

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL

ESPAÑA 2018
(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2018
(RESUMEN EJECUTIVO)

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 774-2019

La reproducción de esta edición resumida de 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: 978-84-8188-387-9

Depósito legal: M-21188-2019

Imprime: Industria Gráfica Mafra

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

María del Carmen Barrera Chamorro

Presidenta en funciones del Consejo Económico y Social IX

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 1

INTRODUCCIÓN 3

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 3

2. UNIÓN EUROPEA 4

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 7

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 17

1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO 19

1.1. Contexto internacional 19

1.2. Mercado de trabajo 19

1.3. Política de empleo 24

2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES 31

2.1. Diálogo social 31

2.2. El marco normativo de las relaciones laborales 33

2.3. Negociación colectiva 35

2.4. Conflictos laborales: dimensión y solución 37

2.5. Control administrativo y tutela judicial 40

2.6. Prevención de riesgos laborales 42

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL 45

1. CONDICIONES DE VIDA: VISIÓN DE CONJUNTO 48

2. EDUCACIÓN 50

3. VIVIENDA 54

4. MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE 56

5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS 58

6. PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL 59

6.1. Tendencias en protección social en el marco europeo 59

6.2. Iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social 60

6.3. Financiación de la Seguridad Social	63
6.4. Las prestaciones del sistema y sus beneficiarios	65
6.5. La previsión social complementaria	66
6.6. Protección por desempleo	68
6.7. Protección de la salud y sistema sanitario	69
6.8. Atención a la dependencia y servicios sociales	70

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

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

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.

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;

Ligera desaceleración de la economía mundial

Perspectivas inciertas de cara a 2019

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

Desaceleración del comercio mundial en un contexto de incrementos arancelarios

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.

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

Desaceleración en el proceso de recuperación

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.

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.

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.

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.

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

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

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

La economía española encadenó en 2018 cinco años consecutivos de crecimiento, acompañado de una importante creación de empleo, una inflación moderada, nuevos

Dinamismo de la economía española, a pesar de la desaceleración

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.

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

Se aprobaron numerosas medidas mediante legislación de urgencia

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.

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.

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

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 CO₂, 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.

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.

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.

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

*La demanda interna
sostuvo el crecimiento
del PIB en 2018*

*Cambio de tendencia
del sector exterior*

*Continúa el
desendeudamiento de la
economía española*

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.

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.

Aumento de los flujos de inversión directa

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.

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.

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

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.

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.

... pero la participación salarial ajustada sigue cayendo

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.

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

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.

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.

España sale del procedimiento por déficit excesivo

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).

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.

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

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.

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

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

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).

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.

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.

Novedades y debates en las políticas activas de empleo en España

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.

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 reto de reducir el paro juvenil sigue presente

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.

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.

*Fin del Prepara
y del PAE*

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.

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.

*Balance de las medidas
de fomento de empleo
y autoempleo*

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.

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.

Atención a los demandantes de empleo

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.

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.

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

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.

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.

*Formación para el
empleo*

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.

Si 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.

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2018 fueron

Gasto en política de empleo en España

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

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

*Diálogo social en la
Unión Europea*

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.

Las circunstancias políticas que han caracterizado el año 2018 hacen preciso analizar el diálogo social considerando que la primera mitad del año ha venido marca-

Diálogo social en España da 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

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.

Se consolida la recuperación de la negociación colectiva registrada

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.

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

Se firmó el IV AENC

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.

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

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

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.

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

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

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.

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

*La evolución demográfica
marca nuevas demandas
sociales*

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.

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.

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.

Ligera mejoría de los indicadores de riesgo de pobreza y desigualdad

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

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

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).

Habrà 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.

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.

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

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 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. 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

La educación requiere un pacto de Estado

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.

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

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

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/m². 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 socio-demográficos 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

Persiste la debilidad de las políticas de vivienda social

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).

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.

Nuevas iniciativas en movilidad sostenible

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.

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

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

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).

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.

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

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

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).

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.

*Necesidad de revitalizar
el Pacto de Toledo y el
diálogo social*

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.

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.

Retrocede la previsión social complementaria

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.

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

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

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), refuerzan 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

Nuevo marco estratégico para la Atención Primaria y prescripción enfermera

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.

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

Nuevos retos en Atención especializada

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 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 redundaba 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.

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.

*Tarjeta social universal
y avance de las rentas
mínimas*

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.



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA