanitaria

Alrededor de un 11 por 100 de la población residente en España es de nacionalidad extranjera, por lo que resulta pertinente abordar su relación con el sistema sanitario. Como ha puesto de relieve el CES en un reciente informe[368], la utilización de los servicios sanitarios por parte de los inmigrantes se ajusta a su volumen y características sin resultar en modo alguno abusiva (gráfico III-90). Si hay algo destacable es, en general, su buen estado de salud en coherencia con su media de edad más joven, así como una menor adherencia a los programas preventivos que debería ser tenida en cuenta en la orientación de las políticas de salud pública a fin de anticiparse a problemas en el futuro.

La gran mayoría de los extranjeros que residen en España cuentan con la pertinente documentación que les habilita para residir en nuestro país, habiendo accedido incluso a la nacionalidad española un importante volumen de ellos. Sin embargo, ha sido el acceso de una parte minoritaria del colectivo, la que se encuentra en situación administrativa irregular, la que ha centrado el debate sobre los límites de la universalidad del acceso a la atención sanitaria en nuestro país en los últimos años.

Cabe recordar que la Ley 16/2003[369] establecía entre sus principios generales el aseguramiento universal y público por parte del Estado y enumeraba los titulares de

GRÁFICO III-90. FRECUENTACIÓN DE CONSULTAS SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO, 2018
(Número medio de consultas en las cuatro últimas semanas)



Fuente: MSCBS e INE, 2018.

368. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*
369. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria. Poco menos de tres lustros después de la entrada en vigor de la norma básica, la aprobación de la Ley 4/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoció a todos los extranjeros su «derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria», lo que supuso una ampliación del derecho a la atención a la salud de quienes, careciendo de recursos, demostraran su residencia en España, bastando, a tal fin, el empadronamiento.

Sin embargo, la irrupción de la crisis económica en la década anterior tuvo también consecuencias normativas en el acceso de los extranjeros a los servicios de atención a la salud. Una de las medidas más destacadas fue la aprobación del Real Decreto-ley 16/2012[370], que abordó cambios profundos en los supuestos de acceso al abundar en el desarrollo de la condición de asegurado con derecho a recibir asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, lo que supuso una modificación sustancial de las previsiones de la Ley 4/2000. El derecho a la asistencia sanitaria pública quedaba restringido a aquellas personas que ostentaran la condición de «asegurado», incluyendo entre otros[371] a las personas de nacionalidad española o de algún Estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residieran en España y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acreditasen que no superaban el límite de ingresos reglamentario. Por su parte, los extranjeros en situación administrativa irregular podrían recibir asistencia sanitaria en caso de urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que fuera su causa, hasta la situación de alta médica. También por asistencia al embarazo, parto y postparto. En el caso de los menores de 18 años, estos recibirían asistencia en las mismas condiciones que los españoles. Todo ello implicó una notable limitación del acceso de los extranjeros en situación administrativa irregular a los servicios del SNS, circunstancia que provocó un intenso debate y reacciones diversas en las distintas administraciones autonómicas, que en buena medida buscaron alternativas para dar atención a los extranjeros excluidos del derecho.

370. Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de enero, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

371. Condición de asegurado en el Real Decreto-ley 16/2012 quienes se encuentren en los siguientes supuestos: personas que tienen cubierta la asistencia sanitaria por su pertenencia al sistema de Seguridad Social (trabajadores por cuenta ajena o propia afiliados y en alta o asimilada a esta situación; pensionistas; quienes habiendo agotado la prestación o el subsidio de desempleo figuren inscritos como demandantes de empleo y no acrediten la condición de asegurados por cualquier otro título; quienes no cumplan ninguno de los supuestos anteriores, las personas de nacionalidad española o de algún estado miembro de la Unión Europea, del EEE o de Suiza que residan en España, y extranjeros titulares de autorización para residir en España, cuando acrediten que no superan el límite de ingresos reglamentario. Asimismo, tendrán reconocimiento del derecho los cónyuges o personas con análoga relación de afectividad de un asegurado, excónyuges a cargo y descendientes menores de 26 años con discapacidad igual o superior al 65 por 100.

Los extranjeros en situación administrativa irregular recuperan el derecho a la atención sanitaria

Los efectos de la aplicación del Real Decreto, sin embargo, no han sido evaluados en su dimensión de mejora en la eficiencia del Sistema Nacional de Salud. En todo caso, la reciente aprobación del Real Decreto-ley 7/2018[372] vuelve a desligar el reconocimiento del derecho a la salud de la condición de asegurado y reconoce la titularidad de dicho derecho a la atención sanitaria a las personas con nacionalidad española y a los extranjeros que tengan residencia en España, al margen de su situación administrativa. De este modo se revierte la situación generada por el Real Decreto 16/2012, que limitaba la asistencia sanitaria pública, en estos casos, a la asistencia sanitaria de emergencia, de embarazo, parto y puerperio o para los menores de edad.

La nueva norma, sin embargo, reconoce a las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España el derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria en las mismas condiciones que las personas con nacionalidad española. En el caso concreto de la prestación farmacéutica, el Real Decreto prevé la participación en el precio de los medicamentos en una proporción del 40 por 100 sobre el PVP.

En todo caso, para que la asistencia sanitaria sea efectiva, las personas beneficiarias han de acreditar el cumplimiento de tres requisitos: por un lado, no tener título de asistencia sanitaria en virtud del derecho de la Unión Europea, los convenios bilaterales y demás normativa aplicable. Por otro, no poder exportar el derecho de cobertura sanitaria desde su país de origen o procedencia. Por último, no existir un tercero obligado al pago.

6.7.2. Calidad y sostenibilidad

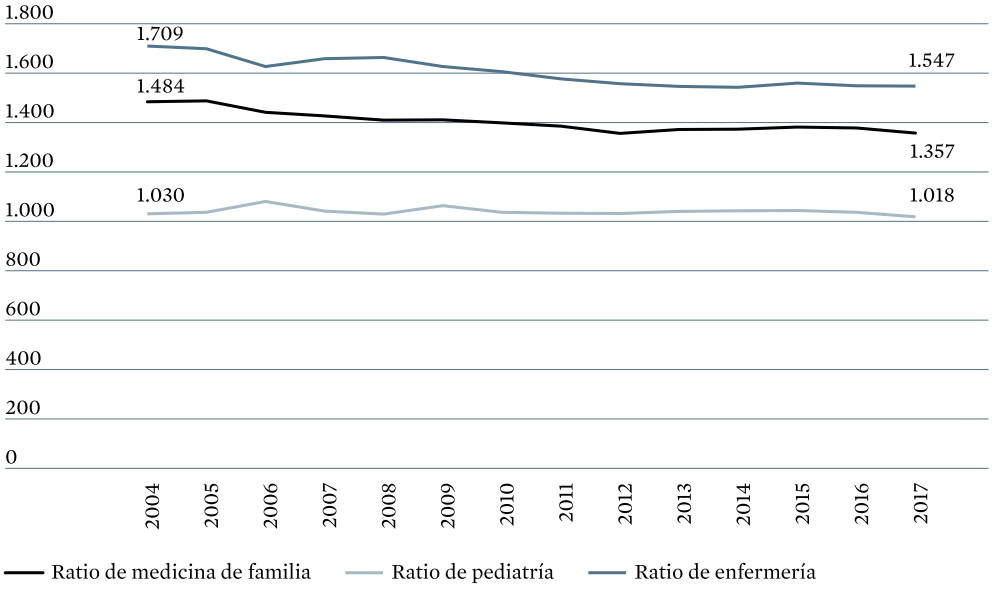
Tanto la calidad de la asistencia sanitaria como la sostenibilidad constituyen retos de primer orden para el sistema sanitario, una de las principales dimensiones de la protección social, que afronta en todos sus niveles desafíos de tan importante magnitud como el envejecimiento de la población, la incorporación de las nuevas tecnologías y terapias cada vez más efectivas y a la vez costosas, e importantes desafíos en materia de gestión clínica y de personal.

Atención Primaria

Siguiendo los datos aportados por el Sistema de Información de Atención Primaria, en 2017 trabajaban en este nivel de atención 29.662 enfermeras, 28.980 médicos de familia y 6.597 médicos de pediatría. Estas cifras muestran un ligero incremento con respecto al año anterior en las tres categorías. Sin embargo, la población asignada a cada categoría profesional se mantuvo prácticamente en el mismo rango del año previo.

372. Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud.

GRÁFICO III-91. EVOLUCIÓN DE LAS RATIOS DE PERSONAL EN ATENCIÓN PRIMARIA, 2004-2017



Fuente: MSCBS, 2019.

Con un número de tarjetas por enfermera que alcanza las 1.547, y de pediatras y médicos de familia llegando a 1.018 y 1.357 tarjetas, respectivamente, cabe señalar la enorme disparidad, como se ha mostrado en otras ocasiones, en los distintos centros de salud, ya que algunos sobrepasan el máximo de pacientes recomendado por la OMS.

Nuevo Marco Estratégico para la Atención Primaria

En el mes de abril de 2019 se aprobó un nuevo Marco Estratégico para la Atención Primaria resultado de seis meses de trabajo, con la participación de representantes de los usuarios y los profesionales. El nuevo marco pretende dar respuesta a los retos asistenciales derivados del actual contexto sociodemográfico, epidemiológico, de evolución tecnológica, así como de las demandas de los profesionales y de la propia ciudadanía.

El texto establece seis líneas estratégicas, 23 objetivos y 100 medidas. Las medidas a corto plazo se iniciarán a lo largo de este año, las de medio plazo en 2020 y las de largo plazo en 2021. Entre las medidas que se pondrán en marcha a lo largo de 2019, el documento establece garantizar que las demandas de atención no urgente se atiendan en menos de 48 horas. Además, se actualizará la Estrategia de Cronicidad del Sistema Nacional de Salud y el impulso a otras Estrategias ya en marcha como la Promoción de la Salud y Prevención en el SNS o el Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos. Desde el punto de vista profesional, el Marco

CUADRO III-32. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD EN ATENCIÓN PRIMARIA, 2007-2017

Años	Consultas en medicina	Consultas en enfermería	Frecuentación general en medicina	Frecuentación general en enfermería
2007	229.533.257	106.425.037	5,96	2,77
2008	235.374.442	116.761.714	6,1	3,03
2009	259.723.325	133.464.494	5,56	2,86
2010	254.770.202	129.775.344	5,43	2,77
2011	258.771.995	131.578.011	5,51	2,8
2012	245.194.268	130.207.072	5,31	2,82
2013	243.334.798	131.716.252	5,3	2,87
2014	239.806.178	131.214.965	5,24	2,87
2015	241.335.491	131.989.350	5,25	2,87
2016	239.249.720	132.369.840	5,2	2,88
2017	232.549.490	131.901.034	5,07	2,87

Fuente: MSCBS, 2019.

Estratégico determina para 2019 el aumento del número de plazas acreditadas para formación de profesionales de Atención Primaria y la oferta de todas las plazas acreditadas en las convocatorias anuales de acceso a plazas de formación sanitaria especializada.

El Marco Estratégico establece una serie de medidas a iniciar a lo largo de 2020. Entre ellas, la aprobación de ofertas públicas de empleo con convocatoria y resolución, al menos bienal, con el objetivo de alcanzar progresivamente y mantener una tasa de temporalidad inferior al 8 por 100.

Por otro lado, se fija como horizonte temporal para lograr que los cupos se sitúen en 1.500 pacientes en atención a adultos y 1.000 en pediatría el año 2022. El plan contempla además dimensionar las plantillas de los equipos de Atención Primaria y el impulso del uso de tecnologías que permitan el registro de datos clínicos en el domicilio del paciente y su volcado a la historia de salud digital.

Atención Especializada

Según la estimación del Ministerio de Sanidad, el nivel de Atención Especializada del SNS acoge en la actualidad al 55 por 100 de los médicos especialistas. Sin embargo, esa proporción no es el resultado del recuento exacto de los facultativos en todo el sistema y en el nivel especializado, lo que solo será una realidad cuando comience a funcionar el Registro Estatal de Profesionales Sanitarios (REPS). Entretanto, las cifras de médicos especialistas disponibles en España se obtienen mediante estimaciones procedentes de la combinación e integración de las distintas fuentes parciales.

RECUADRO III-13. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ATENCIÓN PRIMARIA

Estrategia A

Reforzar el compromiso del Consejo Interterritorial del SNS con el liderazgo de la Atención Primaria de Salud.

- ***Objetivo A.1.*** Constituir una estructura operativa estable en el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, para la coordinación y seguimiento del Marco Estratégico para la Atención Primaria de Salud.
- ***Objetivo A.2.*** Diseñar un plan de comunicación para dar relevancia a la Atención Primaria de Salud.
- ***Objetivo A.3.*** Impulsar el fortalecimiento de la Atención Primaria de Salud a través del desarrollo de las Estrategias del Sistema Nacional de Salud.
- ***Objetivo A.4.*** Actualizar la cartera de servicios de Atención Primaria del Sistema Nacional de Salud.

Estrategia B

Consolidar una política presupuestaria y de recursos humanos que garantice la efectividad y la calidad de la Atención Primaria de Salud.

- ***Objetivo B.1.*** Mejorar la financiación de la Atención Primaria de Salud.
- ***Objetivo B.2.*** Mejorar la estabilidad en el empleo y las condiciones laborales.
- ***Objetivo B.3.*** Desarrollo de la especialidad de enfermera familiar y comunitaria, y de la especialidad de enfermera pediátrica en Atención Primaria de Salud.
- ***Objetivo B.4.*** Impulsar la autonomía de gestión en los EAP.

Estrategia C

Mejorar la calidad de la atención y la coordinación con el resto de los ámbitos asistenciales, servicios e instituciones.

- ***Objetivo C.1.*** Mejorar la capacidad resolutiva de todos los profesionales, potenciando el trabajo multidisciplinar y transdisciplinar, con la visión de la persona como centro de atención.
- ***Objetivo C.2.*** Desarrollar mecanismos para la coordinación entre ámbitos de atención.

Estrategia D

Reforzar la orientación comunitaria, la promoción de la salud y prevención en APS.

- ***Objetivo D.1.*** Reforzar la coordinación entre Atención Primaria de Salud, salud pública, otros sectores para la planificación de la salud comunitaria, la promoción de la salud y la prevención.
- ***Objetivo D.2.*** Fomentar el abordaje biopsicosocial desde la consulta de Atención Primaria de Salud, a través de la entrevista clínica integral y la recomendación de activos para la salud y recursos comunitarios.

RECUADRO III-13. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ATENCIÓN PRIMARIA *(continuación)*

- ***Objetivo D.3.*** Fomentar la educación para la salud individual grupal orientada a los determinantes de la salud.
- ***Objetivo D.4.*** Impulsar la salud comunitaria desde Atención Primaria, mediante la acción comunitaria en salud, la intersectorialidad y la participación, para abordar la salud de la población y sus determinantes sociales.
- ***Objetivo D.5.*** Extender los programas de autocuidados de personas y cuidadores (PAPC) en todas las áreas sanitarias.

Estrategia E

Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

- ***Objetivo E.1.*** Promover la mejora continua de la historia de salud digital.
- ***Objetivo E.2.*** Proporcionar herramientas de ayuda para la toma de decisiones y seguimiento de programas clínicos y de atención sociosanitaria.
- ***Objetivo E.3.*** Utilizar la consulta no presencial, de acuerdo con los recursos disponibles.

Estrategia F

Impulsar la formación y la investigación en Atención Primaria de Salud.

- ***Objetivo F.1.*** Aumentar la presencia de la Atención Primaria de Salud en los estudios de grado de titulaciones del área de Ciencias de la Salud y Ciencias Sociales.
- ***Objetivo F.2.*** Incluir y consolidar la formación en Atención Primaria de Salud en formación sanitaria especializada.
- ***Objetivo F.3.*** Adecuar, a las necesidades de cada comunidad autónoma, la formación de las especialidades con desarrollo en el ámbito de Atención Primaria de Salud (medicina familiar y comunitaria, pediatría, enfermería familiar y comunitaria, enfermería pediátrica y enfermería obstétrico-ginecológica, farmacia de atención primaria y hospitalaria, psicólogos clínicos).
- ***Objetivo F.4.*** Mejorar los conocimientos y promover el desarrollo de habilidades de los profesionales de Atención Primaria de Salud en las estrategias claves del sistema sanitario.
- ***Objetivo F.5.*** Potenciar la investigación en Atención Primaria de Salud.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Marco Estratégico para la Atención Primaria.*

De acuerdo con la información facilitada por los Servicios Regionales de Salud[373], hay un total de 138.797 médicos especialistas en España trabajando en el SNS. De ellos, el 31 por 100 está adscrito a atención primaria (43.034 médicos), el 55 por 100 (76.562 facultativos) trabajan en atención especializada y el resto, 19.201 especialistas, en tareas no asistenciales o en otras áreas de la medicina no reconocidas como especialidad.

373. MSCBS, *Estimación de la oferta y demanda de médicos especialistas, España, 2018-2030*, 2019

Estas cifras sitúan la ratio por 100.000 habitantes de médicos especialistas en el sector público en España en 312,5 profesionales, con una variabilidad entre las distintas comunidades autónomas importante.

Déficit de especialistas

Esta tasa supone un déficit global en 2018 estimado en el 2,9 por 100, de acuerdo con el estudio realizado por el Ministerio de Sanidad (actualización de las anteriores ediciones). Para 2020 las previsiones apuntan a un déficit superior al 5 por 100 (límite considerado de equilibrio estructural). Dada la previsible salida del mercado profesional, según las pirámides de edad, en los próximos cinco o diez años, los desequilibrios entre oferta y demanda de especialistas se agravarán para estabilizarse posteriormente y mantenerse en torno a un déficit del 12 por 100 hacia 2030. Ello significa que la ratio de médicos especialistas por 100.000 habitantes caería en un 5,4 por 100, pasando de 409,8 en 2018 a 387,5 en 2030.

La reciente crisis económica, que ha tenido consecuencias presupuestarias importantes en el SNS, incluidas las relativas al personal a su servicio, estarían detrás, junto con otras causas estructurales, del incremento de las listas de espera en los últimos años, que se han convertido en uno de los indicadores de calidad de la atención sanitaria especializada que más interés despiertan entre los ciudadanos y los propios profesionales del SNS. No en vano, su evolución expresa posibles consecuencias, positivas o negativas, sobre la calidad de vida relacionada con la atención sanitaria.

Ligera mejora de las listas de espera

En 2018 se registraron leves descensos en los principales indicadores; sin embargo, siguió observándose una importante saturación de los servicios de consulta especializada y de la atención quirúrgica, lo que redunda negativamente en la calidad de la atención.

Durante el año descendió moderadamente el número de pacientes que no han podido ser intervenidos quirúrgicamente, teniendo que aguardar tiempos que varían en función del tipo de operación. Así, la tasa de pacientes en espera para intervenciones

CUADRO III-33. EVOLUCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA QUIRÚRGICA Y DE ATENCIÓN ESPECIALIZADA, 2009-2018

Conceptos	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
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	12,95
Pacientes en espera para consultas especializadas por 1.000 hab.	40,24	3,00	36,1	35,94	39,03	39,43	43,35	40,91	43,86	43,06
Tiempos de espera para intervenciones quirúrgicas no urgentes	70	65	73	76	98	87	89	83	104	93
Tiempos de espera para consultas especializadas	59	53	58	53	67	65	58	52	58	57

Fuente: MSCBS, *Sistema de información sobre listas de espera, 2019.*

no urgentes por cada 1.000 habitantes ascendió a 12,9, casi medio punto menos que en el ejercicio anterior. Por otro lado, el tiempo medio de espera para las intervenciones quirúrgicas fue superior a los tres meses (93 días), lo que supone una reducción de nueve días sobre el promedio de 2017, cuando se alcanzó la cifra más alta desde el inicio de la serie.

En lo que concierne a la espera para ser recibidos en consulta por el médico especialista, la tasa de pacientes por cada 1.000 habitantes ascendió a 43, una cifra ligeramente más reducida que la registrada en 2017. Y el tiempo de espera alcanzó casi los dos meses (58 días como término medio), si bien se redujo en un día con respecto al año anterior.

Uno de los retos actuales del SNS es hacer efectivo el acceso a tratamientos novedosos y de elevado coste de manera equitativa, segura y eficiente. Entre esos tratamientos vienen ganando protagonismo los realizados con medicamentos CAR-T (de terapias de células T)[374], cuyo uso ha sido aprobado por la Agencia Europea del Medicamento para tratar varios tipos de cáncer en 2018.

Nuevo Plan de abordaje de las terapias avanzadas en el Sistema Nacional de Salud

En España, la aplicación de estos tratamientos cuenta desde finales de año con un Plan de abordaje concreto cuyo objetivo es definir un modelo organizativo y asistencial para el acceso equitativo, seguro, eficiente y planificado de los pacientes del Sistema Nacional de Salud a los medicamentos CAR de una forma planificada, equitativa, segura y eficiente, así como impulsar la investigación pública y la fabricación de estos medicamentos en el ámbito académico del SNS, en unas condiciones que garanticen los estándares de calidad, seguridad y eficacia.

El modelo organizativo definido en el Plan Estratégico se divide en dos niveles. Por una parte, la designación de centros de referencia para la utilización de los medicamentos CAR-T, tanto académicos como industriales, en el SNS, con el objetivo de disponer de centros seleccionados que cumplan los mejores estándares de calidad y seguridad asistencial, y seleccionados a partir de criterios objetivos y transparentes.

Por otro, en lo que respecta al modelo asistencial, su definición parte de la necesidad de garantizar la cohesión en la toma de decisiones relevantes del proceso, así como una asistencia multidisciplinar e integral. Para ello se constituirá un grupo de expertos en medicamentos CAR-T a nivel estatal, que deberá definir protocolos para armonizar el proceso asistencial y para la medición de resultados en salud, entre otras. En cada centro autorizado se deberá disponer de una unidad multidisciplinar para el abordaje integral de la utilización del medicamento y del manejo clínico del paciente, del que formarán parte tanto expertos gestores como clínicos.

374. Tratamientos de nueva generación de inmunoterapias personalizadas contra el cáncer que se basan en la recopilación y modificación de las propias células inmunes de los pacientes para tratar su cáncer.

Atención farmacéutica

La aprobación de la Ley 28/2009, de modificación de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, dejó pendientes algunas cuestiones entre las que la prescripción de medicamentos por parte de los profesionales de la enfermería ha cobrado un protagonismo creciente, avivado por la polémica y la dificultad para alcanzar un acuerdo satisfactorio entre el colectivo integrado por el personal enfermero y el facultativo. No en vano, han transcurrido casi diez años desde la aprobación de aquella norma, y solo a finales de 2018, fruto de un largo proceso de consultas y negociaciones, finalmente se aprobó el Real Decreto 1302/2018[375].

Cabe recordar que la Ley de 2006 reconocía a los médicos y odontólogos como los únicos profesionales sanitarios con facultad para ordenar la prescripción de medicamentos, pero la modificación operada en 2009 introducía importantes elementos para abordar la prescripción enfermera: las responsabilidades de la práctica enfermera, las responsabilidades de las matronas y la regulación de la dispensación de medicamentos[376]. Pues bien, tras varios años de consultas y negociaciones de los diversos agentes implicados, la norma reconocía a los enfermeros la capacidad para indicar, usar y autorizar la dispensación de medicamentos no sujetos a prescripción médica, y de productos sanitarios de uso humano, de forma autónoma, mediante una orden de dispensación. Sin embargo, la autorización para dispensar medicamentos sujetos a prescripción médica quedaba limitada por el diagnóstico, la prescripción y el protocolo de práctica clínica determinado por un facultativo.

Nuevo marco regulador para la prescripción de medicamentos por parte del personal enfermero

Esta condición, regulada en el artículo 3 del Real Decreto 954/2015, fue motivo de desacuerdo en el sector del personal de enfermería, que venía reclamando una mayor autonomía para recetar y administrar medicamentos y, en todo caso, el reconocimiento legal a la práctica habitual de la utilización de medicamentos y productos sanitarios en su labor profesional cotidiana. Por otro lado, varias comunidades autónomas interpusieron recursos ante el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional por estar en desacuerdo con los términos en los que quedaba regulada en el artículo 3 la capacidad prescriptora de los profesionales de la enfermería, así como por un posible conflicto entre las competencias de la AGE y las administraciones autonómicas.

El Real Decreto 1302/2018 introduce importantes novedades sobre la regulación anterior, en especial en lo que respecta al artículo 3. En este sentido, se suprime la

375. Real Decreto 1302/2018, de 22 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 954/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la indicación, uso y autorización de dispensación de medicamentos y productos sanitarios de uso humano por parte de los enfermeros.
376. Memoria CES 2015.

limitación que implicaba la necesidad de un diagnóstico y prescripción facultativa, en tanto que «las enfermeras y enfermeros, en el ejercicio de su actividad profesional, podrán indicar, usar y autorizar la dispensación de medicamentos sujetos a prescripción médica, conforme a los protocolos o guías de práctica clínica y asistencial a los que se refiere el artículo 6, y mediante la correspondiente orden de dispensación». De este modo, la actuación profesional de la enfermería queda ligada exclusivamente a lo dispuesto en los correspondientes protocolos y guías de práctica clínica.

Dichos protocolos deberán contener «necesariamente aquellos supuestos específicos en los que se precisa la validación médica previa a la indicación enfermera», supuestos específicos aún por determinar.

Por otra parte, se regula la cuestión concreta de las vacunas, estableciéndose que para su administración únicamente se precisará de la correspondiente orden de dispensación enfermera. La única salvedad vendría dada por aquellos casos en los que las condiciones particulares del paciente hicieran necesaria la valoración médica individualizada.

En lo concerniente a las actividades formativas, la norma solamente contempla con carácter excepcional el establecimiento de una formación complementaria cuando los avances científicos lo pudieran requerir, y ante determinados medicamentos de especial complejidad, los protocolos y las guías de práctica clínica y asistencial podrán prever complementar la formación de las enfermeras y enfermeros. Dicha formación habrá de especificarse en los correspondientes protocolos y guías de práctica clínica asistencial.

Salud Pública

Una de las iniciativas que más interés han suscitado en el ámbito de la Salud Pública en 2018 ha sido la aprobación del Plan para la protección de la salud frente a las pseudoterapias. Cabe recordar que en 2011 el Ministerio de Sanidad publicó el primer documento de análisis de situación de estas terapias bajo el título de *Documento de Análisis del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, de 2011, sobre la situación de las terapias naturales.* Dicho documento sintetizaba algunos aspectos relativos a la evidencia científica disponible sobre la situación de estas terapias, pudiendo considerarse el primer paso para abordar su regulación.

Primeros pasos para regular las terapias alternativas en España

El nuevo texto propone una definición de pseudoterapia que incluye a las «sustancias, productos, actividades o servicios con pretendida finalidad sanitaria que no tengan soporte en el conocimiento científico ni evidencia científica que avale su eficacia y su seguridad». Se trata de un punto de partida general a partir del cual habrá de establecerse con rigor qué prácticas se incluyen bajo esa rúbrica, estando sujetas a regulación.

Entretanto, no puede obviarse la compleja situación en la que se encuentra este ámbito en el entorno internacional, desde el punto de vista regulatorio y conceptual. Baste recordar que en la actualidad no existe un acuerdo sobre el alcance y los

contenidos concretos de una realidad que la Organización Mundial de la Salud denomina «medicina tradicional y complementaria», y que la Unión Europea nombra como «terapias complementarias y alternativas», mientras que en España se ha optado por las «pseudoterapias».

El abordaje propuesto por la OMS en la Estrategia de Medicina Tradicional 2014-2023 se atiene al objetivo de asegurar que se aproveche la contribución potencial de las terapias tradicionales y complementarias y alternativas a la salud, el bienestar, la atención médica centrada en las personas y la cobertura universal de salud. En su Resolución sobre el fortalecimiento de los servicios de salud integrados y centrados en las personas (WHA69.24), adoptada en mayo de 2016, la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS, instaba a los Estados miembros a integrar la medicina tradicional y complementaria en los servicios de salud modernos, en el marco de unas políticas basadas en el conocimiento, al tiempo que garantizan la seguridad, calidad y efectividad de los servicios de salud y teniendo en cuenta un enfoque holístico.

En este contexto, el Plan para la protección de la salud frente a las pseudoterapias recientemente aprobado parte del supuesto de que las pseudoterapias implican un riesgo real que influye directamente en la protección y el restablecimiento de la salud, en tanto que interviene en la información objetiva que tanto los profesionales como la ciudadanía reciben sobre las alternativas terapéuticas disponibles, su eficacia/efectividad y su seguridad. Según estas premisas, si se utilizan estas terapias como sustitutivas o complementarias de las que sí han demostrado su efecto, se estará poniendo en riesgo el derecho a la salud como derecho fundamental de la persona.

RECUADRO III-14. LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PLAN PARA LA PROTECCIÓN DE LA SALUD FRENTE A LAS PSEUDOTERAPIAS

- **Línea 1.** Generar, difundir y facilitar información, basada en el conocimiento y en la evidencia científica más actualizada y robusta, de las pseudoterapias a través de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y Prestaciones del Sistema Nacional de Salud, en colaboración con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.
- **Línea 2.** Evitar la publicidad engañosa de las pseudoterapias.
- **Línea 3.** Garantizar que todas las actividades sanitarias se realizan por profesionales que dispongan de la titulación oficialmente reconocida y eliminar de los centros sanitarios las pseudoterapias.
- **Línea 4.** Establecer una actuación coordinada con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad para reforzar los principios del conocimiento y de la evidencia científica en la formación a los profesionales sanitarios.

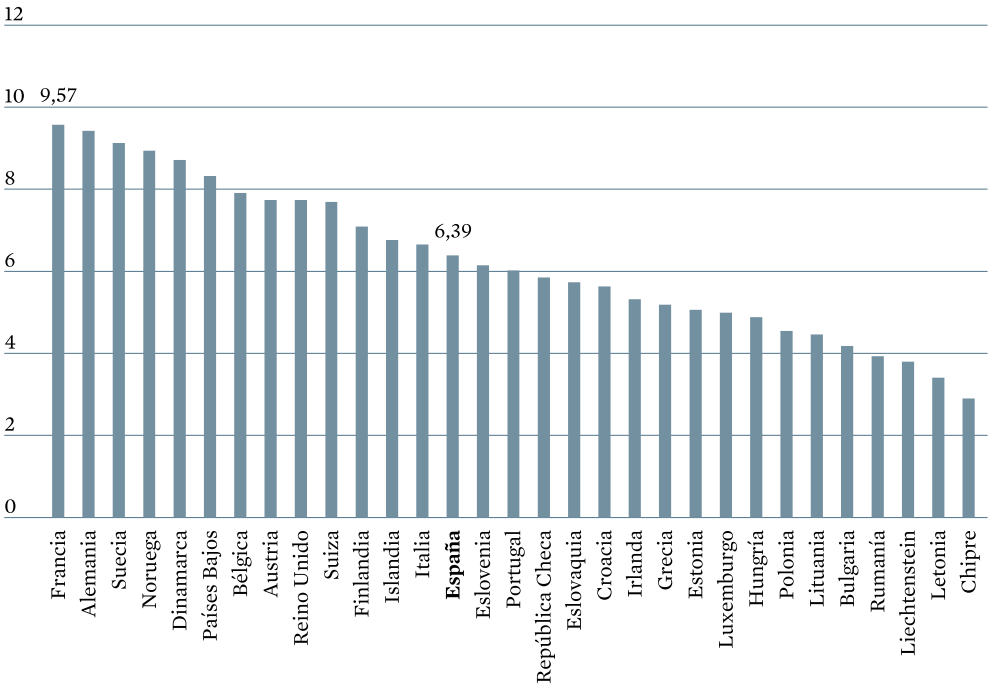
Fuente: MSCBS, *Plan para la protección de la salud frente a las pseudoterapias.*

6.7.3. Gasto y financiación del sistema

Durante el año 2016, último sobre el que Eurostat ha publicado información, en la Unión Europea (UE-28) el gasto sanitario público supuso como término medio un 7,1 por 100 del PIB, cifra muy similar a la registrada en el ejercicio anterior. Desde el punto de vista de la participación pública y privada en la financiación de los sistemas sanitarios, en la Unión Europea existe una notable variabilidad, con modelos que apenas alcanzan el 50 por 100 de aportación pública y otros que llegan al 85 por 100. En todo caso, 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 de cada cuatro países. No obstante, en algunos el peso del sector privado tiene una mayor importancia, mientras que en otros la participación pública alcanza proporciones considerablemente altas. Con poco más del 70 por 100 de gasto público sobre su gasto sanitario total, España se encuentra en una posición intermedia, con una participación privada, medida como el gasto de los hogares en servicios de salud, considerable.

En ese contexto de variedad en los modelos de financiación, la importancia del gasto sanitario público como proporción de PIB a lo largo de la Unión Europea muestra

GRÁFICO III-92. GASTO SANITARIO PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat.

situaciones muy distintas, con algunos países como Francia, Dinamarca, Alemania o Suecia exhibiendo pesos elevados de esta partida, en tanto que otros presentan un esfuerzo notablemente inferior en este ámbito de la protección social, con proporciones que apenas llegan a alcanzar el 5 por 100 del PIB. En una posición por debajo de la media de la Unión Europea, España alcanzó en 2016 un porcentaje del 6,3 por 100, lejos de los países que lideran la clasificación en función del esfuerzo público en gasto sanitario.

No puede dejar de recordarse que en la mayoría de los sistemas sanitarios de la Unión Europea se acusó la bajada de ingresos fruto de la reciente crisis y que solo en los últimos años ha comenzado a recuperarse parte de los recursos de que disponían antes de ese periodo. Así, en 2009 se registró el mayor porcentaje de recursos públicos sobre el PIB, tanto en el conjunto de la Unión Europea como en España. La media europea alcanzó el valor más alto del periodo en aquel año (7,3 por 100 y 6,8 por 100 en España). Desde entonces, el volumen de los recursos (como proporción del PIB) ha sido decreciente tanto en el conjunto de la Unión Europea como en España, aunque más acusado en esta última. Este descenso se registró, además, en un contexto de caída del PIB que solo comenzó a recuperarse a partir de 2012 en la Unión Europea, lo que significa que el descenso del volumen total del gasto fue significativo. Sin embargo, la recuperación del ritmo de crecimiento del PIB a partir de 2012 ha venido acompañado de aumentos anuales del gasto sanitario público en el conjunto de la Unión.

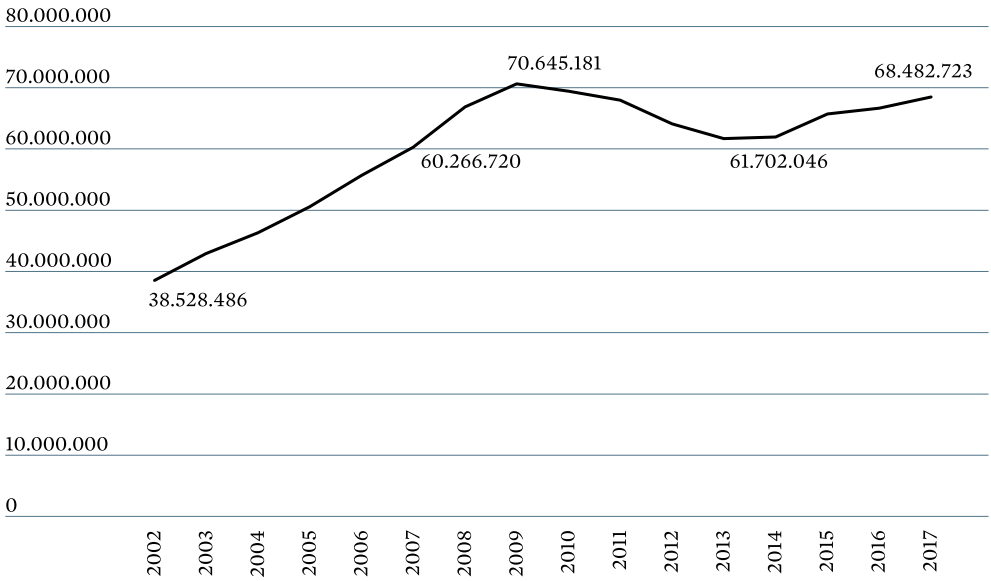
Incremento del gasto sanitario público en España

De acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad[377], el gasto sanitario público se elevó en 2017 a una cantidad total de 68.500 millones de euros, implicando un aumento del 3,7 por 100 con respecto al año 2016. Si bien esta tasa de variación se encuentra lejos de las arrojadas en los años anteriores a 2009, donde se registraron subidas próximas al 10 por 100, los últimos datos parecen confirmar el final del periodo de mayor presión presupuestaria iniciado en 2010 con el retorno, aunque más moderado, a la senda ascendente. El año 2017 ha sido el cuarto ejercicio consecutivo de aumento de los recursos públicos destinados a la protección de la salud, aunque este nuevo incremento del gasto no ha logrado recuperar el registrado en 2009, que supuso el máximo histórico, con un volumen de gasto superior a los 70.500 millones de euros.

Desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto del Sistema Nacional de Salud, los datos dan fe de la considerable transformación experimentada por la estructura del gasto sanitario a lo largo de la última década. No es ocioso recordar que las restricciones presupuestarias aplicadas desde 2010 han tenido consecuencias de mayor o menor magnitud en todas las funciones, aunque el cambio de peso más evidente se registra en las partidas correspondientes a los servicios hospitalarios y especializados y a la atención farmacéutica.

377. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Estadística del gasto sanitario público.

GRÁFICO III-93. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2002-2017
(Miles de euros)



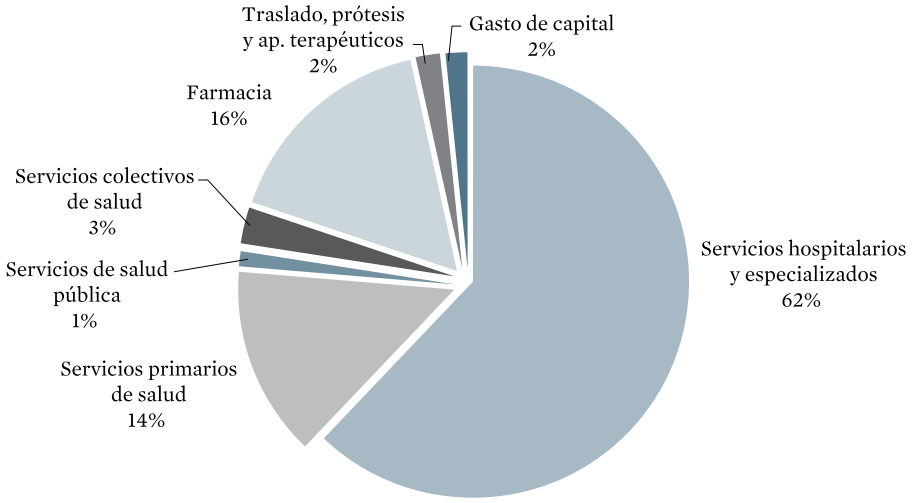
Fuente: MSCBS, 2019.

Así, en lo que respecta a esta última, tal como se observa en los datos aportados por la Estadística del gasto sanitario público, la aplicación de la política de contención del gasto farmacéutico ha devenido no solo en una reducción neta del volumen de los recursos dedicados, sino también por una clara disminución de la importancia de esta partida en el conjunto del gasto sanitario. En este sentido, aunque en 2017 se registró un moderado incremento del gasto en farmacia (1,7 por 100 con respecto a 2016), la participación en la estructura del gasto sanitario mantuvo prácticamente la misma proporción del año anterior (16,4 por 100).

Por su parte, los servicios primarios de salud que entre 2010 y 2014 perdieron en torno a un 15 por 100 de sus recursos económicos, en el último ejercicio han registrado un leve incremento (2,2 por 100). En todo caso, la trayectoria de la inversión en esta partida, a pesar de la significativa detracción de recursos en el citado periodo, ha resultado en una participación en el conjunto del gasto sanitario público semejante a la de años anteriores, no obstante lo cual debe prestarse atención a su evolución en los próximos años, ya que, aunque muy leve, en los últimos ejercicios se ha dado una lenta, pero continua, pérdida de importancia —en 2017 el gasto en atención primaria supuso el 14,2 por 100 del total, mientras que en 2010 acumulaba el 15,2 por 100.

La partida correspondiente a los servicios hospitalarios y especializados es, desde el punto de vista del gasto, la más importante dentro del conjunto de servicios de atención sanitaria pública. Hay que tener en cuenta que estos servicios implican los

GRÁFICO III-94. ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2017



Fuente: MSCBS, 2019.

mayores gastos unitarios, puesto que las infraestructuras y la tecnología empleadas en su funcionamiento requieren fuertes inversiones. Además, las necesidades de renovación y actualización de los procedimientos diagnósticos y las técnicas de tratamiento auspiciadas por los continuos avances en medicina asistencial, devienen en un incremento constante de las necesidades de inversión. Por ello, aunque el volumen de los recursos económicos (en especial los correspondientes a la contratación de personal) se redujera durante la crisis, constituye la partida principal, absorbiendo el 62 por 100 del gasto sanitario total.

Incremento del gasto público en farmacia

El año 2018 se cerró con un nuevo incremento del gasto público en farmacia, con una cantidad acumulada de 10.482 millones de euros, lo que supuso un aumento del 3 por 100 sobre 2017. Los datos del Ministerio confirman la tendencia de crecimiento moderado que se inició en 2014 después de varios años de contención de esta importante partida presupuestaria.

Este nuevo incremento, ligeramente más alto que el registrado en 2017 (2,6 por100), responde, sobre todo, al aumento del número de recetas facturadas, que casi alcanzó el 2 por 100, pero también a la subida del gasto medio por receta facturada, puesto que los 11,3 euros que alcanzó implicaron una subida del 1,3 por 100 sobre 2017.

La prestación farmacéutica ambulatoria (aquella que se dispensa mediante receta médica u orden de dispensación hospitalaria) está sujeta al copago de los ciudadanos en porcentajes 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,

CUADRO III-34. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO

(Tasas de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	03/02	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	15/14	16/15	17/16	TAM
Servicios hospitalarios y especializados	11,5	9,0	10,0	11,1	8,5	13,5	6,0	−0,6	2,0	−2,7	−3,4	1,6	8,1	1,2	2,3	4,9
Servicios primarios de salud	11,2	9,2	8,4	8,6	11,4	11,0	3,7	−1,4	−4,2	−6,9	−3,3	−1,0	3,4	2,0	2,2	3,3
Servicios de salud pública	−13,9	16,4	10,7	16,5	13,7	−6,6	47,4	−34,3	−1,4	−6,5	−4,8	−1,6	2,6	11,8	1,3	1,9
Servicios colectivos de salud	14,1	−2,9	11,3	14,0	11,9	4,6	14,4	−5,7	2,5	−0,5	0,5	−12,5	8,3	−4,3	2,5	3,4
Farmacia	13,3	5,6	6,0	5,1	5,1	6,7	5,9	−0,5	−8,2	−11,8	−3,4	−0,6	0,9	3,5	3,4	1,7
Traslado, prótesis y aparatos terapéuticos	9,9	10,8	10,3	20,8	10,9	13,5	4,7	4,1	−1,1	−10,3	−9,2	8,8	−1,8	0,4	1,7	4,5
Gasto de capital	8,1	5,7	15,3	20,1	3,7	6,7	−9,1	−10,9	−31,3	−28,9	−20,3	−5,5	18,8	−8,5	18,8	−3,7
Total	**11,4**	**7,9**	**9,1**	**10,1**	**8,2**	**10,9**	**5,7**	**−1,7**	**−2,1**	**−5,7**	**−3,7**	**0,4**	**6,1**	**1,4**	**2,7**	**3,7**

Fuente: MSCBS, 2019.

CUADRO III-35. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2018, POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (euros)	
Comunidades autónomas	**2018**	**Increm. % 18/17**	**2018**	**Increm. % 18/17**	**2018**	**Increm. % 18/17**
Andalucía	1.833.104.265	4,09	175.156.159	2,59	10,47	1,46
Aragón	329.659.667	2,64	26.064.473	–0,75	12,65	3,42
Asturias	278.627.448	1,61	21.748.735	0,36	12,81	1,25
Baleares	206.236.472	2,96	17.716.500	1,51	11,64	1,43
Cantabria	146.488.098	3,93	11.421.001	3,01	12,80	0,89
Castilla-La Mancha	511.059.972	3,30	44.401.802	1,71	11,51	1,56
Castilla y León	615.244.492	2,73	52.771.977	1,69	11,66	1,02
Cataluña	1.458.441.450	2,60	137.034.189	0,48	10,64	2,10
Canarias	492.690.467	4,59	44.599.827	3,31	11,05	1,24
Extremadura	319.797.407	1,57	26.720.589	1,32	11,97	0,25
Galicia	710.044.629	1,95	63.023.782	1,24	11,27	0,70
Madrid	1.240.010.341	4,49	106.903.076	2,02	11,60	2,42
Murcia	347.441.674	0,93	30.666.798	1,64	11,33	–0,70
Navarra	136.725.213	2,14	11.830.405	1,21	11,56	0,91
Comunidad Valenciana	1.266.051.029	2,75	108.408.506	2,62	11,68	0,13
País Vasco	487.192.921	0,63	36.829.067	–0,18	13,23	0,81
La Rioja	72.965.794	2,55	6.258.280	2,94	11,66	–0,38
Ceuta	15.934.038	2,98	1.290.244	2,71	12,35	0,27
Melilla	14.514.870	3,12	1.110.310	3,53	13,07	–0,40
Total nacional	**10.481.930.247**	**3,00**	**923.955.720**	**1,70**	**11,34**	**1,28**

Fuente: MSCBS, 2019.

para garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, los porcentajes se sujetan a unos topes máximos de aportación. En este último supuesto, el importe de las aportaciones que exceden dichos topes máximos se reintegran por la comunidad autónoma correspondiente.

En este contexto, tal como se refleja en la actualización del Programa de estabilidad para 2019, desde junio de 2018 se han desarrollado algunas medidas a implementar hasta 2021 tendentes a racionalizar el gasto sanitario. Entre ellas cabe destacar las relacionadas con el gasto público en farmacia: la revisión del sistema de aportación de los usuarios en la prestación farmacéutica ambulatoria; el desarrollo de medidas para promover la competencia en el sector farmacéutico como elemento clave de la eficiencia; el fomento de los medicamentos reguladores del mercado como son los medicamentos biosimilares y genéricos a través de un plan específico; la medición de resultados en salud del beneficio clínico de los medicamentos en la práctica clínica en el SNS; el desarrollo de modelos de financiación de medicamentos basados en el

pago por resultados en salud; la introducción de método en la evaluación farmacoeconómica de los medicamentos, así como su inclusión en los Informes de Posicionamiento Terapéuticos; la prescripción por principio activo; la modificación del sistema de precios de referencia; la realización de revisiones de oficio de los precios de los medicamentos de dispensación en oficinas de farmacia para el tratamiento de patologías crónicas que tienen un alto impacto en el SNS, y el aumento de la transparencia en la información en materia de gasto farmacéutico. A ello se sumaría la puesta en marcha de la Plataforma de Compras Centralizadas que pretende contribuir a la mejora de las estrategias conjuntas de aprovisionamiento.

6.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

6.8.1. Atención a la dependencia

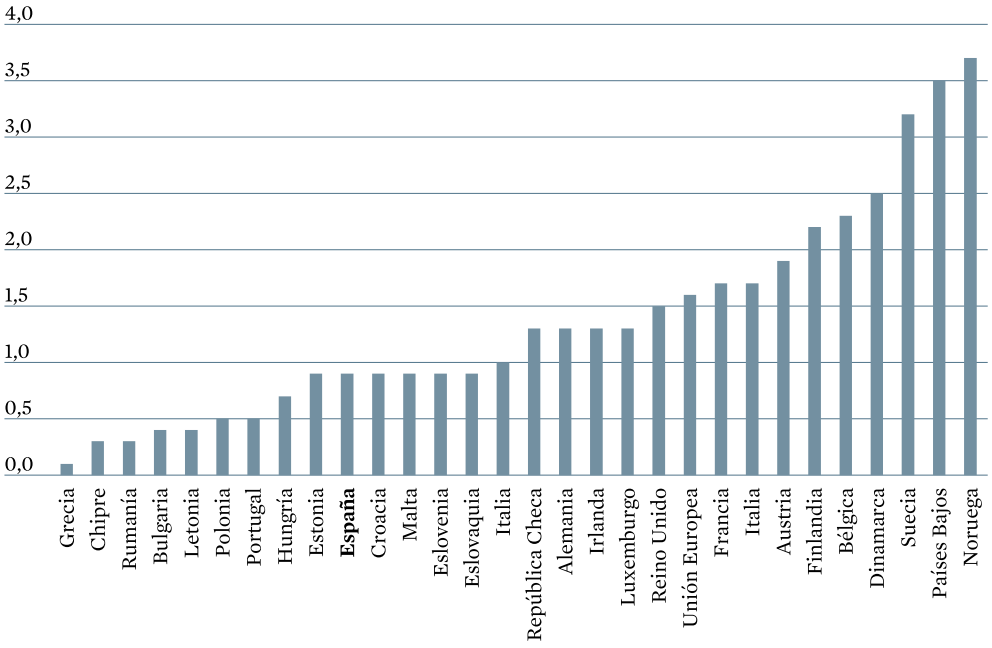
En el contexto del envejecimiento demográfico en el que Europa se encuentra ya inmersa y al que tendrá que hacer frente de manera más firme e ineludible en los próximos años, a medida que el proceso se vaya intensificando, el acceso a unos cuidados de larga duración asequibles y de calidad se presenta como uno de los principales retos de los sistemas de protección social. En efecto, la extensión de la esperanza de vida media en los países de la Unión Europea hasta alcanzar casi los ochenta años —en España se sitúa en 82—, unida a la baja natalidad registrada en las últimas décadas, está resultando en un creciente peso de las edades superiores a los 65 años sobre el conjunto de la estructura social, lo que se traduce en un aumento de la dependencia demográfica.

De acuerdo con las proyecciones de la Comisión Europea, la proporción de personas mayores de 80 años, que actualmente alcanza el 4,9 por 100 en la Unión Europea, se situará en el 13 por 100 dentro de cinco decenios y el ratio de dependencia crecerá hasta alcanzar el 51 por 100 desde el actual 30 por 100. Esa alta proporción habrá de implicar un peso también alto de la dependencia en términos de falta de autonomía en la vida cotidiana de muchas personas. Por ello, desde el punto de vista del gasto público y a salvo del alto grado de incertidumbre inherente a este tipo de proyecciones, la previsión apunta a un incremento desde el 1,6 por 100 en 2016 hasta el 2,7 por 100 como proporción del PIB en ese periodo, lo que sin duda supondrá un desafío para la sostenibilidad de los sistemas de protección social, añadido a la evolución del sistema de pensiones y de atención sanitaria.

Cuidados de larga duración: un asunto de importancia creciente en la Unión Europea

La realidad de los cuidados de larga duración en la Unión Europea muestra una considerable variabilidad nacional, no obstante lo cual, se identifican grandes tendencias compartidas por la mayor parte de los Estados miembros. Así, en primer lugar, la priorización de los cuidados en el hogar parece consolidarse a la vista del descenso

GRÁFICO III-95. GASTO EN CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2016
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat, 2019.

paulatino del número de plazas residenciales, de manera especial en los países nórdicos, que cuentan con una larga tradición en cuidados de carácter residencial. En algunos países del sur y el este, sin embargo, la oferta de plazas en residencias para personas en situación de dependencia ha seguido una línea ascendente que se relaciona con una clara tendencia a la institucionalización de los servicios de cuidado.

Por otro lado, se advierte en algunos países un problema de acceso y financiación a causa de la fragmentación geográfica e institucional en la provisión de dichos cuidados. Al mismo tiempo, se evidencia una notable expansión de los cuidados de carácter informal que responde a las dificultades en el acceso a los cuidados formales, a su escasa calidad o al alto coste de los servicios. Unido a ello, la pervivencia del modelo de atención familiar mantiene en algunos países la carga de los cuidados sobre las mujeres, con el consiguiente perjuicio sobre su participación en el mercado de trabajo. Por otro lado, este modelo favorece el aumento de la importancia del trabajo doméstico en la provisión de atención a las personas dependientes. En este sentido, la inmigración está jugando un papel cada vez más destacado en muchos países, entre los que se encuentra España[378].

378. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*

Dentro de la abundante variabilidad de circunstancias en materia de cuidados de larga duración, variabilidad que puede, no obstante, compendiarse con los rasgos enunciados arriba, el caso de España mantiene un perfil propio que parece consolidarse tras doce años de funcionamiento. En primer lugar puede destacarse el insuficiente desarrollo de su red de servicios —no obsta recordar que, de acuerdo con la Ley de Dependencia, los servicios sociales constituyen en España la infraestructura básica para el despliegue de su actividad—. Por otro lado, la solidaridad familiar, como elemento cultural compartido con el resto de las sociedades mediterráneas, ha venido dando prioridad a los cuidados dentro del hogar en la atención a las personas en situación de dependencia. En este contexto, el incremento de la participación laboral de las mujeres, ha motivado un aumento de la demanda de cuidadores formales e informales, siendo la inmigración un elemento esencial en su satisfacción. Esta realidad hace necesario aplicar criterios de calidad en la atención a una población con distintos grados de vulnerabilidad y necesidad de apoyo, lo que debe convertir a la formación y la profesionalización de los cuidados en un elemento indispensable.

Otro rasgo característico del sistema español de cuidados de larga duración (sistema de autonomía y atención a la dependencia) es la desigual cobertura de las prestaciones en las distintas comunidades autónomas, lo que se explica por las diferencias en el desarrollo de los servicios sociales (base de la infraestructura sobre la que se asienta el sistema) en cada una, así como por los distintos niveles de esfuerzo en materia de atención a la dependencia.

Durante el año 2018 el sistema ha seguido mostrando signos de recuperación, tras el periodo negativo que se inició en 2012 y que no dio muestras de mejora hasta 2015, coincidiendo con la entrada al SAAD de las personas con grado I de dependencia (leve), lo que supuso, al menos, un incremento del número de personas atendidas (aunque muchas de ellas ya estuvieran beneficiándose de las prestaciones de la red de servicios sociales bajo una rúbrica distinta de la atención a la dependencia).

De acuerdo con los datos suministrados por las comunidades autónomas y recogidos por el SISAAD[379], en 2018 un 3 por 100 de la población en España se encontraba en situación de dependencia, habiéndole sido reconocida dicha situación a través de los servicios operativos en las distintas Administraciones autonómicas. Ello significa que 1,3 millones de personas tienen mermada en algún grado su autonomía personal porque sus condiciones, ya sean físicas, mentales, sensoriales o intelectuales, les dificultaban su desenvolvimiento en las actividades de la vida diaria. No obstante, dada la naturaleza del SAAD, cuyo fin es dar atención a un segmento de la población constituido en parte por personas en situación de gran fragilidad (especialmente aquellas

Incremento del número de personas con derecho a recibir atención del SAAD

379. Sistema de información del SAAD.

que han sido reconocidas con grado III de dependencia), es necesario actualizar y depurar los datos para detraer el número de fallecidos. De este modo, se obtiene el volumen real de la población con derecho a atención por parte del sistema. Así pues, siguiendo los datos del IMSERSO, en 2018 ese volumen alcanzaba 1,05 millones, lo que significa que 250.000 causaron baja. Entre ellas, la mayoría (ocho de cada diez) habían sido ya atendidas por el sistema de atención a la dependencia, pero dos de cada diez no llegaron a ver satisfecho su derecho a la atención.

En todo caso, durante el último ejercicio, el sistema registró un incremento de 10.000 personas con derecho a ser atendidas por su condición de dependientes.

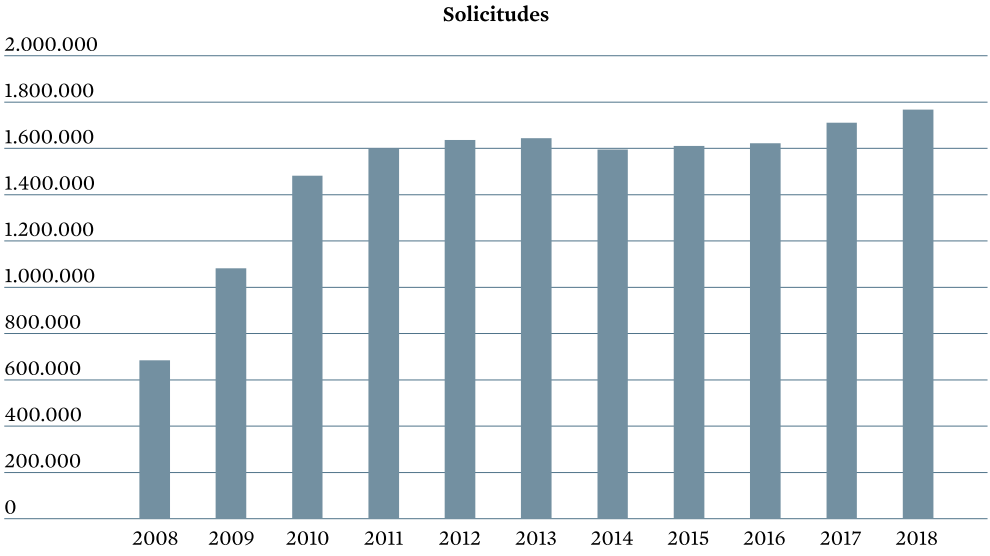
La mayor parte de la población beneficiaria (72 por 100) se encuentra en el tramo de edad superior a los 65 años, en tanto que el 54 por 100 ha alcanzado ya los 80 años. La mayor incidencia de trastornos de la salud a partir de ciertas edades y que se manifiesta en términos demográficos en una esperanza de vida con buena salud a partir de los 65 años más corta en las mujeres unido a la mayor esperanza de vida, explica el hecho de que la mayor parte de la población beneficiaria sean mujeres (65 por 100). En otras palabras, como las mujeres viven más años y con peor estado de salud, suponen la parte más abultada de población a atender por el sistema.

Entre los parámetros que han experimentado una evolución ascendente a lo largo de 2018 se encuentra el volumen de solicitudes presentadas en las Administraciones para tener acceso a las prestaciones del sistema. Así, durante el ejercicio se registró un promedio mensual de 4.600 solicitudes, lo que supone un considerable aumento en comparación con los años anteriores. Este incremento, unido al registrado durante 2017 arroja un saldo muy superior a lo acontecido en los años previos. En efecto, si en los primeros años de funcionamiento del SAAD el incremento anual se situó como promedio en las 400.000 solicitudes, en 2011 se dio una notable reducción, continuando con la tónica decreciente otros seis años. Sin embargo, a partir de 2017 el ritmo de entrada de nuevas solicitudes parece recuperar cierto vigor que se mantiene en 2018.

Aumenta el número de solicitudes para acceder al SAAD

Al tratarse de un parámetro que refleja la intención de los propios solicitantes, potencialmente dependientes, de acceder a las prestaciones del sistema, la trayectoria mostrada es difícilmente explicable con argumentos puramente demográficos. La lógica de la entrada masiva en los primeros años, hasta cubrir las expectativas de la mayor parte de la población dependiente, y a partir de entonces absorción anual de las solicitudes de los «nuevos dependientes», no se ajusta al recorrido de incrementos y descensos sucesivos que muestran los datos. Más bien parece responder a una desigual evolución de las expectativas de obtener el reconocimiento y el derecho a prestación probablemente motivada por la reducción del gasto en protección social en los años centrales de la crisis, que pudo haber desanimado a los aspirantes.

GRÁFICO III-96. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ACUMULADO DE SOLICITUDES, 2008-2018



Fuente: SISAAD, 2019.

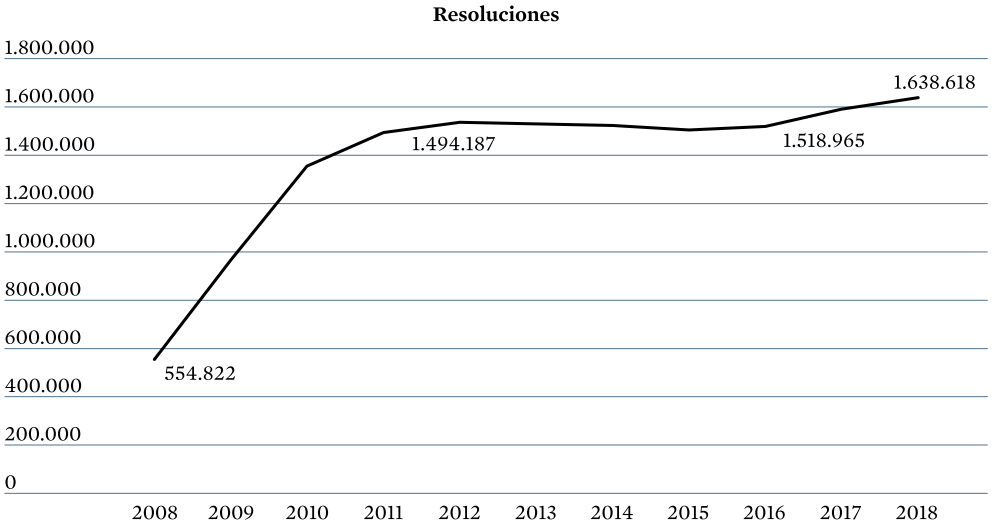
En ese sentido, cabe señalar que desde los primeros años de funcionamiento del sistema se ha mantenido más o menos constante un cierto volumen de expedientes pendientes de valoración, dando como resultado una demora inicial en el conjunto del proceso. No obstante, debe reconocerse el esfuerzo realizado por las Administraciones tramitando la mayor parte de los expedientes abiertos, que en 2018 se saldó con un 93 por 100 de resoluciones.

En 2018 se registró un total de 1,64 millones de personas valoradas. El 20 por 100 de ellas no obtuvo, de acuerdo con la aplicación del baremo, la valoración de dependiente, mientras que el 80 por 100 fue reconocido con uno u otro grado de dependencia.

De los 1,6 millones de personas valoradas, 1,3 obtuvieron un dictamen positivo y fueron valoradas con uno u otro grado de dependencia. El 23 por 100 (384.000 personas) obtuvo el grado III (mayor dependencia), mientras que el 29 por 100 (491.000 personas) fue reconocido con el grado II. Al mismo tiempo, el 26 por 100 (429.000 personas) obtuvo el reconocimiento del grado I.

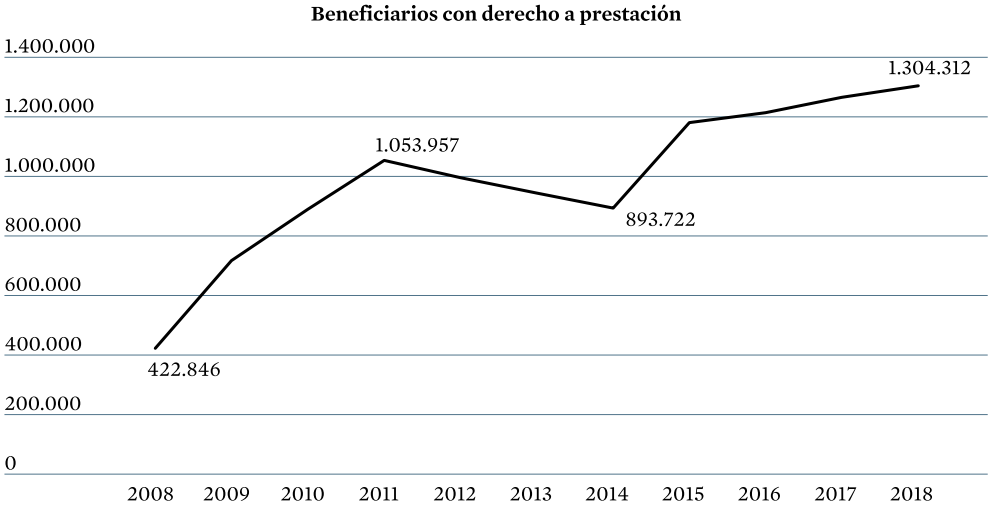
Por otro lado, esta distribución parece ir reflejando con mayor ajuste la realidad de la estructura de la población dependiente, con una base amplia de personas con baja afectación y proporciones decrecientes de afectaciones más altas. Y ello respondiendo a la aplicación del calendario del SAAD, que ha supuesto un orden cronológico de incorporación, comenzando por los casos más agudos. Además, hay que tener en cuenta que el volumen del colectivo de mayor afectación, por su propia naturaleza

GRÁFICO III-97. EVOLUCIÓN DEL VOLUMEN DE RESOLUCIONES, 2008-2018



Fuente: SISAAD, 2019.

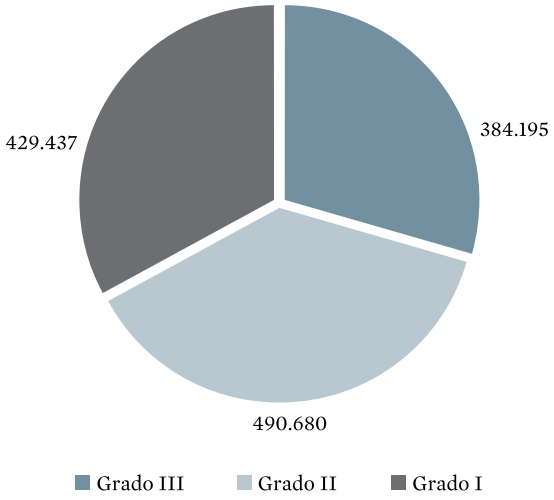
GRÁFICO III-98. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE BENEFICIARIOS, 2008-2018



Fuente: SISAAD, 2019.

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, a lo que suma la revisión de expedientes presentados y valorados en el pasado con el grado I de afectación, con la consecuente actualización de grados. No obstante la distribución actual (gráfico III-99), algo más equilibrada que en los primeros años de funcionamiento del

GRÁFICO III-99. GRADOS DE DEPENDENCIA RECONOCIDOS



Fuente: SISAAD, 2019.

SAAD, es esperable que en el futuro vaya incrementándose la importancia relativa del grado I.

Una vez efectuada la valoración del candidato, las Administraciones autonómicas deben establecer el correspondiente Programa Individual de Atención, ateniéndose al grado de afectación y, en su caso, de la capacidad económica de la persona valorada. Para ello, el SAAD ofrece servicios de residencia, centros de día y de noche, ayuda a domicilio, teleasistencia, servicio de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal. Por una parte, ofrece prestaciones económicas para cuidados familiares y vinculados a servicios concretos, así como la posibilidad de contar con un asistente personal[380].

Si en los años centrales de la crisis, que coincidieron con una sustancial bajada de los recursos dedicados a la dependencia, se registraron caídas en casi todos los parámetros de evaluación del SAAD, en 2015 la situación comienza a revertirse con una cierta recuperación del ritmo de crecimiento esperable en un sistema prácticamente nuevo. Así, en 2015 se registró por primera vez un incremento del número de prestaciones asignadas a las personas dependientes desde que en 2011 comenzara a decrecer. Desde entonces, la evolución consolida la tendencia al alza con incrementos sucesivos (6,7 por 100 en 2015; 8,7 por 100 en 2016 y 10 por 100 en 2017). En 2018, siguiendo esa tónica, el número de prestaciones y servicios se incrementó en más de 98.000, descontando los servicios de teleasistencia, promoción de la autonomía y prevención de la dependencia.

Incremento del número de prestaciones concedidas

380. Esta figura está aún pendiente de desarrollo normativo.

Sí se incluyen esas prestaciones, que constituyen más bien un apoyo complementario y revisten un coste muy inferior a los cuidados propiamente dichos, el incremento es bastante más elevado.

Se considera que integran la lista de espera las personas que han sido valoradas y de las que se ha emitido un dictamen con grado reconocido de dependencia, pero no han obtenido resolución de la/las prestaciones a las que tienen derecho. En las estadísticas del MSSSI esta diferencia se puede calcular entre el número de dictámenes con grado reconocido y el número de personas beneficiarias de prestación. Se trata de un aspecto crucial en la valoración del funcionamiento del sistema que solo recientemente se ha incorporado como parámetro independiente a los breves informes de actualización publicados por el IMSERSO, incorporación que, en todo caso, constituye una novedad útil para conocer la situación del SAAD.

Una nueva reducción de la lista de espera para recibir prestaciones

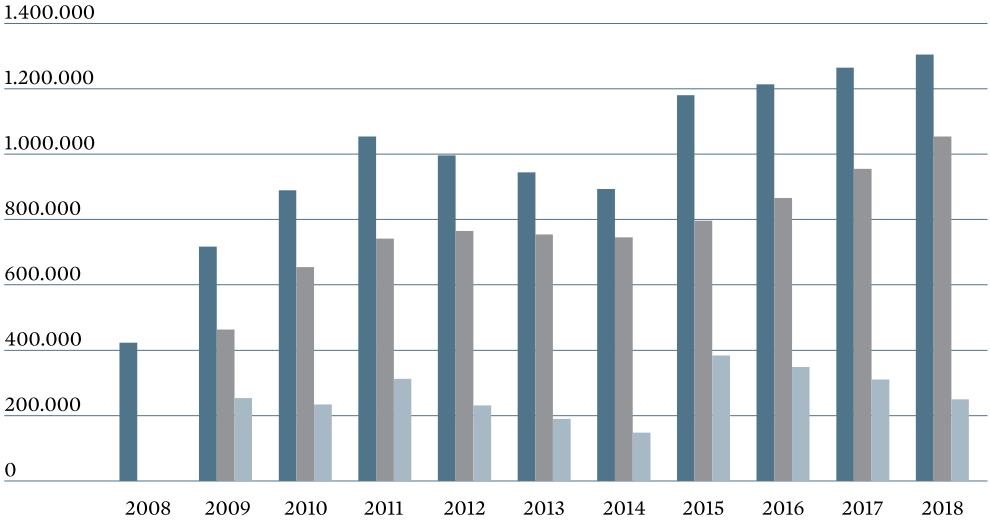
De acuerdo con los datos del SISAAD, el 19 por 100 (250.000 personas) de la población valorada como dependiente y con derecho reconocido no recibe aún ninguna prestación o servicio por parte del sistema. Aunque se trata de una proporción importante, debe notarse que este dato, correspondiente a 2018, es inferior al registrado en el ejercicio anterior en un 5 por 100, lo que constituye un avance no desestimable teniendo en cuenta las altas cifras de partida de este parámetro del SAAD (en torno al 33 por 100 en los primeros años).

No es ocioso recordar el considerable efecto producido por las bajas por fallecimiento en la reducción de la lista de espera, tal como se recoge en el primer informe de la Comisión para el análisis del SAAD. En él se reconocía que la mayor causa de baja en el sistema es el fallecimiento de los beneficiarios, motivada por su perfil de edad. Por otro lado, el informe advertía que la supresión de la lista de espera solo sería posible añadiendo a la aportación realizada por el Estado en concepto de Nivel Mínimo una cantidad superior a los 200.000.000 de euros.

Es también importante advertir que las demoras en la efectividad del derecho a la atención no son las mismas en todos los casos, sino que varían sustancialmente entre colectivos en función de los grados de afectación. Así, de las 875.000 personas beneficiarias de grados II y III (severos y grandes dependientes), el 89 por 100 tiene reconocida prestación, en tanto el otro 11 por 100 se encuentra pendiente de recibir prestación (gráfico III-100).

En lo que respecta al grado I (dependencia moderada), en el colectivo afectado por esta situación, integrado por 430.000 personas, la incidencia de la lista de demora es sensiblemente más elevada, alcanzando al 35 por 100 de los reconocidos con ese grado, lo que en parte se explica por la acumulación de expedientes sin terminar de resolver dado que hasta 2015 no fueron incorporados al sistema, de acuerdo con el calendario de aplicación.

GRÁFICO III-100. LISTA DE ESPERA PARA RECIBIR SERVICIOS Y PRESTACIONES DEL SAAD, 2008-2018



Fuente: SISAAD, 2019.

Prestaciones económicas y servicios de atención

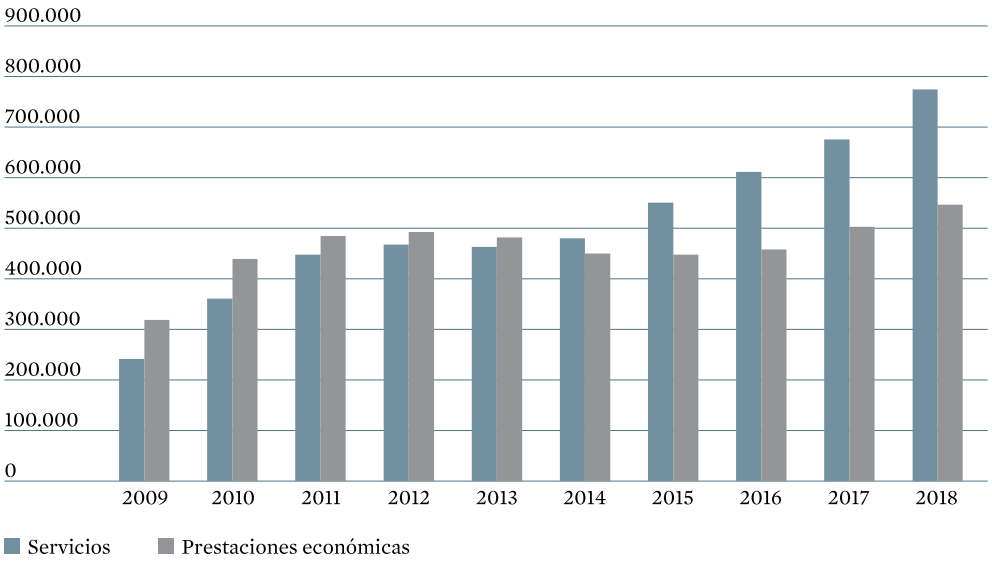
En lo tocante al mapa de prestaciones asignadas por el sistema, en 2018 las prestaciones económicas muestran crecimientos sustanciales en sus dos vertientes, de cuidados familiares y vinculadas a servicios. No obstante, hay que recordar que las primeras experimentaron una disminución progresiva desde 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. Pero estas medidas no han sido hasta ahora suficientes para restringir hasta alcanzar el valor de excepcional, previsto en la Ley, de las prestaciones económicas.

En todo caso, cabe destacar el incremento desde 2016 de las prestaciones en especie, visible sobre todo en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación (gráfico III-102).

Recuperación de la financiación del convenio especial de los cuidadores no profesionales

Desde que el sistema de atención a la dependencia comenzara a funcionar en 2007, la sucesión de cambios normativos y presupuestarios ha motivado alteraciones de no poca importancia en la trayectoria de implantación que había sido prevista. Uno de los más destacados vino dado

GRÁFICO III-101. EVOLUCIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD, 2008-2018



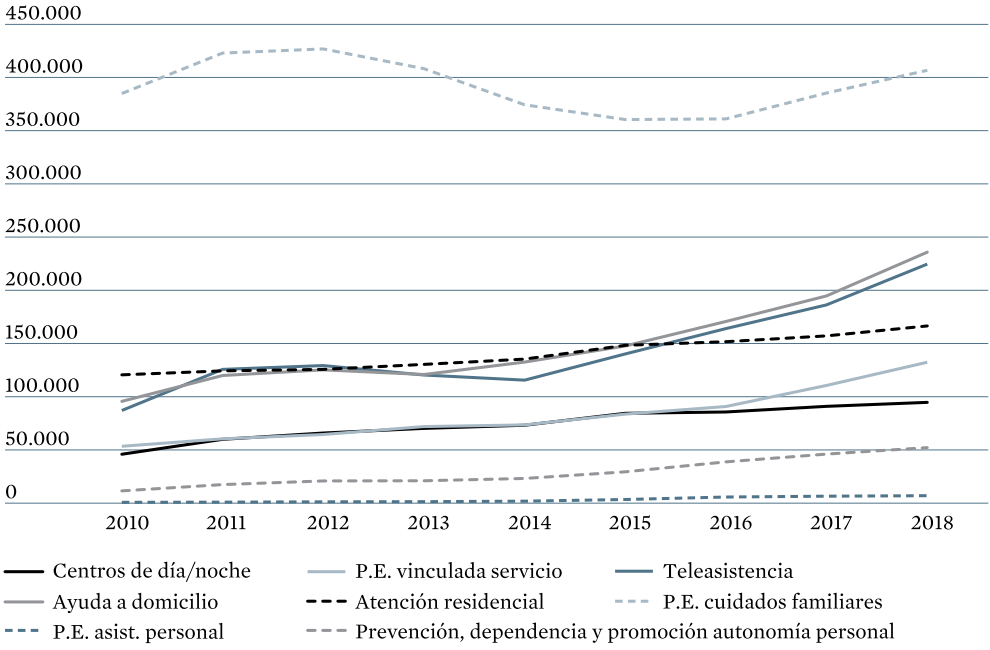
Fuente: SISAAD, 2019.

por la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012[381], que implicó una serie de cambios de notable calado en la aplicación de la ley de dependencia[382]. El texto fue aprobado en el contexto del ajuste presupuestario, afectando al desarrollo del sistema de atención a la dependencia en un momento en el que estaba aún dando sus primeros pasos.

Entre las medidas que entonces se abordaron cabe destacar la regulación de la incompatibilidad entre prestaciones económicas y servicios, la supresión de los dos niveles por cada grado de dependencia, el establecimiento de un nuevo retraso del calendario de aplicación de la norma, postergando la incorporación al sistema de las personas valoradas con grado I hasta julio de 2015. Además, se suprimió la retroactividad de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar si no se hubieran comenzado a percibir, otorgándose un plazo suspensivo de dos años para percibir la prestación de aquellos que hubieran devengado retroactividad. Por otro lado, aunque se mantuvo el régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, se estableció que debían ser aquellos quienes se hicieran cargo de las cotizaciones. Como consecuencia de esta medida, la mayoría de cuidadores dejó de cotizar, volviendo a la situación de desprotección previa a la creación del SAAD. Así, con datos

381. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad
382. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia

GRÁFICO III-102. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD, 2010-2018



Fuente: SISAAD, 2019.

del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en 2017 el 94 por 100 de los cuidadores no profesionales de personas dependientes se había dado de baja, restando menos de 10.000 cotizantes frente a los más de 170.000 contabilizados en diciembre de 2011.

La reciente aprobación del Real Decreto-ley 6/2019[383], cuyo contenido se ha abordado más arriba[384] con mayor profundidad, recupera el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social de personas cuidadoras no profesionales y el abono por parte de la Administración General del Estado de estas cotizaciones a la Seguridad Social, con la introducción de algunos cambios en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social. En concreto, el Real Decreto recupera la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia a cargo de la Administración General del Estado.

6.8.2. Servicios Sociales

La actuación de los Servicios Sociales se despliega tanto a través de los Servicios básicos de atención primaria como a través de la red de servicios especializados. Todavía se requieren avances importantes en el plano de la información del conjunto del sistema,

383. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.
384. Véase apartado 6.2 de este capítulo.

de modo que sea posible una aproximación a su nivel de cobertura. Una de las principales novedades en este terreno viene dada por la aprobación en 2018 de la tarjeta social universal, que recabará información sobre todas las prestaciones sociales o ayudas de contenido económico destinadas a personas o familias, lo que quizá redundará en una mayor información sobre las situaciones de vulnerabilidad en nuestro país y la existencia de lagunas o duplicidades en su cobertura. Buena parte de las actividades del primer nivel de atención de los Servicios Sociales vienen protagonizadas por la gestión de las rentas mínimas de las comunidades autónomas.

La evolución de las rentas mínimas en el periodo comprendido entre 2002 y 2017, refleja un importante avance en términos tanto de número total de beneficiarios, que se ha multiplicado por 2,42, como de número de titulares de la prestación, que lo ha hecho por 3,8. Por su parte, el número de miembros dependientes ha aumentado en 225.943 personas (gráfico III-103).

Por lo que respecta a las cuantías promedio, han aumentado tanto las mínimas como las máximas un 52 y un 58 por 100, respectivamente, en media, multiplicándose por 6 el gasto anual ejecutado en el periodo. En conjunto, el gasto por beneficiario era tres veces más elevado en 2017, alcanzando los 1.892 euros, cantidad que supera en 1.200 euros la registrada en 2002. Sin embargo, no hay que olvidar la importante variación interautonómica respecto a 2013 que, en el caso de las cuantías mínimas supone en 2017 casi un 8 por 100, mientras que en el caso de las máximas supera el 13 por 100 (gráfico III-104).

Cabe recordar que en 2016 se elaboró el mapa de prestaciones[385] sin que, a salvo de la ya mencionada aprobación de la tarjeta social universal en 2018[386], se hayan producido más avances en la pretendida sistematización de todas las ayudas de garantía de ingresos existentes. A este respecto, a petición del Gobierno, la AIReF está elaborando un estudio que recogerá un nuevo análisis integral de los programas y ayudas ya existentes, tanto a nivel estatal como autonómico y local, que incorpore, además, un análisis comparado de los sistemas o ayudas similares que existan en países de nuestro entorno y, en particular, la Unión Europea.

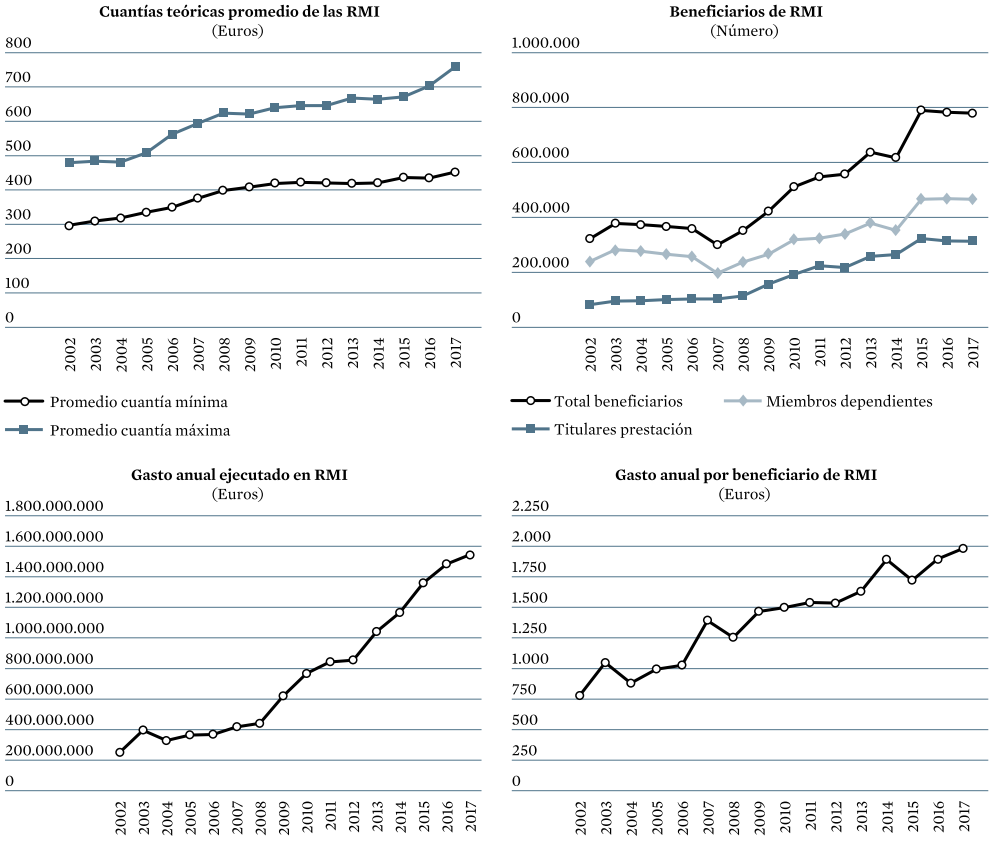
Compromisos internacionales pendientes en materia de protección a la infancia

En cuanto a nuevos avances en el ámbito de los servicios sociales especializados, cabe destacar la elaboración del Anteproyecto de Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia que, entre otros aspectos, contenía nuevas previsiones respecto a la tarea de los servicios sociales en este ámbito. En 2017 47.493 menores fueron atendidos desde el sistema de protección de la infancia

385. Ayala Cañón, L.; Arranz, J. M.; García Serrano, C., y Martínez Virto, L., *El sistema de garantía de ingresos en España: tendencias, resultados y necesidades de reforma,* Programa para el Empleo y la Innovación Social de la Unión Europea (eje PROGRESS), 2016.

386. Véase apartado 6.2 de este capítulo, sobre las novedades introducidas por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

GRÁFICO III-103. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN

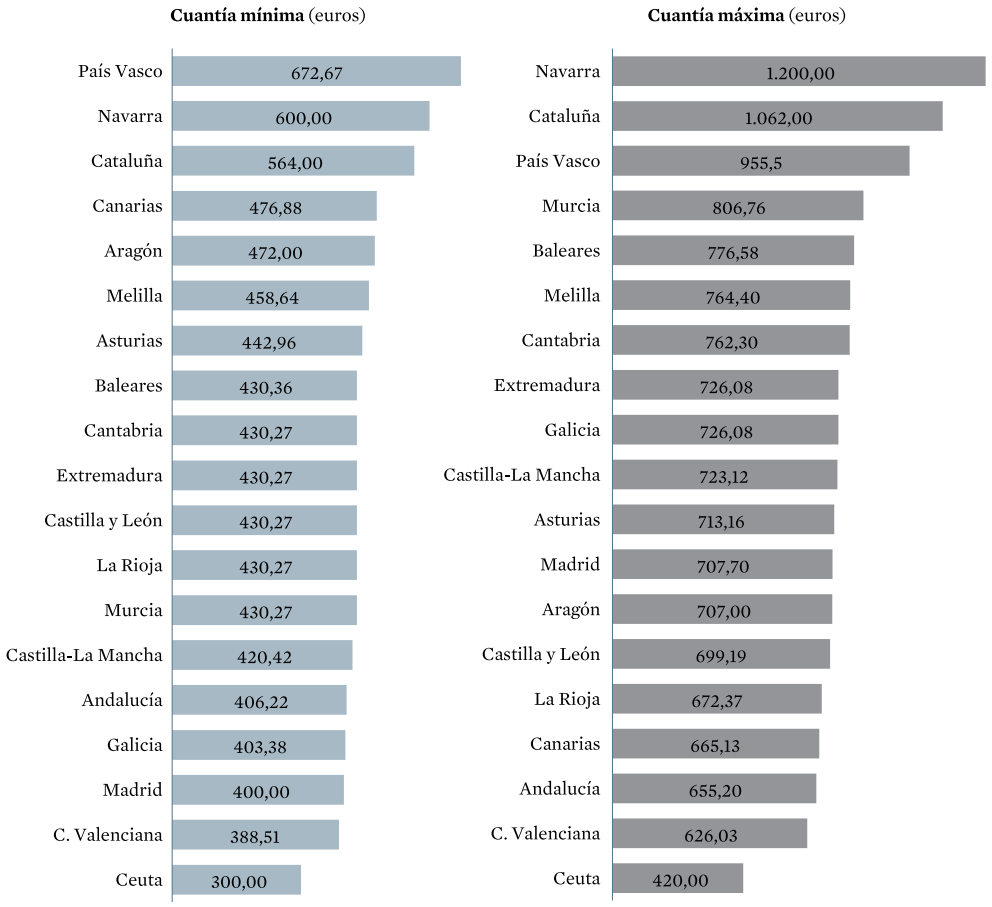


(1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes.
(2) El gasto anual por beneficiario no se ha calculado como promedio, sino como la suma del gasto anual ejecutado por las comunidades autónomas entre la suma de los beneficiarios de dichas comunidades autónomas.
Fuente: MSCBS, *El sistema público de Servicios Sociales, Informe 2017.*

de los Servicios Sociales, un 7 por 100 más que en 2016[387]. El Anteproyecto, sobre el que el CES emitió su Dictamen 1/2019, abordaba un problema grave y de crecientes dimensiones en España: en 2017 fueron víctimas de algún ilícito penal 38.433 personas menores de edad (un 2,5 por 100 que el año anterior), mientras que 4.542 menores de edad fueron víctimas de delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Sin embargo, pese a lo urgente de la situación y el retraso en la adaptación de la legislación española a los compromisos internacionales en esta materia[388], la tramitación parlamentaria de esta norma no consiguió avanzar antes del cierre de la legislatura.

387. Secretaría de Estado de Servicios Sociales Dirección General de Servicios para las Familias y la Infancia. Observatorio de la Infancia.
388. Véanse las recomendaciones a nuestro país del *Informe del Comité de Derechos del Niño* de la ONU, «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España», de 5 de marzo de 2018.

GRÁFICO III-104. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS CUANTÍAS MÁXIMA Y MÍNIMA DEL RMI, 2017



(1) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Familiar; se toma como referencia el IMI.
(2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); para la cuantía máxima se toma como referencia el IMI y para la cuantía básica la AIS.
(3) En Castilla-La Mancha se ha consignado como cuantía máxima la que corresponde al quinto miembro dependiente (pues no se contempla límite de cuantía).
(4) En Galicia se ha utilizado la cuantía máxima correspondiente a unidades de convivencia en la que hay menores.
Fuente: MSCBS, *El sistema público de Servicios Sociales, Informe 2017.*

En suma, a pesar de que en 2018 ya eran perceptibles una serie de mejoras en las condiciones de vida de la población y en algunas de las políticas públicas que aquí se abordan, todavía son numerosas las tareas pendientes en el ámbito de la protección social, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Muchas de ellas, como en otros terrenos que se han ido viendo a lo largo de esta Memoria, requieren una estrategia a largo plazo sólida e independiente del ciclo político. A tal fin, es de esperar que en el marco del diálogo y el consenso se produzcan los avances necesarios para afianzar la cohesión social en nuestro país.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

I-1. Producción y comercio mundial, 2001-2020 81
I-2. Indicadores socioeconómicos internacionales, 2001-2020 83
I-3. Principales exportadores e importadores de mercancías en 2018 94
I-4. Comercio de la Unión Europea y la zona euro, 2017-2018 94
I-5. Progreso alcanzado por los Estados miembros en los indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales en 2017 102
I-6. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2017-2019 103
I-7. Cuadro macroeconómico, 2014-2018 135
I-8. Previsiones económicas para España y la zona euro en 2019 140
I-9. Principales medidas socioeconómicas adoptadas en 2018 y primer trimestre de 2019 142
I-10. Perfil de España del Informe sobre el progreso digital en Europa en 2018. 149
I-11. Evolución de las emisiones en España, 1990-2030 155
I-12. VAB por sectores y trimestres, 2016-2018 161
I-13. Macromagnitudes agrarias, 2017-2018 163
I-14. Índice de Producción Industrial (IPI) general y por destino económico de los bienes, 2016-2018 171
I-15. Índice de Producción Industrial (IPI) por ramas de actividad, 2010-2018. 172
I-16. Situación comparativa de precios en la Unión Europea, diciembre de 2018. 178
I-17. Indicador de clima de la construcción, 2013-2018 180
I-18. Índice de cifra de negocios por sectores y actividades, 2012-2018 186
I-19. Indicadores del sector turismo, 2015-2018 191
I-20. Turistas por país de procedencia y por comunidades autónomas de destino en 2018 192
I-21. Saldo vivo del crédito por finalidad, 2008-2018 194

I-22. Saldo vivo del crédito por actividad productiva principal, 2008-2018 197
I-23. Competitividad precio de la economía española, 2013-2018 212
I-24. Comercio exterior de mercancías, 2008-2018 214
I-25. Distribución geográfica del comercio exterior en 2018 217
I-26. Desglose del saldo de la balanza de otros servicios, 2015-2018 219
I-27. Renta primaria y secundaria, y cuenta de capital 221
I-28. Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2016-2018 222
I-29. Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2015-2018 226
I-30. Balanza financiera, 2017-2018 227
I-31. Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2018, excluidas las ETVE 230
I-32. Empleo asalariado, masa salarial y remuneración media, por ramas de actividad, 2018 232
I-33. Evolución del deflactor del PIB, 2017-2018 236
I-34. Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2017-2018 246
I-35. Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas por sectores, 2007-2018 250
I-36. Deuda pública local por tipo de corporación, 2017-2018 252
I-37. Composición de la inversión pública, 2007-2017 256
I-38. Composición de la inversión pública en «asuntos económicos», 2007-2017. 257
I-39. Sectores productivos por comunidades autónomas en 2018 262
I-40. PIB per cápita regional en 2018 264

Capítulo II

II-1. Tasas de empleo en la Unión Europea, por sexo y edad, 2018 283
II-2. Situación respecto al objetivo de empleo 2020 en España y en la Unión Europea, 2018 285
II-3. Tasas de paro en la Unión Europea, por sexo y edad, 2018 288
II-4. Grandes cifras del mercado de trabajo español en 2018 292
II-5. Tasas de empleo y paro por sexo y edad, 2018 295
II-6. Tasas de actividad por sexo y edad, 2018 297
II-7. Empleo por ramas de actividad económica, 2018 310
II-8. Empleo por ocupaciones, 2018 316
II-9. Concentración y distinta estructura ocupacional del empleo español y extranjero por sexo, 2018 320
II-10. Ocupados por situación profesional, 2018 322

II-11. Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector público o privado, 2018... 325
II-12. Empleo total y asalariado por tipo de jornada y sexo, 2018 329
II-13. Transiciones laborales en España y en los grandes países de la Unión Europea, 2018 332
II-14. Contratos registrados por grandes modalidades, 2007-2018 335
II-15. Contratos temporales por duración, 2018 338
II-16. Vías de salida del empleo, 2013-2018..... 340
II-17. Altas en prestaciones por cese en la relación laboral, 2016-2018..... 341
II-18. Trabajadores afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo, según causa y tipo, 2018 344
II-19. Indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales: situación de España. 349
II-20. Dotación financiera inicial del PAPE 2018..... 355
II-21. Distribución del presupuesto de políticas activas por comunidades autónomas. PAPE 2018 355
II-22. Presupuesto de gasto en política de empleo del SEPE, 2008-2018 372
II-23. Gasto total en desempleo, 2018..... 374
II-24. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2016 375
II-25. Composición del gasto en políticas de empleo, España y Unión Europea, 2016 377
II-26. Ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2018 382
II-27. Servicios iniciados por los servicios públicos de empleo con los demandantes de empleo, 2018..... 383
II-28. Colaboración de las agencias de colocación, 2018..... 384
II-29. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2018..... 385
II-30. Contrato de apoyo a emprendedores 386
II-31. Capitalización de la prestación por desempleo, 2018..... 387
II-32. Atenciones realizadas en el marco del SNGJ en 2018 391
II-33. Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil 392
II-34. Formación programada por las empresas, 2017-2018 394
II-35. Perfil de participantes en acciones de formación programada por las empresas, 2017-2018..... 396
II-36. Curso de la negociación colectiva por ámbitos funcional y de vigencia de los convenios, 2014-2018 437
II-37. Convenios registrados, empresas y trabajadores..... 440
II-38. Huelgas, principales características 467
II-39. Dimensión de las huelgas por diferentes ámbitos, 2018 470
II-40. Conflictos ante el SIMA, principales características..... 476
II-41. Conflictos colectivos presentados ante los órganos de resolución de ámbito autonómico, 2018..... 479
II-42. Evolución de las conciliaciones y mediaciones administrativas..... 481

II-43. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por materias, 2012-2018 492
II-44. Infracciones: número, sanciones y trabajadores afectados, 2012-2018 493
II-45. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2008-2018 494
II-46. Principales parámetros del funcionamiento de la Jurisdicción social, 2015-2017 498
II-47. Principales parámetros del funcionamiento de la Jurisdicción social por tipo de órgano, 2015-2017 498
II-48. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2017-2018 508
II-49. Evolución del índice de incidencia de los accidentes de trabajo, 2008-2018. 511
II-50. Accidentes de trabajo por sector y gravedad, 2018 513

Capítulo III

III-1. Distribución de la población en grandes grupos de edad, 1970-2017 521
III-2. Movimiento natural de la población en España, 2017 525
III-3. Indicadores de crecimiento de la población 525
III-4. Cohesión y protección social. Gasto público por principales funciones ... 530
III-5. Efecto reductor de la pobreza de las transferencias sociales 540
III-6. Indicadores del Pilar Social Europeo de Derechos Sociales: situación de España 541
III-7. Principales indicadores de la Estrategia Europea 2020 en educación y formación, 2017 y 2018 546
III-8. Distribución del gasto público y privado en las instituciones educativas, 2015 553
III-9. Centros y alumnado de formación profesional dual, 2016-2017 573
III-10. Centros educativos y alumnado de formación profesional dual, 2017 574
III-11. Porcentaje de graduados en educación terciaria por campo de estudio. España y UE-22, 2016 580
III-12. Tasas de abandono e idoneidad en estudios de grado y máster por cohorte de entrada 581
III-13. Análisis comparativo del precio de la vivienda en 2018 601
III-14. Estructura del gasto medio de los hogares, 2017 660
III-15. Gasto a través de Internet 661
III-16. Evolución de las consultas y reclamaciones atendidas, según sectores económicos, 2006-2018 663
III-17. Adecuación y sostenibilidad de las pensiones, España y Unión Europea. 676
III-18. Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2018 693

III-19. Afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, diciembre de 2018 696
III-20. Pensiones contributivas e importe mensual, según clase, régimen y sexo, en 2018 702
III-21. Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2014-2018 712
III-22. Distribución porcentual de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados 713
III-23. Importe de las pensiones en vigor por conceptos y clases, en 2018 716
III-24. Procesos de incapacidad temporal y trabajadores protegidos, 2018 720
III-25. Prestaciones relacionadas con el nacimiento y los cuidados de primera infancia, 2018 721
III-26. Prestaciones no contributivas, 2018 722
III-27. Prestaciones familiares en 2018 724
III-28. Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2008-2018 728
III-29. Protección por desempleo: magnitudes, 2017 y 2018 734
III-30. Altas en la prestación por desempleo, según causa, 2017 y 2018 736
III-31. Bajas en la prestación contributiva y asistencial, por causa 737
III-32. Evolución de la actividad en Atención Primaria, 2007-2017 757
III-33. Evolución de las listas de espera quirúrgica y de atención especializada, 2009-2018 760
III-34. Evolución de la estructura del gasto sanitario 769
III-35. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2018, por comunidades autónomas 770

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

I-1. Plan «Made in China 2025» 72
I-2. Escalada arancelaria durante 2018 92
I-3. Informe sobre el comercio mundial 2018 97
I-4. Conclusiones del Informe 3/2019 en relación al avance hacia la Unión Económica y Monetaria 120
I.5. Compromisos de la Declaración de Sibiu 126
I-6. Cronología de la negociación sobre el acuerdo de salida de la Unión Europea de Reino Unido, 2018-2019 131
I-7. PAC post-2020: «Una respuesta desde España» 166
I-8. Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario 201
I-9. Informe CES 1/2019 sobre la exportación de servicios no turísticos en España 220
I-10. Orientaciones de inversión sobre la financiación de la política de cohesión 2021-2027 para España 268

Capítulo II

II-1. Un contrato social centrado en las personas 281
II-2. Orientaciones integradas de empleo 348
II-3. Recomendaciones del consejo al PNR de España en materia de empleo. 350
II-4. Objetivos clave 353
II-5. Plan de Empleo Joven 2019-2021 360
II-6. Metas del Plan Reincorpora-t 363
II-7. Programa de Fomento de Empleo 364
II-8. Incentivos al autoempleo 368

II-9. Recomendaciones de la segunda evaluación externa de la iniciativa de aprendizaje comparativo 370
II-10. Principales prioridades y recomendaciones de las organizaciones empresariales y sindicales europeas en relación con el Estudio Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2019 401
II-11. Ámbitos de trabajo conjunto de los interlocutores sociales europeos, 2019-2021 403
II-12. Principales medidas laborales del Real Decreto-ley 6/2019 422
II-13. Principales medidas operativas y organizativas contenidas en el Plan Director por un Trabajo Digno, 2018-2020 487

Capítulo III

III-1. Acuerdo sobre las directrices generales de la estrategia nacional frente al reto demográfico. Líneas de acción 528
III-2. Indicadores de pobreza, vulnerabilidad económica y desigualdad 532
III-3. Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019-2023 543
III-4. Ámbitos del Plan estratégico de formación profesional 572
III-5. Marco de cualificaciones del Espacio Europeo de Educación Superior ... 576
III-6. Datos del informe de evaluación de calidad del aire en España, 2017 637
III-7. Marco Estratégico de Energía y Clima 641
III-8. PIMA Adapta 644
III-9. Acuerdos alcanzados en la COP24 *(Katowice Climate Package)* 647
III-10. Principales novedades en la regulación de los viajes combinados 665
III-11. Adecuación de las pensiones en la Unión Europea, 2018 674
III-12. Principales novedades en la prestación para desempleados mayores 745
III-13. Estrategias y objetivos del Marco Estratégico para la Atención Primaria . 758
III-14. Líneas de acción del Plan para la protección de la salud frente a las pseudoterapias 764

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

I-1. Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo, 2016-2018 76
I-2. Participación del decil de la población con mayores ingresos en G-7, China e India, 1980-2015 79
I-3. Variación de la población mundial, 1950-2100 79
I-4. Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2010-2020 99
I-5. Programa de compra de activos y vencimientos, 2015-2019 115
I-6. Evolución del PIB en España y la Unión Europea, 2008-2018 134
I-7. Evolución de la inversión en I+D, 2007-2017 143
I-8. Financiación de la inversión en I+D, principales sectores 144
I-9. Variación de la inversión en I+D por países, 2009-2017 146
I-10. Usos y conexión a Internet por tamaño empresarial, I trim. 2018 150
I-11. Uso básico de Internet por nivel educativo y edad en 2018 152
I-12. Cobertura de banda ancha y equipamiento, por hábitat 153
I-13. VAB y empleo por sectores, 2012-2018 160
I-14. Evolución de precios y estructura de la renta agraria, 2008-2018 164
I-15. Renta de producción pesquera española y balanza comercial, 2008-2017. 168
I-16. Participación de la industria manufacturera sobre el PIB en la UE, 2000, 2009 y 2018 174
I-17. Balance eléctrico en 2018 176
I-18. VAB y empleo en el sector de la construcción, 2008-2018 179
I-19. Licitación oficial por tipo de obra, 2008-2018 181
I-20. Variables del mercado de vivienda nueva en 2018 183
I-21. PIB del sector servicios, 2012-2018 185
I-22. Índices de comercio al por menor, 2008-2018 188
I-23. Compras por Internet de los hogares, 2010-2018 189
I-24. Crédito nuevo para los hogares, 2013-2018 195

I-25. Nuevas operaciones de crédito a las sociedades no financieras, 2014-2018 . 198
I-26. Aportación de la demanda agregada al PIB y evolución del PIB real, 2008-2018 203
I-27. Principales componentes de la demanda interna, 2008-2018 204
I-28. Gasto en consumo final interior de los hogares, por tipo de bien, 2014-2018 205
I-29. Cuentas no financieras de los hogares e ISFLSH, 2014-2018 206
I-30. Formación bruta en capital fijo, 2017-2018..... 208
I-31. Capacidad/necesidad de financiación, 2011-2018 210
I-32. Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2007-2018..... 223
I-33. Endeudamiento de los sectores no financieros, 2000-2018 224
I-34. Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2003-2018..... 229
I-35. Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2018..... 231
I-36. Distribución funcional del PIB a coste de los factores, 2000-2018 233
I-37. Participación salarial ajustada, 2000-2018 234
I-38. Productividad y salario real, 2000-2018 234
I-39. Inflación general y subyacente, 2015-2019..... 236
I-40. Contribuciones a la tasa interanual del IAPC, 2015-2018..... 237
I-41. Precios del petróleo y evolución del IPC, 2015-2019 238
I-42. Componentes del IPC, 2017-2018..... 241
I-43. Grupos destacados del IPC..... 242
I-44. Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2015-2019 ... 243
I-45. Indicadores del sector público en España y la zona euro, 2007-2018..... 244
I-46. Empleo público: evolución y estructura, 2006-2008..... 247
I-47. Recaudación por impuestos, 2007-2018 249
I-48. Saldo fiscal y deuda de las comunidades autónomas, 2017-2018..... 251
I-49. Inversión pública en España, 1999-2018..... 254
I-50. Inversión pública en España y la zona euro, 2007 *vs.* 2017 255
I-51. Inversión pública en I+D, 1999-2017 257
I-52. PIB real por comunidades autónomas, 2017 y 2018..... 259
I-53. Exportaciones de mercancías por comunidades autónomas en 2018..... 260
I-54. Dispersión de los niveles de PIB per cápita regional, 2007-2018..... 265
I-55. Posición del PIB per cápita de las regiones españolas respecto a la media de la UE-28 en 2017 266

Capítulo II

II-1. Evolución y proyecciones del PIB (%) en distintas regiones y países..... 277
II-2. Empleo y desempleo en los países de la OCDE 278
II-3. Parados por tiempo de búsqueda de empleo en España y en la Unión Europea, 2007-2018 291
II-4. Evolución de la población en el mercado de trabajo español, 1997-2018 .. 293
II-5. Evolución de la afiliación y el paro registrado, 2002-2018 294
II-6. Tasas de paro y experiencia laboral entre los jóvenes de la Unión Europea. 299
II-7. Indicadores del desánimo laboral en España, 2007-2018 300
II-8. Tasas de paro por nivel de estudios y edad, 2014 y 2018 302
II-9. Tasas de actividad, empleo y paro en las comunidades autónomas, 2018 . 304
II-10. Tasas de empleo y paro por sexo y hábitat rural/urbano, 1998-2018 307
II-11. Autónomos no agrarios y autónomos personas físicas, 2007-2018..... 324
II-12. Indicadores sobre la temporalidad del empleo asalariado, 2007-2018..... 327
II-13. Involuntariedad del trabajo a tiempo parcial en España y en la UE-28, por sexo, 2007-2018 330
II-14. Evolución de la contratación indefinida y temporal, total y por tipo de jornada, 2007-2018 333
II-15. Empresas y trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo, según tipo de medida, 2007-2018..... 343
II-16. Esfuerzo y alcance de las políticas de empleo, 2016 378
II-17. Evolución de los programas Prepara y de Activación para el Empleo..... 389
II-18. Evolución de la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil . 391
II-19. Contratos para la formación y el aprendizaje, 2010-2018..... 392
II-20. Curso de la negociación colectiva, 2009-2018..... 438
II-21. Convenios colectivos revisados y trabajadores afectados, 2009-2018..... 438
II-22. Evolución de la negociación colectiva por año de inicio de efectos económicos 441
II-23. Nuevas unidades de negociación colectiva, por ámbitos, 2011-2018..... 442
II-24. Número medio de trabajadores por convenio en la negociación de ámbito de empresa..... 443
II-25. Evolución de la estructura de la negociación colectiva..... 445
II-26. Aumento salarial pactado final por ámbitos funcionales, 2009-2018 453
II-27. Aumento salarial pactado por diversos ámbitos funcionales y territoriales, 2009-2018 454
II-28. Incrementos salariales por inicio de efectos y ámbito funcional..... 456
II-29. Aumento salarial pactado por sectores, 2009-2018 459
II-30. Poder adquisitivo de los salarios pactados, 2009-2018 460
II-31. Jornada anual pactada por ámbito funcional, 2009-2018..... 461

II-32. Jornada anual efectiva por sector institucional, 2009-2018 462
II-33. Evolución de las horas extraordinarias, 2009-2018 464
II-34. Evolución del número de huelgas, 1999-2018..... 467
II-35. Repercusión laboral y económica de las huelgas, 2009-2018 469
II-36. Evolución de las huelgas por sector institucional, 2009-2018..... 470
II-37. Evolución de huelgas desarrolladas por sectores, 2009-2018 472
II-38. Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA..... 475
II-39. Materias de los conflictos tramitados ante el SIMA 478
II-40. Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación 482
II-41. Conciliaciones individuales por despido según resultados..... 482
II-42. Asuntos judiciales por despido resueltos, 2008-2018..... 496
II-43. Duraciones medias de los procesos en los distintos tipos de órganos de la Jurisdicción social, 2015-2017..... 500
II-44. Duraciones medias de algunos de los tipos de asuntos más significativos de la Jurisdicción social, 2015-2017 500
II-45. Evolución del índice de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada de trabajo (1998-2018) 508
II-46. Accidentes con baja en jornada de trabajo según la forma o contacto que ocasionó la lesión 510
II-47. Índice de incidencia normalizado en España y en la Unión Europea, 2008-2015 512
II-48. Índice de incidencia de los accidentes de trabajo por sectores, 2008-2018. 513
II-49. Índices de incidencia según sección de actividad, 2017-2018..... 514
II-50. Índice de incidencia de accidentes de trabajo graves y mortales, 2018..... 515
II-51. Enfermedades profesionales, 2008-2018 516

Capítulo III

III-1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): situación de España, 2018..... 520
III-2. Población por edad, sexo y nacionalidad en España, 2002-2018 523
III-3. Nacimientos por 1.000 habitantes, 1975-2017 524
III-4. Movimiento migratorio, 2008-2017..... 526
III-5. Tasa bruta de natalidad según la nacionalidad de la madre, 2002-2017..... 527
III-6. Estructura por edades de la población en España, total y rural, 2014 529
III-7. Situación económica de los hogares en España, 2008-2017..... 531
III-8. Vulnerabilidad económica en España 533
III-9. Indicadores de desigualdad en España..... 535
III-10. Perfiles de la vulnerabilidad social en España 537
III-11. Personas por decil de renta por unidad de consumo y nacionalidad..... 538

III-12. Pobreza infantil en la Unión Europea 539
III-13. Nivel de formación alcanzado por la población adulta y joven, 2017 547
III-14. Inadecuación en el ámbito de estudio y las cualificaciones, 2015 549
III-15. Movilidad educativa intergeneracional. España y OCDE, 2015 550
III-16. Gasto total anual por alumno en instituciones educativas, 2015 552
III-17. El gasto público y privado en educación en España 555
III-18. Datos básicos del alumnado y profesorado del sistema educativo español. 558
III-19. Datos básicos del sistema de becas y ayudas del sistema educativo..... 559
III-20. Número medio de alumnos por unidad en educación infantil, primaria y ESO, por titularidad del centro, 2006-2007 a 2017-2018..... 563
III-21. Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y ESO..... 566
III-22. El abandono escolar temprano en España por nivel de formación y relación con la actividad, 2002-2018 568
III-23. Alumnado matriculado en PCPI/formación profesional básica, ciclos formativos de formación profesional y bachillerato 569
III-24. Tasas de matriculaciones y tasas de graduación por primera vez en educación terciaria, por nivel de educación, España y UE-22, 2016 578
III-25. Evolución de los estudiantes universitarios matriculados y egresados..... 579
III-26. Evolución de los precios medios públicos universitarios 583
III-27. Evolución de la distribución de la población y de las viviendas principales por régimen de tenencia en España..... 587
III-28. Inversión en vivienda y PIB 589
III-29. Precios de vivienda 2007-2018..... 590
III-30. Evolución del mercado de la vivienda en propiedad: precios y transacciones 592
III-31. Evolución de la oferta, demanda y del *stock* de vivienda nueva sin vender. 594
III-32. Medidas de esfuerzo de las familias para la compra de una vivienda..... 595
III-33. Evolución del crédito y de las condiciones de financiación 596
III-34. Evolución del régimen de tenencia de las viviendas principales y porcentaje de hogares en alquiler por edad 599
III-35. Evolución de los precios de venta, de alquiler y de la oferta de alquiler... 602
III-36. Evolución de días necesarios hasta alquilar y de la ratio entre el precio inicial ofertado y el precio final pactado 603
III-37. Evolución del precio de alquiler en algunas ciudades españolas..... 605
III-38. Evolución del precio de venta y alquiler en Madrid y Barcelona 606
III-39. Evolución de la rentabilidad del alquiler en España, Madrid y Barcelona.. 607
III-40. Evolución de visados de dirección de obra nueva y de rehabilitación de viviendas 610
III-41. Algunos indicadores de exclusión residencial 611
III-42. Evolución de la tasa de riesgo de pobreza, con y sin alquiler imputado ... 615

III-43. Proporción de jóvenes viviendo con sus padres y edad media de emancipación residencial 616
III-44. Gasto público en vivienda y servicios comunitarios 617
III-45. Datos básicos sobre la evolución de la vivienda protegida en España 619
III-46. Coyuntura y tendencia de los ODS de contenido ambiental en España, 2018 622
III-47. Gasto en protección del medio ambiente en España 624
III-48. Generación de residuos y uso circular de materiales, UE-28 y España 626
III-49. Residuos de envases y embalajes plásticos en España, 2007-2016 628
III-50. Incendios forestales y población rural en España, 2013-2017 629
III-51. Precipitación, capacidad y reserva de embalses en España, 1990-2017 631
III-52. Recogida, tratamiento y destino de aguas residuales en España 634
III-53. Evolución del rigor invernal y estival. España y UE-28, 2000-2018 639
III-54. Emisiones brutas GEI y asignación de derechos en España 645
III-55. Situación de los Planes de Movilidad Urbana Sostenible en España, 2016 . 651
III-56. Evolución de la renta bruta disponible de los hogares, 2007-2018 655
III-57. Tasas de variación del consumo medio por hogar, 2006-2017 655
III-58. Evolución del gasto en consumo de los hogares según la nacionalidad del sustentador principal, 2006-2017 656
III-59. Evolución del gasto de los hogares según el sexo del sustentador principal, 2006-2017 657
III-60. Evolución del gasto en consumo 658
III-61. Evolución del consumo a través de Internet 660
III-62. Gasto en prestaciones sociales. España y Unión Europea, 2006-2016 668
III-63. Gasto en prestaciones sociales por habitante en los países de la Unión Europea, 2016 669
III-64. Gasto en vejez, supervivencia y discapacidad, España y Unión Europea, 2006-2016 670
III-65. Gasto en enfermedad y asistencia sanitaria, España y Unión Europea, 2006-2016 671
III-66. Gasto en desempleo, familia e hijos, España y Unión Europea, 2006-2016 . 671
III-67. Gasto en vivienda e inclusión social, España y Unión Europea, 2006-2016 . 672
III-68. Fuentes de financiación de la protección social. UE-28 y España, 2008-2016 672
III-69. Cuantías de las principales pensiones contributivas y no contributivas, 2000-2018 678
III-70. Bases máximas y mínimas en el Régimen General, 2000-2019 680
III-71. Las cuentas de los fondos de la Seguridad Social, 2007-2018 689
III-72. Evolución de la afiliación en alta laboral, 2008-2018 695
III-73. Pensiones por tramo de cuantía y sexo en 2018 705

III-74. Diferencial entre las cuantías percibidas por los hombres respecto de las mujeres 706
III-75. Pensiones contributivas en vigor por comunidades autónomas, 2018 708
III-76. Pensiones contributivas de jubilación en 2018 710
III-77. Pensiones de viudedad de titularidad femenina, por edad, en 2018 713
III-78. Altas y bajas de las pensiones del sistema, 2008-2018 717
III-79. Importe de la revalorización de las pensiones, 2008-2018 717
III-80. Pensiones contributivas con complemento a mínimos, 2018 719
III-81. Rescates de planes de pensiones en el supuesto de desempleo de larga duración 732
III-82. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, por tipo de prestación 738
III-83. Evolución de la tasa de cobertura, paro registrado y beneficiarios de prestaciones, 2009-2018 740
III-84. Tasa de cobertura, por comunidad autónoma, 2017 y 2018 741
III-85. Cuantía media de la prestación contributiva, 2010-2018 741
III-86. Evolución de los beneficiarios de la capitalización por desempleo, 2005-2018 742
III-87. Gasto en prestaciones por desempleo, 2010-2018 743
III-88. Prestación por cese de actividad: solicitudes y causas de desestimación, 2013-2018 747
III-89. Evolución de algunos problemas y conductas de riesgo 752
III-90. Frecuentación de consultas según país de nacimiento, 2018 753
III-91. Evolución de las ratios de personal en Atención Primaria, 2004-2017 756
III-92. Gasto sanitario público en la Unión Europea, 2016 765
III-93. Evolución del gasto sanitario público en España, 2002-2017 767
III-94. Estructura del gasto sanitario público en España, 2017 768
III-95. Gasto en cuidados de larga duración en la Unión Europea, 2016 772
III-96. Evolución del número acumulado de solicitudes, 2008-2018 775
III-97. Evolución del volumen de resoluciones, 2008-2018 776
III-98. Evolución del número de beneficiarios, 2008-2018 776
III-99. Grados de dependencia reconocidos 777
III-100. Lista de espera para recibir servicios y prestaciones del SAAD, 2008-2018 779
III-101. Evolución de la asignación de servicios y prestaciones económicas del SAAD, 2008-2018 780
III-102. Evolución de los servicios y prestaciones económicas del SAAD, 2010-2018 781
III-103. Rentas mínimas de inserción 783
III-104. Distribución territorial de las cuantías máxima y mínima del RMI, 2017 . 784

9 788481 883862

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA