

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD

MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2019

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

ECONOMÍA, TRABAJO
Y SOCIEDAD
MEMORIA
SOBRE
LA SITUACIÓN
SOCIOECONÓMICA
Y LABORAL
ESPAÑA 2019

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 782-2020

Colección Memorias
Número 27

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, julio de 2020

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2020

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: 978-84-8188-391-6

Depósito legal: M-17.609-2020

Preimpresión: Cofás Artes Gráficas

C/ Juan de la Cierva, 58 (Pol. Ind. Prado de Regordóño)
28936, Móstoles (Madrid)

Imprime: Creative XML

C/ Juan de la Cierva, 52
28936, Madrid

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2019

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno
del Consejo Económico y Social
celebrada el 26 de junio de 2020

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Pedro C. Fernández Alén

Presidente en funciones del Consejo Económico y Social XI

INTRODUCCIÓN GENERAL XV

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 69

INTRODUCCIÓN 71

1. CONTEXTO INTERNACIONAL 75

1.1. Marco económico y geopolítico 76

1.2. Economía y comercio mundial 83

1.2.1. Economía internacional 84

1.2.2. Comercio mundial 93

2. UNIÓN EUROPEA 98

2.1. Situación económica y política 99

2.1.1. La economía de la Unión Europea 99

2.1.2. La política económica de la Unión Europea 107

2.2. Marco institucional y gobernanza 134

3. ECONOMÍA ESPAÑOLA 145

3.1. Situación económica y perspectivas 147

3.2. Política económica 157

3.3. Innovación, digitalización y transición energética 162

3.3.1. Investigación, desarrollo e innovación 163

3.3.2. La digitalización de la economía española 170

3.3.3. Transición energética 175

3.4. Sectores productivos 181

3.4.1. Sector primario 184

3.4.2. Industria 193

3.4.3. Energía 200

3.4.4. Construcción 203

3.4.5. Servicios 208

3.5.	Agregados de la demanda	223
3.5.1.	Demanda interna	224
3.5.2.	Sector exterior	228
3.6.	Financiación de la economía	239
3.6.1.	Posición financiera interna	239
3.6.2.	Posición financiera externa	244
3.7.	Distribución funcional de la renta	248
3.8.	Precios	253
3.9.	Sector público	258
3.9.1.	Las cuentas de las Administraciones públicas en 2019	258
3.9.2.	Impacto de la crisis del COVID-19 sobre las cuentas públicas en 2020	262
CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES		271
INTRODUCCIÓN		273
1.	MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO	277
1.1.	Contexto internacional	277
1.1.1.	Perspectivas en 2019: incertidumbres a corto plazo y retos para el futuro	277
1.1.2.	La irrupción del COVID-19 en la agenda internacional del trabajo	282
1.2.	Mercado de trabajo	287
1.2.1.	Evolución del mercado de trabajo en la Unión Europea: principales indicadores	287
1.2.2.	El mercado de trabajo en España 2019	293
1.2.2.1.	Panorama general	293
1.2.2.2.	Los empleos	302
1.2.3.	Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo	318
1.3.	Política de empleo	330
1.3.1.	Novedades y debates en las políticas activas en España	331
1.3.2.	Gasto en política de empleo	353
1.3.3.	Servicios y programas de políticas activas	358
2.	DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES	371
2.1.	Diálogo social	373
2.1.1.	Unión Europea	373
2.1.2.	España	381
2.2.	Negociación colectiva y solución de los conflictos laborales	389
2.2.1.	Panorama de la negociación colectiva	389
2.2.2.	Evolución de la conflictividad por huelgas	404

2.2.3.	Solución extrajudicial de los conflictos	409
2.2.3.1.	Solución autónoma	409
2.2.3.2.	Solución ante instancias administrativas	414
2.3.	Marco normativo, control administrativo y tutela judicial	417
2.3.1.	Panorama normativo laboral	417
2.3.2.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	431
2.3.3.	Actividad de la jurisdicción social	440
2.4.	Prevención de riesgos laborales	443
2.4.1.	Estrategias de actuación y otras iniciativas	443
2.4.2.	Evolución de la siniestralidad laboral	456
CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL		463
INTRODUCCIÓN		465
1.	CONDICIONES DE VIDA Y POLÍTICAS DE BIENESTAR	466
1.1.	Condiciones de vida y situación económica de los hogares	471
1.2.	Panorama de la educación	488
1.3.	Acceso a la vivienda	517
1.4.	Sostenibilidad ambiental y condiciones de vida	536
1.4.1.	Emergencia climática y transición sostenible	538
1.4.2.	Protección del entorno ambiental y calidad de vida	549
1.5.	Consumo y protección de los consumidores y usuarios	556
1.5.1.	Evolución de las pautas de consumo	560
1.5.2.	Protección de los consumidores y usuarios	567
2.	PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL	571
2.1.	Panorama general del sistema de protección social	571
2.2.	Sistema de pensiones y previsión social complementaria	581
2.2.1.	El sistema de pensiones de la Seguridad Social	588
2.2.2.	La previsión social complementaria	607
2.3.	Protección por desempleo y cese de actividad	615
2.4.	Protección de la salud y sistema sanitario	633
2.5.	Atención a la dependencia y Servicios Sociales	659
2.5.1.	Atención a la dependencia	659
2.5.2.	Servicios Sociales e inclusión social	672
ÍNDICES		679
ÍNDICE DE CUADROS		681
ÍNDICE DE RECUADROS		686
ÍNDICE DE GRÁFICOS		688

PRESENTACIÓN

Pedro C. Fernández Alén

Presidente en funciones del Consejo Económico y Social

En pocas ocasiones como esta resulta tan significativo el comparar dos fechas, el 17 de octubre de 2019 y el 17 de junio de 2020, la primera, la de comienzo de elaboración de la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2019, y la segunda, la de conclusión de sus trabajos. Como se dice en el comienzo de la Memoria, en octubre de 2019 nadie podría haber previsto el profundo cambio, que se califica de disruptivo que iba a suponer la llegada de la pandemia mundial derivada del COVID-19. Y por ello, aunque la Memoria supone un balance del año 2019, su redacción en 2020 se orienta a que este balance permita valorar más adelante el efecto de las medidas de confinamiento y restricción de la actividad, y de las políticas públicas extraordinarias que se están poniendo en marcha para superar y revertir la actual grave crisis.

Las difíciles circunstancias en las que se ha elaborado la Memoria hacen aún más necesario resaltar el agradecimiento a quienes han participado de forma más directa en su redacción: el presidente de la Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria, José María Goerlich y los ponentes de los distintos capítulos, Edita Pereira Omil, Elvira Ródenas Sancho y José Andrés Sánchez Pedroche. Y a estos nombres habría que unir los de los comparecientes que han colaborado en las distintas reuniones de la Comisión de Trabajo: Raymond Torres, Jesús Cruz Villalón, Nuria García Piñeiro, José García Montalvo y Miguel Gil-Tertre. Y junto a este agradecimiento, resaltar, no solo la continuidad del trabajo del CES en estas circunstancias, plasmado en la celebración de 15 reuniones de la Comisión de Trabajo, sino también la continuidad en el consenso respecto del contenido de la Memoria, plasmado en su aprobación por todos los participantes en el Pleno, con una sola abstención.

Si hablamos de continuidad en la actividad del CES, conviene recordar también que durante este periodo se ha producido una rotación en sus vicepresidencias, que ejercen la presidencia en funciones. La presentación de la anterior Memoria corrió a cargo de la vicepresidenta María del Carmen Barrera, que fue seguida por Julián Ariza, ambos en representación del grupo primero, sindical, correspondiéndome ahora presentar esta Memoria, ejercitando la representación del grupo segundo, empresarial. Y resulta obligado destacar el papel que Julián Ariza ha desempeñado en la elaboración de esta Memoria, y más en general, en la gestión de la presidencia del CES. La trayectoria sindical de Julián Ariza es bien conocida, y sin ella resulta difícil entender aspectos fundamentales de la evolución en nuestro sistema de relaciones laborales y la consolidación de un marco institucional en el que el diálogo social desempeña un

papel clave. Sin duda que esta trayectoria ayuda a explicar esta etapa al frente del CES, que ahora queremos agradecer.

Solo algunos apuntes respecto de los contenidos de la Memoria que pueden ayudar a una mejor lectura de sus contenidos y orientaciones.

En 2019 continuó la fase expansiva de la economía española, por encima de la media de la Unión Europea, y a pesar de la inestabilidad política, y este crecimiento fue más equilibrado, en la perspectiva sectorial y en la de la relación entre demanda interna y demanda externa. En este panorama, y con una visión más global, la irrupción de la pandemia puso fin de manera abrupta al moderado crecimiento que venían registrando la mayor parte de las economías desarrolladas. Para el CES, las diferencias en el dispar impacto de la crisis han tenido que ver con la especialización productiva, la diferente incidencia de la enfermedad y el distinto grado de confinamiento. La recuperación económica no será homogénea ni estará sincronizada, pero en un marco de economías abiertas e interrelacionadas, la vuelta a la normalidad dependerá del desempeño del conjunto de las economías.

El CES valora positivamente las políticas que se han adoptado para evitar pérdidas de puestos de trabajo y cese de actividad definitivo de empresas. Pero la incertidumbre sobre la duración y el impacto de esta perturbación en España es máxima. El ritmo de recuperación dependerá del gradual levantamiento del confinamiento, de las medidas de distanciamiento, del nivel de desempleo y el grado de supervivencia empresarial, de la confianza de consumidores e inversores, de la evolución de los socios comerciales, y también de las propias decisiones de política económica que se tomen.

Y para concluir esta presentación, nada mejor que dos citas literales del resumen de la Memoria, ubicadas al comienzo y al final de la misma.

«En el marco de la necesaria solidaridad y cooperación en todos los ámbitos que va a requerir la superación de esta crisis y la construcción de un futuro mejor para unas economías y sociedades que serán sin duda diferentes, el CES quiere destacar el protagonismo esencial que para ello están teniendo y deberán seguir teniendo los interlocutores económicos y sociales y el diálogo social.»

«Garantizar la resiliencia del sistema de bienestar y su propia sostenibilidad económica son también imperativos de supervivencia del Estado social, tal y como se conocía hasta ahora, que requerirán capacidad e innovación y consensos con altura de miras a todos los niveles.»

En definitiva, esta Memoria del CES que ahora presentamos reitera, en estas difíciles circunstancias, las ideas de consenso y diálogo social como instrumentos de cohesión y de eficiencia, que están en la base de esta institución.

PEDRO C. FERNÁNDEZ ALÉN

Presidente en funciones del Consejo Económico y Social

INTRODUCCIÓN GENERAL

Cuando en el mes de octubre de 2019 el Consejo Económico y Social comenzó a perfilar los contenidos de la presente Memoria dentro de su estructura habitual, nadie podría haber previsto el profundo cambio disruptivo que iba a suponer la llegada de la pandemia mundial derivada del COVID-19 a comienzos de 2020.

Por ello, la propia manera de elaboración de la Memoria de este año, así como su contenido respecto a la descripción, análisis y valoración por parte de este Consejo de la realidad socioeconómica y laboral del año 2019, y de los primeros meses de 2020, se han visto profundamente afectados.

De hecho, por primera vez desde la lejana primera Memoria del CES del año 1993, no se ha podido cumplir con el mandato de su Ley de Creación de elaborarla dentro de los primeros cinco meses del año.

Esta Memoria, elaborada con las dificultades inherentes a la inédita situación provocada por el estado de alarma decretado a mediados de marzo de 2020, aborda no obstante en profundidad la situación de partida de la economía, del mercado de trabajo, de las relaciones laborales y de la sociedad en el año 2019. Un balance que permitirá valorar más adelante y con perspectiva el efecto de las medidas de confinamiento, de restricción de la actividad y de las políticas públicas extraordinarias que se están implementando para tratar de superar y revertir la actual grave crisis y que se recogen en esta Memoria hasta la fecha del 31 de mayo de 2020.

Los datos, los indicadores de la situación previa a la crisis, los disponibles de los primeros meses de 2020 y las medidas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea y de España se recogen en los tres grandes capítulos que conforman esta Memoria.

En el marco de la necesaria solidaridad y cooperación en todos los ámbitos que va a requerir la superación de esta crisis y la construcción de un futuro mejor para unas economías y sociedades que serán sin duda diferentes, el CES quiere destacar el protagonismo esencial que para ello están teniendo y deberán seguir teniendo los interlocutores económicos y sociales y el diálogo social.

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La pandemia del COVID-19 representa una perturbación sin precedentes, de una gravedad tal, que ha exigido otorgar un carácter diferente al análisis anual del panorama económico que realiza este Consejo y que se presenta en este capítulo. El *shock* macroeconómico inducido por esta crisis sanitaria mundial se ha trasladado rápidamente a la economía, afectando a las actividades productivas, a la demanda de consumo privado y a la inversión, con consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo.

El balance económico de 2019, que aquí se recoge, permite conocer la situación de partida de la economía en el momento de sufrir este *shock* y podría considerarse una referencia para, en un futuro, realizar una valoración del efecto de la crisis en todos los ámbitos de la actividad económica.

El impacto sanitario y económico del COVID-19 en los primeros meses de 2020 ha requerido la puesta en marcha, por parte de prácticamente todos los países afectados, de medidas extraordinarias de política monetaria y fiscal, subrayando el papel del Estado a la hora de amortiguar el impacto tanto sobre la actividad productiva como sobre el bienestar de los ciudadanos.

Panorama económico en 2019

1. Contexto internacional

La actividad económica mundial avanzó un 2,9 por 100, la tasa más baja de la última década debido, entre otros factores, a la escalada proteccionista emprendida por Estados Unidos, la fuerte desaceleración del sector del automóvil, y la desaceleración de la economía china y de otras importantes potencias emergentes. No obstante, dicho crecimiento podría haber sido incluso más reducido de no ser por el dinamismo del sector servicios y el mantenimiento de unas políticas monetarias inusualmente expansivas.

En 2019 la economía internacional ralentizó su ritmo de crecimiento...

... mientras que el comercio mundial se redujo

La desaceleración económica mundial se saldó con una caída del volumen del comercio mundial del 0,1 por 100, afectado igualmente por la intensificación de las medidas restrictivas al comercio. Durante 2019 continuó la escalada arancelaria de Estados Unidos tanto con China como con la Unión Europea tras la sentencia del «caso Airbus». Además, en plena disputa por la hegemonía del 5G, el país norteamericano restringió el comercio de sus empresas con una serie de compañías tecnológicas chinas para evitar posibles prácticas de ciberespionaje. A pesar de todo ello, China y Estados Unidos continuaron siendo los principales exportadores e importadores de mercancías a nivel mundial.

A lo largo de 2019 el multilateralismo continuó perdiendo relevancia en favor de una mayor unilateralidad generando una creciente tensión geopolítica. Tal circunstancia se

El multilateralismo pierde relevancia

reflejó en el agravamiento de la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China, pero también en la suspensión del mecanismo de apelación del órgano de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la respuesta iraní al endurecimiento de las sanciones estadounidenses, en las enconadas negociaciones del *brexít*, en el lento avance en la implementación del Acuerdo de París o en los conflictos sociales y protestas ciudadanas en algunas economías emergentes.

2. Unión Europea

Desaceleración económica en un contexto de incertidumbre

La economía europea, por su parte, mantuvo durante 2019 un crecimiento positivo aunque a un ritmo menor continuando con la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior. El crecimiento del PIB fue del 1,5 por 100 para la Unión Europea y del 1,2 por 100 para la zona euro, cinco y siete décimas menos, respectivamente, que en 2018. Todo ello en un contexto de creciente incertidumbre global que, a nivel comunitario, respondía a la debilidad de la actividad manufacturera y al impacto del *brexít*.

Y ello a pesar del tono acomodaticio mantenido por la política monetaria del Banco Central Europeo (BCE). Aunque 2019 comenzó poniendo final al programa de compra de deuda, la desaceleración económica hizo que, ya desde mitad de año, se volviera a las medidas de estímulo, con recortes en los tipos de interés de referencia, nuevas operaciones de financiación a largo plazo con objetivo específico o la reactivación del programa de compra de activos.

Desde el punto de vista institucional, 2019 fue un año importante e intenso ya que se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2019-2024 y hubo importantes relevos en diversos altos cargos institucionales.

Nuevas prioridades para una nueva Comisión Europea

La nueva Comisión Europea se fijó como objetivo hacer frente a la desaceleración económica a través de un impulso al crecimiento apoyado en la transición climática y digital, sin dejar a nadie atrás. Sus prioridades de política económica configuran un programa de trabajo ambicioso: un Pacto Verde Europeo, una economía que funcione en pro de las personas, una Europa adaptada a la era digital, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea; programa que la Comisión empezó a plasmar, durante los últimos meses de 2019 y primeros de 2020, en la aprobación de algunas medidas determinantes, como el Pacto Verde Europeo, la Ley del Clima, la Agenda Digital para Europa o la Estrategia industrial, que marcarían el ritmo de trabajo para su mandato.

Además, se abordaría la necesidad de lograr un nuevo presupuesto a largo plazo flexible y adaptado a las prioridades y retos a partir de 2021, la negociación de la nueva relación con el Reino Unido una vez materializada su salida de la Unión y el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la orientación de la política económica.

Asimismo, la nueva Comisión se hizo eco de las debilidades de las que adolece el Semestre Europeo y del desigual seguimiento de las recomendaciones de política económica por parte de los Estados miembros, de modo que planteó una revisión del marco de gobernanza económica y fiscal, que se encuadra en el propio proceso de profundización y fortalecimiento de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Y es que durante 2019 se hizo más evidente aún la necesidad de intensificar la coordinación de las políticas económicas en el ámbito comunitario en el marco del Semestre Europeo y la necesidad de reequilibrar el papel de estas con un mayor peso de la política fiscal y otras políticas estructurales orientadas al impulso de un crecimiento económico sostenible a medio plazo desde el punto de vista social y medioambiental.

*Coordinación y
reequilibrio de las
políticas económicas*

Entre las prioridades se incluye completar la arquitectura institucional de la UEM que, entre otras cuestiones, suponía avanzar en un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos para culminar la Unión Bancaria y en la Unión del Mercado de Capitales, más necesario aún en el contexto de la salida del Reino Unido de la Unión.

En el ámbito fiscal, los debates se centraron en la carencia de un mecanismo estabilizador en la UEM y las dificultades que supone la aplicación de la regla de la unanimidad en el proceso de toma de decisiones sobre política fiscal, máxime ante la posible necesidad de articular nuevos instrumentos fiscales como respuesta a los retos medioambiental y digital. Y ello ante la eficacia cada vez más limitada de la política monetaria y la demanda de un papel más activo de la política fiscal para impulsar un crecimiento sostenible, más eficaz en un entorno de tipos de interés reducidos.

*Demanda de un papel
más activo de la política
fiscal*

3. Economía española

Continuó la fase expansiva...

La economía española creció un 2 por 100 en 2019 en términos interanuales del PIB, cuatro décimas menos que el año anterior, en línea con la desaceleración de la economía mundial y la de sus principales socios comunitarios.

No obstante, el PIB español aumentó seis décimas por encima de la media de la Unión Europea, y su composición fue más equilibrada, contando con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa. De hecho, la economía española continuó en fase expansiva por sexto año consecutivo, acompañada de una notable creación de empleo y una reducción de la tasa de paro, una inflación moderada, avances en el proceso de desapalancamiento y con capacidad de financiación frente al resto del mundo.

Y ello a pesar de que en el ámbito interno el año estuvo nuevamente marcado por la inestabilidad política, con la repetición de elecciones generales en el mes

... a pesar de la inestabilidad política

de noviembre y la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018. Además, la Comisión Europea volvió a señalar la existencia de importantes desequilibrios macroeconómicos relacionados principalmente

con el alto nivel de desempleo y con elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada, aunque se habrían producido avances en su corrección.

Aunque con avances más moderados, todos los sectores productivos, a excepción del primario, contribuyeron al crecimiento del PIB en 2019. La producción del sector

Todos los sectores, salvo el primario, aportaron al crecimiento

primario, que cayó un 2,6 por 100, estuvo muy condicionada por los efectos sobre el campo de la adversa meteorología que caracterizó a 2019 y acusó, además, las tensiones originadas por el aumento de aranceles por parte de Estados Unidos, el mantenimiento del veto ruso, la

incertidumbre asociada al *brex*it o las condiciones del Acuerdo UE-Mercosur, todo ello unido al proceso de negociación de la PAC post 2020 o el controvertido aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

Por su parte, el VAB de la industria registró un modesto aumento del 0,6 por 100 que fue suficiente para revertir la tendencia negativa del año anterior. El avance estuvo liderado por las industrias de alimentación y bebidas, de productos metálicos y de producción farmacéutica, las tres juntas supusieron cerca del 80 por 100 del aumento total. En cambio, los sectores que más restaron al crecimiento fueron metalurgia, textil o las artes plásticas y reproducción. El descenso por tercer año consecutivo de la producción de la industria de automoción, afectado por cambios normativos de índole medioambiental y las nuevas pautas de movilidad, resultaba preocupante dado su elevado peso en la industria española.

El renovado interés por revitalizar las políticas industriales como palanca de crecimiento económico, creación de empleo y cohesión territorial llevó a que en febrero de 2019 se presentaran las Directrices Generales de la Nueva

La industria, palanca de crecimiento

Política Industrial Española 2030, sobre cuyas líneas de acción este Consejo realizó propuestas concretas para contribuir al diseño de una política industrial ambiciosa que resitúe al sector en una posición central en la estructura productiva.

La construcción fue nuevamente el sector más dinámico del conjunto de la actividad productiva, con un crecimiento del 3,5 por 100, pero menos acelerado que en 2018. Su progresiva moderación responde a la desaceleración general de la economía y, en particular, al estancamiento del mercado inmobiliario. En 2019, las viviendas terminadas superaron en un 40,1 por 100 a las compraventas realizadas, el desajuste más importante desde 2009, explicado, en parte, por la incertidumbre ligada a los cambios normativos en materia de crédito hipotecario.

Y el sector de servicios consolidó su senda de crecimiento de los últimos años aumentando un 2,6 por 100. Destacó especialmente la evolución del sector turismo que alcanzó en 2019 el máximo histórico de 83,7 millones de turistas y un aumento del 2,8 por 100 del gasto por turista, demostrando su resistencia ante factores como la incertidumbre económica y geopolítica global, la desaceleración de mercados emisores clave o la quiebra de Thomas Cook. Por su parte, la rama de servicios financieros y de seguros fue la más dinámica y ello a pesar de las presiones que el entorno de bajos tipos de interés ejerce sobre su rentabilidad. Destacó el incremento de las nuevas concesiones de crédito al consumo para los hogares, frente a la desaceleración de los nuevos créditos hipotecarios. También se redujeron los créditos nuevos a pymes.

Por el lado de la demanda, se observó un crecimiento más equilibrado que en épocas anteriores, con aportaciones positivas al crecimiento del PIB tanto de la demanda interna como de la externa. En efecto, la desaceleración de la economía española en 2019 vino determinada por una menor aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB —de 1,5 puntos frente a los 2,6 del año anterior—, pero la demanda externa, que en los dos últimos años había drenado crecimiento, aportó cinco décimas.

Un crecimiento más equilibrado

Así, salvo el gasto en consumo público, el resto de componentes de la demanda interna desaceleró su ritmo de crecimiento, especialmente la inversión en construcción, en línea con la evolución del sector y con la caída del segmento público. La inversión en maquinaria y bienes de equipo acusó la moderación del sector manufacturero y de la confianza empresarial, en el contexto de elevado nivel de incertidumbre a nivel internacional, aunque mantuvo niveles superiores a la media de los países de la zona euro, gracias a las favorables condiciones de financiación, que siguieron siendo holgadas,

al saldo financiero superavitario de las empresas y la continuidad del proceso de desapalancamiento.

Por su parte, el gasto en consumo de los hogares también se desaceleró, especialmente el componente de bienes duraderos, y aumentó la tasa de ahorro por segundo año consecutivo. En todo caso, el consumo de los hogares siguió mostrando un favorable comportamiento, sustentado en el aumento de la renta bruta disponible derivado tanto de la creación de empleo como del incremento de la remuneración media por asalariado. Otros factores que también contribuyeron al avance del consumo privado fueron los bajos niveles de inflación, las favorables condiciones de financiación, el aumento de la riqueza inmobiliaria de las familias y la reducción del nivel de endeudamiento.

Desaceleración del consumo de los hogares

En 2019 el sector exterior se consolidó como motor de crecimiento y por octavo año consecutivo se registró superávit exterior gracias a la mejora de la competitividad tanto en términos de precios como de costes. Respecto al comercio de mercancías, Asia se convirtió por primera vez en el principal destino extracomunitario de España; no obstante, el saldo comercial con China continúa siendo el más deficitario. En el comercio de servicios, destacó el fuerte incremento de las exportaciones de servicios no turísticos, impulsado por las partidas de transporte y de telecomunicaciones, informática e información.

Superávit exterior por octavo año consecutivo

De este modo, la economía española volvió en 2019 a generar capacidad de financiación frente al resto del mundo, un 2,3 por 100 del PIB, gracias al avance del ahorro nacional bruto, como consecuencia del crecimiento del ahorro de los hogares y de las instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares e instituciones financieras.

España generó capacidad de financiación frente al resto del mundo

Los hogares registraron la tasa de ahorro más alta desde 2013, dado el contexto de desaceleración económica y de deterioro de las expectativas, lo que junto al descenso de su formación bruta de capital resultó en capacidad de financiación, lo que supone un cambio considerable respecto a los dos últimos ejercicios. También las empresas no financieras y las instituciones financieras generaron capacidad de financiación, mientras que, las Administraciones públicas presentaron una necesidad de financiación mayor a la del año anterior, debido principalmente al retroceso de la tasa de ahorro.

La economía española continuó desendeudándose, manteniendo la senda de los últimos cinco años y favorecida por el crecimiento del PIB, los bajos tipos de interés y el esfuerzo de desendeudamiento de todos los sectores, con mayor intensidad en el sector público. Empresas y familias continuaron su proceso de desapalancamiento iniciado en 2010, especialmente las empresas no financieras,

Continuó el desendeudamiento privado

que se habrían beneficiado de la posibilidad de refinanciar sus deudas a menores tipos de interés. Finalmente, la deuda de las Administraciones públicas continuó reduciéndose, situándose en el 95,5 por 100 del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2018; aunque continúa siendo un nivel muy elevado que dificulta la inversión pública y limita el margen de actuación del sector público en los próximos ejercicios.

Con todo, a pesar de la mejora, el elevado nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que limita la capacidad de la economía española para afianzar su senda de crecimiento en el medio plazo.

La capacidad de financiación permitió que el saldo deudor de la posición de inversión internacional neta continuara la senda del decrecimiento hasta situarse en el 74,0 por 100 del PIB. La caída de la inversión directa extranjera neta en España bajó un 64,0 por 100, mientras que el descenso de la española en el exterior fue del 82,6 por 100. En la inversión extranjera en España sobresalieron los servicios financieros y en la inversión española en el exterior destacaron las destinadas a las telecomunicaciones.

Respecto a la distribución de la renta, por segundo año consecutivo, en 2019 la remuneración de asalariados creció a una tasa superior a la del agregado excedente bruto/rentas mixtas brutas, tanto por el aumento del empleo asalariado como de la remuneración media por asalariado, lo que se tradujo en un nuevo aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB a coste de los factores.

Aumentó el peso de la remuneración de asalariados en el PIB

Entre los factores que explicaron esta redistribución de la renta primaria a favor de los salarios cabe destacar los mayores incrementos salariales pactados en la negociación colectiva, el aumento de los salarios de los empleados públicos, el aumento del SMI y el aumento de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social. Todos estos factores lograron más que compensar el efecto composición negativo, es decir, la creación de empleo sesgada hacia empleos con retribuciones inferiores a la media, siguiendo la tónica observada desde la recuperación económica.

La inflación continuó en 2019 con la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior, en un contexto de ausencia de presiones inflacionistas externas y crecimiento contenido. La tasa interanual en diciembre fue del 0,8 por 100, cuatro décimas menos que el año anterior y solo una décima por encima del valor medio alcanzado a lo largo del año. Por su parte, la inflación subyacente se mantuvo en torno al punto porcentual, continuando con la evolución observada en los últimos años.

La inflación siguió desacelerándose

Los precios crecieron menos en España que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo en torno a medio punto, con la consiguiente

mejora de la competitividad precio para la economía española. Este diferencial favorable a España se acentuó en el segundo semestre y tiene que ver con la mayor dependencia energética de la economía española y el consiguiente el mayor impacto de la caída de los precios del petróleo. No obstante, se deben intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural de la economía española, es decir apostar por factores de competitividad distintos del precio.

Finalmente, respecto a las cuentas de las Administraciones públicas, en 2019 se registró un aumento del déficit observado y estructural, lo que rompió con la tendencia sostenida a la reducción iniciada en 2013, dando carácter expansivo a la política fiscal e incumpliendo las reglas fiscales europeas. No obstante, el peso de la deuda pública sobre el PIB se redujo hasta el 95,5 por 100.

Repunte del déficit público y descenso del peso de la deuda sobre el PIB

El aumento del déficit se produjo porque los ingresos públicos aumentaron a una tasa inferior a la del gasto público. El aumento del gasto público estuvo impulsado por las pensiones y las retribuciones de los empleados públicos, mientras que el moderado incremento de los ingresos respondió al débil crecimiento de los ingresos impositivos, que fue parcialmente compensado por el dinamismo de las cotizaciones sociales, reflejo de la creación de empleo, el aumento de los salarios privados negociados colectivamente, el aumento de los salarios de los empleados públicos, el aumento del salario mínimo interprofesional, y el incremento de las bases máximas de cotización.

La pandemia del COVID-19, drástico cambio en el panorama económico

El panorama económico cambió súbitamente en los primeros meses de 2020 con la irrupción de la pandemia del COVID-19. Esta perturbación ha puesto fin de manera abrupta al moderado crecimiento que venían registrando la mayor parte de las economías desarrolladas. Frenazo económico que no se ha producido de manera sincronizada, sino que la caída ha sido superior en los países a los que la pandemia llegó antes.

1. Una crisis global

A pesar de ser un *shock* global, su impacto ha sido asimétrico tanto sectorial como geográficamente. Por el lado de la oferta, la crisis afectó rápidamente a la producción a través de las distorsiones originadas en las cadenas de valor globales. El primer golpe lo sufrió la industria, que contrajo su producción, sus pedidos y sus exportaciones; además, los proveedores se enfrentaban a problemas relacionados con la provisión de suministros y de transporte. Poco después, a medida que se agravaba la crisis sanitaria y se tomaban medidas de contención, el parón de la actividad se extendió rápidamente al resto de sectores productivos, con especial incidencia en las actividades de servicios.

En efecto, el principal impacto económico ha procedido de la puesta en marcha de medidas de contención de la expansión del virus a través del confinamiento y la hibernación de la actividad. En los países donde las medidas han sido más estrictas, la capacidad productiva ha sufrido una fuerte caída por la ruptura de las cadenas de suministros y la menor disponibilidad de trabajadores, dadas las limitaciones a su movilidad o por el efecto de la propia enfermedad. Las actividades que más se han hundido pertenecen al sector servicios. Algunas se han visto directamente afectadas por la restricción de movilidad, la caída de la demanda internacional o el cierre de fronteras, como el sector de viajes y turismo y actividades complementarias; otras, las que requieren un mayor acercamiento entre las personas, actividades de proximidad, se enfrentan a dificultades para su prestación a causa del confinamiento y de las medidas de distanciamiento físico.

Las medidas de contención de la expansión del virus hundieron la actividad

Además, algunos sectores podrán recuperar parte de las ventas no realizadas una vez se recobre la normalidad, pero otros habrán perdido una porción importante de su facturación, como la hostelería y la restauración, las actividades artísticas y culturales o los servicios de formación y educación. Solamente las actividades consideradas esenciales han podido mantener su producción sin interrupciones, aunque no por ello sin dificultades.

La especialización productiva, la diferente incidencia de la propia enfermedad y el distinto grado de confinamiento explican el dispar impacto geográfico de la crisis por países, regiones o, incluso, localidades. El ritmo de recuperación económica no será homogéneo ni sincronizado, pero en un marco de economías abiertas e interrelacionadas, la vuelta a la normalidad dependerá del desempeño del conjunto de las economías.

La especialización productiva determinante del impacto de la crisis

Por el lado de la demanda, la crisis ha provocado una fuerte reducción del consumo de los hogares derivado de la imposibilidad para desplazarse, de la pérdida de ingresos o renta por el parón de la actividad y de la creciente incertidumbre sobre su situación laboral en el corto y medio plazo. La inversión también se ha resentido por la caída del consumo privado, por la debilidad de la demanda externa y por el impacto de la crisis sobre las expectativas empresariales. En efecto, el contagio global de esta perturbación ha afectado a la demanda de exportaciones, sobre todo a las relacionadas con el turismo, previéndose un impacto notable de la pandemia sobre el comercio mundial.

Resulta evidente que la naturaleza de esta crisis global es muy distinta a la de 2008 cuyas raíces fueron fundamentalmente financieras y cuyas consecuencias económicas negativas persisten en algunos ámbitos. De ahí que el traslado del *shock* actual a los sistemas financieros haya sido uno de los primeros temores, de manera que

Una crisis muy distinta a la de 2008

los bancos centrales han actuado con rapidez para asegurar la disponibilidad de liquidez. Además, las autoridades financieras vigilan la resiliencia de los sistemas financieros, así como los riesgos de liquidez y de morosidad que esta crisis podría desencadenar, para evitar añadir una perturbación financiera al *shock* real actual.

Para intentar amortiguar el profundo impacto económico del COVID-19, y en línea con lo recomendado por el FMI, la mayoría de los países implementaron de manera

Estímulos de carácter extraordinario en todos los países afectados

inmediata numerosos estímulos de carácter extraordinario. Tras reforzar la actuación sanitaria, en la mayor parte de las economías, las primeras medidas han tratado de evitar el impacto de la pandemia sobre el empleo y la actividad empresarial, buscando garantizar que los trabajadores permanecieran vinculados a sus empleos y no transitaran a una situación de desempleo que posteriormente dificultaría su vuelta al mercado de trabajo.

Sin embargo, el logro de este objetivo ha sido difícil, muchas empresas han cesado en su actividad, sobre todo las de menor dimensión, y el impacto negativo en el mercado de trabajo ha resultado inevitable en la mayor parte de los países. La repercusión de esta situación sobre el bienestar de los hogares ha dependido de la capacidad de los sistemas sanitarios, en primer lugar, así como de la existencia previa de sistemas adecuados de protección social, no siempre presentes en algunas economías, y/o de la rápida puesta en marcha de actuaciones para evitar un colapso social.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para frenar su propagación han provocado que las previsiones para 2020 apunten hacia una contrac-

Se hundén las previsiones para la economía mundial

ción del 3,0 por 100 de la economía internacional (amplificada al 6,1 por 100 en los países avanzados) que podría ser notablemente superior dada la elevada incertidumbre en cuanto a la evolución de numerosas variables, tanto económicas como sanitarias. Asimismo, se prevé que el comercio mundial de mercancías pueda llegar a caer hasta un 32 por 100, siendo los sectores de la electrónica y la automoción los más amenazados.

Además, el impacto secuencial de la crisis por países podría retrasar la recuperación, al tiempo que podrían surgir nuevas tensiones comerciales y un aumento del proteccionismo por parte de algunas economías interesadas en favorecer sus producciones nacionales ante las disrupciones surgidas en las cadenas globales de valor; todo ello podría abrir paso a la recomposición de esas cadenas a favor de su acortamiento, fomentando con ello la desglobalización.

2. La respuesta de la Unión Europea

El nuevo ciclo político e institucional de la nueva Comisión Europea y su agenda de trabajo se vieron de golpe frenados por la irrupción de la pandemia global generada por el COVID-19. La Unión Europea y los Estados miembros tomaron medidas orientadas,

por un lado, a reforzar los sistemas sanitarios nacionales y, por otro, a mitigar el impacto socioeconómico en el corto plazo. Ante la necesidad de dar una respuesta fundamentalmente presupuestaria a la crisis, se decidió la suspensión del marco de reglas fiscales europeas.

Pero la medida comunitaria más decisiva fue la triple red de seguridad adoptada por el Ecofin y respaldada posteriormente por el Consejo Europeo que desbloqueaba algo más de medio billón de euros en ayudas a los Estados miembros. Esta red de seguridad estaba compuesta por tres iniciativas: la creación de una nueva línea de préstamos del MEDE para financiar gasto sanitario, la creación de un fondo para movilizar préstamos a pymes a través del BEI y la creación de un Fondo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) para garantizar las ayudas a los trabajadores en los planes de desempleo temporal.

Una triple red de seguridad

Además, el Banco Central Europeo puso en marcha el Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia de activos públicos y privados. Ello ha supuesto una enorme inyección de liquidez, garantizando la disponibilidad de fondos al sistema bancario, actuando como respaldo de los masivos programas de avales y garantías emprendidos por los gobiernos nacionales y moderando las primas de riesgo.

Acción decidida del BCE

La magnitud de la recesión económica causada por la pandemia, que la Comisión Europea cifra en un -7,4 por 100 para el conjunto de la Unión Europea en 2020, y el aprendizaje sobre los efectos negativos de las políticas de austeridad para afrontar la última crisis, cambiaron el planteamiento en la Unión Europea respecto al papel que debe jugar la política fiscal en la recuperación. Más allá de las medidas adoptadas con carácter de urgencia en el corto plazo, existe consenso en que es necesario un plan de recuperación a medio plazo para contrarrestar las consecuencias duraderas que se puedan producir en el tejido productivo y en la confianza de personas y empresas.

En este sentido, la Comisión Europea presentó a finales de mayo su propuesta de plan de recuperación dotado con 750.000 millones de euros, alrededor de dos terceras partes bajo la forma de transferencias, y enmarcado en el Marco Financiero Plurinacional que está actualmente en fase de elaboración. En todo caso, la propuesta solo constituye el inicio de un proceso que dará lugar a debates y búsqueda de consensos en el ámbito intergubernamental del Consejo Europeo, sobre todo respecto a su financiación, donde la discusión central se está produciendo alrededor de la creación de un fondo de reconstrucción europeo financiado con deuda pública europea.

Grandes expectativas sobre el plan de recuperación de la Comisión

3. El impacto sobre la economía española

La economía española entre las más afectadas

La economía española ha sido una de las más afectadas por la pandemia tanto desde la perspectiva sanitaria, como económica y social. En un primer momento, el impacto se centró en el sector exterior español, por la desaceleración de la demanda y la aparición de disrupciones en las cadenas globales de valor que limitaban los suministros. Posteriormente, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo supuso la paralización de la mayor parte de la actividad económica no esencial y el confinamiento de prácticamente toda la población, lo que derivó en doble *shock* de oferta y de demanda, causado el primero por una contracción sectorial y el segundo, por la caída del consumo y las rentas.

En efecto, el impacto ha sido muy distinto por sectores, la mayor parte vieron completamente interrumpida su actividad por las medidas de contención tomadas al inicio de la crisis, pero fue la producción de servicios «de proximidad», en los que se necesita un acercamiento entre cliente y proveedor, la que sufrió un mayor impacto y presenta peores perspectivas de cara a la recuperación; especialmente, las actividades de comercio, transporte y hostelería, que representan de manera conjunta más de una quinta parte del PIB español y más de una cuarta parte del empleo asalariado.

Distinto impacto por sectores

Solamente los servicios esenciales pudieron continuar con su actividad, en los que se enmarcan el sector primario, la producción de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, productos higiénicos, sanitarios y medicamentos, que suponen cerca de una cuarta parte de la producción manufacturera), así como con la producción de suministros, equipos y materiales y las actividades de logística y de comercio necesarios para el funcionamiento del resto de actividades esenciales. No obstante, también sufrieron dificultades tanto de suministros como de gestión de sus recursos humanos, para lo que se previeron medidas específicas para evitar el desabastecimiento y para resolver algunas situaciones singulares y tensiones concretas en dichos sectores, así como, en el sector de la energía y en el de telecomunicaciones.

Asimismo, otro factor de diferenciación en el impacto sectorial del COVID-19 en España ha radicado en la posibilidad de realizar el trabajo a distancia, *online*, algo que ha dependido de la naturaleza de la actividad, del grado de penetración de soluciones digitales y de comunicación en las distintas empresas y del nivel de formación del capital humano en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. La manifiesta debilidad que las empresas de menor dimensión presentan en este ámbito provocó que una de las primeras medidas aprobadas fuera destinada a paliar esta desventaja.

Al *shock* de demanda provocado por la caída de las exportaciones, se sumó el desplome del consumo de los hogares y de la inversión privada, como consecuencia del confinamiento de la población, la elevada incertidumbre, el cierre del comercio no

destinado a la venta de bienes de primera necesidad y la caída de la renta disponible por el deterioro del mercado de trabajo. Únicamente seguiría aumentando el gasto en consumo de las Administraciones públicas, principalmente por la compra de material sanitario y la contratación de personal para hacer frente a la pandemia.

Sucesión de shocks de demanda

Para contrarrestar los efectos adversos de esta situación sobre la actividad y el empleo, las decisiones de política económica se orientaron fundamentalmente a evitar tanto la pérdida de puestos de trabajo como el cierre o cese de actividad definitivo de empresas y autónomos. Se pusieron en marcha diferentes medidas de política económica dirigidas a mantener la renta de trabajadores y autónomos, en el marco del diálogo social, garantizar la liquidez al tejido empresarial y mitigar la pérdida de rentas de las personas y hogares más vulnerables.

Evitar la pérdida de empleo y el cierre de empresas. Atención a los más vulnerables

Además del mayor esfuerzo presupuestario en gasto sanitario, se han introducido medidas de protección de rentas de los hogares, a través de ayudas de índole laboral como: expedientes de regulación temporal de empleo (ERTEs), prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo; así como de otros programas de ayuda de carácter social, como moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos o referentes a los suministros de electricidad, gas y agua.

Medidas de urgencia

Se han aprobado aplazamientos de impuestos y exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas y trabajadores autónomos y se han puesto en marcha medidas de apoyo a la liquidez empresarial, a través de garantías y avales públicos, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas y contando con el apoyo del sector financiero que, como pieza clave de esta medida, se enfrenta al reto de asegurar la financiación de la economía.

Las moratorias de impuestos junto a dichas medidas de apoyo a la liquidez tratan de evitar que las empresas, que se enfrenten a problemas de tesorería por la caída de sus ventas durante la crisis, terminen sufriendo problemas de solvencia y tengan que cerrar; de modo que la caída de la actividad y las pérdidas de empleo serían mayores y más duraderas, dificultando y ralentizando el proceso de recuperación.

En algunos casos, se ha necesitado un aumento discrecional del gasto público y, en otros, un refuerzo del potencial anticíclico de los estabilizadores automáticos. Además, se han implementado medidas de carácter contingente, como las garantías y avales, cuyo impacto en las cuentas públicas dependerá de si los beneficiarios de las ayudas pueden finalmente hacer frente a las deudas adquiridas, lo que a su vez estará en función de la intensidad y duración de la crisis.

*Elevada incertidumbre
sobre la duración y
alcance de la crisis*

Sin embargo, a pesar del impacto positivo de estas medidas, la incertidumbre sobre la duración y el impacto de esta perturbación en España es máxima. El ritmo de recuperación dependerá de aspectos como la duración del confinamiento y de su gradual levantamiento posterior, de las medidas de distanciamiento, del nivel de desempleo alcanzado, del grado de supervivencia empresarial, de la recuperación de la confianza de los consumidores e inversores, de la evolución de los socios comerciales, del desarrollo de una vacuna y la posibilidad de rebrote o de las propias decisiones de política económica que se tomen.

Algunas características estructurales de la economía española, como el elevado peso de las actividades turísticas en el PIB, la ocupación y la balanza de pagos, la alta tasa de temporalidad del empleo o el predominio de pymes en el tejido productivo, intensificarían previsiblemente las consecuencias negativas para España y podrían ralentizar la recuperación. Además, la persistencia de un alto nivel de desempleo y unos elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada, dificultan aún más la senda de recuperación.

En principio, todas las previsiones coinciden en que tras un primer semestre de fuerte contracción del PIB, la economía española podría empezar a recuperarse a

*Previsión de repunte de
la actividad en la
segunda mitad de 2020*

partir del tercer trimestre de 2020, a medida que se vaya reactivando paulatinamente la actividad sectorial y se levanten las restricciones a la movilidad. Todo ello permitirá que se vayan materializando algunas de las decisiones de consumo e inversión que quedaron pospuestas por hogares y empresas durante el periodo de confinamiento. Sin embargo, es bastante probable que el repunte de la actividad económica que se produzca en el segundo semestre del año y en el conjunto de 2021 no permita compensar totalmente la abrupta caída anterior.

Así, en el momento de cierre de la presente Memoria, las previsiones del Gobierno apuntaban a una caída del PIB del 9,2 por 100 en el conjunto de 2020, situándolo la Comisión Europea en el 9,4 por 100. Por su parte, la ocupación, medida en términos de empleos equivalentes a tiempo completo, mostraría también una caída significativa, aunque menos intensa que la del PIB, al no estar incluidos los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo. No obstante, en términos de horas trabajadas, el empleo caería un 9,7 por 100, aumentando la tasa de paro hasta el 19 por 100 de la población activa.

*Fuerte impacto de la
crisis sobre el
presupuesto*

Las medidas discrecionales adoptadas de aumento del gasto y de disminución de ingresos, junto con la actuación de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente caída de ingresos impositivos a raíz del

retroceso de las bases imponibles y el aumento del gasto en desempleo debido al aumento del paro, tendrán un impacto presupuestario muy elevado, al menos en 2020, que situará al déficit y a la deuda pública por encima, respectivamente, del 10 por 100 y de 115 por 100 del PIB.

Las nada halagüeñas perspectivas de medio plazo para la economía española exigen establecer actuaciones en un doble sentido. Por un lado, a corto y medio plazo, con planes específicos de recuperación para los sectores más afectados y especialmente perjudicados por los efectos del COVID-19 en sus niveles de producción, empleo y capacidad exportadora como son el turístico, el automovilístico o el de bienes de equipo. En algunos casos se necesitarán acciones cooperativas a nivel internacional, tanto de la Unión Europea destinadas a evitar un debilitamiento del mercado interior, como de las instituciones multilaterales cuyo objetivo sea apaciguar las guerras comerciales.

*De cara a la
recuperación, medidas
específicas a corto
plazo...*

Por otro lado, con una perspectiva de medio y largo plazo, será necesario diseñar un plan de recuperación a partir de programas ambiciosos de inversión pública en proyectos alineados con la sostenibilidad medioambiental y el fortalecimiento del sistema de cuidados, con alto componente en intangibles como la educación, la investigación científica o la digitalización, que cuente con el refuerzo de la colaboración público-privada y que actúe como palanca de una inversión privada, actualmente atenazada por los elevados niveles de incertidumbre, planteamiento que ya era pertinente antes de la pandemia.

*... junto a un programa
estratégico a medio y
largo*

De hecho, la irrupción de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las fortalezas y las debilidades que la economía española presenta en los ámbitos de innovación y digitalización y, a su vez, ha permitido revelar las oportunidades que ambas transformaciones ofrecen para todos los sectores productivos de la economía, para la creación de empleo de calidad y, en definitiva, para sentar unas bases sólidas de cara a la recuperación.

Que el gasto en I+D alcance solo el 1,2 por 100 del PIB, casi un punto porcentual por debajo del promedio de la Unión Europea, subraya la necesidad de impulsar políticas favorecedoras de la investigación, el desarrollo y la innovación, que permitan una coordinación de los esfuerzos y una mayor absorción innovadora por parte de las empresas, sobre todo de las pymes.

*Innovación,
digitalización y
transición ecológica*

La dimensión estratégica de la digitalización se ha puesto de relieve durante la pandemia en el mantenimiento de la actividad económica, el acceso a los servicios, la relación de los ciudadanos con la administración e incluso para mantener las relaciones sociales. En efecto, el acceso a las tecnologías digitales desborda la dimensión

económica y tiene implicaciones fundamentales en términos de cohesión social, tal y como ha venido subrayando este Consejo. En este sentido, que un 8,6 por 100 de hogares carezca todavía de acceso a Internet junto a la persistencia de las brechas digitales en cuanto al tamaño poblacional y entre el ámbito rural y urbano ponen de relieve la necesidad de considerar la equidad territorial y social en la estrategia de digitalización.

Todo lo anterior necesariamente enmarcado en la transición ecológica que adquiere especial relevancia, no solo en su versión de transformación energética, sino en su carácter más amplio, tal y como se ha definido en el Marco Estratégico de Energía y Clima presentado en 2019, con un uso más eficiente de los recursos mediante una transición justa a una economía limpia y circular que contemple así mismo la necesidad de restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

El impulso en estos tres ámbitos: innovación, transformación digital y transición ecológica son para este Consejo tres condicionantes fundamentales para el futuro de la economía española por lo que deben formar parte de las estrategias económicas de largo plazo.

Para financiar el programa de recuperación, una alternativa razonable, dado el escenario actual de recesión y bajos tipos de interés, sería recurrir a la deuda pública;

Financiación de la recuperación

es de esperar que el potencial de crecimiento de la economía de ese programa de inversión pública supere ampliamente el coste de su financiación. No obstante, para generar la suficiente confianza de los inversores financieros y evitar aumentos asimétricos de las primas de riesgo, en este escenario de recuperación, es necesario que la Unión Europea respalde las medidas que adopten los Estados miembros.

La propuesta de la Comisión de apoyar su plan de recuperación con un fondo de reconstrucción europeo financiado con deuda pública genuinamente europea anclada en el presupuesto comunitario, para apoyar por medio de transferencias los planes de inversión pública de los Estados, constituye un paso esperanzador en esa dirección. En cualquier caso, una vez que la economía española se adentre en una senda sólida de recuperación, será necesario alcanzar un consenso para aumentar la capacidad recaudatoria del sistema tributario, en línea con los estándares europeos, lo que reforzará la credibilidad del compromiso de España con la reducción de la deuda pública a medio plazo.

Asimismo, es necesario incrementar la eficiencia y la eficacia del gasto público que realizan las diferentes Administraciones, sobre la base de evaluaciones rigurosas y periódicas de los distintos programas y políticas, un terreno que el que existe un amplio margen de mejora en España.

La estrategia de salida de la crisis debe contar, en todo caso, con medidas de política económica proporcionadas pero a la vez ambiciosas, necesitando en algunos ámbitos

intervenciones puntuales y quirúrgicas, medidas que deben conjugar la necesidad de ser ágiles, con la de ser precisas y estar coordinadas a todos los niveles. Su puesta en marcha requerirá contar con un amplio consenso político, resultando imprescindible, en este marco, tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

*La necesaria
participación de los
agentes económicos y
sociales*

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

En 2019 y los primeros compases de 2020 las perspectivas a nivel internacional sobre el mercado de trabajo estaban presididas por la necesidad de cerrar los desequilibrios abiertos a partir de 2008, con especial atención al momento de desaceleración de la economía que mostraban los principales indicadores relacionados. Las previsiones para el crecimiento económico mundial requerían de continuas revisiones, con casi dos años de ligero pero constante deterioro de los resultados y sucesivas proyecciones, por la persistente inestabilidad política y la debilidad del comercio y la inversión, y ello se traducía en estimaciones a la baja para el crecimiento del empleo y el descenso del paro.

*Perspectivas inciertas
y necesidad de afrontar
el futuro del trabajo*

Además de esta perspectiva a corto y medio plazo, en 2019 tuvo lugar la aprobación, tras un amplio proceso participado por interlocutores sociales, expertos y gobiernos, de la Declaración del Centenario de la OIT sobre el Futuro del Trabajo, llamada a conformar los consensos necesarios para la adopción de políticas capaces de aprovechar las oportunidades y afrontar los retos derivados de la digitalización, el cambio climático y los cambios demográficos, todo ello en el marco de la globalización, a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.

Ambas visiones configuraron el contexto en el que se enmarcaron las orientaciones de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2019 en el marco del Semestre Europeo. A ellas responde también, y es importante recordarlo, el Programa de Trabajo para 2020 lanzado por la nueva Presidencia de la Comisión Europea en enero de 2020, sobre la base de la Agenda Estratégica para 2019-2024. En concreto, en el grupo de las relativas a «una economía que trabaje para las personas», la Comisión incorporó cuatro actuaciones en materia de mercado de trabajo: transición justa,

salarios mínimos, refuerzo de la Garantía Juvenil y planteamiento de un esquema de seguro de desempleo a nivel europeo, claves para las políticas nacionales en esta materia en los próximos años.

La crisis del COVID-19 y las decisiones gubernamentales adoptadas para hacerle frente, con una intensa reducción de la actividad laboral en todas partes, trastocaron

*La irrupción del
COVID-19 en la agenda
internacional*

rápidamente las previsiones anteriores y, sobre todo, las líneas de acción prioritarias más inmediatas en el empleo, abriendo una amplia inquietud sobre sus efectos hacia el futuro. De momento es difícil prever de manera ajustada el impacto a medio y largo plazo de la pandemia sobre el

empleo y el paro, que dependerá del comportamiento de la economía mundial en el segundo semestre del año y de la eficacia de las medidas para preservar los empleos existentes e impulsar la demanda de mano de obra una vez concluida la fase de desconfinamiento. Pero el efecto inmediato fue una pérdida de horas de trabajo de gran magnitud: de acuerdo con la OIT al final de abril de 2020 alrededor del 68 por 100 de la fuerza de trabajo mundial, incluidos el 80 por 100 de los empleadores y el 66 por 100 de los trabajadores por cuenta propia, se ubicaba en países con cierre, obligatorio o recomendado, de los lugares de trabajo (y ya se había levantado este cierre en China).

Como se ha dicho en el capítulo I de esta Memoria, se trata de una situación de total excepcionalidad, que se debe afrontar con respuestas coordinadas y suficientes para superar la crisis sanitaria y para asegurar la posterior y rápida recuperación económica y social, minimizando las consecuencias en términos de empleo, tejido productivo y bienestar. Este es el enorme desafío actual al que deberán acomodarse, en el panorama internacional, en el europeo y en el español, las prioridades y los programas de trabajo sobre el empleo.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

*Prosiguió la
recuperación, aunque a
un ritmo algo menor*

El volumen de empleo en España, según la Encuesta de Población Activa (EPA), se situó en 2019 en 19,8 millones de personas, 450.000 más que en el año anterior. Con este nuevo crecimiento, por lo demás menos intenso que en los años inmediatamente anteriores (2,3 por 100 frente a una media anual del 2,7 por 100 en 2014-2018), se habría enjugado ya en torno al 75 por 100 de la pérdida de empleo que produjo la crisis.

El desempleo, por su parte, se redujo en 438.000 personas, lo que llevó el volumen total de paro a 3,5 millones, de manera que ya se habría reducido en torno al 66 por 100 del mayor paro que comportó la crisis hasta 2013. También aquí se aprecia en los datos de 2019 un menor ritmo, con una reducción del paro del 6,6 por 100, frente a una media anual del 11,3 por 100 en 2014-2018.

La población activa volvió a crecer en 2019 consolidando, con un incremento más pronunciado, la tendencia al alza iniciada dos años antes, claramente impulsada por el mayor incremento de la población en edad laboral. Esta última aumentó en más de 380.000 personas, el 73,5 por 100 de ellas de nacionalidad extranjera. El resultado de estas dinámicas fue un incremento menor, 0,7 puntos, en la tasa de empleo, y una reducción también menor, de 1,2 puntos, en la tasa de paro.

Al final de 2019 los indicadores laborales para España hablaban del debilitamiento en el ritmo de creación de empleo y en la reducción del paro. El análisis de los sucesivos trimestres de la EPA y las medias mensuales de afiliación indica crecimientos interanuales progresivamente menores, una tendencia que solo se revirtió ligeramente en los dos primeros meses de 2020, con un incremento del 1,6 por 100 en enero y del 1,7 en febrero. Y el paro registrado redujo su ritmo de bajada interanual en cada mes de 2019, desde el 5,5 por 100 en enero hasta el 1,2 por 100 en diciembre, manteniéndose en ese mismo porcentaje en enero y febrero de 2020.

La creación de empleo estaba, pues, en valores más bajos, cerca ya del volumen mínimo necesario para atajar este en un contexto de aumento de la población activa. Ello subrayaba la necesidad de impulsar un crecimiento económico sostenible, capaz de incrementar desde bases sólidas el ritmo de creación de empleo. La irrupción del COVID-19 y sus posibles efectos a medio plazo de todo orden (económicos, sociales y desde luego laborales) cambian radicalmente el panorama, como atestigua su fuerte impacto en la afiliación y el paro registrado en marzo y abril (850.000 afiliados menos en marzo de 2020, aunque solo 49.000 en abril, y del orden de 300.000 parados registrados más tanto en marzo como en abril). Pero sin duda acentúa esa necesidad.

La distribución del crecimiento del empleo y descenso del paro por sexo y en los grandes grupos de edad mostró en 2019, igual que en los últimos años, una mejora generalizada, sin grandes diferencias entre los distintos colectivos. Pero esto no supuso resultados significativos para poder hablar de un cambio en la visión general de las diferencias que afectan, en empleo y paro, a los distintos colectivos tras seis años de mejora de los indicadores laborales. Una visión que sigue hablando de un menor empleo en las mujeres y un paro cada vez más concentrado en los jóvenes. Asimismo, el paro de larga duración se está reduciendo, pero no en los desempleados de más edad, donde es mayoritario un periodo de búsqueda de empleo superior a dos años.

La baja participación laboral (medida en términos de tasas de actividad), sobre todo de los jóvenes, eleva las tasas de paro de este grupo, pero también indicaría cierto alejamiento del mercado laboral que se añadiría al propio volumen de desempleo. Las especificidades asociadas a esa circunstancia llevaron a la construcción del

*Irrupción del COVID-19
en una perspectiva
incierta*

*Empleo y paro en 2019:
sesgo desfavorable a
mujeres y jóvenes*

concepto NEET (fuera del empleo y la formación, por sus siglas en inglés) en la Unión Europea como vía para apreciar en una perspectiva más ajustada la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo, concepto que, de hecho, se encuentra en el centro del diseño de la garantía juvenil. Pues bien: a la altura de 2019, aunque se habían reducido sustancialmente las cifras que se alcanzaron en lo peor de la crisis, España presentaba aún una de las mayores proporciones de jóvenes NEET. No obstante, considerando separadamente dentro de este grupo a quienes buscaban empleo y a quienes permanecían en la inactividad, los datos de España eran en este segundo caso menores, por debajo de los de la UE-28 (6 y 7,8 por 100, respectivamente, en 2019). Esto subraya que el problema radica no tanto en un mayor alejamiento del mercado de trabajo como en un paro más alto. De ahí la necesidad de impulsar la creación de empleo y mejorar decididamente la empleabilidad de la población joven.

Situaciones profesionales: más asalariados y ligera progresión en los autónomos

En continuidad con las grandes tendencias del periodo de recuperación, el crecimiento del empleo en 2019 se centró en el asalariado, correspondiendo el mayor aumento, en volumen y en términos relativos, al sector privado (2,8 por 100). El sector público creció menos, pero acumulaba ya, dado el escaso retroceso a raíz de la crisis, 250.000 empleos más que en 2007, mientras que en el sector privado había 500.000 menos.

También remontó el empleo por cuenta propia, y la trayectoria de la afiliación en el RETA confirma que se debió sobre todo a los autónomos propiamente dichos (o personas físicas, equiparable a empresarios sin asalariados y trabajadores independientes), que siguen acumulando, aunque lentamente, un mayor volumen de empleo desde 2013. En 2019 fueron casi 2 millones de personas, 17.000 más que en el año anterior, con un incremento total en la recuperación cercano a 100.000 ocupados desde ese año. No obstante, las cifras muestran una trayectoria descendente en la población joven, lo que podría indicar, para el futuro, ulteriores descensos en el empleo autónomo.

A diferencia de los años anteriores, el crecimiento del empleo indefinido fue en 2019 más elevado que el del temporal. Esto fue así gracias al sector privado, donde el primero creció un 4,5 por 100, y el segundo se redujo un 1,9 por 100. Y ello pese al comportamiento contrario del sector público (-0,8 y 11,5 por 100, respectivamente). Con ello la tasa total de temporalidad bajó 0,6 puntos, siendo mayor, por primera vez en toda la serie histórica, en el sector público: 27,7 por 100, frente a un 26,9 por 100 en el privado.

La evolución en los últimos años ha resultado, además, en una tasa de temporalidad más elevada específicamente en las mujeres del sector público. En ellas se situó en 2019 en un 32,4 por 100, 11 puntos por encima de la correspondiente a sus colegas masculinos, y casi 7 puntos más que las de mujeres y varones del sector privado.

Se redujo la temporalidad en el empleo asalariado

La temporalidad es mayoritaria en el empleo joven (55 por 100 en los menores de 30 años en 2019, elevándose hasta el 87 por 100 en los menores de 20 y al 67 en los de 20 a 24). Hay que subrayar la tendencia descendente que se recogió en 2019, y también en 2018, pero el saldo completo tras la crisis y en seis años de recuperación es negativo para los jóvenes, especialmente de 25 a 29 años de edad, cuya temporalidad se aleja cada vez más, por arriba, de las edades por encima de 30. Ello obedece a una recuperación más rápida del empleo, pero más basada en el temporal, que ha hecho resurgir, por otro lado, una apreciable brecha de género: la tasa de temporalidad femenina en los menores de 30 años fue 2,5 puntos mayor que la masculina en 2019.

No puede olvidarse que estos datos de temporalidad son menores que en los años noventa, justo antes del inicio de la política de fomento de la contratación indefinida que se ha mantenido hasta ahora. Pero están entre los más altos en el panorama comparado europeo, y muestran también un mayor grado de involuntariedad, tanto entre los jóvenes como en el total de edades, lo que afecta a la consideración de la calidad del empleo. En 2019, los asalariados temporales por no haber podido encontrar un empleo permanente fueron en España un 21 y un 7 por 100 en el total de edades, y en los menores de 30 años un 39 y un 12 por 100, en ambos casos casi el triple que en el conjunto UE-28.

Los datos de afiliación a la Seguridad Social en el Régimen General de marzo y abril de 2020 permiten apreciar la relación de la temporalidad con la caída del empleo a raíz del COVID-19, ya que muestran una alta concentración del descenso en los afiliados con contrato temporal: en media mensual, 224.000 personas menos en marzo, y 423.000 menos en abril, frente a descensos más moderados en los afiliados con contrato indefinido (16.000 y 82.000 menos en cada uno de esos dos meses). El 37 por 100 de las pérdidas en los temporales correspondió a menores de 30 años, con un perfil de caídas por edades que parece guardar relación inversa con la tasa de temporalidad de cada grupo. Esto indicaría que en el momento inicial de la crisis sanitaria hubo un mayor impacto relativo en el empleo joven, cuyo principal origen fue la elevada temporalidad de este que facilitó su salida a muy corto plazo del empleo.

Temporalidad y caída del empleo en el confinamiento COVID

El empleo a tiempo parcial mantuvo en 2019 un ritmo de crecimiento parejo al del tiempo completo, manteniendo así su peso en el total del empleo, que había venido reduciéndose a lo largo del periodo de recuperación. No obstante, en el sector privado creció más el tiempo completo, de manera que el parcial siguió reduciendo su presencia; esto sigue sugiriendo cierto carácter «defensivo» en el mayor recurso al tiempo parcial que se observó tras la crisis de 2008-2012, aunque hay matices que permiten apuntar a una estructura futura del empleo asalariado con más tiempo parcial, como es el incremento en los varones, y también su

Se frenó el descenso en el peso del tiempo parcial

mayor implantación en jóvenes. Así, aun con cierto descenso en los últimos años, el tiempo parcial es ahora más frecuente en el empleo joven; tanto que esa frecuencia se sitúa, de modo inédito, por encima del promedio europeo. En 2019, un 36 por 100 de los menores de 25 años trabajó a tiempo parcial, 22 puntos más que en el total de edades.

La contrapartida es la presencia de un mayor grado de involuntariedad asociado a este tipo de jornada. Aunque es visible un importante descenso desde 2013, ese grado se situó en un 53 por 100 en 2019, ligeramente menor en las mujeres y más bajo (pero todavía un 46 por 100) en los jóvenes. Se trata de datos entre los más altos de la Unión Europea donde, salvo excepciones, no parece que la crisis elevara con fuerza y en todos los casos la involuntariedad del trabajo a tiempo parcial.

En 2019 se registró un total acumulado de 22,5 millones de contratos, una cifra elevada que se asocia a la mayor movilidad entre empleo y paro que muestra el mercado de trabajo español. En un trimestre medio de ese año, el 8,9 por 100 de la población activa en España transitó del paro al empleo o viceversa, más del triple que en los grandes países de la Unión Europea por tamaño de su mercado laboral.

Poco aumento en los contratos registrados por el descenso en los indefinidos

El número de contratos recogió, no obstante, un incremento anual pequeño (1 por 100). Esto cambia la dinámica seguida en todas las etapas previas de crecimiento del empleo, donde la contratación se había mostrado muy expansiva, y desde luego en el periodo 2014 y 2018 con un incremento medio anual del 9 por 100. En el origen de esta nueva situación se encuentra el descenso en los contratos indefinidos nuevos (123.000 menos que en 2018, -8,5 por 100) y la ligera bajada en las conversiones (apenas 2.500 menos), pero también el menor incremento de los contratos temporales (1,7 por 100) donde de hecho todos cayeron salvo el eventual.

En total, se registraron 1,3 millones de contratos indefinidos nuevos y 836.000 conversiones. Con ello descendió, por primera vez desde 2013, el peso de la contratación indefinida en el total registrado, en contraste con el buen dato obtenido en 2018 y con la trayectoria creciente de los años de recuperación. El menor número de indefinidos nuevos probablemente respondió a la supresión o el decaimiento (al bajar del 15 por 100 la tasa de paro) de varios estímulos a la contratación indefinida y del final del contrato de apoyo a emprendedores. Hay que recordar que este había aportado en 2018 uno de cada tres contratos indefinidos nuevos al total anual.

La duración de los contratos temporales se situó, en media, en 49 días en 2019, con un alto peso de los que duraban una semana o menos (en torno a 6 millones). Desde el inicio de la crisis de 2008, sin que el periodo de recuperación haya cambiado este panorama, el promedio de duración de los contratos temporales se ha reducido en 30 días, siendo el descenso correspondiente a 2019 de 3 días. La alta frecuencia de registro presente en la contratación temporal, sumada a la mayor movilidad entre empleo

y paro que antes se indicó, apunta a la presencia de rotación empleo/paro, con contratos muy cortos para una parte de las personas con contrato temporal y, en concreto, eventual. Por otro lado, los contratos muy cortos corresponden en mayor medida a personas jóvenes (menores de 25 años), con uno de cada cuatro contratos de una semana o menos. Esto centra en ellas el problema de la rotación.

En 2019 las salidas del empleo crecieron un 2,9 por 100 (calculadas con las altas en prestaciones por desempleo). Casi todo el aumento se dio en los despidos individuales y en las salidas por fin de contrato temporal (respectivamente, 49.000 y 48.000 más que en 2018). No obstante, el fin de contrato temporal siguió siendo la vía de salida del empleo más frecuente: 80 por 100 del total en 2019. Y, pese al repunte en el año, los despidos, tanto individuales como colectivos, fueron mucho más bajos que al inicio del periodo de recuperación: concretamente, un 20 y un 75 por 100 más bajos que en 2013.

*Salidas del empleo:
despidos individuales y
procedimientos colectivos
de regulación*

En 2019 el total de trabajadores afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo ascendió a 89.000 personas en 2.200 empresas, un 22 y un 4,5 por 100 más, respectivamente, que en el año anterior. Este sería en todo caso un aumento pequeño, más relacionado con coyunturas empresariales o sectoriales concretas que con el curso de la economía. Se dio además un nuevo incremento en el peso de los procedimientos con acuerdo (hasta el 88 por 100 en las extinciones y en torno al 90 por 100 en los otros dos tipos), que consolida la idea de que la reforma de 2012 no ha impulsado un descenso sustancial en el grado de acuerdo previo.

En este panorama, a raíz de las medidas adoptadas en el plano laboral en el contexto de la epidemia de COVID-19 a partir de marzo de 2020, se produjo rápidamente un aumento extraordinario de empresas y trabajadores con ERTes: los datos oficiales de prestaciones por desempleo dan cerca de 3,1 millones de personas en ellos hasta abril; de ellas, 2,7 millones corresponden a suspensiones COVID-19 y otras 247.000 a desempleo parcial por el mismo motivo: más personas, especialmente en suspensiones, que en la crisis de 2008-2012.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

La política de empleo en 2019 se enmarcó en el contexto de desaceleración económica y menor creación de empleo que se produjo tanto en España como en la Unión Europea. Además, hay dos circunstancias de distinto alcance que deben considerarse en el análisis de las políticas de empleo de esta Memoria anual: la primera, referida a la evaluación de las políticas activas de empleo realizada en 2019 por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), en el marco de la revisión del gasto público *Spending Review* y la segunda es la irrupción del COVID-19.

El CES ya había venido reiterando en sucesivas Memorias la necesidad de un sistema de evaluación planificado, sistemático y continuado de las actuaciones desarrolladas

en el ámbito de las políticas activas de empleo con el fin de determinar su impacto en la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad, y la importancia de contar para ello con una base de datos completa y sistemática y sistemas de información homogéneos en todo el territorio. Las conclusiones del Informe de evaluación realizado por la AIREF, que deben ser consideradas con cautela al ser un ejercicio general y limitado, dado que la insuficiencia de datos ha permitido evaluar completamente solo dos programas, pone de manifiesto la necesidad de realizar esfuerzos para asegurar la efectividad de las políticas activas poniendo el foco en las necesidades de los desempleados, la eficacia de los servicios prestados y la mejora de la calidad de los sistemas de información. La AIREF insistía además en que el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) no era un instrumento adecuado, siendo necesaria una reflexión sobre el mismo como marco común de actuación para garantizar la alineación estratégica y económica y la coherencia de las actuaciones desarrolladas.

Por otro lado, la situación excepcional generada por el COVID-19 y las medidas adoptadas para contrarrestar sus efectos ha centrado los esfuerzos en articular medidas de protección de rentas y flexibilidad laboral de las que se da cuenta en otros apartados de esta Memoria anual, relegando las políticas activas a un segundo plano, más allá de algunas medidas en el ámbito de la formación profesional para el empleo, pero conscientes de que el papel de estas en los próximos meses será crucial para la reinserción del volumen de desempleo generado a causa de la crisis.

En el contexto de la coordinación de políticas económicas mediante el mecanismo del Semestre Europeo, la Comisión señaló nuevamente en 2019 el elevado desempleo

El marco europeo como referencia para la política de empleo en España

como uno de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales en España, especialmente preocupante entre los jóvenes y los desempleados de larga duración. No obstante, destacaba los avances logrados en la reducción de la tasa NEET de jóvenes que ni estudian ni trabajan y su mayor permanencia en la formación y la educación. En

todo caso, las recomendaciones formuladas por la Comisión en el ámbito de la política de empleo incidían en la necesidad de enfocarse en garantizar un apoyo efectivo de los servicios sociales y de empleo, favorecer la transición hacia contratos indefinidos, mejorar el apoyo a las familias reduciendo la fragmentación del sistema de protección por desempleo, subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima y reducir el abandono escolar prematuro.

En este contexto, los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2019 fueron 24.731 millones de euros, un 6,5 por 100 más que el año anterior, de los

Aumenta el gasto en política de empleo en España

cuales tres cuartas partes se destinaron a políticas de protección (18.757 millones), que crecieron por primera vez desde la crisis, y el resto (5.974 millones de euros), fueron a políticas activas de empleo. Dentro de estas últimas, la

partida de fomento de empleo ascendió a 2.703 millones de euros, seguida de formación profesional para el empleo con 2.143, concentrando entre las dos más del 80 por 100 del total. El grado de ejecución del gasto en políticas activas a final de año fue del 90 por 100, mientras que en protección alcanzó el 99,5 por 100.

En términos comparados, y con los últimos datos disponibles para España referidos a 2017, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en porcentaje del PIB se situó entre los más elevados de la Unión Europea (2,2 por 100 frente al 1,2 por 100 en el conjunto UE-28). Analizando por grandes componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran en las políticas de protección, a las que se destinan más de dos terceras partes, y donde destaca España, que es, por detrás de Francia, el segundo país que más destina a estas medidas, dado el elevado volumen de población desempleada. En cambio, el porcentaje destinado a políticas activas (30,9 por 100), se situaba por debajo del realizado en la Unión Europea (42,4 por 100).

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2019, dotado en el momento de su aprobación con 5.794 millones de euros, guio las actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo durante el año, detallando los servicios y programas a desarrollar por las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) durante el año. Tras distintas modificaciones presupuestarias, el presupuesto para políticas activas de empleo se incrementó en 180 millones de euros a lo largo del año. Del total de recursos, un 40 por 100 (2.337 millones de euros) se transfirió a las comunidades autónomas para su gestión directa.

El Plan Anual de Política de Empleo 2019

Entre las principales novedades del PAPE 2019 estaba la simplificación y racionalización del número de indicadores y la descripción detallada de los mismos con ponderaciones de los objetivos a lograr, todo ello con el fin de que las comunidades autónomas pudiesen hacer un seguimiento adecuado del cumplimiento de estos.

A finales de 2018 se había aprobado el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, que abordaba por primera vez, con una estrategia integral y coherente, la situación de la población juvenil en el mercado de trabajo. El Plan, que contaba con un total de 50 medidas, fue resultado del trabajo entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por otro, en la Mesa de empleo y relaciones laborales. Se dotó con 2.000 millones de euros, de los que 665 millones correspondían al presupuesto de 2019.

Con una atención prioritaria al empleo juvenil...

Durante el año se avanzó en una de las medidas más destacadas: el Plan Orienta-joven y la contratación de 3.000 nuevos orientadores. Asimismo, se firmó un convenio entre la Administración central y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), con el fin de establecer un marco general de coordinación y colaboración en el desarrollo de las medidas dirigidas a las entidades locales contenidas en el Plan.

Por su parte, respecto a las medidas de mejora de la gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) se atribuyó la coordinación y seguimiento del mismo al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (SNE), se simplificaron los requisitos para la inscripción o la flexibilidad en la gestión por los SPE, y se precisó la edad para ser beneficiario de acciones derivadas del mismo, mayores de 16 y menores de 30 años, sin condicionarlo a la evolución de la tasa de desempleo. Además, en noviembre quedó constituida la Comisión de Seguimiento del Plan, con el objetivo de realizar un seguimiento semestral y una evaluación a los 18 meses de su aprobación.

La evolución de las solicitudes e inscripciones en el SNGJ mantuvo durante 2019 un ritmo de crecimiento constante, presentándose 341.414 nuevas solicitudes. A finales de 2019 y desde su puesta en marcha estaban inscritos en el Registro casi 1.700.000 jóvenes. Más allá de los datos relativos a la inscripción era necesario contar con información sobre las actuaciones desarrolladas y su incidencia en términos de inserción e incremento de su empleabilidad. En este sentido, en 2019 se aprobó por primera vez el Informe de resultados de la Garantía Juvenil, con datos relativos a 2017 y 2018 que recogía, entre otros aspectos, la reducción en la lista y en el tiempo de espera para recibir atención una vez inscrito en el Sistema, así como el incremento en el número de atenciones recibidas, concluyendo que tras el seguimiento realizado tras recibir la atención, en torno al 60 por 100 de los jóvenes permanecían ocupados.

Por otro lado, en cuanto a los contratos para la formación y el aprendizaje, orientados principalmente a los jóvenes, en 2019 se registraron 39.435 contratos, un 25 por 100 menos que el año anterior. La supresión de la ampliación del límite de edad a los menores de 30 años provocó la reducción del volumen total de contrataciones y la concentración de las que se realizaron en el grupo de 20 a 24 años (42,9 por 100). En todo caso no existe información sobre la formación vinculada a estos contratos, no siendo posible, por tanto, contrastar las características de la formación impartida y evaluar esta en el nuevo esquema de formación dual y su efectividad en relación con la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas. Esto 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.

Además de la atención específica a la población juvenil, en abril de 2019 se aprobó el Plan Reincorpora-t, destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración, dirigido tanto a personas en situación de búsqueda de empleo como a aquellas potencialmente vulnerables por disponer de un empleo que no garantiza ingresos suficientes para llegar al umbral del SMI. Este Plan, también de carácter plurianual para el periodo 2019-2021, fue aprobado sin un trabajo previo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el marco de la Mesa de empleo y relaciones laborales.

... y a los parados de larga duración

dirigido tanto a personas en situación de búsqueda de empleo como a aquellas potencialmente vulnerables por disponer de un empleo que no garantiza ingresos suficientes para llegar al umbral del SMI. Este Plan, también de

El Plan contiene 63 medidas, distribuidas en los ejes de actuación establecidos para las políticas activas; pero también refuerza la vinculación entre políticas activas y de protección, al incluir medidas como la recuperación de los 52 años como umbral de edad del subsidio de desempleo para mayores o la reintroducción de cotización para los cuidadores no profesionales de dependientes en el entorno familiar que también pueden favorecer la mejora de la empleabilidad.

La dotación ascendió a 4.000 millones de euros en tres años, 781,2 millones en 2019, imputándose 418,2 millones de este año a las medidas de protección señaladas. Al igual que en el Plan de Choque, se preveía un seguimiento continuado a través de una Comisión y un Protocolo de Seguimiento y evaluaciones anuales durante su vigencia.

Los cambios más destacados durante 2019 en el Programa de Fomento de Empleo fueron consecuencia de la derogación a finales de 2018 de algunos incentivos que cambiaron el panorama de estímulos a la contratación, principalmente para los jóvenes, y la inclusión de dos nuevas bonificaciones 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.

Balance del Programa de Fomento de Empleo

Los datos al respecto reflejan que en 2019 se realizaron 256.728 contratos bonificados, un 16,4 por 100 menos que el año anterior, que responde a la caída en la contratación indefinida (un 85 por 100) por la derogación de las figuras contractuales señaladas anteriormente. Así, en la contratación bonificada la indefinida inicial tuvo un papel residual (3 por 100 a pesar de la nueva bonificación para parados de larga duración), siendo el grueso temporales (82 por 100) y el resto (15 por 100) conversiones.

Los SPE realizaron 3,3 millones de envíos de ofertas en 2019, que resultaron en colocación en casi un 9,5 por 100 de los casos. Cabe recordar que gestionan menos del 5 por 100 de las vacantes y que el recurso a los SPE para búsqueda de empleo es menor en España en relación a otros Estados miembros de la Unión Europea (24,6 por 100 frente al 46,2 por 100 en 2017).

Atención a los demandantes de empleo

En cuanto a la colaboración con las agencias privadas de colocación, los datos reflejan que las 1.710 agencias autorizadas a finales de 2019 atendieron ese año en media mensual a 115.206 personas, de las que el 24 por 100 fueron contratadas, constatando un aumento en la ratio de éxito desde el inicio de la colaboración. En todo caso, estos datos deben interpretarse con cautela, dado que no se cuenta con suficiente información para valorar adecuadamente la intermediación laboral privada, siendo necesario subsanar estas carencias para poder valorar la intermediación en su conjunto.

Un total de 340.000 empresas impartieron formación en 2019, un 5,6 por 100 menos que el año anterior. Las acciones formativas alcanzaron a 4,6 millones de participantes, un 4,8 por 100 más que en 2018, con una mayor

Participación en formación profesional para el empleo

presencia de hombres (56 por 100). Casi dos tercios de la participación correspondió a trabajadores entre 36 y 54 años.

Las acciones de formación de oferta dirigida a los desempleados alcanzaron a 113.023 personas en 2019, un 7 por 100 más que el año anterior, con una participación similar por sexo, mientras que en términos de edad un 30 por 100 fue a menores de 30 años y otro 30 por 100 a mayores de 45. La tasa de inserción de los formados en 2018 se situó en el 70,8 por 100, siendo más alta (79 por 100) en los menores de 30 años.

En la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, 130.295 personas participaron en 2019 en acciones formativas desarrolladas mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, a los que se añaden 26.488 participantes en las convocatorias de programas específicos, en diálogo social y negociación colectiva y en competencias digitales. Asimismo, 5.584 trabajadores se beneficiaron de permisos individuales de formación.

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea

El año 2019 marcó la renovación en las principales instituciones comunitarias, abriéndose así un nuevo ciclo político en la Unión. La nueva Comisión ha manifestado, en diversas ocasiones, su compromiso con el diálogo social, siguiendo de este modo la misma línea que la anterior Comisión Europea 2014-2019. Se aprecia, por tanto, una voluntad institucional en el Ejecutivo comunitario de continuar fomentando el diálogo de los interlocutores sociales europeos en torno a los ejes de la gobernanza económica y de la política social de la Unión, como ámbitos interrelacionados dentro de un enfoque integral del método comunitario.

Como concreción, dicho diálogo y, por ende, los interlocutores sociales europeos, deben desempeñar un papel protagonista en relación con determinadas iniciativas en curso en materia de política económica y social de la Unión como, entre otras, las relativas a una directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres, un sistema de reaseguro de desempleo a escala comunitaria y un salario mínimo europeo. De hecho, la Comisión Europea lanzó a principios de 2020, al amparo de lo establecido en el artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la primera fase de una consulta a los interlocutores sociales europeos sobre un salario mínimo justo para los trabajadores de la Unión Europea.

Además, en el marco del proceso abierto por la Comisión Europea para la elaboración de una propuesta de directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres, esta, durante el primer semestre de 2020, consultó a los interlocutores sociales europeos acerca de cómo mejorar el refuerzo de la igualdad salarial para un trabajo igualitario entre hombres y mujeres en la Unión Europea.

A modo de panorama general, el diálogo social intersectorial a nivel comunitario en 2019 se ha visto muy limitado en cuanto a resultados en términos de acuerdos tripartitos o bipartitos, no registrándose resultados destacables. No obstante, cabe señalar que en 2019 el diálogo social a tres bandas atendió, un año más, los compromisos de carácter institucionalizado, como las Cumbres Sociales Tripartitas.

Tanto las instituciones comunitarias como los interlocutores sociales de la Unión volvieron a hacer hincapié en 2019 en la necesidad de que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas desempeñen un papel cada vez más destacado en el Semestre Europeo. Asimismo, en 2019 los interlocutores sociales europeos siguieron manifestando que, a pesar del aumento de su participación en las etapas más relevantes del proceso del Semestre Europeo observado durante los últimos tiempos, es imprescindible fortalecer aún más su completa implicación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último terreno, el robustecimiento de su intervención es necesario en la integridad del proceso.

En 2020, ante la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, los interlocutores sociales europeos han de estar a la vanguardia para, a nivel comunitario, definir e implementar medidas extraordinarias de cara a ayudar a las empresas y a los trabajadores a enfrentar los efectos de dicha crisis. A este respecto, los interlocutores sociales europeos, a nivel intersectorial, adoptaron, en el mes de marzo de 2020, una declaración conjunta sobre la emergencia del COVID-19, en donde, principalmente, instaban a los gobiernos a aprobar, en particular, medidas para ayudar a las empresas y a los trabajadores a contrarrestar los efectos de dicha crisis.

Además, el diálogo social sectorial europeo se mantuvo dinámico alcanzando diversas declaraciones conjuntas sobre la emergencia de la crisis del COVID-19 en distintos sectores de actividad. En las mismas, los interlocutores sociales sectoriales europeos emitieron directrices y opiniones sobre las concretas dificultades a las que se estaban enfrentando como consecuencia de la pandemia, así como posibles respuestas a estas.

El contexto político en el que comenzaba 2019, con el horizonte de la convocatoria de las elecciones generales, celebradas en el mes de abril, y con un Gobierno en funciones la mayor parte del año, marcaron una nueva fase de incertidumbre para el diálogo social tripartito, suspendiéndose la actividad de las mesas de diálogo social a finales del primer trimestre.

Diálogo social en España

En enero de 2019 se había constituido la Mesa de Igualdad Laboral, reuniéndose 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, o la conciliación familiar, entre otros aspectos. La convocatoria de elecciones generales supuso el final de los trabajos de la mesa. Sin embargo, el Gobierno finalmente aprobó 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.

Otro de los resultados que cabe destacar en 2019 en el marco del diálogo social ha sido la puesta en marcha del Plan de Choque por el Empleo Joven, como parte de los frutos de la Mesa de Diálogo Social, y que aborda la especial situación de este colectivo en el mercado de trabajo.

El inicio de la nueva legislatura supuso también una «nueva etapa» para el diálogo social tripartito, y así en enero de 2020 se celebró la primera reunión de la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que sirvió a su vez como declaración de intenciones para un nuevo impulso del diálogo a tres bandas. Fruto de este relanzamiento del diálogo social fue la firma, el 30 de enero de 2020, del Acuerdo para la determinación de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para 2020 entre el Gobierno y los representantes de CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, plasmado en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero.

Ante la situación sin precedentes que ha supuesto la expansión del COVID-19, las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, UGT y CCOO reaccionaron ante una caída de la actividad económica sin parangón, y así, acordaron una serie de medidas extraordinarias, que presentaron al Gobierno en una propuesta conjunta formulada el 12 de marzo de 2020: «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus». Entre las medidas de carácter temporal y excepcional, destaca una nueva regulación de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTEs) por fuerza mayor, incidiendo, de manera muy particular, en la causalidad vinculada a los efectos del coronavirus, la simplificación de los procedimientos y el acortamiento de los plazos de resolución, junto a otras actuaciones.

Sin embargo, a medida que las necesidades sociales y económicas avanzaban, se fue adoptando otra batería de medidas que no contaron con el consenso de todos los interlocutores sociales.

A mediados de abril de 2020 volvió a convocarse la mesa de diálogo social para abordar la situación de trabajadoras, trabajadores y empresas en el contexto de la crisis sanitaria y sus efectos. Estos trabajos desembocaron en el Acuerdo Social en Defensa del Empleo, firmado el 11 de mayo de 2020 por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, que se trasladó íntegramente al Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. El Acuerdo, principalmente, desvincula los ERTes por fuerza mayor de la declaración del Estado de alarma y prolonga su vigencia hasta el 30 de junio. Dicho Acuerdo, además, crea una Comisión tripartita en la que están presentes el Gobierno y los interlocutores sociales con el objetivo de evaluar la situación de los distintos sectores de actividad y tomar una decisión antes del 30 de junio

sobre la situación de trabajadores y empresas que se vean afectados aún por las medidas que tienen que ver con la gestión de la pandemia.

Finalmente, el balance del diálogo social en las comunidades autónomas muestra, un año más, resultados desiguales, aunque es preciso poner de relieve avances importantes en el ámbito del diálogo social tripartito en algunas de ellas y especialmente en determinadas materias. Así, entre los acuerdos alcanzados en 2019 destacan aquellos que tienen por objeto el impulso de las políticas de empleo, con especial referencia al empleo de los jóvenes, la transición energética y la industria.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES

Las grandes cifras de la negociación colectiva, en términos de convenios registrados y de trabajadores y empresas afectados, indican una clara continuidad en 2019 de la senda de recuperación de aquella iniciada cinco años antes. Y ello, tanto si se observan los datos de registro hasta diciembre, que hablan de un ritmo negocial que se mantuvo fuerte en el año, como si se toman datos acumulados que incluyan los tres primeros meses de 2020.

Panorama de la negociación colectiva: continuidad de la recuperación y nuevo escenario de crisis

Hasta marzo de 2020 había 4.028 convenios colectivos registrados con efectos económicos en 2019, y los mismos afectaban a 1,2 millones de empresas y a 10,1 millones de trabajadores. Sobre 2017, año estadísticamente cerrado, la negociación colectiva con efectos económicos en 2019 se había completado en el 70,2 por 100 en cuanto al volumen de convenios, y para el 93,2 por 100 de los trabajadores potencialmente beneficiarios de la misma, unas cifras altas que indican un vigor de la negociación colectiva consecuente con una coyuntura que continuaba durante 2019 en parámetros relativamente favorables. Por su parte, los convenios con efectos económicos en 2018, cerca ya de ser definitivos, habían ascendido a 4.778, con 1,3 millones de empresas y 11,0 millones de trabajadores afectados, cifras de empresas y de trabajadores que superaban ya las de 2017.

Ahora bien, la provisionalidad de los datos de la negociación colectiva de 2019 se ha visto bruscamente agravada por los efectos económicos y laborales de la pandemia de COVID-19, manifestados desde el mes de marzo de 2020. El abrupto cambio de signo de la coyuntura probablemente tendrá consecuencias en todos los parámetros de las relaciones laborales, y también en la dinámica y los contenidos de la negociación colectiva, ya incluso desde la negociación con efectos económicos en 2019, y puede impactar en la senda de mejora de las grandes cifras negociales que se venía observando. De ahí que a la negociación colectiva se le abran importantes retos de cara a una nueva coyuntura de signo negativo cuya profundidad y duración no es posible conocer aún.

Antes de que se hayan podido visibilizar estos efectos, y en referencia a la negociación salarial, los convenios colectivos con efectos económicos en 2019 registrados

hasta marzo de 2020 recogían una variación salarial media revisada del 2,27 por 100. Son datos con una fuerte provisionalidad, agravada ahora por el cambio de coyuntura aludido. Pero en todo caso, dicho incremento salarial en el último año ha sido superior a los correspondientes a 2018 (1,78) y a 2017 (1,48), en los tres casos considerando periodos homogéneos de registro, con todos los sectores productivos recogiendo un incremento más elevado de los salarios medios pactados que en los dos años anteriores.

El mayor aumento de la variación salarial de los convenios, unido a un comportamiento de la variación del IPC más limitado durante el año (0,69 por 100 en media mensual), motivó que en 2019 se diese una nueva ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados, que avanzaron provisionalmente un 1,58 por 100.

Por ámbitos funcionales, la variación salarial media recogida en la negociación de ámbito de empresa, que afectaba a 658.131 trabajadores, fue del 1,95 por 100, por debajo de la contenida en los convenios de ámbito supraempresarial, del 2,3 por 100, que afectaban a casi 9,5 millones. En este gran ámbito negocial, los 73 convenios de sector nacionales registrados, que afectaban a 3,3 millones de trabajadores, incluyeron un incremento medio más elevado (2,82 por 100) que el correspondiente a los otros dos grandes ámbitos territoriales, superando a estos al alza por vez primera en los últimos años. Los convenios colectivos provinciales y los autonómicos, que afectan respectivamente a 3,5 y a 2,4 millones de trabajadores, recogieron incrementos medios del 1,98 y del 2,10 por 100.

En materia de duración del tiempo de trabajo, los 4.028 convenios colectivos de 2019 registrados hasta marzo de 2020 habían recogido una jornada anual media de 1.750,8 horas, equivalentes a 38,3 horas semanales. La cifra anual representa, por tanto, 7,1 horas más que la correspondiente a 2017, este ya con datos definitivos, y supondría que se habría frenado la leve tendencia de reducción que se venía observando desde 2015, pero esto probablemente se irá ajustando a medida que lleguen al registro más convenios. La jornada anual pactada en la negociación de ámbito de empresa fue en 2019 de 1.716,2 horas, mientras que en la negociación supraempresarial, que tradicionalmente recoge duraciones superiores (una media de 43 horas más al año entre 2008 y 2017), alcanzó las 1.753,2. En el primero de esos ámbitos se redujo ligeramente con respecto a 2017 (-2,6 horas), mientras que los convenios de ámbito superior aumentaron en 7,1 horas.

En 2019 se ha observado un repunte del número de conflictos por huelga, con

Huelgas: repunte en número pero con menor participación laboral y repercusión económica

datos provisionales de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales que pueden estar sujetos a variación. Las 856 huelgas contabilizadas entre enero y diciembre de este último año fueron un 18 por 100 más que en 2018, superando un nivel no alcanzado desde los años de la última crisis.

En estos conflictos, no obstante, se vieron implicados menos participantes y supusieron menos jornadas perdidas por huelga (JNT) que el año anterior. Los 261.934 trabajadores y las 840.834 JNT supusieron el 22,7 y el 7,4 por 100 menos, respectivamente, que en 2018. No obstante, el volumen de participación de 2019, y sobre todo el de JNT, se pueden considerar relativamente elevados, tanto en valores absolutos como relativos (considerando el número medio de trabajadores y de JNT por conflicto), en relación a las cifras correspondientes a los diez últimos años.

El aumento del total de estos conflictos en 2019 se debió exclusivamente a las huelgas de empresa, que fueron 821 (un 21 por 100 más). Las de ámbito de sector, por el contrario, descendieron hasta los 35 conflictos (un 28 por 100 menos). En los dos ámbitos, sin embargo, descendió la participación y las jornadas no trabajadas, pero de manera más notable en las huelgas de dimensión sectorial. Dicho aumento se debió también exclusivamente a las huelgas en el sector privado de la economía, que, a diferencia de lo ocurrido en 2018, crecieron hasta 743 conflictos (el 22 por 100 más), aumentando asimismo en participantes y en JNT. Las huelgas en el sector público, que en 2018 habían crecido de manera importante en volumen y en impacto, se mantuvieron prácticamente invariadas en número, pero vieron bajar sensiblemente su repercusión laboral y económica (un 44 y un 50 por 100 menos, respectivamente).

A diferencia de lo ocurrido en 2018, el número de conflictos por huelgas aumentó en todos los grandes sectores económicos, pero lo hizo de manera desigual, como también fue diferente la proyección en su repercusión laboral y económica. El sector servicios protagonizó en 2019 el mayor aumento en el número de huelgas, hasta los 552 conflictos (un 21 por 100 más), pero la participación y el efecto económico de estas se redujeron considerablemente (el 53 y el 50 por 100 menos, respectivamente). La industria, que desde el inicio de la recuperación de la actividad económica y del empleo había conocido una cierta atenuación de la conflictividad, fue el sector en que, con un menor aumento relativo del volumen de huelgas (un 2,8 por 100), registró el mayor incremento de participantes y de jornadas perdidas: los primeros alcanzaron los 128.663 (un 122 por 100 más), las segundas, casi medio millón, aumentaron un 164 por 100.

Por motivación, las huelgas estrictamente laborales respondieron en una tercera parte a motivos derivados del proceso de negociación colectiva, y en estas (286, solo uno más que en 2018) participaron 116.835 trabajadores (el 44 por 100 del total) y supusieron 451.874 jornadas no trabajadas (el 53 por 100). La mayor parte de las huelgas (560, un 35 por 100 más que en 2018) se debió a motivaciones laborales diferentes, no vinculadas a la negociación de los convenios colectivos.

Durante 2019 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA-FSP descendió un 25 por 100 sobre el año anterior, lo que representó 424 expedientes y situó la media durante la vigencia del quinto Acuerdo sobre Solución

Descendieron los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP)

Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC) en 440. Desde octubre de 2019 se llevaron a cabo las negociaciones para un nuevo Acuerdo (VI ASAC), que se ha cerrado, aunque aún no se había producido formalmente su firma.

En 2019 se contabilizaron 392 conflictos de empresa, que afectaron a 1.054.818 trabajadores (el 21,9 por 100), mientras que 32 fueron conflictos en el ámbito sectorial y afectaron a 3.768.032 trabajadores (el 78,1 por 100).

De los 424 procedimientos contabilizados en 2019, restando los que terminando el año no había finalizado su tramitación o no se pudieron finalizar, se infiere que las mediaciones y arbitrajes efectivos ascendieron a 379 expedientes, afectando a 3.572.733 trabajadores y a 81.022 empresas. De estos expedientes, el porcentaje de conflictos solucionados con acuerdo durante ese año se situó en un 30,6 por 100, lo que significa 2,1 puntos más que en 2018. Por el contrario, 263 procedimientos terminaron sin acuerdo (el 69,4 por 100 del total, lo que supone 9,1 puntos más que el año anterior). Respecto a los no efectivos, que en total sumaron 45 expedientes, 11 fueron intentados sin efecto, 25 archivados y 9 en trámite.

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los relativos a las discrepancias surgidas en la interpretación y aplicación de normas estatales o convenios colectivos, entre otros. Así, en 2019 se gestionaron 343 procedimientos de este tipo de conflicto, que implica el 80,9 por 100 sobre el total. Los resultados en este ámbito de la interpretación y la aplicación arrojaron un 30,7 por 100 de acuerdos y un 69,3 por 100 de desacuerdos. El segundo lugar en importancia cuantitativa correspondió a los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga. Durante 2019 se gestionaron un total de 68 mediaciones con carácter previo a la convocatoria formal de huelga, lo que representa el 16,1 por 100 del total de procedimientos. De ellas, en 63 ocasiones fue posible la celebración de una reunión entre las partes. Los resultados de tales reuniones se concretaron en un 28,6 por 100 de acuerdos y un 71,4 por 100 de desacuerdos.

Por materias, cabe destacar los 106 expedientes que se centraron en el salario, esto es, la cuarta parte de todos los tramitados ante el SIMA-FSP. En segundo lugar, por volumen en la clasificación de los conflictos por materias, y que representó el 22,2 por 100 del total (94 expedientes), se situó el grupo denominado «resto», donde se incluyen aquellas materias cuyo porcentaje no ha alcanzado el 6 por 100 de los procedimientos tramitados. En tercer lugar se situó la materia del tiempo de trabajo, que presentó el 20,7 por 100 de los expedientes y que experimentó un incremento de algo más de un punto porcentual respecto a 2018.

En 2019 los Servicios de Mediación, Arbitraje y Conciliación dependientes de la autoridad laboral de cada comunidad autónoma (SMAC), celebraron 436.193 actos de conciliación individuales y 416 colectivos, lo que significa, en términos globales, un nuevo incremento en los intentos de conciliación individuales y un descenso en el caso de las colectivas, tras dos años sin que la cifra de colectivas experimentara

variación alguna. Por su parte, las mediaciones aumentaron hasta 218, alcanzando la cifra más alta en los últimos 10 años.

De nuevo, la causa más frecuente del total de los intentos de conciliación individual fueron los despidos, 230.943 en 2019, registrándose un nuevo aumento en los mismos (un 4,7 por 100 más que el año anterior). El segundo lugar lo ocuparon las reclamaciones de cantidad 147.029, aunque en este caso, la cifra disminuyó respecto a 2018 (un 5,3 por 100 menos). En tercer lugar, las sanciones y causas varias que aumentaron un 11,4 por 100 hasta 58.221.

2.3. MARCO NORMATIVO, CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

En 2019 se aprobaron varias normas comunitarias con contenidos laborales, fruto de las iniciativas vinculadas a la implementación y desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales. Se trata de la Directiva 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, y la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de

Novedades en el marco normativo laboral y medidas extraordinarias laborales en la crisis por COVID-19

los progenitores y los cuidadores. En este ámbito también vio la luz el Reglamento (UE) 2019/1149, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea. Se aprobaron asimismo otras dos directivas que tienen implicaciones laborales: la Directiva 2019/1023, sobre marcos de reestructuración preventiva, y la Directiva 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

En el plano interno, durante los primeros meses de 2019, dentro del último periodo de gobierno en ejercicio y antes de comenzar un periodo de varios meses de gobierno en funciones, se aprobó una serie de importantes normas de naturaleza laboral: entre otras, nuevas medidas para avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo), y de medidas dirigidas a luchar contra la precariedad laboral en relación con la jornada de trabajo mediante el establecimiento de obligaciones para su control (Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que contenía también determinadas medidas urgentes de protección social y fomento del empleo). Parte de las nuevas medidas sobre igualdad quedaban condicionadas en su operatividad a un desarrollo reglamentario que todavía no se ha producido.

Dentro del periodo que abarca la elaboración de esta Memoria, a lo largo de los primeros meses de 2020 han visto la luz asimismo varias normas jurídico-laborales. Una de ellas ha sido el Real Decreto de aprobación del SMI para 2020. Para 2019 se aprobó en España un alza del SMI que supuso el mayor incremento de este en la serie histórica. El avance del 22,3 por 100 en la cuantía salarial mínima garantizada se produjo sin base en un acuerdo del Gobierno con los interlocutores sociales, y procedía de un acuerdo político presupuestario. En contraste, la determinación de

la cuantía del SMI para 2020 ha tenido como base el Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, firmado el 30 de enero de 2020, por el que se ha convenido en aprobar una nueva elevación del mismo, en este caso del 5,5 por 100, hasta 31,66 euros al día o 950 euros al mes, plasmada en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero.

Otra norma aprobada en este periodo más reciente, y relevante por diferentes motivos, ha sido el Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, mediante el que se ha derogado la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas basadas en las faltas de asistencia al trabajo. Asimismo, ha sido objeto de aprobación el texto refundido de la Ley Concursal mediante el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, una norma que contempla también los efectos sobre los contratos de trabajo del tratamiento de las situaciones de insolvencia.

Junto a todo lo anterior, que pertenece a un plano de política legislativa ordinaria, desde marzo de 2020 en adelante se ha aprobado un amplio paquete de medidas de choque para hacer frente a la emergencia causada por el COVID-19, a fin de afrontar su inmediato y profundo impacto económico, laboral y social. En ese contexto, se han aprobado determinadas normas de contenido y alcance jurídico-laboral con duración temporal para poner en marcha medidas, algunas inéditas, respecto de anteriores crisis respondiendo a lo también excepcional e inédito de esta situación. El centro de imputación de dichas medidas fue la declaración del estado de alarma, prorrogado en varias ocasiones, cuyo radio de acción se proyectó a la suspensión de numerosas actividades económicas, en un principio, y se extendió posteriormente a las actividades consideradas no esenciales.

Dentro de la batería de medidas inicialmente adoptada, que abarcaba múltiples ámbitos materiales y colectivos destinatarios, se aprobó un conjunto de instrumentos laborales en el ámbito del empleo y de las relaciones de trabajo destinados, fundamentalmente, a contener y canalizar los efectos en el mercado de trabajo de la suspensión de actividades económicas y empresariales. Las medidas de carácter laboral se plantearon en varios ejes clasificables en torno a la que se puede considerar la herramienta central en cada uno: medidas de adaptación de la regulación temporal de empleo, suspensión de contratos o reducción de jornada de trabajo (ERTE), que evite los despidos (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo); medidas de exclusión de la extinción de contratos por las causas y en las circunstancias que dan lugar a la regulación temporal de empleo en las nuevas condiciones aprobadas con carácter coyuntural (Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo); y medidas para aplazar la ejecución de la prestación laboral mediante la obligación de conceder un permiso retribuido recuperable a las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestan servicios esenciales (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo).

Posteriormente, a fin de posibilitar la continuidad de los ERTes por fuerza mayor y la gradualización de su aplicación durante el periodo de la desescalada, se aprobaron

nuevas medidas mediante el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo. Dichas medidas consistían, esencialmente, en permitir la prolongación de los ERTes hasta el 30 de junio de 2020 y, asimismo, en facilitar la deshibernación progresiva de las plantillas mediante la figura de la fuerza mayor parcial, todo ello acompañado de medidas de protección por desempleo extraordinarias y de exoneración de cotizaciones empresariales asociadas. Y fueron adoptadas con base en el diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, materializado en el Acuerdo Social para la Defensa del Empleo (ASDE), firmado por el Gobierno y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, e incorporado en su literalidad en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo.

En 2019, en el ámbito comunitario, se aprobó la norma de creación de la Autoridad Laboral Europea (ALE). La Unión Europea ha desarrollado un cuerpo sustancial de legislación que regula la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la Seguridad Social. Y, precisamente, para facilitar y mejorar la aplicación justa y efectiva de estas normas en el mercado interior, evitando así, entre otros extremos, la proliferación del trabajo no declarado en la Unión, la Comisión Europea propuso en 2017 constituir la ALE.

*Actividad de la
Inspección de Trabajo
y Seguridad Social*

En el ámbito nacional, en 2019 se empezó a realizar el seguimiento formal del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020. Al mismo tiempo que fueron presentados los resultados de la actividad del Plan, se anunció por parte del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social el desarrollo de dos nuevos planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y los abusos en la contratación a tiempo parcial. Estos Planes de Choque, que se ejecutarían entre agosto y diciembre de 2019, serían objeto de evaluación programada en enero de 2020.

Por otra parte, el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, entre otros extremos, introdujo la obligación para las empresas de garantizar el registro diario de jornada, medida que entró en vigor el 12 de mayo de 2019. A este respecto, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social elaboró en el mes de mayo, en colaboración con la ITSS, una guía sobre el registro de jornada con el fin de facilitar la aplicación práctica de la norma. Posteriormente, en junio, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social hizo público el Criterio Técnico 101/2019 sobre actuación de la ITSS en materia de registro de jornada, el cual vino a fijar los criterios para la realización de las actuaciones inspectoras que se efectúen en relación con las disposiciones relativas al registro diario de jornada. En noviembre de 2019, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social informó de los primeros resultados relacionados con la obligación del registro de jornada una vez transcurridos seis meses de vigencia de esta medida.

La Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, reguló el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Se trata de un órgano concebido para la prevención, detección y corrección del fraude en la Seguridad Social. El Observatorio inició su andadura en septiembre de 2019.

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2019, según datos provisionales, fue de 1.060.482, lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 3,96 por 100 más. Así, por segundo año consecutivo el volumen total de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS fue en aumento, después de que en 2018 se pusiera fin a la tendencia descendente que venía experimentando el mismo desde 2014.

En materia de relaciones laborales se registraron 149.196 actuaciones, lo que representa un aumento de un 5 por 100 con respecto al ejercicio anterior. En el ámbito de prevención de riesgos laborales se llevaron a cabo 357.035 actuaciones, lo que supone un 14,71 por 100 más en relación al año 2018. En empleo y colocación se desarrollaron 12.665 actuaciones, un 3,57 por 100 menos que en 2018. En materia de extranjería, se realizaron 15.491 actuaciones, un 1,78 por 100 más respecto al año 2018. En Seguridad Social se llevaron a cabo 503.325 actuaciones, un 2 por 100 menos que el año anterior. Por último, en el ámbito de otras actuaciones se realizaron 22.770, un 7,60 por 100 menos en relación al año 2018.

En cuanto al número de infracciones, en el año 2019 se detectaron 86.559, según datos provisionales, lo que representa un descenso de un 5,22 por 100 con respecto al año anterior; el importe de las sanciones alcanzó los 309,2 millones de euros y el número de trabajadores afectados por infracciones ascendió a un total de 583.429.

Ante la crisis motivada por la pandemia del COVID-19 la ITSS, entre otros extremos, modificó su organización creando una Unidad de Gestión de la crisis sanitaria del nuevo coronavirus, estableció una serie de criterios de lo que debía ser su actuación cuando desarrollara sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo e indicó las actuaciones que debían seguir las empresas en materia laboral ante el coronavirus.

Actividad de la jurisdicción social: fin de la tendencia a la baja del número de asuntos resueltos

Los juzgados y tribunales del Orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 339.108 asuntos, 5.674 más que en 2018, es decir un 1,7 por 100 más que en el año anterior. Así, en 2019 se frenó la senda de reducción que desde 2016 venía experimentando el número de asuntos judiciales resueltos.

En 2019, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron, a excepción de los individuales, que aumentaron levemente. Así, el volumen de estos últimos se incrementó un 2,9 por 100, situándose en los 252.753 asuntos, es decir 7.079 más que en 2018. Esto fue debido, sobre todo, al cierto

aumento que sufrieron los litigios por despido, continuando la trayectoria ascendente del número de estos iniciada en 2018.

Al igual que en 2017 y 2018, los litigios que más se redujeron en 2019 fueron los colectivos, que experimentaron un descenso del 5,4 por 100 en relación con el ejercicio anterior, situándose así en los 2.031 asuntos, 116 menos que en 2018. Por su parte, en 2019 prosiguió la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social iniciada en 2016, un 1,5 por 100 menos en relación con el ejercicio precedente, situándose en 84.324 asuntos.

La celebración, en 2019, del centenario de la OIT ha servido también para reflexionar sobre cómo los cambios que están produciéndose y que van a condicionar el futuro del trabajo afectan al ámbito de la seguridad y salud laboral. Entre los trabajos realizados, destaca el informe «Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia», donde se subraya la necesidad de reforzar las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional a través de una colaboración más estrecha entre los gobiernos, los trabajadores y los empresarios.

*Estrategias de actuación
y otras iniciativas en la
prevención de riesgos
laborales*

Esta visión global es compartida, a su vez, por la propuesta de Naciones Unidas (ONU) de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, que está marcando la agenda política de los Estados y que fija una serie de objetivos mundiales, entre los que se encuentra el Objetivo 8 dedicado al trabajo decente y al crecimiento económico.

Por su parte, la Unión Europea ha seguido también la línea de una visión más holística de la prevención de riesgos laborales, incluyendo esta materia entre sus prioridades políticas y legislativas. De ahí la importancia del debate actual sobre la necesidad de renovación de la vigente Estrategia Europea de Seguridad y Salud, especialmente considerando su próximo vencimiento en 2020. Por ello, en su reunión de diciembre de 2019, el Consejo de ministros de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones sobre un nuevo marco estratégico para el periodo 2021-2027.

A principios de 2020 comenzaba a expandirse el COVID-19 hasta convertirse en una pandemia a escala mundial que afectaba, además de la salud pública en términos primordiales, a todos los ámbitos de la sociedad, la economía y el trabajo, y de manera notable también a la salud y seguridad laboral. La respuesta en el ámbito global ha propiciado la reacción por parte de los organismos internacionales, entre los que se encuentra la OIT. En el ámbito europeo, la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de vida y Trabajo comenzó a evaluar a través de un informe las implicaciones del COVID-19 en el empleo y en los trabajadores, en donde se analizan, entre otras, el recurso al teletrabajo.

Por otro lado, cabe destacar las dificultades relacionadas con la disponibilidad de los equipos de protección individual (EPI) que han sido especialmente evidentes

entre determinados grupos de trabajadores que se encuentran en primera fila de la lucha contra la enfermedad y sus consecuencias. Por ello, la Unión Europea aprobó una Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión, de 13 de marzo de 2020, relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19.

En el ámbito interno se adoptaron también una serie de medidas. Entre la batería de medidas adoptadas, destaca el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, que estableció, entre otras medidas, el carácter preferente del trabajo a distancia.

Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, introdujo la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19, norma modificada con el fin de ampliar su ámbito de protección por la disposición final primera del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril.

*Siniestralidad laboral:
nuevo aumento de
accidentes de trabajo con
baja y descenso del
índice de incidencia*

Según los datos de avance de 2019 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, se registraron en total 1.359.548 accidentes de trabajo, un 2 por 100 más que el año anterior. Este nuevo incremento se debe al aumento de un 5,5 por 100 del total de los accidentes de trabajo que han causado baja, mientras que aquellos notificados sin baja descendieron un 0,9 por 100.

En función de la gravedad, de nuevo la mayor parte fueron de carácter leve, en total 513.480 en jornada de trabajo (un 1,7 más que en 2018), y 82.120 *in itinere*, lo que representa un aumento del 1,8 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Por lo que respecta a los accidentes de carácter grave, se registraron 3.449 en jornada de trabajo (un 3,5 por 100 menos que en 2018) y 952 en accidentes *in itinere*, lo que significa un 4,7 por 100 menos que en el año anterior.

De los fallecimientos registrados en 2019, se produjeron durante la jornada de trabajo 475, esto es 65 menos que en 2018, lo que supone un descenso del 12 por 100. Los 146 accidentes mortales restantes registrados fueron siniestros *in itinere*, diez menos que en igual periodo del año anterior (un 6,4 por 100 menos).

En 2019 el índice de incidencia total fue de 2.948,9, considerando este año la inclusión en el cómputo de las cifras correspondientes a los trabajadores autónomos. Por su parte, el índice de incidencia relativo a los trabajadores asalariados experimentó un nuevo descenso en 2019 hasta situarse en 3.349,8, lo que, conforme a los datos comparables solo de asalariados en 2018 (3.469) representa un 3,4 por 100 menos que el año anterior. Habrá que esperar a la comparación de los datos definitivos para

conocer la variación real de las cifras. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, este índice fue en 2019 de 1.008, también con datos de avance.

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, cabe destacar un descenso en el índice de incidencia de los accidentes mortales de los asalariados de un 16 por 100, situándose en 3,08. En el caso de los trabajadores por cuenta propia la cifra descendió a 2,10.

En 2019 se comunicaron 27.343 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 13,54 por 100 respecto al año anterior. De la totalidad de partes comunicados, 12.934 dieron lugar a baja, incrementándose un 13,64 por 100 respecto a 2018, y las enfermedades sin baja (14.409) aumentaron un 13,46 por 100 respecto al año anterior. Estas cifras suponen una distribución de ambas en el total, igual que el año anterior, de 47,3 por 100 con baja y 52,7 por 100 sin baja, continuando el predominio de los partes sin baja.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

En 2019 despuntaba ya en la realidad social una evolución moderadamente positiva, recogiendo por fin la estela de seis años ininterrumpidos de crecimiento y a pesar de los primeros signos de ralentización de la economía y el empleo. No obstante, las secuelas sociales de la última crisis todavía perduraban para una parte no desdeñable de la población.

Al mismo tiempo, buena parte de las principales dimensiones de las políticas de bienestar había logrado recuperar, en cifras absolutas, los niveles de gasto anteriores a las restricciones presupuestarias adoptadas durante la última crisis. Desde el año 2007, la protección social ha ido ganando cada vez más protagonismo en el conjunto del gasto público, representando en 2018 el 40,5 por 100, mientras la atención a la salud mantiene prácticamente la misma proporción (14,4 por 100) y otras partidas como educación (6,6 por 100), protección al medio ambiente (2,1 por 100) o vivienda y servicios comunitarios (1,1 por 100) descienden ligeramente su peso sobre el total, a pesar del aumento en términos absolutos experimentado en los años más recientes.

Ese avance no ha respondido a una mejora de la situación en términos reales sino fundamentalmente a la vuelta a la situación de partida existente en torno al año 2007 en términos de plantillas (por la reapertura de las vías de reposición de personal y oferta de empleo pública) y sus remuneraciones (reversión en los últimos años de las medidas de reducción salarial y supresión de pagas extra, que en algunas comunidades autónomas no terminó de llevarse a cabo hasta 2018). Paralelamente a ese estancamiento a niveles de 2007, como reflejaba recientemente el CES en su Informe 1/2020, también desde la anterior crisis se ha vivido un descenso de la inversión pública en

equipamientos sociales especialmente marcada en el caso de los servicios sociales y la educación, con niveles por debajo de los existentes en el año 2000, mientras que en sanidad la caída ha sido algo menor, aunque también significativa.

Unido a lo anterior, desde 2007 la población ha aumentado en casi 2 millones de personas gracias a la inmigración, hasta superarse los 47 millones de residentes en 2019. En estos años también se ha agudizado el proceso de envejecimiento, de modo que en 2019 había 1,7 millones de personas mayores de 65 años más que en 2007 (un incremento del 23 por 100). Estos y otros cambios sociodemográficos inciden en todas las vertientes del bienestar y requieren un mayor esfuerzo en términos de evaluación y eficacia de las políticas sociales.

1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA

Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV, 2018), la renta anual neta media por hogar venía aumentando desde 2014 hasta representar 28.417 euros en 2017, aunque sin haber alcanzado aún el nivel medio previo a la anterior crisis económica. Teniendo en cuenta la evolución positiva de la tasa de empleo y de la remuneración media por asalariado en 2018 y 2019, así como otros avances en el ámbito de la protección social, es muy probable que en 2019 la renta media por hogar se haya situado en valores similares a los observados con anterioridad a la última crisis.

También habían disminuido significativamente otras situaciones de dificultad económica, como la incapacidad de afrontar gastos imprevistos, la dificultad para llegar a fin de mes o los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal, que afectaban respectivamente al 36 por 100, 16,9 por 100 y al 7,3 por 100 de los hogares según la ECV, valores también todavía superiores a los observados en 2008.

Tras los años de crisis el porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión social alcanzó su valor más alto en 2014 (29,2 por 100) disminuyendo desde entonces y hasta 2018 (26,2 por 100), sin que se hayan recuperado los valores previos a 2008, que ya eran elevados y reflejaban el carácter estructural de este problema. La pobreza infantil seguía afectando a más de una cuarta parte de los hogares con menores.

Según la Encuesta de Población Activa (EPA), el número de hogares que no perciben ingresos procedentes del empleo, las pensiones o la protección al desempleo ha ido en disminución desde 2013, cuando se alcanzó la cifra más elevada de la última década (más de 740.000 hogares). No obstante, la reducción observada en términos absolutos no ha permitido compensar el incremento producido entre 2008 y 2013 y en 2019 todavía un 3 por 100 de los hogares (más de 560.000) se encontraba en dicha circunstancia.

El crecimiento de la renta neta agregada de la población de los últimos años ha ido acompañado de una disminución de la desigualdad en su reparto, si bien sigue

siendo más elevada que la observada con anterioridad a la crisis económica de 2008. Así, la renta anual neta equivalente del 20 por 100 de la población con mayores ingresos en 2017 (ECV-2018) era 6 veces superior a la del 20 por 100 con menores ingresos, muy por encima de su valor medio en la UE-28 (5,1).

Respecto a la vulnerabilidad financiera de los hogares según la Encuesta de Competencias Financieras (ECF), realizada entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo trimestre de 2017, un 7 por 100 de la población vivía en hogares que, ante la pérdida de su fuente principal de ingresos, solo podrían hacer frente a los gastos corrientes con sus propios recursos durante menos de una semana; un 8 por 100 podría hacerlo durante más de una semana pero menos de un mes y un 16 por 100 durante más de un mes pero menos de tres meses.

Por otro lado, según la Encuesta Financiera de las Familias de 2017 la riqueza neta de los hogares tampoco se había recuperado a niveles anteriores a la crisis, mientras que más de la mitad de ellos tenían contraída algún tipo de deuda, con un valor mediano de 35.000 euros. Así, la deuda pendiente de los hogares endeudados representaba, en la mediana, el 108,8 por 100 de su renta anual bruta. El 20,4 por 100 de estos hogares tiene deudas con un valor que superaba en más de tres veces su renta anual bruta. En lo que se refiere al pago de la deuda, un 9,8 por 100 de los hogares con deudas pendientes destina más del 40 por 100 de su renta anual bruta al pago de sus deudas, lo que se traduce en un 5,2 por 100 del total de hogares.

En 2019 se pusieron en marcha algunas iniciativas para atajar el problema de la pobreza, fundamentalmente la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, con especial incidencia en medidas contra la pobreza infantil en hogares en pobreza extrema, como la mejora de las prestaciones por hijo a cargo, así como la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética. La llegada de la pandemia por COVID-19 y su impacto en la situación económica de los hogares, especialmente los que ya eran más vulnerables, aceleró la puesta en marcha por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, del ingreso mínimo vital (IMV). Se trata de un nuevo mecanismo de garantía de ingresos mínimos de ámbito estatal para todos los hogares en situación de carencia de recursos, con el que se pretende mejorar la coordinación entre todos los dispositivos dirigidos a procurar la inclusión social desde la Seguridad Social, los Servicios Sociales, la protección por desempleo y las políticas activas de empleo, tal y como vienen recomendando los sucesivos informes de las instituciones europeas a nuestro país.

1.2. EDUCACIÓN

Con casi 11 millones de alumnos y 875.439 profesores en el curso 2017-2018, considerando el conjunto de la red educativa (pública, concertada y privada) y todos los niveles, el sistema educativo español afrontaba ya retos de particular envergadura de cara al futuro con anterioridad a la disrupción que supuso la pandemia por COVID-19

en el curso 2019-2020. En cifras absolutas los niveles de gasto público anteriores a la crisis se habían recuperado mientras en términos de PIB el esfuerzo de España se situaba en el 4,21 por 100 del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea (4,6 por 100).

De forma similar al anterior, en el curso 2017-18, el 67,2 por 100 del alumnado de enseñanzas de régimen general no universitarias estaba escolarizado en centros públicos, el 25,6 por 100 en enseñanza concertada y el 7,2 por 100 restantes en enseñanza privada no concertada. En los últimos años se observa una disminución del alumnado matriculado en estudios de Grado en universidades públicas, que en el curso 2018-19 fue del 84,5 por 100, mientras que diez años antes (2008-09) esta proporción era del 89,3 por 100.

A la altura de 2019 persistían importantes necesidades de mejora en la calidad y la equidad de la enseñanza, que deberían abordarse para mejorar los resultados edu-

Persisten los retos del abandono escolar temprano y la mejora de la calidad de la enseñanza

cativos y las competencias de todo el alumnado, en perspectiva de futuro. En 2019 la proporción de AET disminuyó en todas las comunidades autónomas a excepción de Cantabria, Castilla-León, Cataluña y Navarra. Sin embargo, pese a la mejora experimentada en los últimos años, España seguía arrojando la tasa de abandono escolar temprano (AET) más elevada de la Unión Europea (17,2 por 100 frente a una media del 10,6 por 100 en la Unión Europea), por encima del objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100. También las repeticiones de curso se dan con excesiva frecuencia en nuestro país, que arroja uno de los porcentajes más altos de alumnado repetidor de la Unión Europea tanto en primaria (3 por 100) como en educación secundaria 1ª etapa (10,3 por 100).

Tanto las repeticiones como el abandono escolar temprano están relacionadas con los bajos rendimientos en las materias instrumentales (lengua y matemáticas). En matemáticas y en ciencias en España ha crecido la proporción de alumnado que no alcanza el nivel 2 de rendimiento, que es considerado como el nivel mínimo de competencias que deberían adquirir todos los jóvenes al finalizar la ESO.

Como dato positivo, España destaca por la elevada matriculación en educación infantil, elemento clave en la reducción del AET. La tasa de participación de los niños de edad inferior a tres años siguió aumentando en 2018 (50,5 por 100 frente a 45,8 por 100 en 2017) y es superior a la media de la Unión Europea (35,1 por 100 en 2018), aunque con variaciones territoriales muy significativas.

Las prácticas más comunes para reducir el abandono escolar temprano en la Unión Europea están enfocadas a la mejora de la eficacia de las actuaciones preventivas, de intervención y de reintegración; la mejora de la calidad de los docentes y la enseñanza, el acceso y atención en la educación de la primera infancia, la carrera docente y la orientación educativa en las escuelas. Asimismo, se suele destacar la importancia

del apoyo al profesorado dado el papel de la docencia en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, así como en los resultados de los estudiantes. Según el estudio TALIS (OCDE) en España, las tres principales áreas de mejora priorizadas por los docentes son: la reducción del tamaño de las clases, ofrecer formación continua de alta calidad y apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales.

En cuanto a la formación profesional inicial, a pesar de la mejora registrada en los últimos años permanece el reto de la menor proporción de personas en España —especialmente, mujeres— que eligen y terminan estas enseñanzas en relación a la media europea. Asimismo, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo, siendo necesario asimismo avanzar en la mejora de los resultados académicos de este alumnado, reduciendo el abandono.

Por su parte, los proyectos formativos de la formación dual continúan en aumento, lo que parece reflejar una acogida favorable, si bien la proporción de alumnado en esta modalidad es todavía reducida respecto al total del alumnado matriculado en formación profesional, destacando por su desigual implantación, fruto de la falta de un marco normativo estatal, actualmente en elaboración.

Diversas medidas abordadas en 2019 deberían contribuir al impulso y modernización de la formación profesional, entre las que destacan el Plan Estratégico de Formación Profesional del Sistema Educativo 2019-2022, la Actualización del catálogo nacional de cualificaciones profesionales (CNCP), los Programas de Cooperación Territorial (PCT) con las comunidades autónomas, el Plan de choque por el empleo joven 2019-2021, el refuerzo de la implicación de las empresas en el diseño y aprobación de cualificaciones en el marco del I Plan Estratégico de Formación Profesional; la adaptación del sistema de formación profesional al ámbito digital o la implantación del sistema «Reconoce» de acreditación de competencias clave de educación no formal.

En el curso 2017-2018 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas las Administraciones educativas ascendió a 2.172,5 millones de euros, destinándose la mayor proporción (el 46,5 por 100) a la educación universitaria; el 26,8 por 100 a enseñanzas postobligatorias no universitarias, correspondiendo a enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial el 26,7 por 100 restante. En el conjunto de todas las enseñanzas se han beneficiado de las ayudas un total de 2,3 millones de alumnos.

Cambios en el sistema de becas y ayudas al estudio: reforzar la igualdad de oportunidades

Desde que en 2013 se reformara el sistema de becas y ayudas al estudio, se han venido destacando desde distintos ámbitos, entre ellos el Consejo Escolar del Estado, algunas disfunciones que afectaban a la igualdad de oportunidades. También la AIREF, centrándose en las becas universitarias, realizó en 2019 una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la suficiencia y la eficacia del sistema de becas. El Real Decreto

430/2019, de 12 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2019-2020, adelanta el calendario de publicación varias semanas, ampliando asimismo el presupuesto inicial lo que resulte necesario para poder atender a 17.000 becarios que pasarán a percibir una beca de mayor cuantía.

En este contexto, el consenso en torno a las reformas educativas necesarias no consiguió abrirse paso en un año marcado por las citas electorales y la prórroga presupuestaria, lo que condicionó la aprobación de iniciativas relevantes aunque prosigue en estos momentos la tramitación parlamentaria de la LOMLOE.

La irrupción de la pandemia del COVID-19 distorsionó por completo el normal desarrollo del curso escolar y académico 2019-2020, que no tardó en verse directa-

*Educación y COVID-19:
la revolución digital
sobrevenida*

mente afectado, al decretarse el cierre de todos los centros docentes en la primera mitad del mes de marzo entre las primeras medidas que se adoptaron para hacer frente a la propagación del virus. Mantener la actividad cotidiana de enseñanza y garantizar su calidad está suponiendo un de-

safío enorme para los centros educativos, el alumnado y las familias, que se está intentando afrontar con un uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación sin experiencia previa alguna. Esta revolución digital ha supuesto, en apenas tres meses, el paso de la modalidad presencial a una a distancia y en línea. En fechas cercanas a la terminación del año lectivo, la falta de acuerdo y las diferentes opciones de las administraciones educativas de las comunidades autónomas sobre la manera de realizar las pertinentes evaluaciones en este trimestre tan atípico y respecto al cierre del curso 2019-2020 y el comienzo del siguiente ha generado gran inquietud en la comunidad educativa, incluyendo el retraso y la adaptación de pruebas tan importantes como la EBAU.

Las repercusiones económicas y sociales que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte del curso, probablemente afecten tanto al rendimiento académico como al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio. Por ello, el Gobierno ha anunciado una subida del 22,6 por 100 en el presupuesto dedicado a becas y ayudas al estudio, que se pretende acompañar de una reforma parcial del modelo de becas instaurado en 2013, con un menor peso de los requisitos académicos. Al mismo tiempo, se aprobó la posibilidad de novación de los Préstamos Renta-Universidad (Real Decreto-ley 15/2020) y se ha modificado el sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021 (Real Decreto-ley 17/2020).

1.3. VIVIENDA

A pesar de la mejora de la situación económica y el empleo, el acceso a la vivienda no mejoró sustancialmente durante los últimos seis años de recuperación debido a la

evolución de los precios de mercado, que la seguían haciendo inasequible para buena parte de la población. Los hogares destinaban en 2019 en promedio más del 30 por 100 de sus ingresos brutos disponibles a pagar la cuota de la hipoteca o la renta mensual de un piso en alquiler, lo que se considera el umbral máximo aconsejable para no comprometer otros gastos necesarios. Para la mitad de los hogares, el coste de la vivienda suponía una pesada carga: la sobrecarga de los gastos de vivienda afectaba al 14,3 por 100 de los jóvenes de 25-29 años; al 32 por 100 de las personas bajo el umbral de pobreza y al 28,8 por 100 de las familias monoparentales. En 2019, la tasa de emancipación de las personas jóvenes en España alcanzó su tasa más baja desde comienzos de siglo: solo el 18,6 por 100 de los jóvenes de 16 a 29 años gozaban de autonomía residencial aunque en uno de cada cinco casos disfrutaban de una cesión gratuita de vivienda, en lo que parece una expresión de solidaridad familiar frecuente en nuestro país.

España sigue siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios y con más viviendas por unidad familiar. Sin embargo, en los últimos años se ha ido produciendo una transformación del sistema residencial, protagonizada por un incremento del alquiler a precio de mercado, forma de tenencia que entre 2008 y 2018 ha pasado de representar el 11 por 100 al 15 por 100 del total de hogares. En España, la insuficiencia de la capacidad de compra y de pago es la razón fundamental para vivir en alquiler, pues según el CIS (Estudio núm. 3252 de junio de 2019) el 81,8 por 100 de la población preferiría comprar una vivienda. Sin embargo, en 2019 el elevado nivel de precios de los alquileres y su dinámica de crecimiento eran motivo de preocupación. Hay que tener en cuenta que, a pesar de la recuperación económica, hasta 2019 los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda.

En cambio, el precio de la vivienda en propiedad se estabilizó en 2019 después de encadenar cuatro años de crecimiento, mientras la demanda tendía a suavizarse, como muestra el número de transacciones inmobiliarias y la tendencia de desaceleración en la constitución de hipotecas, con una fuerte restricción crediticia a la que ha contribuido la entrada en vigor de la nueva ley hipotecaria, que ha pospuesto la firma de un gran volumen de contratos. El aumento de la demanda se está desviando así hacia el alquiler a precios de mercado, puesto que la oferta de vivienda de alquiler social en España es exigua (el 2,5 por 100 del total de viviendas en 2015).

Si bien por lo general los precios de la vivienda en el mundo rural son bastante más asequibles que en las grandes urbes, también la oferta residencial es más restringida, acusando una problemática diferente que perjudica tanto el asentamiento de población joven como la atención a las personas dependientes incidiendo en el despoblamiento de estas zonas.

La preocupación por el problema de la vivienda y el debate sobre las distintas posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el mercado del alquiler

ha sido particularmente intensa en los dos últimos años y especialmente a raíz del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, que amplía la duración de los contratos (de 3 a 5/7 años), restringe el incremento de rentas durante la duración del contrato al crecimiento del IPC interanual, y limita las garantías adicionales en favor de los arrendadores. Para impulsar el alquiler social, en 2019 se aprobó el denominado «Plan 20.000» en lugares con un mercado especialmente tensionado, como Madrid, Valencia, Barcelona o Sevilla, fomentando también la participación público-privada. Sin embargo su aplicación ha quedado en suspenso por la reciente STC 14/2020, de 28 de enero de 2020 que declara asimismo inconstitucionales y nulos algunos preceptos del Real Decreto-ley 7/2019.

La búsqueda de un equilibrio entre la protección del arrendador y el arrendatario debe ser prioritaria para no limitar la oferta en un mercado del alquiler como el español, de tamaño reducido (18 por 100 del total del parque de viviendas, según la Encuesta Continua de Hogares del INE) y en el que la mayoría de los arrendadores son particulares, no representando los grandes tenedores de viviendas más del 5 por 100 del mercado.

El impacto económico de la pandemia del COVID-19 se traslada directamente a las dificultades de la población para costear su vivienda. Por ello, se aprobaron una serie

Vivienda y COVID-19 de medidas para ayudar a los deudores hipotecarios y a los inquilinos en situación de especial vulnerabilidad a hacer frente al pago de las cuotas y de la renta: la ampliación del plazo de suspensión de los lanzamientos hasta mayo de 2024; la ampliación del colectivo de posibles beneficiarios vulnerables o, entre las más destacadas, la moratoria en el pago de las hipotecas para las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad. Entre las medidas dirigidas a los arrendatarios, destacan las medidas conducentes a la suspensión de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional, la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual, así como el sistema de protección para inquilinos en situación de vulnerabilidad que no puedan hacer frente al pago del alquiler, tendente a alcanzar acuerdos de reducción y/o aplazamientos de pago. Junto a ello, nuevos programas dentro del Plan de Vivienda prevén ayudas económicas para colectivos especialmente vulnerables.

Estas medidas pueden atenuar el primer impacto en una dimensión tan esencial para las condiciones de vida de las personas como es la vivienda pero, dado su carácter coyuntural, difícilmente pueden paliar las carencias de las políticas en materia de vivienda y urbanismo acumuladas a lo largo de décadas. La incertidumbre planea también sobre las perspectivas del mercado de la vivienda, por lo que habrá que seguir observando en qué medida le afectan aspectos como las reducciones coyunturales de los precios de los alquileres, la puesta en el mercado de viviendas hasta ahora de finalidad vacacional o la contención de las compras durante estos primeros meses.

Unido a lo anterior, la experiencia del confinamiento ha hecho visibles las diferencias marcadas por la calidad de la vivienda, reabriendo el debate sobre el modelo de urbanismo y de gestión de las ciudades que se adapte a la nueva realidad sin menoscabo de la calidad de vida de sus habitantes y en coherencia con los objetivos de sostenibilidad ambiental.

1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

A la altura de 2019 se había acentuado a nivel mundial la preocupación por las consecuencias del cambio climático, que ha ido calando progresivamente en la percepción ciudadana de riesgo. La celebración de la COP25 en Madrid supuso una oportunidad para impulsar el protagonismo de la sociedad civil y el sector privado en la acción climática, en el avance hacia un modelo basado en la inclusión y la equidad. El Acuerdo alcanzado sienta las bases para una mayor ambición en los compromisos climáticos de 2020, mejora e impulsa la asistencia técnica y financiación de los países más severamente afectados, reconoce la importancia de los avances de la Ciencia en la actualización permanente de la acción climática, y reafirma el valor del multilateralismo y la cooperación internacional en la resolución de este desafío global.

En el caso de España, 2019 ha sido el sexto año más cálido desde que se dispone de registros climáticos, intensificándose visiblemente los impactos asociados, como sequías y procesos erosivos, incendios forestales o fenómenos meteorológicos extremos que han provocado la frecuente inundación de la línea de costa, de forma especialmente acusada en la vertiente mediterránea. Pese al descenso interanual registrado en la emisión de GEI en España, que en 2018 alcanzó los 334,25 millones de toneladas de CO_{2-eq} en términos brutos, aún no hay muestras de un cambio en la tendencia al alza registrada desde 2013.

España, uno de los países más afectados por el impacto del cambio climático

Desde 2006 se viene aplicando el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) que ha logrado situar su objetivo en la agenda institucional y aumentar la sensibilidad social al respecto. No obstante, según el primer Informe de Evaluación (septiembre de 2019) para optimizar los resultados se requeriría aumentar la dotación de recursos económicos y técnicos, así como incorporar un enfoque más sistémico.

Tras los escasos avances en iniciativas reseñables que caracterizaron la mayor parte de 2019, el Gobierno constituido en enero de 2020 reimpulsó algunas de las más emblemáticas en el ámbito de la lucha contra el cambio climático a las que también se ha hecho referencia en el capítulo I, como el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética o el borrador del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC 2021-2030), remitido a la Comisión Europea en 2020.

*La protección del
entorno ambiental,
inseparable de la calidad
de vida*

España representa un referente de biodiversidad, concentrando más de la mitad de las especies animales y siendo el segundo país en superficie forestal en el ámbito europeo. Sin embargo, esta riqueza natural está especialmente amenazada no solo por los impactos asociados al cambio climático, sino por otras consecuencias de la acción hu-

mana en ecosistemas y recursos naturales, así como en sectores económicos directa o indirectamente relacionados. La producción de residuos, la contaminación atmosférica, la inadecuada gestión de un bien cada vez más escaso como el agua o la frecuencia de incendios forestales son solo algunas de las principales amenazas para el entorno ambiental, la propia salud y calidad de vida de las personas.

Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, en el caso de España, 38.600 personas fallecieron de forma prematura en 2015 debido a la incidencia de contaminantes atmosféricos. Sin embargo, los valores registrados en España para los principales contaminantes atmosféricos fueron en 2018 inferiores a los techos establecidos por el Protocolo de Gotemburgo y, si bien los límites para el NH_3 aumentaron, la emisión de partículas $\text{PM}_{2,5}$ descendió un 23 por 100 respecto a 2000, por la caída de las emisiones del transporte por carretera del 62,7 por 100, tras la entrada en vigor de las normas Euro a los vehículos más contaminantes. A fin de continuar reduciendo los principales contaminantes en diferentes sectores de actividad, en septiembre de 2019 se aprobó el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA).

Otro aspecto clave en España en términos de salud pública y protección de la biodiversidad es la gestión de los residuos, en la que continúa dominando el depósito en vertedero (53,9 por 100). Con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se ha detectado un aumento del 15 por 100 del uso del contenedor amarillo para reciclado de envases y embalajes, mientras paralelamente se reducían los residuos de papel y cartón y la fracción «resto». La aprobación en 2019 de la Directiva (UE) 2019/904 sobre el impacto de determinados productos plásticos sobre el medio ambiente supondrá priorizar los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos, frente a otros de un solo uso a fin de reducir la cantidad de residuos generados.

El COVID-19 ha revelado la fragilidad de la sociedad actual ante amenazas globales que provocan impactos sistémicos, como el cambio climático. Si el periodo de

confinamiento supuso un descenso de los desplazamientos y la actividad económica que se tradujeron en una reducción drástica pero momentánea de la contaminación atmosférica, la necesaria reactivación implica retos para la sostenibilidad en ámbitos como la gestión de los residuos asociada a los nuevos requerimientos sanitarios o el

*Crisis climática y
COVID-19: dos riesgos
globales y una hoja de
ruta confluyente*

desafío de conjugar la reactivación económica y la adaptación de los modelos de movilidad urbana al nuevo escenario.

La confluencia entre las crisis sanitaria y climática se traslada a los principios desde los que la Unión Europea pretende apoyar la recuperación económica post COVID-19 a través de iniciativas como el Pacto Verde y los nuevos Fondos de apoyo financiero: la lucha contra el cambio climático y la transición justa hacia un modelo productivo sostenible. Estos instrumentos podrían canalizar la necesidad de inversión en determinadas partidas medioambientales que inciden directamente en la mejora de la calidad de vida, como la infraestructura necesaria para mejorar el suministro de agua y el tratamiento de aguas residuales y reducción de las fugas del recurso en las redes, el avance hacia una movilidad más sostenible, el impulso de las energías renovables y la eficiencia energética, o la gestión de los residuos.

1.5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

La sociedad no se había recuperado plenamente de la última recesión, mostrando unos niveles de consumo todavía moderados con respecto a lo ocurrido hasta 2008. En 2019 el gasto en consumo de los hogares había experimentado una cierta desaceleración (con un leve incremento), a causa del menor gasto en bienes duraderos.

Cabe recordar algunos de los rasgos del consumo medio de los hogares en España, para lo que es necesario recurrir a la Encuesta de Presupuestos Familiares, cuya última actualización corresponde a 2018. Según esta fuente, la mayor parte de los recursos de los hogares destinados al consumo son absorbidos por la vivienda (31 por 100 del total), que requiere de un esfuerzo superior al realizado hace solo algunos años y un 1 por 100 más que en 2017. El transporte, que da cuenta del 13 por 100 del gasto total, no ha recuperado el vigor del periodo anterior a 2008, aunque supone, por detrás de la alimentación, la tercera partida en importancia dentro de los presupuestos de los hogares.

En tanto otras partidas, como la hostelería, han ido manteniendo un perfil de ajuste a las condiciones económicas, a lo largo de los tres últimos lustros ha podido comprobarse el incesante aumento del gasto en dispositivos y servicios de conexión incluso en los peores años de la pasada crisis. Mientras la compra de la mayor parte de los productos y servicios se veía reducida en proporciones nada despreciables, la partida de comunicaciones, en la que se incluyen todos los dispositivos y los servicios de telefonía, conexión a Internet, televisión de pago, etc., no dejaba de aumentar, poniendo de relieve una nueva organización de prioridades, entre las que la digitalización ha sido ineludible. Entre 2006 y 2018 la tasa de variación del gasto en esta partida ha sido de un 65,6 por 100 y en ese último año el gasto medio por hogar alcanzó casi los 1.000 euros, con un incremento sobre 2017 del 8 por 100, siendo después de la enseñanza la partida que registró el mayor crecimiento.

Esta definición de las prioridades se refleja también en otras manifestaciones del consumo, como el continuo incremento de las compras en línea, que en 2019 alcanzaba al 47 por 100 de la población, habiéndose multiplicado casi por cinco desde 2006

y con un aumento de más de tres puntos sobre el año anterior. Al mismo tiempo, la diversificación de formas de tenencia de los bienes y acceso a los servicios lleva a desplazar el gasto en algunos productos que tradicionalmente formaban parte de las grandes compras de los hogares, siendo sustituidos por servicios que no requieren la propiedad del objeto, tendencia que parece consolidarse, como ocurre en el mercado de la vivienda. Esta realidad es visible ya en muchos hogares por la sustitución de productos de ocio y cultura como las películas adquiridas en soporte físico, por la suscripción a plataformas audiovisuales, o los contenidos en «la nube» y los libros digitales de acceso inmediato. Pero también en fenómenos como el *carsharing* y el *motosharing* en las grandes ciudades.

Por otra parte, la progresiva digitalización del consumo reclama una actualización de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores, con un mayor refuerzo de los derechos de los consumidores en línea, que debiera recoger la próxima estrategia (el último Plan de protección a los consumidores estuvo vigente en el periodo 2006-2009).

Ya en el primer trimestre de 2020, los datos de Contabilidad Nacional señalan un descenso del 7,5 por 100 en el gasto en consumo lo que obedece a las especiales circunstancias de la declaración del estado de alarma y el confinamiento de la población. Sin embargo, la situación económica derivada de la crisis sanitaria hace muy previsible un nuevo descenso del gasto en los próximos meses motivado por la caída de las rentas. Entre las medidas adoptadas para dar respuesta a la nueva y abrupta situación cabe destacar la moratoria para los deudores hipotecarios y no hipotecarios, la flexibilización de pago de cuotas e interrupción de plazos, el reembolso de viajes combinados o los límites a la publicidad de juegos *online*. Además, otras se dirigen específicamente a los hogares que han devenido vulnerables por la caída abrupta de sus rentas (a través de moratorias en el pago de hipotecas, créditos no hipotecarios, alquileres y garantía de continuidad de los suministros básicos).

2. Protección social e inclusión social

2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Insuficiencias endémicas del sistema español de bienestar social estaban ya presentes en la época del *boom* económico que precedió a la crisis, empeoraron durante esta última y no se han superado en los últimos seis años de recuperación económica. Y ello a pesar de algunas iniciativas llevadas a cabo en 2019, como la creación de la nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, o la recuperación de la financiación a cargo de la Administración General del Estado de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia (Real Decreto-ley 6/2019), así como la mejora del alcance de la protección por desempleo, el aumento de las cuantías y límites de las prestaciones familiares de

la Seguridad Social y de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años o, sin ánimo de exhaustividad, la reducción en las cuotas resultantes de los periodos de inactividad en 2019 en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios, dentro del Régimen General.

Pese a esas medidas, en 2019 seguían persistiendo importantes debilidades en el sistema español de protección social, tal y como advierten reiteradamente las instituciones europeas en sus informes anuales sobre España, como la ausencia de un modelo integral de apoyo a la infancia y las familias con hijos; la práctica inexistencia de políticas de vivienda social; la fragmentación de las ayudas de garantía de ingresos en el nivel no contributivo y asistencial así como el todavía insatisfactorio nivel de desarrollo del sistema de atención a la dependencia y la coordinación sociosanitaria. La eficacia de la protección social a la hora de atenuar los riesgos sociales seguía admitiendo, por tanto, a la altura de 2019 un importante margen de mejora.

La protección social en la vejez sigue siendo la partida de la protección social más importante (112.547 millones de euros según cifras provisionales de 2018 del COFOG) y que más crece en perspectiva temporal, en consonancia con el cada vez mayor peso de este grupo de la población que, según las proyecciones más recientes, pasaría de representar el 20 por 100 de la población en la actualidad al 26 por 100 en 2035. Le siguen la partida de incapacidad y la de supervivencia (29.253 y 26.741 millones de euros, respectivamente), funciones ambas que mantienen también una estrecha relación con el avance del envejecimiento. El gasto en desempleo (18.639 millones de euros), por su parte, volvía en los últimos años a un cauce de cierta normalización, con una visible disminución, coherente con la mejora del empleo. La partida de protección a las familias con hijos y las de inclusión social (9.946 y 4.011 millones de euros, respectivamente), continuaban destacando por su parquedad, en tanto el gasto en vivienda social (307 millones de euros) apenas era perceptible dentro del conjunto.

En perspectiva comparada y a pesar del aumento en los últimos años, estas cifras siguen situando el gasto en protección social en España por debajo de la media europea de la UE-28 y de la mayoría de los países de nuestro entorno comparado más próximo.

En el terreno de la sostenibilidad económica, el reequilibrio entre las distintas fuentes de financiación viene siendo la impronta en la mayoría de los países del entorno europeo, de modo que las transferencias del Estado van ganando más peso en el conjunto de la financiación de la protección social. Esta ha sido también la tendencia en nuestro país en las últimas décadas, habiendo pasado las transferencias del Estado de representar el 36,7 por 100 en 2008 al 39,3 por 100 en 2017 (Eurostat, EESPROS) mientras las cotizaciones sociales habrían pasado de suponer el 62 por 100 en 2008 al 58,6 por 100 en 2017. Este proceso responde a la historia reciente de la financiación de la protección social en España desde comienzos de siglo, comenzando

por la finalización en 2002 del tránsito gradual de la financiación de la sanidad de cotizaciones a impuestos; la creación del Sistema de atención a la dependencia en 2006; la financiación por transferencias del Estado de los complementos a mínimos en aplicación del principio de separación de fuentes de financiación o, más recientemente, las transferencias a la Seguridad Social, además de préstamos, para cubrir el déficit en los últimos años. La financiación de la mayor parte de las medidas adoptadas para hacer frente a las consecuencias sociales del COVID-19 vendrá a reforzar este protagonismo de las transferencias del Estado en la financiación de la protección social.

En todo caso, la mayor parte de los desafíos que ya afrontaba el sistema de protección social, en términos de adecuación, suficiencia y sostenibilidad no solo seguirán en pie, sino que se verán acrecentados después de la debacle que ha supuesto el COVID-19.

2.2. SISTEMA DE PENSIONES Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

La necesidad de garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema de pensiones, principal bastión económico de la protección social en la vejez, está fuera de duda y es unánimemente compartida. A pesar de ello, la renovación del Pacto de Toledo que estaba prevista para comienzos de 2019, se frustró finalmente en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes el 5 de marzo, pese a la urgente necesidad de alcanzar un consenso para el diseño de una nueva hoja de ruta con las medidas a adoptar en los próximos años en este terreno.

Entre tanto, la no aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 dio lugar a la prórroga de la Ley 6/2018, por la que se aprobaban

Revalorización de las pensiones del 0,9 por 100

los del año anterior, de modo que las medidas presupuestarias y sociales de carácter más perentorio se aprobaron por la vía de urgencia. Así, el Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas

medidas en materia tributaria, catastral y de Seguridad Social, contemplaba la intención del Gobierno de actualizar las pensiones al 0,9 por 100 desde el 1 de enero de 2020. Sin embargo, por la limitación de actuaciones del Gobierno en funciones, esta medida se pospuso hasta la formación de un nuevo Gobierno, una de cuyas primeras actuaciones fue la aprobación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social. Se establece así nuevamente una revalorización de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y no contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, del 0,9 por 100 y se incluye la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de que la inflación en 2020 sea superior al incremento previsto del 0,9 por 100.

En febrero de 2020, se volvió a constituir la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, con el fin de dar continuidad a los trabajos interrumpidos, mientras el Gobierno anunciaba su intención de llevar a cabo, en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo, una reforma enfocada en dos aspectos. En el corto plazo, traspasar una serie de gastos impropios del presupuesto de la Seguridad Social al presupuesto de la Administración central, asumiendo que el déficit a corto plazo de la Seguridad Social es más una cuestión contable y política que económica. En el medio y largo plazo, se plantea reordenar el sistema de incentivos para prolongar la vida laboral así como potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva.

Perspectivas de reforma

La irrupción de la pandemia ya en el primer trimestre de 2020 truncó momentáneamente el impulso a la discusión y las reformas necesarias en el terreno de la adecuación, la modernización y la sostenibilidad de la Seguridad Social, dando paso a la adopción de medidas en su mayor parte coyunturales para responder a la excepcionalidad de la situación y la gravedad de sus consecuencias sociales. La mayoría se despliegan en el ámbito de la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social mediante la modificación de los requisitos de acceso a las figuras existentes o la creación de otras nuevas, como la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos, el nuevo subsidio para personas afiliadas al Subsistema de Hogar; el subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales y la ampliación de la acción protectora de la IT. Asimismo, otras medidas con impacto en la Seguridad Social procuran el apoyo al mantenimiento de la actividad económica y el empleo a través de la minoración, posibilidad de aplazamiento o exoneración de las obligaciones de las empresas y los trabajadores autónomos con la Seguridad Social, así como la introducción de nuevas bonificaciones, condicionadas en todo caso al mantenimiento del empleo.

Además, las enormes consecuencias sociales de la epidemia han acelerado la aprobación y puesta en funcionamiento del ingreso mínimo vital (IMV), comprometido en la Estrategia de lucha contra pobreza y la exclusión social aprobada en 2019. El nuevo mecanismo de garantía de ingresos de ámbito estatal aprobado por Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo al que ya se ha hecho mención, se articula a través de un nuevo derecho subjetivo que toma forma en una nueva prestación no contributiva de Seguridad Social condicionada a la carencia de rentas. Desde la perspectiva de la Seguridad Social, se trata de la mayor ampliación de la vertiente no contributiva desde su creación en 1990.

Los problemas de sostenibilidad a los que se enfrenta la Seguridad Social, tanto por el reto demográfico derivado del envejecimiento de la población, como por las

Situación del sistema de pensiones de la Seguridad Social

consecuencias de la crisis de 2008 (con déficit recurrentes desde 2012, aunque atenuados en los últimos años gracias a la recuperación del empleo), se habrían visto acentuados con la irrupción de la pandemia por COVID-19 a comienzos de 2020.

En efecto, la paralización de la actividad económica como consecuencia del estado de alarma dio lugar a una importante caída de la afiliación, lo que unido a las diferentes medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social, relacionadas principalmente con una serie de exoneraciones, moratorias y aplazamientos del pago de cotizaciones sociales, para empresas y autónomos, bajo determinadas circunstancias, han supuesto una caída considerable de los ingresos no financieros del sistema.

Por su parte, el gasto se está viendo también afectado por medidas como la consideración de los periodos de aislamiento y contagio como situación asimilada a accidente de trabajo, a efectos de la prestación económica de incapacidad temporal y, fuera del ámbito del sistema, pero con impacto en los Fondos de la Seguridad Social, concretamente, en el SEPE, cabría señalar la extensión de la acción protectora de la prestación por cese de actividad a los autónomos o el derecho a la protección por desempleo durante los ERTEs y la creación de nuevas prestaciones vinculadas a la situación del estado de alarma, como la dirigida a las personas del Régimen de Hogar que hayan visto suspendido o terminado su contrato o la prestación extraordinaria por fin de contrato.

Sin embargo, la nómina de pensiones contributivas de la Seguridad Social del mes de mayo se redujo respecto al mes anterior, por primera vez en la serie, como consecuencia de la caída del número de altas de pensiones y el aumento de las bajas, debido, por un lado, al cierre de oficinas de la Seguridad Social y la situación de confinamiento asociados al estado de alarma, y, por otro, al aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad. En cualquier caso, habrá que esperar a ver cómo evolucionan los datos para poder evaluar en qué medida la enfermedad ha podido afectar a la esperanza de vida de la población española y con ello, a las previsiones sobre la evolución del número de pensiones y, por tanto, del gasto no financiero del sistema.

Esta situación, excepcional y sin precedentes, tendrá un efecto considerable para el sistema de la Seguridad Social, al menos en el corto plazo, si bien es previsible que superada la emergencia sanitaria y una vez comience a reactivarse la economía y finalicen las medidas adoptadas de carácter transitorio, deberían empezar a recuperarse los ingresos y a moderarse el nivel de gastos. Pero hasta entonces, es necesario salvaguardar la ya de por sí difícil situación estructural que atraviesa el sistema, para lo cual la financiación extraordinaria requerida debería abordarse fundamentalmente mediante transferencias corrientes por parte del Estado, en lugar de préstamos. Cabe recordar que esta última fórmula ha sido recurrentemente utilizada desde el año 2017 para cubrir el déficit de la Seguridad Social.

En definitiva, si ya se estaba haciendo esperar demasiado el consenso en torno a las reformas necesarias para mantener la adecuación, la suficiencia y la sostenibilidad

de la Seguridad Social, la irrupción del COVID-19 y su enorme impacto en el sistema hacen que resulte ya ineludible alcanzarlo cuanto antes.

En 2019 el sistema de la Seguridad Social arrojó un saldo negativo del 1,3 por 100 del PIB, en un contexto de avance de los ingresos no financieros superior al del gasto, por tercer año consecutivo. La favorable evolución de los ingresos se debió fundamentalmente al dinamismo de la afiliación en alta laboral, la mejora de los salarios, el aumento de las bases máximas y mínimas de cotización, y la implementación de algunas medidas como la recuperación de la financiación de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, o la inclusión en el Régimen General de las personas que realicen determinadas prácticas formativas aunque no tengan carácter remunerado.

Mejora ligeramente el déficit de la Seguridad Social en 2019 gracias al dinamismo de las cotizaciones

Sin embargo, persisten una serie de reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo que suponen una minoración de ingresos para el sistema. En este sentido, de cara a la sostenibilidad del sistema sería razonable que el Estado asumiera aquellos gastos que no son propios del sistema y que actualmente soportan las cotizaciones sociales, como son, además de las medidas de fomento del empleo, los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, los gastos asociados a las prestaciones por maternidad y paternidad o los correspondientes a las subvenciones implícitas a regímenes especiales.

En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, su evolución en 2019 estuvo marcada por la revalorización de las pensiones en un 1,6 por 100 con carácter general y el 3 por 100 en el caso de las mínimas y no contributivas (en base al IPC previsto), además de por la evolución del colectivo de pensionistas, el efecto sustitución derivado de la diferencia entre la cuantía de las nuevas pensiones y las que causan baja, y la introducción de una serie de modificaciones en algunas prestaciones del sistema, como la mejora de la cuantía de las pensiones de viudedad para aquellas personas con 65 o más años de edad que cumplan ciertos requisitos de rentas, la extensión del permiso de paternidad a ocho semanas o la mejora de la asignación económica por hijo a cargo.

En 2019 el sistema contributivo daba cobertura a 8,8 millones de pensionistas, de los cuales, alrededor del 80 por 100 tenían más de 65 años y un 48,5 por 100 eran mujeres. Por su parte, el número de pensiones en vigor ascendía a 9,7 millones (tras incrementarse un 1,2 por 100 respecto al año anterior), diferencia respecto del número de pensionistas que se explica principalmente por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 de los beneficiarios son pluripensionistas del Sistema.

Cerca de 9 millones de pensionistas, con una pensión media de 990 euros mensuales

La pensión media del sistema se situó 990,5 euros mensuales, y en 1.137,81 euros las de jubilación, aunque cabe recordar que la mitad de las pensiones no alcanza los 750 euros mensuales. En el caso de la jubilación, la edad real de acceso se situó en 64 años y 4 meses, dos meses más que el año anterior, aunque todavía por debajo de la edad ordinaria, situada en 2019 en 65 años y 8 meses, o 65 años para periodos cotizados superiores a 36 años y 9 meses.

Por su parte, las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social (PNC) alcanzan en total a algo menos de medio millón de personas. Téngase en cuenta la importante ampliación de la acción protectora de este nivel que supone la aprobación de la nueva prestación no contributiva en que se articula el IMV que, según estimaciones del Gobierno, en este primer año alcanzaría a unos 800.000 hogares beneficiarios.

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, que parecen confirmar los datos aún pro-

*Continuó el
estancamiento de la
previsión social
complementaria*

visionales de 2019. La expansión de la previsión social complementaria entre la población es todavía muy mejorable. Según la última Encuesta Financiera de las Familias poco más de uno de cada cuatro hogares (26,8 por 100 del total) poseía a finales de 2017 algún plan de pensiones o seguro de vida de inversión o mixto, un porcentaje ligeramente

superior al registrado a finales de 2014 (26,1 por 100). Esta penetración de la PSC es muy variable por estrato socioeconómico y la edad de las personas titulares, de modo que crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar, por otro. La cantidad mediana acumulada en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos se ha reducido en casi un 4 por 100 entre 2014 y 2017, con una importante variabilidad por tipos de hogar, pues mientras los más jóvenes han experimentado un descenso sustancial, la tenencia ha aumentado considerablemente en aquellos cuyo titular tenía entre 65 y 74 años.

Mientras, las instituciones comunitarias continúan auspiciando la PSC, habiéndose aprobado el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Su objetivo es proporcionar más opciones a las personas que deseen ahorrar para su jubilación y, al mismo tiempo, impulsar el mercado, a nivel comunitario, de las pensiones individuales.

Aunque aún es pronto para valorar el impacto de la crisis por COVID-19 en el desarrollo de la previsión social complementaria en España hay que tener en cuenta la posible influencia de la inestabilidad bursátil en la evolución de los activos de los fondos de pensiones. Asimismo, la pérdida de ingresos de muchos trabajadores y profesionales autónomos durante este tiempo puede restringir su capacidad de realizar aportaciones, al menos transitoriamente, así como aumentar la necesidad de recurrir

a los ahorros por esta vía. De hecho, a finales de marzo de 2020, en el ámbito de la respuesta a los nocivos efectos de la pandemia, por Real Decreto-ley 11/2020 se aprobó una ampliación de los supuestos en los que se pueden rescatar las aportaciones realizadas a planes de pensiones.

A la espera de nuevos compromisos en el marco del Pacto de Toledo y del diálogo social, la crisis económica y la incertidumbre alrededor de la pandemia podrían afectar al ya de por sí escaso desarrollo de la previsión social complementaria en España.

2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

La protección por desempleo continuó desempeñando en 2019 un papel relevante como estabilizador automático de la economía, desplegando su capacidad de sustitución de las rentas del trabajo, con mayor intensidad en el último semestre del año y, de manera excepcional tras el impacto del COVID-19 desde mediados de marzo de 2020. Asimismo, mantuvo su protagonismo como una de las transferencias sociales con mayor eficacia redistributiva, persistiendo, no obstante, las limitaciones derivadas de una tasa de cobertura que todavía no ha recuperado los niveles anteriores a la crisis económica de 2008 y de un menor peso de las prestaciones contributivas en el conjunto del sistema, reto que afronta desde entonces.

En 2019 se alcanzaron los 1,9 millones de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en promedio anual, lo que supuso un cambio de tendencia respecto a la disminución observada durante los años previos en el contexto de expansión de la economía. Así, en paralelo a la desaceleración del crecimiento económico y la moderación en la creación de empleo, en 2019 los beneficiarios de prestaciones por desempleo aumentaron un 3,1 por 100. La tendencia al alza se produjo en los dos niveles de protección. Los perceptores del nivel contributivo crecieron un 7,5 por 100, tras el repunte del 3,4 por 100 iniciado en 2018. Los beneficiarios del nivel asistencial aumentaron un 6,9 por 100, lo que supuso un cambio considerable respecto al descenso del 5,4 por 100 registrado en 2018. Como resultado, en 2019 no se avanzó en uno de los retos que afronta la protección por desempleo desde la anterior crisis económica, derivado del menor peso de las prestaciones contributivas en el conjunto del sistema, que en 2019 se situó en el 43 por 100, un punto porcentual por encima del mostrado en 2018.

Aumentan los beneficiarios de prestaciones por desempleo tras varios años de descenso

El impacto del COVID-19 en el nivel doméstico de la economía desde mediados de marzo de 2020, así como las medidas extraordinarias de mantenimiento del tejido productivo y de protección y garantía de renta de los trabajadores, se han reflejado en un aumento de beneficiarios de prestaciones por desempleo sin precedentes. A finales de abril de 2020 el sistema ya contaba con 4,6 millones de perceptores, frente a los 1,8 millones con los que contaba en la misma fecha de 2019.

En 2019 la tasa de cobertura del sistema continuó mostrando una tendencia positiva, logrando el mayor aumento de los últimos años y situándose por encima del 62 por 100, resultado del repunte de beneficiarios de prestaciones por desempleo frente a la tendencia todavía decreciente del paro registrado. Tras las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a las derivadas socioeconómicas del COVID-19, la tasa de cobertura se disparó en el mes de abril por encima del 100 por 100, reflejando el predominio de beneficiarios de la prestación contributiva por suspensión de contrato o reducción de jornada por el COVID-19 (2,3 millones), situaciones legales de desempleo que no implican demanda de empleo y, por tanto, no se contabilizan en el paro registrado.

Durante 2019 se registraron 6,7 millones de altas de beneficiarios en los niveles contributivo y asistencial del sistema de protección por desempleo, lo que significó un aumento del 7,3 por 100 respecto a 2018, en contraste con la evolución a la baja de años anteriores. El 64,1 por 100 fueron altas en protección contributiva y el 35,9 por 100 se produjeron en el nivel asistencial. Tras las medidas extraordinarias adoptadas desde mediados de marzo de 2020 con motivo del COVID-19, durante el mes de abril las altas de beneficiarios experimentaron un aumento de gran magnitud, especialmente las altas iniciales en el nivel contributivo, que superaron los 2,8 millones. La mayoría de ellas fueron altas iniciales por suspensión de la relación laboral derivada del COVID-19 (2,4 millones).

A finales de 2019 la protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos continuaba mostrando un alcance limitado (en torno a 1.000 perceptores), observándose, no obstante, avances en su intensidad protectora. La obligatoriedad de la cobertura de esta contingencia introducida en 2019 hizo que el número de cotizantes aumentara hasta situarse en torno a los 2,8 millones en el cuarto trimestre, una cifra muy superior a la registrada en el mismo periodo de 2018.

La protección por cese de actividad continuaba mostrando un alcance limitado en 2019

A mediados de marzo de 2020, tras la declaración del estado de alarma, se estableció con carácter temporal una prestación extraordinaria por cese de actividad con unos requisitos de acceso más flexibles. Dada la envergadura del impacto del COVID-19 en la actividad económica y habiéndose facilitado la protección a través de dicha medida, a finales de mayo de 2020 más de 1,4 millones de autónomos tenían reconocida la prestación extraordinaria por cese de actividad, un 95 por 100 de los que la habían solicitado.

2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

Después de un periodo de restricción presupuestaria que implicó una notable caída del gasto sanitario público en España, los últimos datos, correspondientes a 2018 revelan un incremento del 3,7 por 100 con respecto al año anterior, manteniendo una

tasa de variación creciente desde 2014. Sin embargo, en términos de porcentaje sobre el PIB el gasto sanitario público no ha logrado situarse en el valor medio de la Unión Europea, encontrándose España muy por debajo del registrado en algunos países como Francia o Alemania. Este menor esfuerzo se ha hecho evidente en partidas que, además de la atención hospitalaria, se han revelado determinantes en crisis como la iniciada en 2020. Así, la partida de salud pública, que cuenta con una exigua proporción del gasto sanitario total ha sufrido una continua rebaja de los recursos asignados en los últimos diez años. Del mismo modo, la atención primaria ha acusado también la pérdida relativa de peso en el conjunto del sistema. La crisis sanitaria ha puesto, así, sobre la mesa la necesidad de revisar en profundidad los mecanismos existentes para afrontar situaciones similares en el futuro, asumiendo la reorganización de las prioridades.

No obstante, en 2019 se aprobó un nuevo Marco Estratégico para la Atención primaria y comunitaria que debe dar respuesta a las necesidades de un nivel de atención que demanda mejoras desde hace años. Por otro lado, el Sistema Nacional de Salud (SNS) ha continuado afrontando el desafío de actualizar la batería de respuestas terapéuticas que resultan de la innovación en el ámbito sanitario, con la aprobación de los criterios de derivación y designación de centros en la terapia celular CART (el SNS contaba al finalizar ese año con dos CART industriales), respondiendo a los objetivos del Plan de abordaje de la terapia celular, en atención especializada.

El conocimiento a finales de 2019 de los primeros casos en China relacionados con el nuevo virus SARS-COV 2 supuso el origen de una situación inédita en la historia reciente de la salud pública en términos globales. En este contexto, España ha sido uno de los países europeos que con más dureza experimentó la llegada del nuevo virus. La aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma que, entre otras medidas, limita la libre circulación de las personas por razones de salud pública fue la primera de una abundante serie de normas para enfrentar los efectos sanitarios y sociales de la crisis provocada por la pandemia.

*COVID-19 una crisis
sanitaria histórica de
una dureza excepcional*

Poco más de dos meses después del inicio del brote, de acuerdo con los datos recogidos por el Centro de coordinación de alertas y emergencias sanitarias, hasta el 31 de mayo 237.000 personas han contraído el virus (confirmados mediante test). Sin embargo, la Encuesta seroepidemiológica de la infección por SARS-COV-2, con dos de sus tres oleadas ya ejecutadas, confirma la inmunidad del 5,2 por 100 de la población, lo que significa que casi 2,5 millones de personas habrían pasado la enfermedad, con o sin síntomas, en España. Las dificultades para acceder a test de forma masiva han impedido una contabilización efectiva de los casos desde el comienzo de la pandemia, además de complicar el recuento de víctimas mortales, con una clara subestimación, sobre todo en los inicios de la crisis. Este hecho se deduce de la discrepancia

entre los datos del Centro de coordinación (algo más de 27.000 hasta el 31 de mayo) y el exceso de mortalidad (en torno a 44.000 hasta el 1 de junio), haciendo necesario esperar para disponer de una imagen más precisa de la magnitud de la crisis y poder situar el caso de España en el contexto internacional.

En España el sistema sanitario ha podido mostrar algunas de sus fortalezas, pero también ha puesto de relieve importantes debilidades. Así, la falta de mecanismos para

*Extraordinaria presión
sobre las estructuras del
sistema*

abordar crisis de salud pública se ha hecho patente con la ausencia de desarrollo de la norma específica, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública, que prevé la creación de varios instrumentos de vigilancia epidemiológica y de coordinación con las comunidades au-

tónomas, que no se han llegado a crear casi diez años después de la aprobación de la norma. La configuración del SNS, compuesto por 17 servicios autonómicos de salud y distintos niveles de atención, hacía muy necesaria la coordinación frente a circunstancias como la actual, dando respuesta rápida y eficaz a situaciones de riesgo para la salud de la población, con herramientas como, entre otros, un registro de personal disponible. Sin embargo, ninguna de estas previsiones se ha materializado.

En lo que respecta a la atención sanitaria especializada, el problema de la accesibilidad efectiva al sistema de salud que suponen las listas de espera, incrementado durante 2019, se agudizará muy probablemente tras el impacto de la crisis sanitaria por COVID-19 por el retraso de las citas programadas durante estos meses y la consiguiente postergación de pruebas y tratamientos, que tendrán consecuencias en la organización de las consultas en los próximos tiempos. Otros indicadores del sistema muestran un panorama en el que el SNS cuenta con tasas inferiores a la media de la Unión Europea de algunos equipamientos, como camas de hospital en funcionamiento o camas de UCI, así como una menor dotación de personal enfermero, que han podido lastrar el abordaje de la abrupta crisis sanitaria. A este respecto, afrontar la extraordinaria presión de la crisis del COVID-19 sobre los recursos humanos del sistema ha implicado un importante impacto en las condiciones en que realizan su trabajo, con un coste muy elevado en la salud y en la incidencia de contagios entre estos colectivos, sobre todo en las comunidades autónomas más afectadas. Las bajas de profesionales enfermos y fallecidos, añadidas al ajustado volumen de recursos, han implicado un inusitado aumento de la carga de trabajo y de la intensidad horaria en los equipos, en algunas comunidades y centros hospitalarios muy por encima del límite de la capacidad de resistencia esperable de los centros y sus profesionales. Ello ha requerido la adopción de medidas orientadas al reclutamiento urgente de personal sanitario, lo que ha implicado la reincorporación transitoria de profesionales jubilados, la prórroga de los contratos de médicos residentes MIR, así como la agilización de las homologaciones de títulos de profesionales extranjeros residentes en España.

2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La evaluación del SAAD sigue viéndose dificultada por las carencias del sistema de información estadística (SISAAD), que atañen a aspectos tan esenciales como sus recursos personales y materiales, intensidad de las prestaciones, gasto y financiación o los parámetros más básicos para la medición de la eficiencia, calidad o satisfacción de los usuarios. Parte de estas carencias se han puesto de manifiesto durante el transcurso de la epidemia, resultando hasta el momento infructuosa la tarea de intentar compilar información fiable y homogénea sobre su impacto en la población usuaria y entre las personas trabajadoras en el ámbito de los cuidados en los centros de día, las residencias y los propios domicilios de la población en situación de dependencia.

En 2019, 1,3 millones de personas se encontraban en situación de dependencia, lo que significa que un 3 por 100 de la población en España había solicitado ayuda al SAAD, habiendo sido baremada y reconocida la situación de merma pero, en la práctica, la atención del sistema alcanza a 1,1 millones de personas, lo que supone el 81 por 100 del total de personas valoradas como dependientes por el SAAD.

Situación del SAAD en 2019: listas de espera y predominio de las prestaciones económicas

Después de varios años de descensos consecutivos, el volumen de la lista de espera se incrementó en un 8 por 100 (casi 20.000 personas más) en 2019, lo que significa que casi un 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida no recibe atención. Además, como es previsible que 8 de cada 10 solicitantes en espera acaben obteniendo una valoración positiva, de los 159.000 que aguardan su dictamen, cabe estimar que 127.000 sean en realidad personas en situación de dependencia que no reciben ninguna atención y que ni siquiera son aún considerados como tales. Por tanto, si se suma este último número al de «dependientes» con grado y sin atención, se obtiene un saldo de 397.000 personas en situación de dependencia sin recibir ningún tipo de atención del sistema público.

Las características de la cobertura del sistema se manifiestan a través de las prestaciones asignadas y su distinta tipología. Desde sus comienzos, la asignación de prestaciones ha mostrado un predominio de las de índole económica, en contra del carácter excepcional que les atribuía la LAPAD, si bien desde 2016 cabe destacar el incremento 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.

El derecho de las personas en situación de dependencia a una atención de calidad de carácter integral se veía debilitado en nuestro país en 2019 por la ausencia de coordinación sociosanitaria; la insuficiencia de protocolos de coordinación y derivación entre ambos sistemas, así como su escasa flexibilidad, cuando existen.

Recuperación del convenio especial de la seguridad para cuidadores, principal medida de apoyo

La aprobación del Real Decreto-ley 6/2019 supuso la recuperación 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, que había sido suprimido por el Real Decreto-ley 20/2012. Desde la entrada en vigor de esta nueva medida la afiliación en alta de cuidadores no profesionales comenzó a aumentar a partir del mes de abril, pasando de 7.304 personas a finales de marzo de 2019 a 56.546 a finales de enero de 2020, cifras muy alejadas de los máximos alcanzados en 2011.

Pese a que la LAPAD prioriza el objetivo de la permanencia en el entorno, en coincidencia con las preferencias de la gran mayoría de la población, la atención residencial es una solución a menudo inevitable por las circunstancias personales de las personas dependientes, especialmente las de mayor edad, así como la insuficiencia de recursos vinculados a la atención a domicilio. Aunque ha ido reduciendo su peso relativo en el conjunto de las prestaciones concedidas, en paralelo a la entrada en el sistema de beneficiarios con dependencia moderada, esta prestación seguía teniendo un peso considerable dentro del conjunto de las prestaciones reconocidas por el SAAD (12 por 100), alcanzando a un total de 170.800 personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2019. La dramática incidencia del virus SARS-COV-2 entre la población usuaria de centros para la tercera edad, especialmente en régimen residencial, ha marcado un punto de inflexión en el modelo español de atención a la dependencia. Todavía es pronto para valorar exactamente la magnitud y las causas del particular impacto de la pandemia en una de las vertientes del sistema español de protección social que, transcurridos apenas trece años desde su creación, se enfrentaba ya en el año anterior a la pandemia a numerosos desafíos para dar plena satisfacción al derecho subjetivo a este tipo de atención.

Durante los primeros meses de 2020 se adoptaron distintas medidas con carácter de urgencia para hacer frente al impacto de la epidemia en el sistema, entre las que cabe destacar el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares ante la especial afectación de algunos de ellos ya desde los comienzos de la propagación del virus, así como la aprobación de medidas de refuerzo de la atención, en especial ante la grave situación de falta de personal provocada por los contagios.

Buena parte de las actividades del primer nivel de atención de los Servicios Sociales hasta ahora venían protagonizadas por la gestión de las rentas mínimas de las comunidades autónomas. El volumen de perceptores de Rentas Mínimas de Inserción había ido descendiendo en los últimos años, contándose 679.000 hogares y un gasto ejecutado de 1.519 millones en 2018. La recién creada prestación

Nuevos retos para los Servicios Sociales

de ingreso mínimo vital (IMV) se articula sobre la base de la complementariedad con las RMI de las comunidades autónomas y con otras prestaciones hasta alcanzar el límite de la renta garantizada, lo que necesariamente implicará una nueva dinámica de colaboración entre la Seguridad Social y las estructuras de Servicios Sociales de las comunidades autónomas.

Los efectos más inmediatos del COVID-19 en el ámbito de los servicios sociales no se han trasladado todavía a las estadísticas oficiales, si bien las ONG confirman que los más afectados han sido los hogares que ya con anterioridad se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social. Según la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), en comparación con la atención prestada en lo más álgido de la anterior crisis (en torno a 1,7 millones de personas atendidas), la demanda de alimentos ha aumentado un 30 por 100 en los primeros meses de la crisis sanitaria. El confinamiento ha agravado, además, no solo los problemas económicos de las familias sino también otros que entran en el ámbito de actuación de los Servicios Sociales, como los conflictos familiares, la violencia de género o el acoso, así como la situación de las personas solicitantes de protección internacional.

Prevenir la propagación, salvar vidas y, al mismo tiempo, evitar el surgimiento de situaciones de pobreza estructural que implicarían costes irreparables para la sociedad, son los fundamentales retos a los que la protección social y las políticas sociales están llamadas necesariamente a contribuir en el nuevo escenario. Garantizar la resiliencia del sistema de bienestar y su propia sostenibilidad económica son también imperativos de supervivencia del Estado social, tal y como se conocía hasta ahora, que requerirán capacidad de innovación y consensos con altura de miras a todos los niveles.

CAPÍTULO I

PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

La pandemia del COVID-19 representa una perturbación sin precedentes. El *shock* macroeconómico inducido por esta crisis sanitaria mundial se ha trasladado rápidamente a la economía, afectando a las actividades productivas, a la demanda de consumo privado o a la inversión, ha traído consecuencias negativas sobre los mercados de trabajo, y ha subrayado el papel del Estado a la hora de amortiguar el impacto tanto sobre la actividad productiva como sobre el bienestar de los ciudadanos.

En el momento de irrupción de este *shock*, las perspectivas económicas mundiales resultaban algo más optimistas, tras haber dejado atrás 2019, un año marcado por las incertidumbres asociadas a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China, al desenlace del *brexit*, al malestar social en América Latina o a las tensiones geopolíticas en Oriente Medio, y sobre la que planeaban grandes retos globales, como la transformación digital, la transición energética, la lucha contra el cambio climático o la promoción del desarrollo sostenible, desafíos que se configuran como ejes transformadores de las economías y las relaciones geopolíticas.

Pero la crisis provocada por la pandemia ha cambiado súbitamente todo el panorama económico. Esta perturbación ha puesto fin de manera abrupta al moderado crecimiento que venían registrando la mayor parte de las economías desarrolladas. No obstante, el frenazo económico no se ha producido de manera sincronizada. Los primeros datos sobre la evolución del PIB en el primer trimestre de 2020 así lo atestiguan, siendo la caída superior en los países a los que la pandemia llegó antes¹.

A pesar de ser un *shock* global, su impacto ha sido asimétrico tanto sectorial como geográficamente. Por el lado de la oferta, la crisis afectó rápidamente a la producción a través de las distorsiones originadas en las cadenas de valor globales. El primer golpe lo sufrió la industria, que contrajo su producción, sus pedidos y sus exportaciones; además, los proveedores se enfrentaban a problemas relacionados con la provisión de suministros y de transporte.

1. El PIB de China, primera economía afectada por la pandemia, descendió un 6,8 por 100 en el primer trimestre de 2020, en términos intertrimestrales. En Europa, el producto de Francia, España e Italia cayó un 5,8 por 100, un 5,2 por 100 y un 4,7 por 100, respectivamente, siendo la mayor caída de sus respectivas series históricas. El PIB estadounidense retrocedió un 1,2 por 100 en el primer trimestre, ya que la pandemia llegaría más tarde y mostraría su mayor virulencia a partir de abril.

Pero el principal impacto económico ha procedido de la puesta en marcha de medidas de contención de la expansión del virus a través del confinamiento y la hibernación de la actividad. En los países donde las medidas han sido más estrictas, la capacidad productiva ha sufrido una fuerte caída. La ruptura de las cadenas de suministros y la menor disponibilidad de trabajadores —por las limitaciones a su movilidad debidas al confinamiento o por el efecto de la propia enfermedad— ha generado tensiones en la actividad productiva. Las actividades que más se han hundido pertenecen al sector servicios. Algunas se han visto directamente afectadas por la restricción de movilidad, la caída de la demanda internacional o el cierre de fronteras, como el sector de viajes y turismo y actividades complementarias; otras, las que requieren un mayor acercamiento entre las personas, actividades de proximidad, se enfrentan a dificultades para su prestación a causa del confinamiento y de las medidas de distanciamiento físico.

Además, algunos sectores podrán recuperar parte de las ventas no realizadas una vez se recobre la normalidad, pero otros habrán perdido una porción importante de su facturación, como la hostelería y la restauración, las actividades artísticas y culturales o los servicios de formación y educación, entre otras. Solamente las actividades consideradas esenciales han podido mantener su producción sin interrupciones, aunque no por ello sin dificultades.

La especialización productiva, la diferente incidencia de la propia enfermedad y el distinto grado de confinamiento explican el dispar impacto geográfico de la crisis por países, regiones o, incluso, localidades. El ritmo de recuperación económica no será homogéneo ni sincronizado, pero en un marco de economías abiertas e interrelacionadas, la vuelta a la normalidad dependerá del desempeño del conjunto de las economías.

Por el lado de la demanda, la crisis ha provocado una fuerte reducción del consumo de los hogares derivado de la imposibilidad para desplazarse, de la pérdida de ingresos o renta por el parón de la actividad y de la creciente incertidumbre sobre su situación laboral en el corto y medio plazo. La inversión también se ha resentido por la caída del consumo privado, por la debilidad de la demanda externa y por el impacto de la crisis sobre las expectativas empresariales. En efecto, el contagio global de esta perturbación ha afectado a la demanda de exportaciones, sobre todo a las relacionadas con el turismo, previéndose un impacto notable de la pandemia sobre el comercio mundial.

Resulta evidente que la naturaleza de esta crisis global es muy distinta a la de 2008 cuyas raíces fueron fundamentalmente financieras y cuyas consecuencias económicas negativas persisten en algunos ámbitos. De ahí que el traslado del *shock* actual a los sistemas financieros haya sido uno de los primeros temores, de manera que los bancos centrales han actuado con rapidez para asegurar la disponibilidad de liquidez. Además, las autoridades financieras vigilan la resiliencia de los sistemas financieros, así como los riesgos de liquidez y de morosidad que esta crisis podría desencadenar, para evitar añadir una perturbación financiera al *shock* real actual.

A nivel mundial, el impacto sanitario y económico del COVID-19 ha requerido, y lo sigue haciendo, la puesta en marcha de medidas drásticas. Prácticamente todos los países afectados han implementado medidas extraordinarias de política monetaria y fiscal. Tras reforzar la actuación sanitaria, en la mayor parte de las economías, las primeras medidas han tratado de evitar el impacto de la pandemia sobre el empleo y la actividad empresarial, buscando garantizar que los trabajadores permanecieran vinculados a sus empleos y no transitaran a una situación de desempleo que posteriormente dificultaría su vuelta al mercado de trabajo.

Sin embargo, el logro de este objetivo ha sido difícil, muchas empresas han cesado en su actividad, sobre todo las de menor dimensión, y el impacto negativo en el mercado de trabajo ha resultado inevitable en la mayor parte de los países. La repercusión de esta situación sobre el bienestar de los hogares ha dependido de la capacidad de los sistemas sanitarios, en primer lugar, así como de la existencia previa de sistemas adecuados de protección social, no siempre presentes en algunas economías, y/o de la rápida puesta en marcha de actuaciones para evitar un colapso social.

En el ámbito comunitario, se decidió la suspensión del marco de reglas fiscales europeas hasta 2022, ante la necesidad de dar una respuesta fundamentalmente presupuestaria a la crisis, y el Banco Central Europeo (BCE) aprobó un Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia para tratar de evitar tensiones financieras en los mercados de deuda de los Estados miembros más afectados. La Comisión ha articulado también medidas financieras de apoyo ante la grave situación. Sin embargo, los debates en el seno del Consejo sobre la mutualización de los costes de la pandemia o sobre una actuación conjunta en la fase de recuperación han puesto de manifiesto, las contradicciones entre las instituciones europeas, y las dificultades a las que se enfrentan cuando las decisiones requieren acuerdos intergubernamentales, como ha venido apuntando el CES en numerosas ocasiones. De hecho, al cierre de esta Memoria, estaba pendiente de discusión en el seno del Consejo Europeo el plan de recuperación propuesto por la Comisión a finales de mayo, su alcance y forma de financiarlo.

En España, la irrupción de la pandemia del COVID-19 ha tenido lugar tras un ejercicio en el que la economía española, pese a encontrarse en fase de desaceleración, había vuelto a crecer por encima de sus socios comunitarios, un 2 por 100, apoyada tanto en el empuje de la demanda interna como de la externa, pero sobre la que persistían importantes desequilibrios macroeconómicos, como un alto nivel de desempleo y unos elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada. Además, por primera vez desde 2012, el déficit de las Administraciones públicas volvía a crecer, aunque por debajo del límite del 3 por 100 fijado en el Pacto de Estabilidad.

Las autoridades españolas han ido aprobando medidas a lo largo de las semanas según se iba agravando la crisis y se empezaban a observar situaciones insostenibles

en la sanidad, en las empresas y en los hogares. Avaless, exenciones a las cotizaciones sociales, aplazamiento de tributos, transferencias a los colectivos más vulnerables y, por supuesto, aumentos directos de consumo público para reforzar el sistema sanitario son algunos ejemplos de esas medidas excepcionales que a corto plazo han tratado de solventar o, más bien, de amortiguar el impacto de una situación inédita. Se ha puesto, además, de manifiesto la importancia del diálogo social en la búsqueda de soluciones de consenso para ayudar a los trabajadores, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a hacer frente a la crisis.

Sin perder de vista que la Memoria se refiere al ejercicio 2019, la gravedad de los acontecimientos ha exigido otorgar un carácter diferente al análisis anual del panorama económico que realiza este Consejo y que se presenta en este capítulo. El balance económico de 2019, que aquí se recoge, permite conocer la situación de partida de la economía en el momento de sufrir este *shock* y podría considerarse una referencia para, en un futuro, realizar una valoración del impacto de la crisis en todos los ámbitos de la actividad económica.

En el momento de elaboración de la presente Memoria, resulta prematuro valorar los cambios que esta crisis va a provocar en los equilibrios geoestratégicos, en el comercio internacional, en las perspectivas económicas y prioridades de la Unión Europea y, sobre todo, en los que se produzcan en la economía española. Más allá de las cautelosas previsiones de los organismos internacionales o del propio Gobierno, poco se puede decir de cuán profundo será el deterioro del PIB o del empleo ni de cómo de vigoroso será el proceso de recuperación económica posterior.

La incertidumbre sobre la duración y el impacto de esta perturbación en España es máxima. Además, el ritmo de recuperación dependerá de aspectos como la duración del confinamiento y de su gradual levantamiento posterior, de las medidas de distanciamiento, del nivel de desempleo alcanzado, del grado de supervivencia empresarial, de la recuperación de la confianza de los consumidores e inversores, de la recuperación de los socios comerciales, del desarrollo de una vacuna y la posibilidad de rebrote o de las propias decisiones de política económica que se tomen.

Además, determinadas características de la economía española, como el elevado peso de las actividades turísticas en el PIB, la ocupación y la balanza de pagos; la alta tasa de temporalidad del empleo y el predominio de pymes en el tejido productivo, intensificarán previsiblemente las consecuencias negativas para España, al tiempo que podrían retrasar la recuperación de la actividad.

De cara a esa recuperación, las actuaciones deberán operar en dos frentes. Por un lado, a corto y medio plazo, con planes específicos para los sectores más afectados y especialmente perjudicados por los efectos del COVID-19 en sus niveles de producción, empleo y capacidad exportadora. Por otro lado, con una perspectiva de medio y largo plazo, resultará pertinente diseñar una estrategia de recuperación a partir de programas alineados, fundamentalmente, con la sostenibilidad medioambiental, el fomento

de la innovación y de la digitalización, como principales condicionantes del crecimiento a largo plazo de la economía española.

La estrategia de salida de la crisis debe contar, en todo caso, con medidas de política económica proporcionadas pero a la vez ambiciosas, necesitando en algunos ámbitos intervenciones puntuales y quirúrgicas, medidas que deben conjugar la necesidad de ser ágiles, con la de ser precisas y estar coordinadas a todos los niveles. Su financiación impactará negativamente sobre las finanzas públicas, por lo que, una vez superada la situación de emergencia, deberá enmarcarse en una senda que le otorgue suficiente credibilidad financiera en el medio y largo plazo. Su puesta en marcha requerirá contar con un amplio consenso político, resultando imprescindible, tanto el diálogo social como la participación activa de los agentes económicos y sociales.

1. Contexto internacional

A lo largo de 2019, la economía mundial experimentó una desaceleración motivada tanto por el enfriamiento del comercio internacional, como por el deterioro de la actividad en algunos de los países emergentes más relevantes. Tal circunstancia vino a su vez determinada por el nuevo escenario global que ha empezado a forjarse en los últimos años, en base al cual el marco multilateral de normas económicas y comerciales pactadas, transparentes y estables está perdiendo relevancia en favor de un unilateralismo caracterizado por un mayor número de aranceles y sanciones y la ruptura de acuerdos internacionales, poniendo de manifiesto la cada vez menor efectividad de las instituciones multilaterales que actualmente rigen la gobernanza mundial.

Entre los acontecimientos que marcaron dicha tendencia estructural, destacan el agravamiento de la guerra comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China así como la suspensión del mecanismo de apelación del órgano de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), principal herramienta de uno de los organismos clave en dicha gobernanza. Ambos sucesos confirman tanto el deterioro del mencionado sistema institucional internacional, como el preludio de una creciente rivalidad chino-estadounidense por convertirse en la fuerza hegemónica del siglo XXI. A tal circunstancia se sumaron otras tensiones geopolíticas en diversas áreas del mundo, como la respuesta de Irán al endurecimiento de las sanciones estadounidenses, las enconadas negociaciones del *brexit*, o las intensas protestas ciudadanas en Latinoamérica, Argelia o Hong Kong.

Asimismo, la utilidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la cooperación internacional en materia sanitaria está siendo puesta a prueba desde comienzos de 2020 por la pandemia de COVID-19, iniciada en China pero rápidamente expandida al resto del mundo. La irrupción del COVID-19 incide en la necesidad de que el insuficiente multilateralismo y papel de las principales instituciones internacionales, en el contexto de la globalización, en los ámbitos sanitario, medioambiental, comercial, tecnológico o migratorio sea reforzado para gestionar de forma conjunta algunos de

los más importantes desafíos globales a largo plazo, tales como la irrupción de nuevas pandemias, el cambio climático, la revolución digital, la transición demográfica, o el incremento de la desigualdad. Un primer paso en esta línea ha sido la suspensión temporal por parte del G-20 de la deuda de los países más pobres afectados por la pandemia.

1.1. MARCO ECONÓMICO Y GEOPOLÍTICO

Con respecto al marco económico y geopolítico mundial, en 2019 prosiguió la deriva unilateralista de los años anteriores marcada por acontecimientos tales como el voto favorable al *brexit* en Reino Unido, la anexión de Crimea llevada a cabo por Rusia, el abandono de acuerdos nucleares y climáticos por parte de Estados Unidos, o la escalada proteccionista iniciada por el país norteamericano contra China y la Unión Europea, en este último caso bajo el auspicio de la sentencia de la OMC en el «Caso Airbus»².

Precisamente la continuidad de la guerra comercial y tecnológica chino-estadounidense y su propagación al resto de las economías mundiales continuó siendo el principal foco de tensión, pero no el único. Así, otros sucesos que incrementaron el nivel de incertidumbre internacional fueron el aumento de las hostilidades entre Estados Unidos e Irán, las difíciles negociaciones entre la Unión Europea y Reino Unido para ejecutar el *brexit*, las intensas protestas ciudadanas en varios países latinoamericanos, o el lento avance en la implementación del Acuerdo de París. No obstante, a pesar de este convulso panorama internacional tampoco deben obviarse ciertos episodios que ayudaron a rebajar tensiones regionales, como la visita del presidente estadounidense Donald Trump a Corea del Norte, o el acercamiento entre Rusia y Ucrania para resolver el conflicto en el que se hallan inmersos desde hace ya seis años.

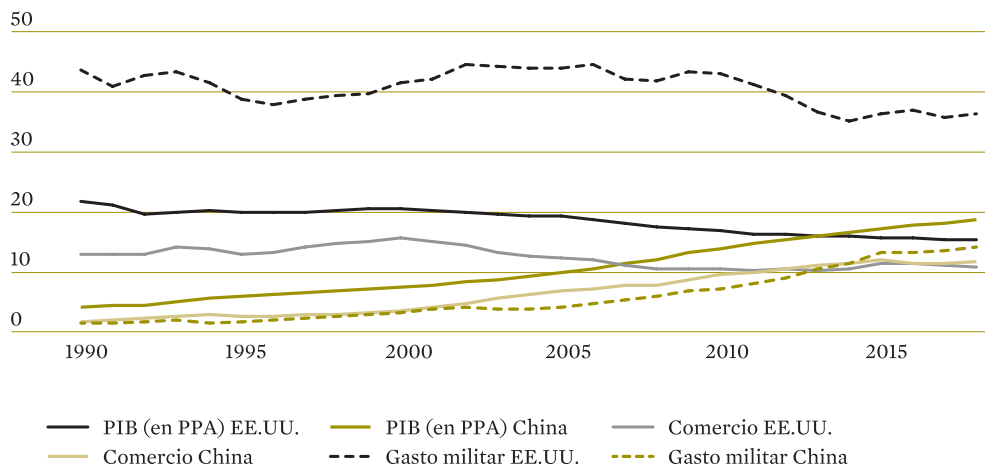
Durante la mayor parte de 2019 se intensificaron las medidas comerciales tomadas por la Administración Trump contra China (principal pero no único destinatario de

unos incrementos arancelarios que también han afectado a la Unión Europea), decisiones que si bien a corto plazo tienen por objeto reducir el elevado déficit bilateral estadounidense y proteger su industria doméstica, a largo plazo se enmarcan en una lucha soterrada para evitar que el país asiático pueda amenazar su hegemonía mundial a lo largo del presente siglo. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos estadounidenses por mantener su posición dominante, cabe la posibilidad de que la dinámica ascendente china (gráfico I-1) unida al actual debilitamiento del entramado de reglas multilaterales acabe generando un progresivo desacoplamiento

Rivalidad creciente entre Estados Unidos y China

2. Para un análisis detallado sobre la guerra comercial entre Estados Unidos, China y la Unión Europea véase el apartado 1.2 de este capítulo.

GRÁFICO I-1. PESO DEL PIB EN PARIDAD DE PODER ADQUISITIVO, COMERCIO DE MERCANCÍAS Y GASTO MILITAR DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA, 1990-2018
(Porcentaje sobre el total mundial)



Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI).

económico y tecnológico entre ambos países, y por extensión, un nuevo orden internacional multipolar que alteraría el proceso globalizador de las últimas décadas³.

Asimismo, a nivel interno se produjeron en ambos países otros acontecimientos igualmente destacables. Mientras en Estados Unidos Donald Trump fue sometido a un proceso de *impeachment* del que finalmente fue absuelto por el Senado⁴; en el 70.º aniversario de la instauración de la República Popular, China tuvo que hacer frente a las intensas protestas antigubernamentales en Hong Kong motivadas por el temor al debilitamiento del principio «un país, dos sistemas»⁵.

Igualmente, a comienzos de 2020 el país asiático tuvo que gestionar el inicio de la enfermedad del COVID-19, la cual acabó convirtiéndose en pandemia mundial ocasionando un profundo impacto social y económico a escala global (recuadro I-1).

Inicio de la pandemia de COVID-19

3. La teoría de «La Trampa de Tucídides» formulada por el politólogo estadounidense Graham Allison en 2017, alerta del riesgo de que ante la amenaza de la potencia emergente de desplazar a la potencia dominante, la tensión estructural creciente acabe desembocando en un enfrentamiento militar.
4. El motivo del *impeachment* (tercero en la historia del país) fue el supuesto uso que el presidente estadounidense hizo de su cargo en favor de sus intereses políticos personales, presionando al gobierno de Ucrania para que investigara al hijo de Joe Biden, finalmente nombrado candidato por el Partido Demócrata a las elecciones presidenciales de 2020.
5. El principio «un país, dos sistemas» acordado con Reino Unido en el traspaso de la soberanía de Hong Kong en 1997 (y con Portugal en el traspaso de Macao en 1999) garantizaba durante 50 años la vigencia de libertades civiles y económicas no existentes en la China continental.

RECUADRO I-1. ORIGEN Y EXPANSIÓN DE LA PANDEMIA DE COVID-19

La enfermedad del COVID-19 surgió a finales de diciembre en Wuhan, capital de la provincia china de Hubei, siendo notificada por las autoridades el 31 de diciembre. A pesar del aislamiento de la ciudad el 22 de enero, la rápida expansión de la enfermedad al resto de China y el salto a otros países provocó que el 31 de enero la OMS declarara la emergencia sanitaria internacional. Durante el mes de febrero surgieron importantes brotes en Corea del Sur, Japón, Irán e Italia; mientras que en marzo, a la vez que en Asia se empezaron a controlar el número de contagios, la enfermedad se intensificó en Europa y América motivando la declaración oficial de pandemia. A comienzos de mayo los fallecidos por el coronavirus, que se manifiesta de manera especialmente agresiva en la población mayor de 70 años por medio de insuficiencia respiratoria aguda y neumonía, ya ascendían a 250.000. A dicha fecha, los países con mayor número de muertes son Estados Unidos, Italia, Reino Unido, España y Francia, todos ellos por encima de 25.000; mientras que en términos relativos destaca Bélgica con 680 fallecimientos por millón de habitantes¹.

El sucesivo colapso de los sistemas sanitarios más afectados ha inducido a la mayoría de los países a adoptar cierres de fronteras y medidas de confinamiento ocasionando profundas disrupciones sociales y económicas² a la mayor parte de la población mundial. Al cierre de esta Memoria no puede concretarse el alcance total de esta pandemia, la mayor desde la denominada «gripe española» de 1918, siendo inciertos sus efectos en el actual marco económico y geopolítico. Por un lado, podría incentivar el multilateralismo para afrontar de manera conjunta amenazas globales como esta, aunque por otra parte podría fomentar el establecimiento de barreras al flujo de personas y mercancías e incluso reforzar a los movimientos populistas.

1. Datos obtenidos del *Johns Hopkins Coronavirus Resource Center* el 4 de mayo de 2020.

2. Para un análisis detallado de los efectos económicos a nivel mundial del COVID-19 véase, el apartado 1.2 de este capítulo.

*Irán emerge como nuevo
foco de inestabilidad
global*

Desde la retirada estadounidense del Acuerdo Nuclear con Irán⁶ que supuso la reanudación de sanciones en 2018, las medidas comerciales y militares de la Administración Trump, entre las que destaca la muerte del general Qasem Soleimani en enero de 2020, se endurecieron abocando al régimen de Teherán a profundas tensiones económicas y sociales. A pesar del compromiso del resto de firmantes de mantener el pacto en vigor, el aumento iraní de su capacidad de enriquecimiento de uranio por encima de los límites

6. En julio de 2015 Estados Unidos, Rusia, China, Reino Unido, Francia y Alemania firmaron con Irán el Plan de Acción Integral Conjunto para reorientar el programa nuclear iraní hacia fines civiles a cambio del levantamiento de sanciones previamente adoptadas por esos seis países, la Unión Europea, y Naciones Unidas.

fijados en el acuerdo amenaza con la ruptura del mismo, lo que implicaría la reimposición de sanciones por parte de la ONU.

En cuanto a la vecina Siria, tras el repliegue de tropas estadounidenses una vez derrotado territorialmente el Daesh, Turquía invadió en octubre el noreste del país con la intención de sellar la frontera al trasiego de combatientes y refugiados kurdos, forzando el desplazamiento de los habitantes de la zona. A este respecto, cabe subrayar que dada la pertenencia de Turquía a la OTAN, dicha acción ha incrementado la tensión dentro de una organización cuya cohesión interna se ha deteriorado en los últimos años a raíz de la exigencia de Estados Unidos a sus aliados de incrementar el gasto militar. Al otro lado del continente asiático, el principal acontecimiento geopolítico fue el encuentro celebrado en junio entre Donald Trump y Kim Jong-un, en el que por vez primera un presidente estadounidense en el cargo pisó Corea del Norte. Esta reunión y la celebrada en febrero en Vietnam parecían indicar cierta relajación en el enfrentamiento entre ambos países, si bien en enero de 2020 el régimen de Pyongyang anunció que, ante la falta de propuestas de Estados Unidos, ponía fin a la moratoria nuclear autoimpuesta en 2018. La inestabilidad regional inherente a este suceso se acrecienta ante el deterioro de las relaciones entre dos aliados tradicionales como son Japón y Corea del Sur, motivado por la sentencia del Tribunal Supremo surcoreano favorable al pago de indemnizaciones por parte de empresas japonesas a víctimas de trabajos forzados durante la época colonial.

A lo largo de 2019 continuaron las negociaciones entre la Unión Europea y Reino Unido para la implementación definitiva del *brexit*⁷, en las que la negativa del parlamento británico a aceptar la salvaguarda irlandesa⁸ acabó provocando en junio la dimisión de Theresa May como primera ministra. Así, la salida inicialmente prevista para el 29 de marzo se pospuso hasta en tres ocasiones quedando fijada el 31 de enero de 2020, fecha en la que finalmente pudo implementarse apoyada por la mayoría absoluta obtenida por Boris Johnson en las elecciones celebradas en diciembre.

*La Unión Europea ante
la recta final del brexit...*

No obstante, durante el periodo transitorio que finaliza el 31 de diciembre de 2020, la Unión Europea y Reino Unido deberán seguir negociando los términos de la nueva relación entre ambas partes, especialmente en materia comercial pero también en otras también relevantes como defensa o investigación.

Al margen de las negociaciones del *brexit*, la actualidad continental vino marcada por las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en mayo, en las cuales los partidos

*... con una nueva
Comisión al frente*

7. Para un análisis más detallado sobre el *brexit* véase el apartado 2.2 de este capítulo.

8. Para evitar la reinstauración de una frontera física en la isla de Irlanda, la salvaguarda irlandesa obliga al Reino Unido a permanecer de manera indefinida en la Unión Aduanera en caso de no alcanzarse un acuerdo comercial con la Unión Europea una vez finalizado el periodo transitorio.

proeuropeos obtuvieron una mayoría que les permite mantener el control de los organismos comunitarios durante el quinquenio 2019-2024. En esta línea, la alemana Ursula Von der Leyen fue designada presidenta de la nueva Comisión Europea, en cuya agenda destaca la importancia concedida al cambio climático, la transformación digital, el modo de vida europeo y la transición demográfica⁹. En cuanto a los Estados miembros, mientras el intervencionismo gubernamental de Polonia y Hungría continuó colisionando con las instituciones europeas, las relaciones entre estas e Italia experimentaron una mejora tras el cambio de gobierno acaecido en septiembre que supuso la salida del vicepresidente Matteo Salvini.

Más allá de las fronteras comunitarias, cabe destacar el acuerdo alcanzado en enero entre Grecia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia para el cambio de la denominación oficial del segundo a «República de Macedonia del Norte», acabando con una larga disputa histórica entre ambos; así como la victoria electoral de Volodimir Zelenski en Ucrania, candidato sin experiencia política previa que en diciembre se reunió con Vladimir Putin para acercar posturas acerca del conflicto existente desde 2014 en la región ucraniana del Donbás.

En Latinoamérica el año estuvo marcado por las protestas ciudadanas que, en un contexto de creciente desigualdad y desafección política, irrumpieron por motivos tanto económicos como institucionales en Ecuador, Chile, Colombia, Perú y Bolivia. Asimismo, en 2019 también hubo cambio de gobierno en dos de las tres principales potencias regionales: mientras en enero el candidato ruperista Jair Bolsonaro tomó posesión como presidente de Brasil, en diciembre lo hizo en Argentina el peronista Alberto Fernández.

Por otra parte, México ha tenido que gestionar las oleadas migratorias procedentes de Nicaragua, Guatemala, Honduras, El Salvador rumbo a Estados Unidos; y el deterioro socioeconómico de los últimos años en Venezuela se vio agravado por una inédita bicefalia institucional. Así, aunque a comienzos de año el presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó fue reconocido como presidente interino por la oposición y la mayor parte de la comunidad internacional, el presidente Nicolás Maduro ha conseguido mantener hasta la actualidad el control efectivo del país.

En el Magreb, el foco de atención por sus repercusiones en los ámbitos migratorio, de seguridad y energético estuvo en Argelia y Libia. En la primera, las pacíficas pero intensas movilizaciones sociales obligaron a posponer hasta en dos ocasiones unas elecciones a las que finalmente Abdelaziz Buteflika renunció a presentarse para un quinto mandato; si bien, dado que las estructuras del régimen apenas se modificaron, las protestas de una población especialmente joven en favor de

*Protestas generalizadas
en Latinoamérica*

*Incertidumbre y malestar
en el Magreb*

9. Para un análisis más detallado sobre la nueva Comisión Europea véase el apartado 2.2 de este capítulo.

reformas democráticas y sociales no cesaron. Por su parte, el conflicto civil iniciado en Libia tras la caída de Muamar el Gadafi en 2011 se recrudeció, alimentado por una mayor intervención de potencias extranjeras atraídas por el interés estratégico del país.

Con respecto al África subsahariana cabe reseñar que, mientras el presidente sudanés Omar Al Bashir fue derrocado en abril por un golpe militar, el primer ministro etíope Abiy Ahmed recibió el Premio Nobel de la Paz por el acuerdo alcanzado entre su país y Eritrea para poner fin a las disputas que les enfrentaban desde hacía 20 años. Finalmente, no debe obviarse que el terrorismo yihadista presente en la franja del Sahel desde comienzos de la década se incrementó especialmente en el área fronteriza de Mali, Níger y Burkina Faso, donde provocó alrededor de 2.500 muertes en la primera mitad del año.

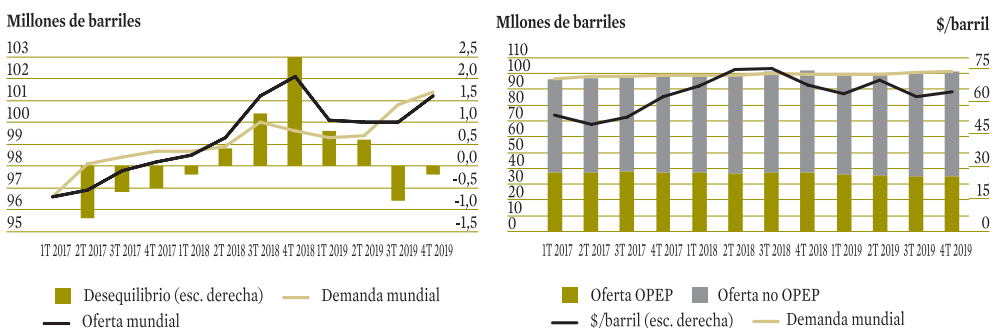
Tras un 2018 en el que el barril de Brent se situó de media por encima de los 70 dólares, la desaceleración económica mundial empujó el precio a la baja a pesar de los esfuerzos de la OPEP y Rusia en mantenerlo mediante una reducción en la producción de 1,2 millones de barriles diarios (gráfico I-2). Tal circunstancia corrobora que la consolidación de Estados Unidos como uno de los tres principales productores mediante la técnica de fracturación hidráulica, que le ha convertido después de cuatro décadas en exportador neto de petróleo, ha disminuido el margen del cártel petrolero (del que salió Ecuador a comienzos de este año) para influir en el nivel de precios.

No obstante, determinados *shocks* de oferta sí provocaron incrementos significativos aunque limitados en el tiempo del precio del barril. Entre estos caben destacar el final de la exención temporal de Estados Unidos a las sanciones sobre ciertos países por la compra de petróleo iraní, la sucesión de sabotajes a petroleros en el estrecho de Ormuz (por donde discurre alrededor de un tercio del crudo mundial comercializado por vía marítima), el ya mencionado recrudecimiento del conflicto en Libia, y el ataque en

Estabilización del precio del petróleo durante 2019 y perspectivas

GRÁFICO I-2. DEMANDA, OFERTA Y PRECIO EN EL MERCADO DE PETRÓLEO, 2017-2019

(Millones de barriles/día y dólares/barril)



Fuente: Agencia Internacional de la Energía, Boletín Mensual, enero de 2020; Banco de España, Indicadores económicos.

septiembre contra las instalaciones de Aramco¹⁰ en Abqaiq y Khurain, las cuales procesan más del 80 por 100 de la producción saudí.

En paralelo a la evolución en el precio de los hidrocarburos, a lo largo de 2019 los precios de las materias primas no energéticas experimentaron una caída incluso mayor. De manera que mientras el precio de los metales bajó un 9 por 100, en el caso de los alimentos y los productos agrícolas no alimenticios el descenso alcanzó el 11,5 y 15 por 100 respectivamente¹¹.

De cara a 2020, año que vendrá marcado por el profundo impacto del COVID-19 en la economía mundial, se espera que los mercados de materias primas se comporten de manera mucho más volátil. De hecho, por primera vez en la historia, el precio del petróleo llegó a ser negativo el 10 de abril de 2020¹². Aunque esta situación tan anómala respondió, entre otras cosas, al funcionamiento especial del mercado de futuros del petróleo, pone de manifiesto las dificultades que atraviesa el mercado de este hidrocarburo debido al exceso de producción y al desplome de la demanda como resultado de la pandemia, si bien en las semanas posteriores pareció conseguir cierto nivel de estabilidad.

En 2019 continuaron los avances para la implementación integral del Acuerdo de París y así poder limitar el aumento de la temperatura media mundial a menos de 2 °C

*Luces y sombras en la
lucha contra el cambio
climático*

sobre los niveles preindustriales. De tal manera, en la 25.^a sesión de la Conferencia de las Partes de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25) celebrada en diciembre en Madrid¹³, 84 países se comprometieron a endurecer sus emisiones de efecto invernadero y la Unión Europea

presentó su Pacto Verde Europeo, cuyo objetivo es alcanzar la neutralidad de emisiones en 2050 mediante un proceso de transición ecológica justa con la participación de todos los actores económicos y sociales¹⁴.

Por el contrario, a pesar de que la Organización Meteorológica Mundial ha confirmado que el quinquenio 2015-2019 ha sido el más caluroso desde que se tienen registros y de que según el Foro Económico Mundial tres de los cinco mayores riesgos globales

10. Con respecto a Aramco, empresa estatal responsable de la explotación petrolífera en Arabia Saudí, cabe subrayar que en diciembre protagonizó la mayor salida a Bolsa de la historia tras colocar en el mercado el 1,5 por 100 de su capital por un montante de 26.000 millones de dólares, convirtiéndose así en la empresa cotizada con mayor valoración por delante de Apple y Microsoft. Los motivos que impulsaron a los dirigentes saudíes a este movimiento fueron el intento de reequilibrar las cuentas públicas, así como profundizar en la diversificación de la economía promulgada en la estrategia nacional Vision 2030.

11. Ello a pesar del brote de peste porcina en China que encareció la carne de cerdo.

12. En el mercado de futuros, el petróleo estadounidense West Texas Intermediate (WTI) para su entrega en mayo se desplomó y llegaron a marcar un precio negativo de -40,32 dólares de Estados Unidos por barril. En este mercado de futuros, frente a los financieros, se exige la entrega física al vencer el contrato.

13. Inicialmente la celebración de la COP25 estaba prevista que tuviera lugar en Brasil, pero el rechazo del nuevo presidente Jair Bolsonaro hizo que la asumiera Chile. No obstante, ante las olas de protestas ya mencionadas en este epígrafe, el país sudamericano también acabó renunciando a la organización (aunque manteniendo la presidencia de la cumbre) en favor de Madrid.

14. Para un análisis más detallado sobre el Pacto Verde Europeo véase el apartado 2.1.2 de este capítulo.

están relacionados con el cambio climático¹⁵, algunos de los países más contaminantes como Estados Unidos, China, India o Rusia no quisieron asumir controles más severos. Igualmente, tampoco pudo avanzarse en el desarrollo del artículo 6 del Acuerdo de París referente al mercado de intercambio de derechos de emisiones de dióxido de carbono.

1.2. ECONOMÍA Y COMERCIO MUNDIAL

En 2019 la actividad económica mundial se expandió un 2,9 por 100, lo que supone la menor tasa de crecimiento de la última década (cuadro I-1). Dado que la desaceleración se produjo de manera sincronizada en la mayoría de los países, las economías en desarrollo continuaron convergiendo hacia las economías avanzadas, si bien la brecha de crecimiento de 2 puntos porcentuales entre ambos bloques constituye el tercer diferencial más bajo desde inicios de siglo¹⁶.

Entre los factores que más influyeron en esta ralentización económica global destaca la escalada proteccionista emprendida por Estados Unidos, la cual provocó una profunda atonía comercial y una caída de la inversión manufacturera en bienes de equipo. Igualmente, la fuerte desaceleración del sector del automóvil, el endurecimiento de las regulaciones financieras de China para contener sus elevados niveles de deuda o el comportamiento especialmente negativo de importantes potencias emergentes por causas intrínsecas también lastraron de manera significativa el crecimiento de la actividad mundial. No obstante, cabe incidir en que dicho crecimiento podría haber

CUADRO I-1. PRODUCCIÓN Y COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y SERVICIOS, 2002-2021

(Tasa de variación interanual en volumen)

Conceptos	2002-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020(p)	2021(p)
Producción mundial	4,1	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4	3,9	3,6	2,9	-3,0	5,8
Países avanzados	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,5	2,2	1,7	-6,1	4,5
Países emergentes y en desarrollo	6,5	5,3	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	3,7	-1,0	6,6
Comercio mundial	5,9	3,1	3,6	3,9	2,8	2,3	5,7	3,8	0,9	-11,0	8,4
Importación											
Países avanzados	4,3	1,7	2,6	3,9	4,8	2,6	4,7	3,3	1,5	-11,5	7,5
Países emergentes y en desarrollo	10,2	5,4	5,1	4,3	-0,9	1,8	7,5	5,1	-0,8	-8,2	9,1
Exportación											
Países avanzados	4,7	2,9	3,2	4,0	3,8	1,8	4,7	3,3	1,2	-12,8	7,4
Países emergentes y en desarrollo	8,9	3,5	4,7	3,3	1,4	3,0	7,3	4,1	0,8	-9,6	11,0

(p) Previsión.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2020. Datos comerciales para el periodo 2002-2017 procedentes de la actualización de octubre de 2019.

15. Entre los cinco mayores riesgos durante 2020 tanto en términos de impacto como de probabilidad figuran los eventos climáticos extremos, la pérdida de biodiversidad, y los fallos en la mitigación y adaptación al cambio climático. *The Global Risks Report 2020. 15th Edition*.
16. Las cifras que ofrece el FMI, recogidas en este apartado, no siempre coinciden con las oficiales de cada país, y suelen registrar revisiones de todos los años, en ocasiones de cierto calado.

sido incluso más reducido de no ser por el dinamismo del sector servicios y el mantenimiento de unas políticas monetarias inusualmente expansivas en términos históricos.

De cara a 2020, la irrupción de la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para frenar su propagación han provocado que las previsiones sean muy negativas a nivel global. Así, el FMI apunta una contracción del 3,0 por 100 de la economía mundial, aunque no descarta que la caída pueda ser notablemente superior dada la elevada incertidumbre en cuanto a la evolución de numerosas variables, tanto económicas como sanitarias.

1.2.1. Economía internacional

En 2019, el conjunto de las economías avanzadas creció un 1,7 por 100, lo que supuso una ralentización de cinco décimas porcentuales con respecto a 2018 (cuadro I-2). A pesar de los destacables estímulos monetarios, en líneas generales la inflación en estos países se mantuvo por debajo de su objetivo, a lo que se sumó el limitado crecimiento de la productividad, el progresivo envejecimiento poblacional y la persistente desigualdad.

Tal y como ya sucedió el año anterior, Estados Unidos fue la potencia desarrollada que experimentó un mayor dinamismo en 2019. A este respecto, tanto el récord de 125

Estados Unidos continúa impulsando a las economías desarrolladas

meses de crecimiento ininterrumpido como una tasa de desempleo del 3,7 por 100 (la menor en el último medio siglo) y un incremento de los salarios reales reflejan la resistencia de un ciclo expansivo que, no obstante, dio muestras de agotamiento con una desaceleración de seis décimas porcentuales. A este respecto, la caída de la inversión manufacturera por la incertidumbre comercial se agravó con el debilitamiento de la inversión en el sector de la fracturación hidráulica ante la tendencia decreciente del precio de los hidrocarburos. Asimismo, el impulso generado por la reforma fiscal expansiva de 2017 empezó a desvanecerse dejando tras de sí un déficit del 5,8 por 100 que incrementó la deuda pública por encima del 106,0 por 100 del PIB.

Por primera vez en cinco años la expansión de la Unión Europea cayó por debajo del 2,0 por 100, si bien el desempleo comunitario continuó la senda decreciente ini-

La caída industrial de Alemania frena el crecimiento de la Unión Europea

ciada en 2013 hasta alcanzar el nivel más bajo de este siglo¹⁷. Las causas de esta atonía productiva que el incremento del consumo no pudo revertir fueron principalmente la caída de la demanda externa y el deterioro de la producción automovilística, este último motivado a su vez por la implementación de nuevas normas de emisiones de carbono. Aunque la ralentización fue generalizada, con una desaceleración de casi un

17. Para un análisis más detallado véase el apartado 2.1 de este capítulo.

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2002-2021

(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2002-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p)	2021 (p)
Crecimiento PIB (variación interanual)											
Mundo	4,1	3,5	3,5	3,6	3,5	3,4	3,9	3,6	2,9	-3,0	5,8
Países avanzados	1,7	1,2	1,4	2,1	2,3	1,7	2,5	2,2	1,7	-6,1	4,5
Estados Unidos	1,8	2,2	1,8	2,5	2,9	1,6	2,4	2,9	2,3	-5,9	4,7
Japón	0,6	1,5	2,0	0,4	1,2	0,5	2,2	0,3	0,7	-5,2	3,0
Canadá	2,0	1,8	2,3	2,9	0,7	1,0	3,2	2,0	1,6	-6,2	4,2
Reino Unido	1,5	1,5	2,1	2,6	2,4	1,9	1,9	1,3	1,4	-6,5	4,0
Unión Europea	1,5	-0,7	0,0	1,7	2,5	2,2	2,9	2,3	1,7	-7,1	4,8
Alemania	1,1	0,4	0,4	2,2	1,7	2,2	2,5	1,5	0,6	-7,0	5,2
Francia	1,3	0,3	0,6	1,0	1,1	1,1	2,3	1,7	1,3	-7,2	4,5
Italia	0,2	-3,0	-1,8	0,0	0,8	1,3	1,7	0,8	0,3	-9,1	4,8
España	1,6	-3,0	-1,4	1,4	3,8	3,0	2,9	2,4	2,0	-8,0	4,3
Zona euro	1,1	-0,9	-0,2	1,4	2,1	1,9	2,5	1,9	1,2	-7,5	4,7
Países en desarrollo y emergentes	6,5	5,3	5,1	4,7	4,3	4,6	4,8	4,5	3,7	-1,0	6,6
África del Norte, Oriente Medio y Asia Central	5,6	4,9	3,0	3,1	2,6	5,0	2,3	1,8	1,2	-2,8	4,0
África Subsahariana	5,9	4,7	5,2	5,1	3,2	1,4	3,0	3,3	3,1	-1,6	4,1
Asia emergente	8,6	7,0	6,9	6,8	6,8	6,8	6,7	6,3	5,5	1,0	8,5
China	10,7	7,9	7,8	7,3	6,9	6,8	6,9	6,7	6,1	1,2	9,2
Iberoamérica	3,6	2,9	2,9	1,3	0,3	-0,6	1,3	1,1	0,1	-5,2	3,4
Europa central y oriental	4,8	3,0	3,1	1,9	0,9	1,8	4,0	3,2	2,1	-5,2	4,2
Rusia	4,8	3,7	1,8	0,7	-2,0	0,3	1,8	2,5	1,3	-5,5	3,5
Inflación (variación interanual IPC)											
Países avanzados	2,0	2,0	1,4	1,4	0,3	0,8	1,7	2,0	1,4	0,5	1,5
Estados Unidos	2,4	2,1	1,5	1,6	0,1	1,3	2,1	2,4	1,8	0,6	2,2
Japón	-0,2	-0,1	0,3	2,8	0,8	-0,1	0,5	1,0	0,5	0,2	0,4
Canadá	2,1	1,5	0,9	1,9	1,1	1,4	1,6	2,3	1,9	0,6	1,3
Reino Unido	2,4	2,8	2,6	1,5	0,0	0,7	2,7	2,5	1,8	1,2	1,5
Unión Europea	2,4	2,6	1,4	0,4	0,1	0,2	1,6	1,9	1,4	0,6	1,2
Alemania	1,7	2,1	1,6	0,8	0,7	0,4	1,7	2,0	1,3	0,3	1,2
Francia	1,9	2,2	1,0	0,6	0,1	0,3	1,2	2,1	1,3	0,3	0,7
Italia	2,3	3,3	1,2	0,2	0,1	-0,1	1,3	1,2	0,6	0,2	0,7
España	2,8	2,4	1,4	-0,2	-0,5	-0,2	2,0	1,7	0,7	-0,3	0,7
Zona euro	2,1	2,5	1,3	0,4	0,2	0,2	1,5	1,8	1,2	0,2	1,0
Países en desarrollo y emergentes	6,5	5,8	5,5	4,7	4,7	4,3	4,3	4,8	5,0	4,6	4,5
África del Norte, Oriente Medio y Asia Central	7,7	9,4	8,8	6,6	5,5	5,5	6,7	9,9	8,5	8,4	8,7
África Subsahariana	9,3	9,1	6,5	6,3	6,9	10,7	10,7	8,3	8,4	9,3	7,6
Asia emergente	4,6	4,6	4,6	3,4	2,7	2,8	2,4	2,6	3,2	3,0	2,9
China	2,6	2,6	2,6	2,0	1,4	2,0	1,6	2,1	2,9	3,0	2,6
Iberoamérica	5,6	4,6	4,6	4,9	5,5	5,6	6,0	6,2	7,1	6,2	5,9
Europa central y oriental	10,0	6,2	5,6	6,5	10,5	5,5	5,4	6,1	6,5	5,1	5,0
Rusia	11,2	5,1	6,8	7,8	15,5	7,0	3,7	2,9	4,5	3,1	3,0

CUADRO I-2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS INTERNACIONALES, 2002-2021 (*continuación*)

(Tasa de variación interanual en volumen)

Indicadores	2002-2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (p)	2021 (p)
Paro (tasa paro)											
Países avanzados	6,7	8,0	7,9	7,3	6,7	6,2	5,6	5,1	4,8	8,3	7,2
Estados Unidos	6,5	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,3	3,9	3,7	10,4	9,1
Japón	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	2,8	2,4	2,4	3,0	2,3
Canadá	7,2	7,3	7,1	6,9	6,9	7,0	6,3	5,8	5,7	7,5	7,2
Reino Unido	6,0	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	4,4	4,1	3,8	4,8	4,4
Unión Europea ⁽¹⁾	9,1	10,9	11,4	10,9	10,1	9,1	8,2	7,3	6,8	6,7	6,5
Alemania	8,6	5,4	5,2	5,0	4,6	4,2	3,8	3,4	3,2	3,9	3,5
Francia	8,6	9,8	10,3	10,3	10,4	10,0	9,4	9,0	8,5	10,4	10,4
Italia	7,7	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7	11,3	10,6	10,0	12,7	10,5
España	13,0	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1	20,8	17,5
Zona euro	9,0	11,4	12,0	11,6	10,9	10,0	9,1	8,2	7,6	10,4	8,9

(p) Previsión.

(1) Datos de la Comisión Europea.

Fuente: FMI, *Perspectivas de la Economía Mundial*. Actualización de las proyecciones centrales, abril de 2020.

punto porcentual, impactó especialmente en Alemania, país altamente expuesto a ambas circunstancias tal y como reflejó el descenso de su producción industrial. Por el contrario, el Reino Unido experimentó una ligera mejora en su tasa de crecimiento a pesar de los diversos interrogantes en torno a las condiciones de su salida de la Unión Europea, si bien el dinamismo todavía se mantuvo alejado del experimentado los años anteriores al referéndum del *brexit*.

Tras un 2018 marcado por una sucesión de catástrofes naturales que abocó al país a un aumento de la actividad casi nulo, Japón incrementó el ritmo de su expansión

La demanda interna sostiene el crecimiento de Japón

económica cuatro décimas porcentuales. En ello resultó clave la solidez de la demanda interna, impulsada tanto por el gasto público destinado a la celebración de los Juegos Olímpicos de Tokio como por un consumo privado tan solo erosionado a finales de año con la entrada en

vigor del aumento de su tasa impositiva. Sin embargo, el crecimiento de Japón todavía quedó lejos de la senda trazada por la estrategia gubernamental de dinamización económica, circunstancia en la que influyó tanto la caída de su producción industrial como la continuada contracción de su población, la cual se redujo por noveno año consecutivo.

En cuanto al conjunto de países emergentes, la ralentización de ocho décimas porcentuales de su actividad económica empujó su crecimiento por debajo del umbral del 4 por 100, circunstancia

Desaceleración de las economías emergentes

que no se producía desde el inicio de la crisis financiera

en 2009. Entre los factores que han propiciado dicha tendencia merece destacar el debilitamiento de sus condiciones macroeconómicas, tanto por causas intrínsecas de los diferentes países como por un auge generalizado de su endeudamiento. Según el Banco Mundial¹⁸, entre 2010 y 2018 el bloque emergente ha experimentado su mayor incremento de deuda, principalmente privada, de las últimas cinco décadas: del 116 al 170 por 100 de su PIB. La política monetaria acomodaticia a nivel mundial favoreció una tendencia que, al no verse acompañada de aumentos equivalentes de la productividad, ha agravado vulnerabilidades tales como la cronificación de los déficit por cuenta corriente.

A este respecto merece subrayar la situación de China ya que, junto a las tensiones comerciales y la menor demanda de automóviles tras el fin de los incentivos tributarios, las medidas para frenar su elevado endeudamiento fueron uno de los principales causantes de que su actividad económica registrara la tasa de crecimiento más baja desde 1990. De tal manera, se reforzó la regulación financiera y el control del mercado inmobiliario para frenar el auge de la deuda privada, que en el caso de las empresas no financieras y de las familias rebasa el 150 y el 50 por 100 del PIB respectivamente. Por su parte, en la desaceleración todavía mayor del dinamismo de India influyó tanto la incertidumbre regulatoria en el ámbito empresarial y ambiental (ya despejada a finales de año), como la progresiva desconfianza hacia el sector financiero no bancario. Mientras que en sentido opuesto cabe destacar el comportamiento de las vecinas Bangladés, Vietnam, Nepal y Camboya, las cuales pudieron mantener un ritmo de crecimiento superior al 7,0 por 100.

Tras cinco años en el que las tasas de crecimiento se situaron por debajo del 1,5 por 100, el comportamiento económico de Iberoamérica en 2019 se mostró claramente como el peor de las áreas emergentes con una expansión prácticamente nula, lo que vuelve a amenazar a esta región con caer en la «trampa de la renta media»¹⁹. Así, mientras Brasil experimentó un moderado avance del 1,1 por 100 lastrado por la caída de la producción minera²⁰, México y Argentina sufrieron sendas caídas del PIB, que en el caso argentino se elevó hasta el 2,2 por 100 tras un todavía

Las medidas contra el endeudamiento lastran el crecimiento de China

Intensa atonía de Iberoamérica

18. World Bank Group (2020), *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. El estudio analiza por separado a los países emergentes y a los países de bajos ingresos. En cualquier caso, este segundo bloque también habría incrementado su deuda de manera notable desde un 48 por 100 del PIB en 2010 a un 67 por 100 en 2018.
19. La «trampa de la renta media» afecta a economías en desarrollo que muestran dificultades para converger con economías avanzadas ante su incapacidad de completar una transición productiva desde sectores de bajo valor añadido hacia otros más elevados.
20. En enero de 2019 la rotura de una presa en la mina de Brumadinho provocó 270 muertos y un endurecimiento de los controles en las explotaciones, lo que en última instancia supuso una ralentización del sector.

mayor endurecimiento de las condiciones de financiación exterior que desembocaron en la devaluación del 37,2 por 100 del peso y una inflación del 53,5 por 100; si bien la peor evolución regional volvió a ser un año más la de Venezuela, cuya economía se desplomó un 35 por 100. Por el contrario, en este contexto bajista merece subrayar el dinamismo mostrado por Colombia a través de un crecimiento del 3,3 por 100.

La expansión económica de Rusia se frenó 1,2 puntos porcentuales debido a diversos factores, entre los cuales destaca la caída tanto del precio del petróleo como de su

El sector energético frenó el crecimiento de Rusia...

extracción de acuerdo a las cuotas fijadas con la OPEP. Igualmente, las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos y la Unión Europea por la anexión de Crimea se mantuvieron un año más, al igual que otros problemas

de carácter más estructural como la escasa diversificación productiva, la ineficiencia de las empresas públicas y del sector financiero o el decrecimiento demográfico, observándose por séptimo año consecutivo un descenso de los ingresos reales de la población. Y aunque Bielorrusia, tradicionalmente muy dependiente de la economía rusa, también sufrió una desaceleración significativa de su actividad productiva, otros vecinos regionales como Ucrania o Serbia consiguieron mantener los respectivos ritmos de crecimiento superiores al 3 y 4 por 100 del año anterior.

La bajada en los precios de los hidrocarburos también debilitó el dinamismo económico de varios países del Norte de África y Oriente Medio muy dependientes de

... y también el de Oriente Medio

estos ingresos para equilibrar sus finanzas públicas tales como Argelia, Arabia Saudí y Catar, cuyas tasas de crecimiento no alcanzaron el 1 por 100; siendo el deterioro mucho mayor en Irán, pues tal circunstancia junto a la

intensificación de las sanciones estadounidenses sobre sus sectores energético y metalúrgico provocaron un retroceso del 7,6 por 100. Por su parte, en un contexto de mejora en las condiciones de financiación exterior y estabilización de la lira, Turquía²¹ consiguió revertir la recesión sufrida en la segunda mitad de 2018 gracias a un incremento del consumo propiciado tanto por la política fiscal expansiva como por el aumento del crédito.

Por último, la actividad del África Subsahariana sufrió una ligera ralentización determinada tanto por el crecimiento casi nulo de Sudáfrica, cuyos sectores minero y

Diferentes tendencias en África Subsahariana

agrícola bajaron su producción, como por la contracción del 1,5 por 100 de otra potencia regional como Angola. Tal circunstancia contrasta con la evolución de países cada vez más importantes en esta área como son Etiopía, Cos-

ta de Marfil, Tanzania y Ghana, todos ellos con tasas de crecimiento superiores al 6 por 100 en los últimos años.

21. El FMI no incluye a Turquía en el bloque de países del Norte de África y Oriente Medio.

En líneas generales, a lo largo de 2019 las principales economías del mundo mantuvieron e incluso reforzaron sus políticas monetarias y fiscales en busca de una mayor dinamización y fortalecimiento.

Así, la Reserva Federal revirtió la senda alcista iniciada a finales de 2017 bajando el tipo de interés en 75 puntos básicos hasta situarlo en la franja de entre 1,5 y 1,75 por 100. Igualmente, en la misma línea de expansión monetaria no solo volvió a reinvertir los vencimientos mensuales de títulos del Tesoro, sino que a partir de octubre empezó a comprar bonos del Tesoro a corto plazo para aumentar el tamaño del balance en 60.000 millones de dólares al mes.

Con respecto al BCE, al frente del cual Christine Lagarde sustituyó a Mario Draghi, mantuvo anclado el tipo de interés en el 0 por 100 por cuarto año consecutivo, incrementando asimismo los estímulos no convencionales. De tal manera, a la reinversión íntegra del principal de los valores adquiridos, a finales de año se le añadió la reanudación de compras netas de activos a un ritmo de 20.000 millones de euros mensuales y la implementación de una nueva serie de operaciones trimestrales de financiación a plazo más largo con objetivo específico (TLTRO-III)²².

Por su parte, el Banco de Japón tampoco relajó su política monetaria ultraexpansiva, lo que supuso el mantenimiento tanto de su tipo de interés al -0,1 por 100, como del programa de compra de deuda pública y fondos cotizados a un ritmo anual de 80 y 6 billones de yenes respectivamente. Mientras que en el ámbito laboral, el país asiático comenzó a implementar una nueva política migratoria que permitirá atraer a 345.000 trabajadores extranjeros con visados de cinco años renovables para cubrir empleos en ciertos sectores con un déficit de mano de obra tales como la construcción, la enfermería o la agricultura.

En cuanto a China, las ya mencionadas medidas regulatorias destinadas a frenar el endeudamiento privado fueron compensadas con un paquete de estímulo fiscal del 2 por 100 del PIB llevado a cabo a través de reducciones en el tipo impositivo al consumo y de contribuciones a la Seguridad Social, y por un aumento al límite de endeudamiento de los gobiernos locales para impulsar la inversión en infraestructuras. Mientras que en materia monetaria redujo el coeficiente de reservas obligatorias para grandes bancos del 17 al 13,5 por 100, lo que se acompañó de otras medidas para facilitar liquidez a las empresas privadas y a los bancos comerciales.

La repentina irrupción del COVID-19 a escala global está obligando a la mayoría de los países a tomar de manera inmediata numerosas medidas extraordinarias²³, las cuales se complementan con la actuación de los estabilizadores

*En 2019 continuaron
unas políticas
expansionistas...*

*... que en 2020 serán
mucho mayores para
hacer frente al COVID-19*

22. Para un análisis más detallado de la política económica de la Unión Europea véase el apartado 2.2 de este capítulo.

23. Las medidas indicadas en este epígrafe suponen tan solo un resumen de las mismas a abril de 2020.

automáticos para tratar de paliar su profundo impacto en los sistemas sanitarios, en los hogares y en las empresas (recuadro I-2).

En la Unión Europea, a la espera de la materialización de un Fondo de Recuperación Europeo, se han dispuesto 240.000 millones de euros en créditos a los Estados miembros a través del MEDE para destinarlos a costes sanitarios; así como 200.000 y 100.000 millones respectivamente en garantías para pymes y en créditos a los Estados miembros, estos últimos articulados a través de un nuevo instrumento denominado SURE para el mantenimiento temporal del empleo. Igualmente, la Comisión Europea ha relajado las restricciones a las ayudas de Estado para facilitar créditos fiscales y subvenciones a las empresas afectadas, ha reasignado 37.000 millones de los fondos estructurales, ha permitido el uso de las cláusulas de flexibilidad del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y ha financiado con 140 millones de euros la búsqueda de tratamientos y vacunas contra

RECUADRO I-2. IMPACTO ECONÓMICO DEL COVID-19

La crisis sanitaria iniciada a comienzos de 2020 por la pandemia de COVID-19 ha obligado en una mayoría de países a un confinamiento generalizado y a la paralización parcial de la actividad productiva, muy especialmente en un sector servicios en el que los flujos turísticos prácticamente han desaparecido. Sus efectos se han trasladado rápidamente a la economía global mediante un desplome sin precedentes tanto de la demanda como de la oferta, deteriorando rápidamente el mercado laboral y por extensión el bienestar de los ciudadanos.

El FMI pronostica una caída del 3 por 100 del PIB mundial con un retroceso en 154 de las 194 economías analizadas, lo que supondría la mayor recesión desde la Gran Depresión de 1929. No obstante, existen diferencias significativas entre territorios. Así, mientras Asia emergente, sería gracias a la resistencia de India y China, la única área con crecimiento positivo, en concreto del 1 por 100, en los países avanzados el descenso sería del 6,1 por 100, alcanzándose en la zona euro el -7,5 por 100. Para 2021, prevé un crecimiento mundial del 5,8 por 100 con importantes rebotes en todas las áreas que, en cualquier caso, no compensarían las rentas perdidas el año anterior con respecto a las previsiones anteriores a la pandemia.

No obstante, la incertidumbre en cuanto a la duración e impacto de esta perturbación es máxima, y dependerá de la duración del confinamiento, la gradualidad de su levantamiento, los plazos en el desarrollo de una vacuna, la posibilidad de un rebrote, las decisiones de política económica, la evolución de los mercados financieros y de materias primas, el grado de reconstrucción de las cadenas globales de valor, o los posibles cambios en el comportamiento de la población a la hora de consumir o desplazarse. Por ello, no cabe descartar una evolución peor que, según el FMI, podría traducirse en un descenso de alrededor del 6 por 100 en 2020 y del 2 por 100 en 2021 en caso de que el confinamiento se alargue durante la segunda mitad de este año y se produzca un rebrote del virus.

el coronavirus. Por parte del BCE, a la ampliación del programa de compra de activos hasta los 120.000 millones, sumó un nuevo Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PEPP por sus siglas en inglés) de activos públicos y privados por valor de 1,35 billones de euros y con límites muy flexibles con el objetivo de que sus efectos se trasladen de manera uniforme a toda la zona euro, relajando asimismo los requisitos de capital y liquidez de las entidades bancarias.

Adicionalmente, los Estados miembros aplicaron sus propias medidas, coincidiendo, muchos de ellos, en los aplazamientos temporales de impuestos junto a otras de distinta naturaleza. Cabe destacar el establecimiento de una moratoria sobre los préstamos a pymes afectadas y una suspensión de hasta 18 meses de los pagos por hipotecas sobre la primera vivienda en Italia, la creación de un fondo de estabilidad económica para facilitar que las grandes empresas accedan a los mercados y el aumento del programa de inversiones en 12.400 millones para el periodo 2021-2024 en Alemania, y la cobertura del coste de los despidos temporales y la implementación de un programa de garantías públicas sobre préstamos empresariales en Francia.

El Reino Unido ha aplazado el pago del IVA y del IRPF a los autónomos, ha lanzado el Coronavirus Business Interruption Loan Scheme destinado a las compañías de mayor tamaño, y un paquete de apoyo de 1.000 millones de libras destinado a la innovación y el desarrollo en el ámbito empresarial. Mientras que en política monetaria, el Banco de Inglaterra aprobó avales públicos a empresas y acceso a crédito por valor de 330.000 millones de libras, compró deuda pública y bonos de sociedades no financieras por valor de 200.000 millones de libras y rebajó el tipo de interés de referencia al 0,1 por 100.

En Estados Unidos se han aprobado dos amplios programas para hacer frente a los efectos del COVID-19. El primero es el Coronavirus Aid Relief and Economy Security Act, dotado con un montante de 2,3 billones de dólares para, entre otros objetivos, ampliar los beneficios de desempleo, otorgar préstamos a empresas para evitar su bancarrota, suministrar comida a las familias más vulnerables y aportar asistencia internacional. El segundo es el Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act que, con un montante de 484.000 millones, tiene como principal fin apoyar a pymes y hospitales. Por su parte, la Reserva Federal redujo su tipo de interés a la horquilla de entre 0 y 0,25 por 100, y ha adquirido bonos del Tesoro y activos respaldados por hipotecas por valor de 500.000 y 200.000 millones respectivamente.

Japón ha aprobado un paquete de emergencia económica valorado en 117,1 billones de yenes para evitar la expansión del virus, subsidiar el cuidado de los hijos, relanzar la actividad económica tras el confinamiento y reconstruir una estructura económica y financiera más resiliente de cara a futuros episodios; mientras que también ha aumentado en 100 millones de dólares su aportación al Fondo Fiduciario para alivio y contención de catástrofes del FMI. Asimismo, el Banco de Japón anunció un aumento de las compras de bonos del Gobierno en 784.000 millones de yenes, así como la

duplicación de las compras anuales de fondos cotizados y sociedades de inversión inmobiliaria.

Finalmente, en China se han implementado medidas por valor de 2,6 billones de remimbis, destinadas fundamentalmente a la producción de equipamiento médico, la suspensión de las cotizaciones a la Seguridad Social y al fondo social de vivienda y al adelanto de la percepción del seguro de desempleo en un pago inicial único. Igualmente, los Gobiernos locales han realizado diversas actuaciones de política de vivienda tales como la reducción de los alquileres. A su vez, el Banco Popular de China ha inyectado 3,33 billones de remimbis en el sistema bancario a través de operaciones de mercado abierto, y otros 1,8 billones para facilitar la refinanciación de pymes, fabricantes de material sanitario y sector agrario, especialmente en aquellas regiones más afectadas. Igualmente recortó sus tipos de interés oficiales y el coeficiente de reservas obligatorias para grandes bancos, el cual se redujo del 13,5 al 10,0 por 100.

En opinión del FMI²⁴, todas estas medidas y su rápida aplicación se ajustan a lo necesario en esta primera fase de la crisis de obligado confinamiento donde la prio-

*Recomendaciones del
FMI*

riedad es dotar de capacidad a los sistemas sanitarios, garantizar a la población sus necesidades básicas, y mantener la infraestructura económica y financiera con vistas a su futura reactivación. No obstante, en línea con la sus-

pensión temporal hasta 2021 de la deuda de los países afectados más pobres aprobada en abril por el G-20 —foro, en cualquier caso, con menor protagonismo del esperado durante esta crisis a la hora de impulsar actuaciones coordinadas—, se debe prestar más atención a aquellas economías en desarrollo especialmente vulnerables a la combinación de una crisis sanitaria y de financiación, las cuales pueden necesitar moratorias o reestructuraciones de deuda para acceder en igualdad de condiciones a terapias y vacunas.

De cara a una segunda fase de la crisis donde el final de la pandemia vuelva a permitir los desplazamientos y la actividad económica, según el organismo internacional, la prioridad deberá ser acelerar la recuperación mediante estímulos fiscales coordinados internacionalmente para maximizar su impacto. Tales estímulos deberán aplicarse junto a políticas activas de empleo, reestructuraciones de deudas empresariales, y reducción de barreras comerciales (tanto arancelarias como no arancelarias) en favor de la reconstrucción de las cadenas globales de valor. Igualmente, para dificultar la aparición de nuevas pandemias, el FMI incide en la mejora de la infraestructura sanitaria internacional en su condición de bien público global, lo que implica un intercambio de información más fluido, el despliegue generalizado de tests, y la eliminación de las restricciones al comercio de suministros médicos. Asimismo, se

24. FMI (abril de 2020), *Perspectivas de la economía mundial: el gran confinamiento*.

deberá reforzar la cooperación multilateral para complementar los esfuerzos nacionales de aquellos países financieramente más necesitados.

1.2.2. Comercio mundial

Según la OMC²⁵, tras nueve años seguidos de evolución ascendente, el volumen del comercio mundial de mercancías cayó en 2019 un 0,1 por 100. Tal circunstancia vino determinada por un deterioro progresivo de la actividad comercial internacional, especialmente en Latinoamérica, que derivó en un descenso interanual del 1 por 100 en el cuarto trimestre.

Entre los factores explicativos de esta tendencia negativa iniciada a finales de 2017 se encuentra tanto la desaceleración económica mundial, como la intensificación de las medidas restrictivas al comercio²⁶. Aunque el principal elemento disruptor del comercio mundial a lo largo de 2019 continuó siendo la política proteccionista de Estados Unidos emprendida el año anterior²⁷. De tal manera, con el objetivo de reducir su elevado déficit por cuenta corriente y frenar el ascenso económico y tecnológico chino, el cual se considera una amenaza tanto para su hegemonía geopolítica como para su seguridad nacional, el país norteamericano combinó la imposición de aranceles a las importaciones (recuadro I-3) con otras medidas de distinta naturaleza.

*Persisten las
restricciones al comercio
mundial*

Así, siguió erosionando el normal funcionamiento de la OMC mediante el bloqueo a la renovación de jueces de su mecanismo de apelación, paralizado desde diciembre de 2019 al no alcanzarse el quórum mínimo de tres miembros. Más allá de la estrategia unilateral emprendida por Estados Unidos contra una institución que considera perjudicial para sus intereses, existe cierto consenso entre el resto de países desarrollados sobre la necesidad de reformar la OMC para adaptarla a la nueva realidad del comercio mundial, especialmente en lo referente al encaje de China. Desde su entrada en 2001, el país asiático lleva beneficiándose de una interpretación laxa de la normativa que le permite abarcar el mercado global sin renunciar a un capitalismo de Estado, en base

25. OMC, Comunicado 855, del 8 de abril de 2020. La OMC no ofrece datos en términos reales del comercio mundial de servicios.

26. Entre octubre de 2018 y 2019, los miembros de la OMC introdujeron 102 nuevas medidas restrictivas que afectaron a flujos comerciales valorados en 746.900 millones de dólares, un 27 por 100 más que en 2018. En cuanto a las nuevas medidas facilitadoras, estas se redujeron de 162 a 120, pero su valor comercial ascendió de 295.600 a 544.700 millones de dólares. En cuanto a los países del G-20, entre mayo y octubre de 2019 las medidas restrictivas aprobadas fueron 28, las cuales afectaron a 460.400 millones de dólares de flujos comerciales, mientras que el valor abarcado por las 36 nuevas medidas facilitadoras se limitó a 92.600 millones de dólares. Véanse Informes de la OMC sobre la vigilancia del comercio, del 12 de diciembre de 2019 y sobre vigilancia de las medidas comerciales adoptadas por el G-20, del 21 de noviembre de 2019.

27. Para un análisis de las medidas proteccionistas llevadas a cabo en 2018 véase el apartado 1.3, *Comercio mundial* del capítulo I de la Memoria CES 2018.

RECUADRO I-3. ESCALADA ARANCELARIA DURANTE 2019

En los primeros meses de 2019 Estados Unidos y China mantuvieron una ronda de diálogo que permitió frenar la escalada arancelaria emprendida el año anterior. Sin embargo, ante el escaso avance en las negociaciones, en mayo Estados Unidos aumentó del 10 al 25 por 100 los aranceles sobre importaciones chinas por valor de 200.000 millones de dólares, respondiendo el país asiático con un incremento del 10 al 25 por 100, por valor de 60.000 millones. En septiembre, la Administración Trump ejecutó un nuevo arancel del 15 por 100 sobre productos chinos valorados en 120.000 millones de dólares, retrasando a final de año su aplicación sobre otros 165.000 millones. Ni esta última medida ni la respuesta anunciada por Pekín se llegaron a implementar tras la firma el 15 de enero de 2020 de una primera fase de acuerdo comercial, donde se incluyó una rebaja del 15 al 7,5 por 100 del arancel aplicado en septiembre por Estados Unidos, así como el compromiso de China de comprar en los dos siguientes años bienes y servicios estadounidenses por valor de 200.000 millones de dólares (una cuarta parte en productos agrícolas). Sin embargo, la reducción de los aranceles vigentes, al igual que el tratamiento de otras cuestiones como la política china de subsidios a empresas estratégicas, se postergó a una segunda fase del acuerdo para la que todavía no se han concretado fechas.

Por su parte, la escalada arancelaria entre Estados Unidos y la Unión Europea, vino motivada por el fallo de la OMC dictado en octubre favorable al país norteamericano en el caso Airbus, proceso iniciado en 2004 a raíz de las ayudas públicas contrarias a la normativa internacional recibidas por la aeronáutica europea. Dicha decisión permitió a Estados Unidos imponer un gravamen del 10 por 100 sobre las aeronaves civiles grandes y del 25 por 100 adicional sobre ciertos productos agrícolas como cítricos, carne porcina, aceite, vino o lácteos. Dichos aranceles recayeron especialmente sobre los cuatro países accionistas de Airbus (Alemania, Francia, Reino Unido y España), lo que creó una fuerte distorsión con respecto al resto de socios comunitarios; además de perjudicar a un sector ajeno al origen del conflicto como es el agroalimentario, el cual continúa soportando las consecuencias del intercambio de sanciones con Rusia. La resolución de la OMC permite a Estados Unidos imponer a la Unión Europea sanciones comerciales anuales por un valor de hasta 7.500 millones de dólares, si bien cabe esperar que la resolución del caso Boeing, que debe producirse en 2020, sea favorable a la Unión Europea y se pueda llegar a un acuerdo.

al cual subsidia empresas nacionales, restringe ciertas importaciones, no protege la propiedad intelectual extranjera o limita la inversión foránea en diversos sectores.

Por otra parte, en mayo de 2019, la Administración Trump restringió a las compañías estadounidenses comerciar con una serie de empresas tecnológicas chinas²⁸, con el objetivo de evitar que infraestructuras 5G fabricadas en China, líder mundial en el

28. Para ello invocó una ley de 1977 aplicable en situaciones de emergencia nacional.

sector, se incorporen a sus redes de comunicación y puedan ser utilizadas para prácticas de ciberespionaje. Estados Unidos aspira a que sus aliados actúen de manera similar, pero entre estos se observan posturas encontradas, ya que podría suponer un importante retraso en la implantación de una tecnología clave para el desarrollo de numerosos ámbitos económicos y sociales.

A pesar de estas medidas, cabe incidir en que el déficit por cuenta corriente de Estados Unidos apenas ha variado en los últimos tres años, manteniéndose en torno al 2,3 por 100 y con una previsión al alza para 2020 y 2021.

Las exportaciones mundiales de mercancías en volumen bajaron en 2019 un 0,1 por 100 (frente al ascenso del 2,5 por 100 en 2018) por la caída de las ventas de Oriente Medio y de Latinoamérica. Por el contrario, las exportaciones norteamericanas y asiáticas fueron las que más crecieron aunque solo un 1 y 0,9 por 100, respectivamente.

*Atonía comercial
generalizada*

En cuanto a las importaciones de mercancías, estas descendieron un 0,2 por 100 (en contraste con la subida del 3,2 por 100 en 2018) lastradas igualmente por el comportamiento de Latinoamérica y de Oriente Medio. También retrocedieron en los casos de Asia y América del Norte, aunque las caídas fueron inferiores al 1 por 100. Por su parte, las adquisiciones de Europa y África aumentaron un 0,5 y 0,7 por 100, mientras que en la CEI se impulsaron hasta un 5,5 por 100.

A nivel de países, China, Estados Unidos y Alemania repiten como los principales orígenes y destinos mundiales de mercancías, siendo las únicas variaciones con respecto a la clasificación del pasado año el ascenso de un puesto de Países Bajos y Francia en su condición de exportadores (cuadro I-3). No obstante, cabe subrayar que en base a su comercio extracomunitario, la Unión Europea se situaría en segunda posición en ambas clasificaciones.

Las exportaciones de mercancías de la Unión Europea en términos nominales al resto del mundo aumentaron un 3,5 por 100 (cuadro I-4), mientras que las importaciones tan solo lo hicieron un 1,4 por 100 elevando el superávit comercial de 152.300 a 197.100 millones de euros²⁹. Asimismo, dentro de este bloque el ascenso de las exportaciones de la zona euro fue del 2,8 por 100 frente al 1,5 por 100 de las importaciones, lo que igualmente derivó en un incremento del saldo positivo de 194.700 a 225.500 millones de euros.

*Comercio
intracomunitario y
extracomunitario*

Estados Unidos y China fueron nuevamente los principales socios en el comercio de bienes, situándose sus respectivos pesos en el 15,2 por 100 y 13,8 por 100. En tercer lugar, tras su salida del club comunitario se encuentra el Reino Unido con una cuota

29. A pesar de que hasta enero de 2020 Reino Unido ha formado parte de la Unión Europea, una vez producida su salida, Eurostat ha recalculado las estadísticas comunitarias de los años anteriores excluyendo al país británico.

CUADRO I-3. PRINCIPALES EXPORTADORES E IMPORTADORES DE MERCANCÍAS EN 2019

(Miles de millones de dólares y porcentajes)

Exportaciones

País	Valor	Cuota mundial
China	2.499	13,2
Estados Unidos	1.646	8,7
Alemania	1.489	7,9
Países Bajos	709	3,8
Japón	706	3,7
Francia	570	3
Corea del Sur	542	2,9
Hong Kong ⁽¹⁾	535	2,8
Italia	533	2,8
Reino Unido	469	2,5

Importaciones

País	Valor	Cuota mundial
Estados Unidos	2.568	13,4
China	2.077	10,8
Alemania	1.234	6,4
Japón	721	3,7
Reino Unido	692	3,6
Francia	651	3,4
Países Bajos	636	3,3
Hong Kong ⁽¹⁾	578	3,0
Corea del Sur	503	2,6
India	484	2,5

(1) La OMC considera a Hong Kong de manera independiente a China. Igualmente incluye un elevado volumen de reexportaciones o importaciones destinadas a la reexportación.

Fuente: OMC, Comunicado 855, de 8 de abril de 2020.

CUADRO I-4. COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA ZONA EURO, 2018-2019

(Miles de millones de euros)

Flujos comerciales	2018	2019	% variación
Zona euro			
Exportaciones extra UE-19	2.282,6	2.345,8	2,8
Importaciones extra UE-19	2.088,0	2.120,2	1,5
Saldo	194,7	225,5	-
Expediciones intra zona euro	1.946,8	1.967,1	1,0
Unión Europea			
Exportaciones extra UE-27	2.059,9	2.132,0	3,5
Importaciones extra UE-27	1.907,6	1.934,9	1,4
Saldo	152,3	197,1	-
Expediciones intra UE-27	3.014,7	3.060,7	1,5

Fuente: Eurostat.

del 12,6 por 100³⁰. Cabe añadir que mientras Estados Unidos, Reino Unido y China fueron, en ese orden, los principales destinos de las exportaciones extracomunitarias abarcando el 18, 14,9 y 9,3 por 100 del total; China, con un peso del 18,7 por 100, fue el principal origen de las importaciones extracomunitarias por delante de Estados Unidos y Reino Unido, cuyas respectivas cuotas fueron del 12 y 10 por 100.

30. Por detrás figuran Suiza, Rusia, Turquía y Japón aglutinando respectivamente el 6,3, 5,7, 3,4 y 3 por 100 del comercio de la Unión Europea con el exterior.

Por su parte, el comercio intracomunitario creció en términos nominales un 1,5 por 100. En lo referente a las exportaciones, el 58,9 por 100 de las exportaciones de los Estados miembros tuvieron como destino otro socio comunitario, destacando los casos de Eslovaquia, Luxemburgo, República Checa, y Hungría con ratios de exportación intracomunitaria superiores al 75 por 100; frente a las exportaciones irlandesas y chipriotas que ni siquiera alcanzaron el 45 por 100. En cuanto a las importaciones comunitarias, estas se situaron en el 60,8 por 100, sobresaliendo la dependencia de productos comunitarios superior al 75 por 100 de Luxemburgo, Eslovaquia, Croacia, Austria y Estonia; mientras que los únicos países que compraron más mercancías en el exterior de la Unión Europea que en su interior fueron los Países Bajos³¹ e Irlanda, mostrando este último una elevada dependencia comercial con respecto a un Reino Unido ya fuera del Mercado Común. Alemania continuó siendo el epicentro de las transacciones comerciales de la Unión Europea, figurando como principal cliente o proveedor mundial de veinte de sus socios comunitarios (doce de ellos tanto en importaciones como en exportaciones), con una especial dependencia de Austria y República Checa.

A pesar de las crecientes tensiones comerciales, en 2019 se siguieron produciendo avances en la creación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras de carácter regional. Por un lado, entraron en vigor el acuerdo comercial entre la Unión Europea y Japón, el Acuerdo Integral y Progresivo para la Alianza Transpacífica (CPTPP por su acrónimo en inglés), y el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA)³²; a lo que se sumó la firma del pacto comercial entre la Unión Europea y Mercosur, y de la versión final del acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México (USMCA).

Nuevos acuerdos de libre comercio...

A finales de junio, la Unión Europea y Mercosur (integrada por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) alcanzaron un acuerdo comercial tras 20 años de negociaciones. Una vez que entre en vigor, facilitará a las empresas europeas el acceso a un mercado de 260 millones de consumidores por medio de la reducción en más 4.000 millones de euros en aranceles que favorecerá especialmente a las industrias automovilística, de maquinaria, química y farmacéutica; si bien, en sentido opuesto, despierta profundas reticencias en el sector agropecuario comunitario. Igualmente, el acuerdo no se limita a disminuir barreras arancelarias sino que también incluye simplificación de procesos aduaneros, armonización de normas de calidad, cooperación en materia fitosanitaria, e incluso cuestiones no estrictamente comerciales tales como el cumplimiento del Acuerdo Climático de París.

31. En relación a las importaciones extraeuropeas de Países Bajos cabe advertir que la propia Eurostat alerta de su sobreestimación a causa del denominado «Efecto Rotterdam», consistente en que muchas importaciones extraeuropeas realizadas por otros países comunitarios llegan a través del puerto de dicha ciudad, atribuyéndoselas a este país.
32. Para una información más detallada de estos acuerdos comerciales, véase el apartado 1.3, *Comercio mundial* del capítulo I de la Memoria CES 2018.

Por su parte, Estados Unidos, Canadá y México acordaron en diciembre de manera definitiva el nuevo USMCA, sustituto del antiguo NAFTA. Así, al principio de acuerdo alcanzado en 2018 se le incluyeron modificaciones en materia laboral y medioambiental, así como a nivel sectorial en relación a las industrias farmacéutica y automovilística.

Finalmente, aunque todavía se encuentre en un estadio menos avanzado, también cabe reseñar el principio de acuerdo logrado por 15 países de Asia-Pacífico³³ para la constitución de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP). En el momento en el que entre en vigor el acuerdo, este supondrá la eliminación de más del 90 por 100 de los aranceles y una mayor protección de la propiedad intelectual.

Entre la multitud de ámbitos económicos en los que la crisis sanitaria del COVID-19 ha irrumpido de manera drástica destaca el comercio internacional. En esta línea, las

... para hacer frente a un futuro muy incierto

previsiones publicadas en abril por la OMC pronostican para 2020 un descenso del comercio de mercancías de entre el 13 y el 32 por 100, si bien dada la extrema incertidumbre advierte de la posibilidad de que la evolución final se desvíe de dicho intervalo. A este respecto cabe señalar que, incluso en la proyección más favorable, la caída sería la mayor en los últimos 40 años.

Asimismo, aunque en base a esta previsión todas las regiones sin excepción experimentarán severas contracciones en sus exportaciones, América del Norte y Asia serán quienes las sufran en mayor medida. Mientras que en lo referente a sectores, se estima que la electrónica y la automoción serán las más perjudicadas por su profunda integración en complejas cadenas de valor globales, señalando igualmente el especial deterioro del comercio de servicios por la práctica suspensión del movimiento de personas.

De cara a 2021 la OMC contempla una intensa recuperación de las transacciones comerciales internacionales, si bien advierte que esta dependerá de la duración del brote y de la efectividad de las medidas públicas que se lleven a cabo, siendo igualmente importante el reforzamiento de las instituciones y acuerdos multilaterales para hacer frente a las políticas proteccionistas.

2. Unión Europea

El cambio de ciclo político e institucional que se produjo en 2019 en la Unión Europea marcó los trabajos de una nueva Comisión Europea, presidida por Ursula Von der Leyen, continuista con la anterior y muy ambiciosa en sus prioridades, con el objetivo de dar un impulso al crecimiento apoyado en la transición climática y digital y sin dejar a nadie atrás para hacer frente a la desaceleración económica. No obstante, la disrupción que ha supuesto el COVID-19 y sus consecuencias ha cambiado bruscamente este panorama.

33. Los integrantes son China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda, Indonesia, Tailandia, Singapur, Malasia, Filipinas, Vietnam, Myanmar, Camboya, Laos y Brunei. Abierto a que India pueda decidir su integración más adelante.

2.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

La Unión Europea continuó registrando en 2019 un crecimiento positivo aunque a un ritmo menor que el año anterior en un contexto de incertidumbre creciente sobre la evolución económica a medio plazo. Esta situación se ha acentuado bruscamente en marzo de 2020 por la pandemia de coronavirus cuyas consecuencias, imprevisibles al cierre de esta Memoria anual, han impactado de lleno en la situación económica y social de la Unión Europea y en las perspectivas a corto plazo, constatándose una nueva crisis de magnitud y duración impredecibles.

La política económica de la Unión Europea a lo largo de 2019, caracterizada por el cambio de ciclo político e institucional, supuso la definición de nuevas estrategias y prioridades de actuación por parte de la Comisión Europea, la revisión de la política monetaria por parte del BCE y la necesidad de reequilibrar el papel de las políticas económicas con un mayor peso de la política fiscal y otras políticas estructurales orientadas al impulso de un crecimiento económico sostenible social y medioambientalmente a medio plazo. Todo ello constituyó la base de partida para la definición de las medidas y actuaciones desarrolladas a nivel supranacional por las distintas instituciones europeas y por los Estados miembros para hacer frente a la pandemia del COVID-19 y que han abarcado numerosos ámbitos pero cuyo elemento central es el apoyo (sanitario, financiero y de protección) a las personas y las empresas, favorecer actuaciones de investigación, desarrollo e innovación y propiciar la recuperación a partir de un nuevo modelo productivo apoyado en la digitalización y el cambio climático y garantizando una transición justa sin dejar a nadie atrás.

2.1.1. La economía de la Unión Europea

Durante 2019 se acentuó la desaceleración de la economía europea iniciada el año anterior, constatando el impacto de algunos riesgos que se habían venido observando en un contexto de fuerte incertidumbre global. Factores externos como el menor dinamismo de la economía y el comercio mundial ante la desaceleración de China y la vulnerabilidad de algunas economías emergentes con conflictos sociales latentes o las tensiones comerciales y geopolíticas, e internos, principalmente la debilidad del sector industrial y del manufacturero, en particular, en Alemania, la evolución en algunos Estados miembros como Italia, Francia y Alemania o el impacto del *brexit* tuvieron su reflejo en un menor crecimiento económico, que fue del 1,5 por 100 para la Unión Europea y del 1,2 por 100 para la zona euro, respectivamente, cinco y siete décimas menos que el registrado en 2018³⁴.

*En 2019 continuó la
desaceleración
económica*

34. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2020.

Frente a esta evolución de la actividad económica destacó la fortaleza de los mercados de trabajo, con una creación de empleo elevada aunque a un ritmo ligeramente inferior al año anterior; ello permitió continuar con la reducción de la tasa de paro, hasta el 6,7 por 100 en la Unión Europea y el 7,5 en la zona euro.

Por su parte, la inflación se mantuvo en niveles reducidos, del 1,4 por 100 en la Unión Europea y del 1,2 por 100 en la zona euro, en respuesta a los bajos precios de la energía y a las tasas de inflación moderadas en servicios y bienes industriales compensadas, en parte, por el incremento de los precios de los alimentos no elaborados.

La elevada incertidumbre asociada al comercio mundial y las políticas arancelarias adoptadas durante el año afectaron de forma importante al sector de manufacturas orientadas a la exportación en un contexto, además, de cambios estructurales ante el posicionamiento europeo en las cadenas de valor global y, en algunos casos, a la adaptación a un nuevo marco regulatorio en materia de emisiones, con la referencia principal al sector del automóvil³⁵.

Las relaciones comerciales de la UEM con Estados Unidos sufrieron con la imposición de nuevos aranceles por parte de la economía americana como respuesta a la disputa que ambos, mantenían sobre el sector aeronáutico a raíz de las subvenciones a Boeing y Airbus. Tras quince años de conflicto, la OMC había autorizado la imposición de medidas compensatorias a la Unión Europea por valor de 7.500 millones de dólares, que Estados Unidos decidió extender más allá de este sector. Frente a ello, cabe señalar la firma del Acuerdo con Mercosur tras más de 20 años de negociaciones³⁶.

No obstante, estos riesgos que condicionaban, en parte, la evolución económica a principios de 2020 han sido superados por la irrupción del COVID-19 y su expansión a Europa, con graves consecuencias económicas y sociales en todos los Estados miembros.

El crecimiento económico se sustentó principalmente en la demanda interna, tan-

*La demanda interna
continuó impulsando
el crecimiento en 2019
frente a la caída de
la demanda externa*

to en la fortaleza del consumo privado, con contribuciones positivas al PIB de 0,8 pp en la Unión Europea y 0,7 pp en la zona euro, como de la inversión, con una aportación de 1,2 pp en ambos casos, frente a una aportación negativa del sector exterior de 0,3 pp en la Unión Europea y de 0,5 pp en la zona euro, afectada en mayor medida por la debilidad del comercio mundial (gráfico I-3).

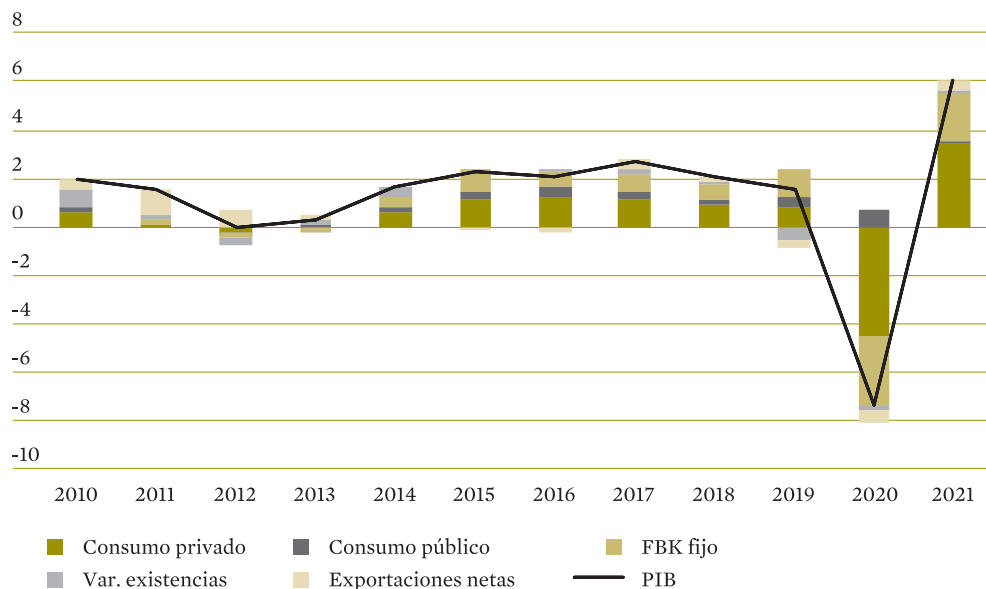
El consumo privado registró incrementos del 1,6 y 1,3 por 100 (una décima menos que el año anterior), respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro y

35. Este cambio regulatorio se introdujo en 2018 y generó una fuerte caída en la producción manufacturera con efectos secundarios en las cadenas de suministro trasladándose al conjunto de la actividad industrial y exportadora. Véase Memoria CES 2018, capítulo I, apartado 2.1.

36. Véase en este mismo capítulo, el apartado 1.2.2.

GRÁFICO I-3. CRECIMIENTO DEL PIB EN LA UE-28 Y SUS COMPONENTES, 2010-2021*

(En porcentajes)



* Nota: los datos para el periodo 2020-2021 son previsiones.

Fuente: Comisión Europea, *Previsiones de primavera 2020*.

continuó siendo un componente fundamental del crecimiento del PIB. La fortaleza del mercado de trabajo, que se tradujo en una elevada creación de empleo y un crecimiento generalizado de los salarios reales en un contexto de inflación reducida, y las favorables condiciones de financiación existentes, en la línea de los dos últimos años, estaban detrás de esta evolución. El consumo público, además, creció de forma importante, un 1,8 y 1,7 por 100, respectivamente, en la Unión Europea y en la zona euro, respecto al crecimiento ligeramente por encima del punto porcentual que ambas áreas tuvieron el año anterior.

La inversión se mantuvo en niveles de crecimiento elevados, del 5,7 por 100 respecto al año anterior en ambas áreas³⁷, evolución que se caracterizó por una alta volatilidad a lo largo del año, que respondía a la incertidumbre sobre el impacto que las tensiones comerciales pudieran tener en las decisiones empresariales y que se materializaron en una menor inversión en maquinaria y bienes de equipo, pero también a las oscilaciones de la inversión en activos intangibles, principalmente en Irlanda, o las

37. En todo caso, las cifras relativas a la inversión están distorsionadas por el impacto que tiene el crecimiento de la inversión intangible, realizada por empresas multinacionales radicadas en Irlanda. Excluyendo los datos de este país, la contribución de la inversión al crecimiento de la zona euro estaría en torno a la mitad. Comisión Europea, *Previsiones económicas de otoño*, noviembre de 2019, Institutional Paper, núm. 115.

decisiones de política discrecional de algunos Estados miembros, como el paquete de inversión pública realizada en Alemania en apoyo al sector industrial y de automoción³⁸.

Pero como ya había ocurrido el año anterior, el componente que motivó la desaceleración de la actividad fue la debilidad del sector exterior, que se tradujo en un crecimiento de las exportaciones, mínimo en los últimos cinco años, por debajo del 3 por 100, tanto en la Unión Europea como en la zona euro, mientras que las importaciones crecieron cerca del 4 por 100. En consecuencia, las exportaciones netas detrajeron 0,3 pp al crecimiento del PIB en la Unión Europea y medio punto en la UEM.

Desde la perspectiva de la oferta, la producción industrial, especialmente las manufactureras más dependientes de los intercambios comerciales, se contrajo conforme avanzaba el año, lastrada por la debilidad del sector exterior. En cambio, la construcción creció a niveles moderados y los servicios mantuvieron un comportamiento favorable aunque se desaceleraron a final de año, especialmente en las ramas vinculadas al sector industrial. En la zona euro, el crecimiento del valor añadido bruto del sector industrial fue del 1,1 por 100 en 2019, un punto porcentual menos que el año anterior, con el mayor impacto en Alemania, donde la debilidad de la industria manufacturera provocó una caída intertrimestral del PIB del 0,2 por 100 en el segundo trimestre y un avance casi nulo en el cuarto.

Esta evolución conjunta muestra, sin embargo, una amplia variedad de ritmos de crecimiento entre países, influidos por la diferente posición cíclica, el grado de avan-

*Disparidad en el
crecimiento de los
Estados miembros*

ce logrado en el proceso de desapalancamiento del sector público y del sector privado, el efecto específico que algunos factores han tenido en los distintos Estados miembros —mayor peso del sector industrial y presencia en el comercio mundial—, y las políticas económicas aplicadas, principalmente de carácter fiscal.

La desaceleración se produjo con carácter general en todos los Estados miembros a excepción de Grecia, Lituania o Bulgaria, que crecieron más que el año previo. Irlanda registró el incremento más elevado, del 5,5 por 100, aunque la mayoría de Estados miembros crecieron por debajo del 3 por 100. Tan solo Alemania e Italia registraron un crecimiento inferior al punto porcentual, del 0,6 y 0,3 por 100, respectivamente.

Esta disparidad en las tasas de crecimiento se une a las diferencias aún existentes en otros ámbitos relacionados con el acceso al empleo o las condiciones del mismo, el desempleo juvenil, el de larga duración, la segmentación de los mercados de trabajo o los niveles de pobreza entre la población ocupada. Diferencias que previsiblemente se agudizarán como consecuencia de la crisis actual.

38. BCE, *Boletín Económico* 1/2020.

Respecto a la convergencia real entre los Estados miembros, el cuadro de indicadores relativos al Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS) refleja el avance alcanzado en un conjunto de indicadores sociales (cuadro I-5)³⁹.

La Comisión reconoce que se están haciendo progresos en la puesta en práctica del pilar⁴⁰. De los 14 indicadores principales, nueve se mantienen en niveles positivos, mientras que los cinco restantes se mantuvieron estables o registraron de media una ligera evolución negativa (abandono prematuro de la educación, brecha de género en el empleo, impacto de las transferencias sociales en la reducción de la pobreza, ratio de distribución de la renta y necesidades de cuidados médicos no satisfechas). De hecho, la Comisión constataba la convergencia, en diferente medida, entre los Estados miembros en más de la mitad de los indicadores principales. La nueva Comisión Europea ha asumido el fortalecimiento del eje social de la Unión en su orientación de política económica⁴¹, continuando con la aplicación del PEDS de forma integrada con los instrumentos de la gobernanza económica.

La irrupción de la epidemia del COVID-19 ha modificado todos los planteamientos sobre la situación económica en el corto plazo así como las perspectivas sobre la evolución a medio plazo de la economía europea. Las consecuencias económicas y sociales tanto de la Unión Europea como de los Estados miembros se traducirá en una recesión de proporciones históricas⁴².

La crisis del COVID-19 empeora las previsiones a medio plazo

Las previsiones económicas de invierno de 2020, publicadas por la Comisión Europea en febrero, anticipaban un crecimiento constante y moderado, con un incremento del PIB del 1,4 por 100 en la Unión Europea y del 1,2 por 100 en la zona euro tanto en 2020 como en 2021, respaldado por las favorables condiciones de financiación, la orientación de las políticas fiscales de la zona euro y la reactivación esperada de la actividad mundial. Además, señalaba que si bien se habían minimizado algunos riesgos, principalmente por el inicio de un acuerdo comercial entre Estados Unidos y China o la consumación del *brexit*, se acentuaban otros como el malestar social en América Latina, las tensiones geopolíticas en Oriente Medio y la epidemia de coronavirus surgida en China.

Un mes después, esta epidemia se expandió a Europa y adquirió dimensión de pandemia, causando una crisis sin precedentes, sanitaria, económica y social, que ha obligado a revisar las previsiones de crecimiento en el corto y medio plazo, para recoger

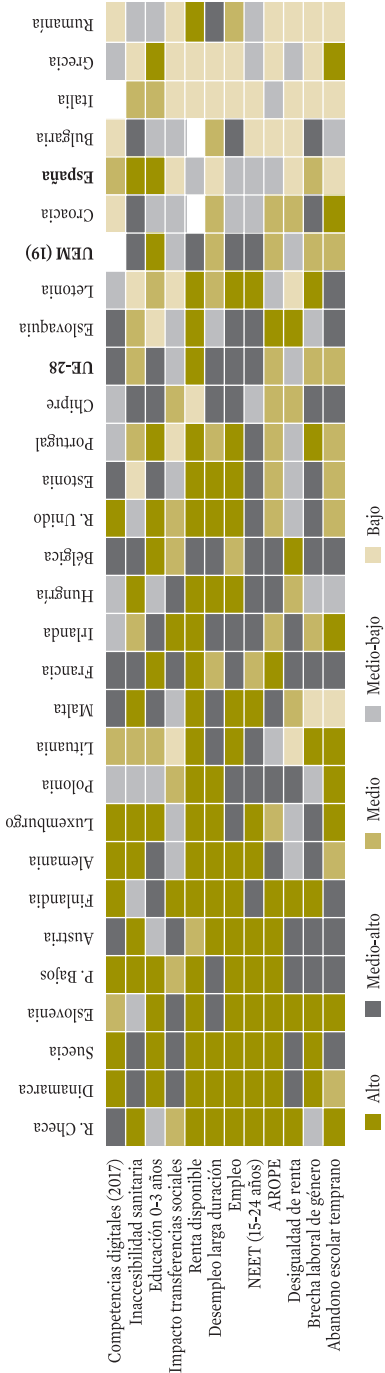
39. Para mayor detalle sobre los indicadores relativos al empleo, véase capítulo II, apartado 1.3.1, y para lo relativo a la protección e inclusión social véase capítulo III, donde se analiza de forma transversal en distintos apartados.

40. Comisión Europea, *Propuesta de informe conjunto sobre el empleo* que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020, COM (2019) 653 final, de 17 de diciembre de 2019.

41. Comunicación de la Comisión Europea, *A strong social Europe for just transitions*, COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

42. Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2020.

CUADRO I-5. PROGRESO ALCANZADO POR LOS ESTADOS MIEMBROS EN LOS INDICADORES DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES, 2018



Nota: el progreso alcanzado se ofrece para el año 2018, dado que para el año 2019 no se cuenta con información suficiente de algunos indicadores.
Fuente: Comisión Europea, *Pilar Europeo de Derechos Sociales, Social Scoreboard*.

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2019-2021
(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Inflación media ⁽¹⁾			Desempleo			Déficit público ⁽²⁾			Deuda pública		
	%			% en tasa interanual			% población activa			% PIB			% PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Alemania	0,6	-6,5	5,9	1,4	0,3	1,4	3,2	4,0	3,5	1,4	-7,0	-1,5	59,8	75,6	71,8
Austria	1,6	-5,5	5,0	1,5	1,1	1,5	4,5	5,8	4,9	0,7	-6,1	-1,9	70,4	78,8	75,8
Bélgica	1,4	-7,2	6,7	1,2	0,2	1,3	5,4	7,0	6,6	-1,9	-8,9	-4,2	98,6	113,8	110,0
Chipre	3,2	-7,4	6,1	0,5	-0,2	1,0	7,1	8,6	7,5	1,7	-7,0	-1,8	95,5	115,7	105,0
Eslovaquia	2,3	-6,7	6,6	2,8	1,9	1,1	5,8	8,8	7,1	-1,3	-8,5	-4,2	48,0	59,5	59,9
Eslovenia	2,4	-7,0	6,7	1,7	0,5	1,2	4,5	7,0	5,1	0,3	-7,2	-2,1	66,1	83,7	79,9
España	2,0	-9,4	7,0	0,8	0,0	1,0	14,1	18,9	17,0	-2,8	-10,1	-6,7	95,5	115,6	113,7
Estonia	4,3	-6,9	5,9	2,3	0,7	1,7	4,4	9,2	6,5	-0,3	-8,3	-3,4	8,4	20,7	22,6
Finlandia	1,0	-6,3	3,7	1,1	0,5	1,4	6,7	8,3	7,7	-1,1	-7,4	-3,4	59,4	69,4	69,6
Francia	1,3	-8,2	7,4	1,3	0,8	0,9	8,5	10,1	9,7	-3,0	-9,9	-4,0	98,1	116,5	111,9
Grecia	1,9	-9,7	7,9	0,5	-0,6	0,5	17,3	19,9	16,8	1,5	-6,4	-2,1	176,6	196,4	182,6
Irlanda	5,5	-7,9	6,1	0,9	-0,3	0,9	5,0	7,4	7,0	0,4	-5,6	-2,9	58,8	66,4	66,7
Italia	0,3	-9,5	6,5	0,6	-0,3	0,7	10,0	11,8	10,7	-1,6	-11,1	-5,6	134,8	158,9	153,6
Letonia	2,2	-7,0	6,4	2,7	0,2	1,9	6,3	8,6	8,3	-0,2	-7,3	-4,5	36,9	43,1	43,7
Lituania	3,9	-7,9	7,4	2,2	0,8	1,5	6,3	9,7	7,9	0,3	-6,9	-2,7	36,3	48,5	48,4
Luxemburgo	2,3	-5,4	5,7	1,6	0,7	1,6	5,6	6,4	6,1	2,2	-4,8	0,1	22,1	26,4	25,7
Malta	4,4	-5,8	6,0	1,5	0,7	1,1	3,4	5,9	4,4	0,5	-6,7	-2,5	43,1	50,7	50,8
Países Bajos	1,8	-6,8	5,0	2,7	0,8	1,3	3,4	5,9	5,3	1,7	-6,3	-3,5	48,6	62,1	57,6
Portugal	2,2	-6,8	5,8	0,3	-0,2	1,2	6,5	9,7	7,4	0,2	-6,5	-1,8	117,7	131,6	124,4
UEM	1,2	-7,7	6,3	1,2	0,2	1,1	7,5	9,6	8,6	-0,6	-8,5	-3,5	86,4	102,7	98,8
Bulgaria	3,4	-7,2	6,0	2,5	1,1	1,1	4,2	7,0	5,8	2,1	-2,8	-1,8	20,4	25,5	25,4
Croacia	2,9	-9,1	7,5	0,8	0,4	0,9	6,6	10,2	7,4	0,4	-7,1	-2,2	73,2	88,6	83,4
Dinamarca	2,4	-5,9	5,1	0,7	0,3	1,3	5,0	6,4	5,7	3,7	-7,2	-2,3	33,2	44,7	44,6
Hungría	4,9	-7,0	6,0	3,4	3,0	2,7	3,4	7,0	6,1	-2,0	-5,2	-4,0	66,3	75,0	73,5

CUADRO I-6. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2019-2021 (continuación)
(En porcentajes)

Estados miembros	Variación del PIB			Inflación media ⁽¹⁾			Desempleo			Déficit público ⁽²⁾			Deuda pública		
	%			% en tasa interanual			% población activa			% PIB			% PIB		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Polonia	4,1	-4,3	4,1	2,1	2,5	2,8	3,3	7,5	5,3	-0,7	-9,5	-3,8	46,0	58,5	58,3
R. Checa	2,6	-6,2	5,0	2,6	2,3	1,9	2,0	5,0	4,2	0,3	-6,7	-4,0	30,8	38,7	39,9
Rumanía	4,1	-6,0	4,2	3,9	2,5	3,1	3,9	6,5	5,4	-4,3	-9,2	-11,4	35,2	46,2	54,7
Suecia	1,2	-6,1	4,3	1,7	0,4	1,1	6,8	9,7	9,3	0,5	-5,6	-2,2	35,1	42,6	42,5
UE-27	1,5	-7,4	6,1	1,4	0,6	1,3	6,7	9,0	7,9	-0,6	-8,3	-3,6	79,4	95,1	92,0
Reino Unido	1,4	-8,3	6,0	1,8	1,2	2,1	3,8	6,7	6,0	-2,1	-10,5	-6,7	85,4	102,1	101,5

⁽¹⁾ Inflación media anual en base al índice de precios al consumo armonizado (2005=100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible.

⁽²⁾ Déficit público medido como capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.

Fuente: Comisión Europea. *Previsiones económicas de primavera*, mayo de 2020.

un abrupto deterioro. Las medidas de confinamiento de la población, necesarias para detener la expansión de la enfermedad, están afectando negativamente a la economía por canales tanto de oferta (disrupción de las cadenas productivas globales y locales), como de demanda, con una contracción del gasto de familias y empresas. Además, algunos sectores como los relacionados con el turismo, el transporte y el ocio, están acusando aún un mayor impacto. Aunque se prevé que el impacto sea transitorio, una perturbación de esta magnitud puede generar daños duraderos sobre el tejido empresarial, la confianza de los agentes y el empleo.

Las previsiones de la Comisión apuntan a que la economía europea se contraerá un 7,5 por 100 en 2020 y repuntará un 6 por 100 en 2021, siendo algo más aguda la contracción en la zona euro, del 7,7 por 100 en 2020 con un crecimiento del 6,2 por 100 en 2021 (cuadro I-6).

En todo caso, existe una elevada incertidumbre sobre la magnitud del impacto negativo de la pandemia y todos los Estados miembros entrarán a corto plazo en recesión sin que exista consenso en la duración de la misma. Este impacto será asimétrico en función de la duración de la pandemia, las restricciones a la movilidad en cada Estado miembro, la respuesta de las autoridades nacionales y supranacionales, la recuperación progresiva de la actividad, el impacto en sectores con fuerte peso en las estructuras productivas de algunos países o las consecuencias sociales y en los mercados de trabajo.

2.1.2. La política económica de la Unión Europea

La política económica de la Unión Europea adquiere en esta Memoria anual una triple dimensión: una perspectiva coyuntural relativa a 2019 que pone el énfasis la coordinación de la políticas económica en el ámbito comunitario y, especialmente, el papel de las políticas de demanda, fiscal y monetaria; una perspectiva estructural que responde, principalmente, al impulso de la nueva Comisión Europea y que aborda las transiciones climática y digital como eje de su estrategia de crecimiento sostenible; y una tercera dimensión impuesta por la pandemia del COVID-19 y las medidas articuladas desde el ámbito europeo para hacerle frente.

El Semestre Europeo y la coordinación de la política económica

A finales de 2018, la Comisión Europea presentó el paquete de otoño que daba comienzo al Semestre Europeo 2019 que, además, de recoger las prioridades de política económica para el conjunto de la Unión Europea, como cierre del ciclo de la Comisión Juncker, hacía un balance de los últimos cinco años.

El Semestre Europeo con una nueva Comisión Europea al frente

Ese balance apuntaba a la necesidad de mejorar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Para ello, en el ámbito comunitario, era necesario profundizar el mercado único, culminar la arquitectura de la Unión Económica y Monetaria e

impulsar los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, mientras que, a escala nacional, se debían propiciar inversiones de calidad y reformas para mejorar la productividad, la integración y la capacidad institucional, garantizando la estabilidad macrofinanciera y unas finanzas públicas saneadas.

El Informe Anual sobre Crecimiento 2019⁴³ se enmarcaba en un contexto de crecimiento sostenido, aunque menos dinámico, y marcado por un clima de gran incertidumbre. Se acompañaba del Informe Conjunto de empleo y la propuesta de recomendaciones para la política económica de la zona euro⁴⁴.

Asimismo, el Informe del mecanismo de alerta sobre el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, señalaba a trece países para ser objeto de examen exhaustivo: Alemania, Bulgaria, Chipre, Croacia, España, Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Suecia y Grecia, que participaba por primera vez en el procedimiento del Semestre Europeo. Los resultados de este examen exhaustivo, presentados en febrero de 2019, confirmaron que estos países registraban desequilibrios pero solo Chipre, Grecia e Italia presentaban desequilibrios excesivos. En cuanto a la valoración del grado de cumplimiento por países de las recomendaciones realizadas el año anterior, se concluía que los avances habían sido limitados —solo se habían atendido, en parte, el 40 por 100 de las recomendaciones—. Asimismo, se adoptó el primer informe de supervisión reforzada sobre Grecia, que se puso en marcha al concluir el programa de ajuste del MEDE en agosto de 2018, y que concluyó que se habían adoptado las medidas necesarias para cumplir los compromisos específicos de reforma en 2019, aunque serían necesarias nuevas medidas.

Respecto a los planes presupuestarios nacionales para 2019, la Comisión señaló en febrero un riesgo de incumplimiento serio de los compromisos de ajuste fiscal y de reducción de deuda en Italia, recomendando un Procedimiento de Déficit Excesivo que finalmente no se materializó al rebajar el Gobierno italiano el grado expansivo de las medidas que lo había provocado (medidas de garantía de renta y de aumento del gasto en pensiones). Para Bélgica, Francia, Portugal, Eslovenia y España, la Comisión consideró un riesgo elevado de registrar desviaciones significativas de los objetivos presupuestarios a medio plazo e incumplir el compromiso de reducción de deuda.

En abril, los países miembros publicaron sus actualizaciones de los Programas de Estabilidad y los Programas Nacionales de Reformas, que detallaban las medidas presupuestarias y estructurales diseñadas para abordar los riesgos identificados.

Finalmente, en julio, el Consejo de la Unión Europea adoptó formalmente las nuevas recomendaciones de política económica y concluyó que, por primera vez desde

43. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2019: por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial*, COM (2018) 770 final, de 21 de noviembre.

44. Comisión Europea, *Recomendación para la política económica de la zona euro*, COM (2018) 751 final, de 21 de noviembre.

2002, ningún Estado miembro de la zona euro estaba sujeto al procedimiento de déficit excesivo⁴⁵.

A final de año, con una nueva Comisión Europea se inició un nuevo ciclo de Semestre Europeo. El Informe sobre Crecimiento para 2020⁴⁶ plasmaba una estrategia de crecimiento ambiciosa y reactivada, en respuesta a la visión establecida en las orientaciones políticas de la presidenta⁴⁷: la sostenibilidad y la inclusión social se situaban en el centro de la política económica de la Unión Europea, en consonancia con las prioridades consagradas en el Pacto Verde Europeo. El objetivo era garantizar que Europa siguiese teniendo los sistemas de protección social más avanzados del mundo, se convirtiese en el primer continente climáticamente neutro y fuese un polo dinámico de innovación y emprendimiento competitivo. Por primera vez, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas se integraban en el Semestre Europeo. Y también, por primera vez, se incluía el Informe sobre el funcionamiento del mercado único cuyo objetivo era evaluar los resultados y logros del mercado único y la importancia de aplicar reformas que faciliten su funcionamiento.

Los Estados miembros presentaron sus proyectos de planes presupuestarios y programas nacionales de reforma y en mayo de 2020 la Comisión presentó sus recomendaciones específicas por país⁴⁸ que recogían, asimismo, orientaciones de política económica para todos los Estados miembros en torno a dos objetivos: a corto plazo, mitigar los graves efectos económicos de la pandemia y, a medio plazo, alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo que facilitase la transición ecológica y la transformación digital. Estas recomendaciones abarcaban las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva recogida en la estrategia de crecimiento sostenible —estabilidad, equidad, sostenibilidad medioambiental y competitividad— al que se añadía un énfasis específico en la sanidad.

Asimismo, la orientación fiscal de los informes específicos por país era de tipo cualitativo, alejándose de los compromisos presupuestarios exigibles que no tenían cabida en esta situación. De hecho, la activación de la cláusula general de salvaguardia respecto al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento⁴⁹ prevista para circunstancias excepcionales como es la situación actual y adoptada en los primeros

45. Previamente, la Comisión había dado por cerrado el procedimiento de déficit excesivo al que estaba sometido España.

46. Comisión Europea, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2019: por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial*, COM (2018) 690 final, de 21 de noviembre.

47. Comisión Europea, *2020 European Semester, Autumn package*, 17 de diciembre.

48. Comisión Europea, *2020 European Semester: Country-specific recommendations*, COM (2020) 500 final, de 20 de mayo. En el caso de España, las recomendaciones se orientaban a combatir eficazmente la pandemia, sostener la economía y respaldar la recuperación, reforzar la capacidad y resiliencia del sistema sanitario, respaldar el empleo, reforzar los sistemas de protección, el acceso al aprendizaje digital, asegurar la liquidez a pymes y trabajadores autónomos, orientar la inversión a la transición ecológica y digital, mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y reforzar el marco de contratación pública para respaldar la recuperación de forma eficiente.

49. Consejo Europeo, *Declaración conjunta de los miembros del Consejo Europeo*, 26 de marzo.

momentos de la crisis del COVID-19 se traducían en una recomendación implícita a los Estados miembros para adoptar las medidas discrecionales necesarias para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la recuperación.

En cualquier caso, el Semestre Europeo, pese a ser un procedimiento de coordinación de las políticas económicas tiene un seguimiento muy desigual por parte de los Estados miembros. Ello se une a las debilidades del mecanismo de gobernanza entre las que se sitúa, como ha señalado este Consejo en distintas ocasiones⁵⁰, la necesidad de una participación más activa de los interlocutores sociales en el diseño del procedimiento. Todo ello llevó a la Comisión Europea a lanzar, en febrero de 2020 una revisión de la gobernanza económica, de la que se da cuenta en el siguiente apartado.

La toma de decisiones en la zona euro, descentralizada y centrada en la disciplina presupuestaria, en la práctica, se ha traducido en un limitado recurso a la política

*Un papel más activo
para la política fiscal*

fiscal como herramienta de estabilización macroeconómica en los distintos Estados miembros. Esta situación ha dificultado la posibilidad de articular una política fiscal expansiva en la zona euro que respaldase la expansión

monetaria desplegada por el BCE. A ellos se suma que la unanimidad sea la norma para tomar decisiones en el ámbito fiscal a nivel europeo impidiendo la adopción, en numerosas ocasiones, de iniciativas presupuestarias conjuntas.

La necesidad de un mecanismo estabilizador en la UEM y las restricciones impuestas a las decisiones sobre política fiscal por la aplicación de la unanimidad continuaron centrando los debates relativos a la política fiscal durante 2019, máxime ante la eficacia cada vez más limitada de la política monetaria y la demanda de un papel más activo de la política fiscal para impulsar un crecimiento sostenible, más eficaz en un entorno de tipos de interés reducidos⁵¹.

A principios de año, la Comisión Europea⁵² señaló que debía plantearse un cambio en este sentido dado que la unanimidad no era un medio ni práctico ni eficaz para tomar decisiones, sobre todo, ante los nuevos retos, medioambiental y digital, que ponían aún más de manifiesto la dificultad para articular una política fiscal coordinada.

Aunque en los dos últimos años habían surgido distintas propuestas para reformar la arquitectura fiscal de la zona euro⁵³ —seguro europeo de desempleo o una función de estabilización de la inversión— conciliando la necesidad de compartir riesgos con la exigencia de disciplina presupuestaria a los Estados, el único avance real fue el acuerdo para la creación de un instrumento presupuestario de convergencia y competitividad (IPCC) en la Cumbre del euro de finales de 2018 cuyo diseño fue acordado

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

51. Guindos, L., *Improving macroeconomic stabilization in the euro area*, discurso en la conferencia Global Interdependence Center Central Banking, Madrid, 3 de octubre de 2009.

52. Comisión Europea, *Hacia una toma de decisiones más eficiente y democrática en materia de política fiscal de la Unión Europea*, COM (2019) 8 final, de 15 de enero.

53. Véase Memoria CES 2018.

en octubre de 2019 por el Eurogrupo. Este instrumento, que se vincularía al Presupuesto de la Unión Europea en el marco del Programa de apoyo a las reformas estructurales, estaría inicialmente dotado con 17.000 millones de euros que se destinarían a financiar reformas estructurales e inversiones públicas en el área. El diseño de sus características incluye mecanismos de gobernanza específicos⁵⁴: los Estados miembros proporcionan orientación para las prioridades de inversión y reformas que sirven de base para la selección de los proyectos, asumiendo la Comisión la gestión y supervisando su aplicación.

En todo caso, este instrumento al promover la convergencia y la competitividad puede contribuir a un mayor acercamiento entre las economías de la UEM pero no cumple el objetivo inicialmente pretendido para actuar como mecanismo de estabilización apoyando a los países que experimenten dificultades de forma asimétrica; tan solo incluye en su diseño la referencia a que en situaciones adversas se protegerá la inversión reduciendo los porcentajes de cofinanciación nacionales establecidos. De ahí que la necesidad de contar con un mecanismo de estabilización para el funcionamiento de la zona euro sigue siendo una tarea pendiente. A este respecto, la presidenta de la Comisión Europea anunció que reactivaría los trabajos para avanzar en un sistema de reaseguro europeo de desempleo como mecanismo de estabilización.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto crudamente la insuficiencia de la zona euro para afrontar perturbaciones con un impacto asimétrico al carecer de este tipo de instrumentos que cumplen una función de estabilización. De hecho, una de las decisiones adoptadas en el contexto de la crisis ha sido precisamente la aprobación de un Fondo de ayuda temporal para mitigar los costes del desempleo en emergencia (SURE, por sus siglas en inglés) que no deja de ser un instrumento temporal y necesitaría consolidarse de cara al futuro para convertirse en un verdadero mecanismo estabilizador, como se señala más adelante.

Estas cuestiones estaban presentes en el proyecto de revisión del marco de gobernanza económica y fiscal planteado por la Comisión Europea a principios de 2020 y para el que lanzó también una consulta pública, con el objetivo de presentar una propuesta formal de reforma a final de año, que se hace aún más necesario en el contexto actual⁵⁵. Esta revisión se enmarca en el propio proceso de profundización y fortalecimiento de la UEM. El objetivo era mejorar el marco de supervisión y coordinación de las políticas económicas reduciendo su complejidad, reforzando su eficacia y mejorando su cumplimiento para contribuir al diseño de políticas fiscales contracíclicas y a la sostenibilidad de las cuentas públicas en un contexto macroeconómico caracterizado por un bajo crecimiento potencial, envejecimiento de la población y

54. Comisión Europea, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco de gobernanza del instrumento presupuestario de convergencia y competitividad para la zona euro*, COM (2020) 354 final, de 24 de julio.

55. Comisión Europea, *Economic governance review*, COM (2020) 55 final, de 5 de febrero.

bajos tipos de interés, dando respuesta, además a los nuevos retos que suponían la digitalización y el cambio climático.

La Comisión analizaba el marco existente, detallando sus fortalezas y debilidades como base para la revisión⁵⁶. Entre las primeras, señalaba el progresivo fortalecimiento del mismo, que ha facilitado la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, el impulso a la convergencia, la mayor coordinación de las políticas económicas, la creación de instituciones fiscales independientes y la mejora de los procesos presupuestarios nacionales y de los procedimientos de planificación fiscal a medio plazo. Entre las debilidades hacía referencia a la complejidad del marco fiscal existente y el sesgo procíclico de las políticas fiscales de los Estados miembros, limitando la capacidad para coordinarlas y alcanzar un tono fiscal adecuado a nivel europeo.

Además, planteaba la necesidad de mejoras ante la persistencia de elevados niveles de deuda pública en algunos Estados miembros, prestar mayor atención a la calidad de las finanzas públicas, o proteger el componente de inversión pública que, tradicionalmente, soporta el mayor ajuste en los procesos de consolidación fiscal. A este respecto, la reforma de la gobernanza fiscal debería incluir la regla de oro de la inversión permitiendo financiar mediante deuda pública inversiones públicas de probada rentabilidad social en línea con las prioridades estratégicas de la Unión⁵⁷.

En todo caso, la crisis generada por la pandemia ha puesto aún más de relieve la necesidad de esta política fiscal activa en la salida de la crisis, con la adopción de ambiciosos paquetes de medidas en todos los Estados miembros para sostener el tejido productivo y garantizar el alcance de la protección a familias y empresas, además de medidas específicas en el ámbito sanitario, todo ello necesariamente respaldado por la Unión Europea. Pero también este papel de la política fiscal debe ser prioritario en la recuperación posterior, adquiriendo el protagonismo en la respuesta europea y posibilitando una capacidad financiera suficiente para orientar el gasto y la inversión pública hacia el crecimiento sostenido y sostenible en el medio plazo.

Este impulso fiscal de cara a la recuperación está previsto que se materialice, como se da cuenta posteriormente, en un Fondo de recuperación que incluya distintos ins-

El impulso fiscal del Plan Juncker

trumentos y, entre ellos, el Fondo InvestUE, que dará continuidad en el nuevo Marco Financiero Plurianual al Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas (FEIE). De hecho, algunas de las medidas durante la crisis adoptadas entre la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) se concretan en programas de inversión pública con el objetivo de movilizar la inversión privada siguiendo la experiencia del FEIE.

56. Banco de España, «La reforma del marco de supervisión de la política fiscal en Europa» en *Boletín Económico* 1/2020.

57. Véase, a este respecto, Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*.

Con los últimos datos disponibles, hasta abril de 2020, el FEIE ha conseguido movilizar inversiones por valor de 478.400 millones de euros, es decir, un 97,5 por 100 de los 500.000 millones previstos hasta 2020 y 1.166.450 pymes se han beneficiado de ello; casi una tercera parte de los proyectos aprobados se destinaron a estas, seguidos de los proyectos dedicados a la I+D+i, un 26 por 100, y de los relacionados con la energía, un 17 por 100⁵⁸. De hecho, en octubre de 2019, la Comisión Europea presentó el impacto macroeconómico del Plan Juncker que había supuesto un crecimiento del 0,9 por 100 del PIB y 1,1 millón de nuevos empleos señalando, además, que la inversión en la Unión Europea había vuelto a los niveles precrisis, a pesar de su escasa dimensión, su elevada concentración geográfica y las dudas sobre el respeto al principio de adicionalidad⁵⁹.

De ahí que de cara a la recuperación tras la pandemia, es fundamental articular instrumentos suficientes para movilizar la inversión, como InvestUE, en el marco de un fondo de recuperación orientado a las prioridades estratégicas de la Unión, transición climática y digital, como elementos centrales para recuperar la actividad económica europea.

Tras la finalización del programa de compra de deuda a final de 2018 y la definición de su nueva política de comunicación y orientación sobre la senda futura de tipos de interés —*forward guidance*⁶⁰— como instrumento de política monetaria, el BCE iniciaba 2019 sin variación en los tipos de interés; el tipo de las operaciones principales de financiación, tipo de referencia, en el 0 por 100, el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito en el 0,25 por 100 y el tipo de interés de la facilidad de depósito en el -0,4 por 100.

*La política monetaria del
BCE*

Durante la primera mitad del año, el BCE retrasó hasta en dos ocasiones, el momento de subida de los tipos de interés, hasta finales de 2019 primero y del primer semestre de 2020 después, y recuperó las operaciones trimestrales de financiación a más largo plazo con objetivo específico (TLTRO III) desde septiembre de 2019 y hasta 2021, con vencimiento a dos años, para contribuir a mantener condiciones favorables de financiación y una transmisión fluida de la política monetaria.

La desaceleración económica, creciente en un contexto de gran incertidumbre, hizo que en junio, el presidente del BCE en su discurso sobre el 20.º aniversario del euro⁶¹, anticipase que se podrían adoptar medidas de estímulo adicionales, como

58. Hasta abril de 2019 se habían aprobado 89 proyectos españoles, que suponen 6.700 millones de euros de financiación del FEIE. El objetivo para 2020 es de 8.051 millones de euros que movilizarán inversiones por valor de 42.016 millones de euros.

59. Véase Memoria CES 2018.

60. Consistente en ofrecer indicaciones sobre la orientación futura de la política monetaria basadas en la evaluación de las perspectivas de inflación, buscando anclar las expectativas de los agentes a las decisiones futuras que tome el BCE. Véase Memoria CES 2018.

61. Dragui, M., *Twenty years of the ECB's monetary policy*, discurso en el Foro de Bancos Centrales, Sintra, 18 de junio de 2020.

recortes en los tipos de interés de referencia, e incluso tipos negativos, o la reactivación del programa de compra de activos. Además, ante la persistencia de tasas de inflación observadas y proyectadas por debajo de los niveles acordados con su objetivo, el Consejo de Gobierno subrayó la necesidad de una orientación de la política monetaria acomodaticia durante un periodo prolongado, ajustando sus instrumentos de forma adecuada para asegurar que la inflación se sitúa en su nivel objetivo de manera sostenida. Lo anterior se tradujo tras el verano en la adopción de un nuevo paquete de medidas para favorecer la convergencia de la inflación hacia su objetivo en el medio plazo.

Entre estas medidas se incluía una bajada del tipo de interés de la facilidad de depósito de 10 puntos básicos, hasta el $-0,5$ por 100, en la línea de otros bancos centrales como la FED que había bajado los tipos de interés oficiales en julio, septiembre y octubre. Se anunció un nuevo programa de compra de deuda⁶² a un ritmo mensual de 20.000 millones de euros desde noviembre durante el tiempo que fuese necesario, junto a la reinversión de los activos de la cartera al vencimiento y el refuerzo de la guía de expectativas a futuro para la toma de decisiones de política monetaria, hasta que se observase una convergencia sólida de las perspectivas de inflación en niveles inferiores al 2 por 100, pero suficientemente próximos, y a que esa convergencia se reflejase también en la inflación subyacente.

Además, con el fin de apoyar el mecanismo de transmisión de la política monetaria a través de las entidades financieras, se recalibraron algunos parámetros de las operaciones de financiación a largo plazo y se introdujo un sistema de remuneración de las reservas en dos tramos, eximiendo de la remuneración al tipo negativo de la facilidad de depósito a una parte del exceso de liquidez de las entidades. La implementación de este sistema ha permitido redistribuir el exceso de liquidez entre las entidades a escala nacional pero también entre entidades de distintos países de la zona euro, con un impacto marginal en los tipos de interés del mercado interbancario.

A partir de noviembre, Christine Lagarde asumió la presidencia del BCE. Las primeras decisiones tomadas en esta nueva etapa seguían el tono continuista de las decisiones tomadas en septiembre. Pero como novedad, se anunció que durante 2020 se realizaría una revisión de la estrategia de política monetaria del BCE siguiendo el ejemplo de otros bancos centrales, como la Reserva Federal de Estados Unidos, conscientes de que la última revisión se remontaba a 2003 y de que la estrategia y el uso de los instrumentos de política monetaria a raíz de la crisis financiera habían cambiado significativamente. La revisión abarca todos los aspectos, desde la propia definición del

62. A este respecto, cabe señalar que en mayo de 2020, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania emitió una sentencia sobre este programa. La sentencia reclama la insuficiente proporcionalidad del mismo y pone en cuestión este tipo de medidas no convencionales de BCE. Desde las instituciones comunitarias, se ha recordado la preeminencia del derecho comunitario y que por tanto se debe respetar la jurisprudencia del TJUE en esta cuestión que ya había resultado con anterioridad.

objetivo de inflación y los instrumentos, hasta los temas relacionados con monedas digitales y desarrollo sostenible, incluida la compra de bonos verdes.

En todo caso, como se ha venido señalando de forma reiterada en los dos últimos años, durante 2019 se hizo más evidente la limitada eficacia de la política monetaria, y la necesidad de complementarla con otras políticas económicas. La resistencia de las tasas de inflación a converger hacia el objetivo, cerca del 2 por 100 a medio plazo, y el debilitamiento de la actividad y del comercio globales desde comienzos de 2018 impulsaron aún más el debate sobre la combinación adecuada de política monetaria y política fiscal, reclamando un papel más activo de esta última.

El propio BCE para impulsar el crecimiento reclamó en distintas ocasiones a lo largo del año la adopción de una agenda de reformas y la colaboración activa de la política fiscal que, ante la falta de instrumentos fiscales centralizados en la zona euro, recaería en los Estados miembros con margen presupuestario⁶³. Asimismo, señaló la necesidad de reforzar la arquitectura institucional de la zona euro y avanzar en las cuestiones pendientes para profundizar en la Unión Económica y Monetaria. Unas políticas fiscales anticíclicas prudentes, un instrumento fiscal centralizado que actúe de forma anticíclica a nivel federal, una capacidad de resistencia financiera suficiente y la compartición de riesgos a través de canales privados y públicos transfronterizos son elementos fundamentales para una transmisión de la política monetaria más eficaz y para mejorar la sincronización de los ciclos económicos de la zona euro⁶⁴.

Ya en 2020 y en el contexto de la crisis del COVID-19, el BCE desempeñó un papel fundamental para garantizar la liquidez articulando una respuesta rápida cuyo detalle se analiza en el marco de la respuesta conjunta desde las instituciones supranacionales comunitarias.

Entre las prioridades señaladas por la nueva presidenta de la Comisión Europea para su mandato se incluía el completar la arquitectura institucional de la UEM, que si bien había registrado importantes avances en las dos legislaturas previas tenía aspectos pendientes sobre los que no se había logrado ningún consenso para avanzar y le impedían actuar como una verdadera unión económica y monetaria. Así, los avances en 2019 en UEM fueron de nuevo limitados.

*Profundización hacia
la Unión Económica
y Monetaria*

La Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales seguían estando incompletas y, por tanto, había margen para realizar mayores esfuerzos para garantizar la estabilidad y la integración financiera. El principal escollo para avanzar en el ámbito de la Unión Bancaria siguió siendo la carencia de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, previsto para 2018, que permitiría garantizar un sistema de protección fuerte y

63. Dragui, M., *Twenty years of the ECB's...: cit.*, y Guindos, L., *Improving macroeconomic...*, cit.

64. BCE, «Estado de la agenda para la profundización de la Unión Económica y Monetaria», *Boletín Económico* núm. 2/2020.

uniforme, indispensable en una Unión Bancaria. La falta de voluntad política para alcanzar un acuerdo hasta que se lograra un avance sustancial en la reducción del riesgo hizo que no hubiese avances al respecto. El debate, en todo caso, sigue estando centrado en los riesgos, compartir o distribuir y reducir riesgos. Una mayor compartición de riesgos puede ayudar a mitigar los efectos de las recesiones a nivel nacional pero también a nivel de la zona euro. Ello requeriría mecanismos de gobernanza, para asegurar la solidez de las políticas nacionales y evitar un efecto-contagio entre distintos países. Este es el objetivo de la reforma de la gobernanza planteada por la Comisión mencionada.

Además, durante el año continuaron los trabajos para avanzar en la reforma del Tratado del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), de forma que se pudiese convertir en el mecanismo de protección presupuestaria —prestamista en última instancia— para el Fondo Único de Resolución, como se había acordado a finales de 2018.

Pocos avances se dieron también en el logro de una Unión del Mercado de Capitales durante 2019, pese a que el sistema financiero de la Unión se enfrenta a algunos retos importantes —*Fintech*, finanzas sostenibles y, principalmente, el *brexít*— que requieren adoptar las medidas necesarias para avanzar hacia una mayor integración financiera.

Prioridades de medio y largo plazo

En noviembre de 2019, arrancó la nueva Comisión Europea y dejó clara la orientación de sus prioridades de política económica⁶⁵. Su mandato se enfocaría en seis grandes

Nuevas prioridades de la Comisión Europea para la política económica: la Agenda Estratégica 2020

objetivos: un Pacto Verde Europeo, una economía que funcione en pro de las personas, una Europa adaptada a la era digital, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea. De cara a 2020 el programa de trabajo de la Comisión estableció actuaciones concretas para

avanzar en todos ellos⁶⁶.

La Unión Europea tiene una oportunidad única para liderar la doble transición, ecológica y digital, y que afectará a todos sin excepción, países, regiones y personas, desde los principios de justicia e inclusión. Ello se debe apoyar en la construcción de una Europa social fuerte, cuyo principal instrumento es el Pilar europeo de derechos sociales y para el que la Comisión planteó a principios de año la definición de un plan de acción, que realizaría sobre la base de un amplio debate con los Estados miembros, Parlamentos Europeo y nacionales, interlocutores sociales y sociedad civil⁶⁷.

65. Von der Leyen, U., *Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados. Mi agenda para Europa*, presentación de las orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024 por la candidata a presidenta, 16 de julio de 2019.

66. Comisión Europea, *Programa de trabajo de la Comisión para 2020: una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*, COM (2020) 37 final, de 29 de enero.

67. Comisión Europea, *Una Europa social fuerte para unas transiciones justas*, COM (2020) 14 final, de 14 de enero.

El Programa de trabajo, además, recogía de forma específica la necesidad de trabajar para lograr un nuevo presupuesto a largo plazo flexible y adaptado a las prioridades y retos a partir de 2021 y la negociación de la nueva relación con el Reino Unido una vez materializada su salida de la Unión. Además, remarcaban el compromiso con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas incluyendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la orientación de las políticas y en el Semestre Europeo.

De hecho, los esfuerzos para que la nueva Comisión arrancara de forma productiva y marcara el ritmo para el resto de la legislatura se reflejaron en la rapidez con la que se presentaron algunas de las medidas más destacadas: el Pacto Verde Europeo, la Ley de Clima, la Agenda Digital para Europa o la Estrategia industrial.

Ante la emergencia climática y medioambiental⁶⁸, en diciembre de 2019 se presentó el Pacto Verde Europeo (PVE) que se configura como la nueva estrategia de crecimiento de la nueva Comisión Europea, que quiere que la Unión Europea sea el primer bloque climáticamente neutro del mundo de aquí a 2050⁶⁹. El objetivo de la Comisión Europea es liderar la estrategia de cambio climático a nivel mundial, transformando el modelo productivo y aprovechando las oportunidades que esto nos brinda con nuevas formas de producir y consumir de forma sostenible y competitiva.

El Pacto Verde Europeo

El PVE tiene dos objetivos clave: impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular y restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación (recuadro I-5). Además, el marco jurídico de la transición energética es uno de los ámbitos a revisar al fijarse el objetivo de descarbonización para 2050 y anunciar la aceleración de los objetivos de renovables, de eficiencia energética y de emisiones para 2030—. La producción y utilización de energía en la actividad económica representa más del 75 por 100 de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión y es necesario desarrollar un sector eléctrico basado en fuentes renovables, un proceso paralelo de eliminación del carbón y la consolidación de un mercado energético integrado, interconectado y digitalizado. A este respecto, cabe destacar también el énfasis del PVE en la rehabilitación de edificios en aras de una mayor eficiencia energética, dado que la construcción, utilización y renovación de edificios representa el 40 por 100 del consumo energético en la Unión.

68. El Informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente sobre la situación del medio ambiente, señalaba la urgencia de un cambio de rumbo en Europa para afrontar los desafíos del cambio climático, revertir la degradación y garantizar la prosperidad futura y que Europa no alcanzaría los objetivos planteados para 2030 si no toma medidas urgentes durante los próximos diez años para actuar ante la alarmante tasa de pérdida de biodiversidad, las repercusiones del cambio climático y la sobreexplotación de los recursos naturales. Véase Agencia Europea de Medio Ambiente, *La situación del medio ambiente: estado actual y perspectivas 2020*, 4 de diciembre de 2019.

69. Comisión Europea, *The European Green Deal*, COM (2019), 640 final, de 11 de diciembre.

RECUADRO I-4. PACTO VERDE EUROPEO

Aumentar la ambición climática: objetivo de reducción de emisiones GEI entre el 50 y 55 por 100 a 2030. Propuesta de Ley Climática europea en 2020. Reforma del sistema de comercio de emisiones que establecerá un precio efectivo del carbón, e incluso la CE podrá proponer un mecanismo de ajuste en frontera para determinados sectores.

Abastecimiento de energía limpia, asequible y segura: descarbonización del sistema energético. Actualización de los planes de energía y clima de los Estados miembros en el año 2023, en base a eficiencia energética y el impulso a las renovables. Reducción del riesgo de pobreza energética. Revisión de marcos regulatorios de infraestructuras energéticas.

Movilizar la industria hacia una economía circular: impulsar la descarbonización y modernización de industrias intensivas en energía. Plan de Acción de Economía Circular. Estrategia industrial. Políticas de materias primas y productos sostenibles, nuevas formas de colaboración e inversión en cadenas de valor estratégico y acceso a tecnologías digitales.

Acelerar el cambio a la movilidad sostenible: reducción del 90 por 100 de emisiones en el transporte. Impulso del transporte multimodal. Revisión de la Directiva de transporte combinado. Desarrollo de sistemas inteligentes de gestión de tráfico y ajuste del precio del transporte a su impacto ambiental. Impulso de combustibles alternativos para el transporte.

De la granja a la mesa: diseño de un nuevo sistema alimentario. Estrategia para aprovechar las oportunidades para optimizar la sostenibilidad y salubridad de la cadena alimentaria en todos los operadores. Trabajo con los Estados miembros para garantizar que los planes estratégicos nacionales reflejan la ambición del PVE y la Estrategia de la granja a la mesa.

Preservar y restaurar los ecosistemas y la biodiversidad: Estrategia de Biodiversidad en 2020 y Estrategia forestal orientada a restaurar y preservar los bosques europeos y medidas para gestionar el espacio marítimo de forma sostenible. La «economía azul» sostenible tendrá un papel clave.

Contaminación cero para un entorno libre de tóxicos: plan de acción de contaminación cero para la atmósfera, el agua y el suelo para el año 2021. Revisión de medidas orientadas a reducir la contaminación de grandes instalaciones y hacerlas consistentes con las políticas de clima, energía y economía circular. Estrategia de químicos para la sostenibilidad.

La Unión Europea como líder mundial: liderar las negociaciones para el clima y la biodiversidad a nivel internacional. Incorporación de la sostenibilidad en todas las políticas de la Unión Europea.

Propuesta de un mecanismo de transición justa, incluido un Fondo de Transición Justa y un Plan de Inversión Sostenible para Europa: Estrategia de financiación sostenible renovada. Revisión de la Directiva de información no financiera. Iniciativas para evaluar y comparar las prácticas para un presupuesto ecológico de los Estados miembros

RECUADRO I-4. PACTO VERDE EUROPEO (*continuación*)

y de la Unión Europea. Revisión de las directrices pertinentes sobre ayudas estatales, especialmente de energía. Alinear las iniciativas de la CE con los objetivos del Pacto Verde Europeo y promover la innovación. Trabajar con los grupos de interés para identificar y modificar la legislación que reduce la efectividad del Pacto Verde Europeo. Integración de los ODS en el Semestre Europeo.

Trabajar juntos: lanzamiento del Pacto Europeo sobre el clima y propuesta del 8.º programa de acción ambiental.

Fuente: *The European Green Deal*, COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre.

La principal crítica que se hace al PVE es que, siendo muy ambicioso, no hay ninguna referencia a instrumentos fiscales que apoyen la consecución de los objetivos y ello reside en la dificultad para su aprobación por unanimidad por parte de todos los Estados miembros. De hecho, en marzo de 2019, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre cambio climático⁷⁰ en la que pedía a la Comisión que estudiara diferentes posibilidades de actuación, en particular, en lo relativo a la fiscalidad ambiental. Por su parte, la Comisión señaló la necesidad de integrar la fiscalidad ambiental en las políticas climáticas y energéticas y aplicar un impuesto sobre los combustibles fósiles en consonancia con las emisiones de carbono asociadas a su uso o basar la fiscalidad de los combustibles con arreglo a su contenido energético⁷¹.

La consecución de los objetivos del Pacto Verde Europeo exige una inversión significativa —según estimaciones de la Comisión 260.000 millones de euros— tanto de la Unión Europea como del sector público nacional, así como del sector privado. Además, se hace imprescindible garantizar una transición justa e integradora.

Por todo ello, en enero de 2020, la Comisión presentó el Plan de Inversiones para una Europa Sostenible⁷² con el objetivo de crear un marco propicio para facilitar y estimular las inversiones públicas y privadas necesarias para la transición hacia una economía climáticamente neutra, ecológica, competitiva e inclusiva. El Plan abarca desde la financiación, con la movilización de un mínimo de un billón de euros de inversiones sostenibles en la próxima década, a través de gasto público con cargo al presupuesto de la Unión Europea —el 25 por 100 del presupuesto a largo plazo

70. Parlamento Europeo, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*, 14 de marzo de 2019.

71. En su comunicación *Una toma de decisiones más eficiente y democrática en la política energética y climática de la Unión Europea* la Comisión reclamó para algunas decisiones determinantes sujetas a la unanimidad la posibilidad de articular algún procedimiento que permitiese sin necesidad de reformar los tratados adoptar decisiones siguiendo el procedimiento legislativo ordinario. Véase Comisión Europea, COM (2019) 177 final, de 9 de abril.

72. Comisión Europea, *Sustainable Europe Investment Plan. European Green Deal Investment Plan*, COM (2020) 21 final, de 14 de enero.

debería dedicarse a la acción por el clima— y la atracción de financiación privada mediante el apoyo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la capacitación a través de incentivos para desbloquear y reorientar las inversiones públicas y privadas hacia inversiones sostenibles y apoyo técnico para la planificación, diseño y ejecución de proyectos sostenibles.

Por otro lado, la magnitud del reto no es la misma para todas las regiones ni para todos los Estados miembros, algunos se verán especialmente afectados en esta transformación económica y social —como las que dependan de actividades con un uso muy intensivo de carbono—. Por ello, la Comisión ha propuesto un Mecanismo para una Transición Justa⁷³ que durante el periodo 2021-2027 contribuirá a movilizar 100.000 millones de euros como mínimo a través de apoyo financiero y asistencia técnica en las regiones más afectadas. El objetivo es no dejar a nadie atrás y evitar el coste que la transición a este nuevo modelo productivo pueda generar en las personas, las empresas y las regiones.

Además, en marzo de 2020, la Comisión presentó su propuesta para una Ley europea del clima⁷⁴ con el fin de comprometer política y legislativamente el objetivo del Pacto Verde Europeo. Al mismo tiempo, lanzó una consulta pública sobre el futuro Pacto Europeo sobre el Clima, con el fin de implicar a los ciudadanos y al conjunto de la sociedad en la acción por el clima y el medio ambiente.

También en marzo presentó un Plan de acción para la economía circular⁷⁵, con el fin de apoyar la transformación de los métodos de fabricación de los productos y promover la sostenibilidad tanto en el consumo como en la producción, todo ello para acelerar la transición ecológica y modernizar y transformar la economía protegiendo el medio ambiente.

En mayo, también dentro del Pacto Verde Europeo, la Comisión presentó una estrategia para avanzar hacia un modelo agroalimentario sostenible⁷⁶. Sin embargo, las nuevas medidas que se plantean no se han acompañado de una dotación presupuestaria adicional, ni de una previsión de revisión de los tratados comerciales con terceros países en coherencia con esta nueva estrategia. Al respecto, se deberían condicionar las importaciones al cumplimiento de los estándares comunitarios de calidad, sanidad vegetal y bienestar animal promovidos por la estrategia, así como, considerar el establecimiento del principio de preferencia comunitaria y de soberanía alimentaria.

73. Comisión Europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Just Transition Fund*, COM (2020) 22 final, de 14 de enero.

74. Comisión Europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law)*, COM (2020) 80 final, de 4 de marzo.

75. Comisión Europea, *Circular Economy Action Plan*, de marzo de 2020.

76. Comisión Europea, *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final, de 20 de mayo.

En marzo de 2020 la Comisión presentó el paquete de política industrial que incluía la Estrategia Industrial Europea⁷⁷ y un conjunto de iniciativas para afrontar la doble transición de la industria y economía europea hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital y hacer frente a la creciente competencia global en el nuevo contexto geopolítico. Y ello por la importancia de un sector que representa el 20 por 100 del valor añadido total en la Unión Europea, canaliza el 80 por 100 de las exportaciones europeas y ocupa a más de 35 millones de trabajadores. En Europa, el 99 por 100 del tejido empresarial son pymes.

El impulso a la industria europea

La Comisión señalaba que la transformación industrial de Europa requiere un mercado único más profundo y más digital, la defensa de condiciones de igualdad a escala mundial, ayudas a las industrias en su tránsito hacia la neutralidad climática, el desarrollo de una economía circular, la integración de un espíritu de innovación industrial, capacitación y reciclaje e invertir en la transición y financiarla (recuadro I-5). Ello implicaba una gobernanza global del proceso de transformación, contando con las empresas industriales, los Estados miembros, las regiones y las instituciones comunitarias, a través de ecosistemas industriales que incorporen también a las instituciones académicas y de investigación, los interlocutores sociales y otros actores implicados.

Esta Estrategia recoge la visión de la industria europea para 2030 y más allá y se apoya, en gran parte, en el Informe presentado a la Comisión en junio por el Grupo de alto nivel ‘Industria 2030’ que recogía las conclusiones para guiar la visión estratégica de la industria europea a largo plazo. A este informe se sumó el realizado por el Grupo de alto nivel sobre industrias intensivas en energía presentado en noviembre⁷⁸.

Dentro del paquete industrial, la Comisión también presentó una comunicación para reforzar el papel de las pymes⁷⁹, fundamentales en el tejido industrial de Europa y determinantes en el éxito del nuevo enfoque. Entre las medidas planteadas para ayudarlas a liderar ambas transiciones, ecológica y digital, se contemplaban el apoyo y asistencia técnica, el refuerzo de habilidades y capacitaciones, la eliminación de obstáculos administrativos y reglamentarios existentes, el fortalecimiento de su marco regulatorio, el impulso de pymes de alta tecnología y nuevas empresas o potenciar el emprendimiento femenino.

77. Véase Comisión Europea, *A New Industrial Strategy for Europe*, COM (2020) 102 final, de 10 de marzo.

78. Comisión Europea (2019), *Masterplan for a Competitive Transformation of EU Energy-intensive Industries Enabling a Climate-neutral, Circular Economy by 2050. Report from the High-Level Group on Energy-Intensive Industries*. Este último recomendaba la creación de mercados para los productos climáticamente neutros, la innovación mediante proyectos piloto sobre tecnologías limpias y la transición generalizada a fuentes de energía y materias primas alternativas limpias.

79. Comisión Europea, *An SME Strategy for a sustainable and digital Europe*, COM (2020) 103 final, de 10 de marzo.

RECUADRO I-5. ESTRATEGIA INDUSTRIAL EUROPEA

Plan de acción de propiedad intelectual para defender la soberanía tecnológica, promover la igualdad de condiciones a nivel mundial, luchar contra el robo de propiedad intelectual y adaptar el marco legal a las transiciones verdes y digitales.

Revisión continua de las reglas de competencia de la Unión Europea, incluida la evaluación continua del control de fusiones y el control de las ayudas de Estado.

Aprovechar los mecanismos de defensa comercial. Adopción de un Libro Blanco para abordar los efectos distorsionadores causados por las subvenciones extranjeras en el mercado único y abordar el acceso extranjero a la contratación pública y la financiación de la Unión Europea.

Medidas integrales para modernizar y descarbonizar las industrias intensivas en energía, apoyar industrias de movilidad sostenibles e inteligentes, promover la eficiencia energética, fortalecer las herramientas actuales de fuga de carbono y asegurar un suministro suficiente y constante de energía baja en carbono a precios competitivos.

Mejorar la autonomía industrial y estratégica de Europa asegurando el suministro de materias primas críticas a través de un Plan de acción sobre materias primas críticas y productos farmacéuticos basado en una nueva estrategia farmacéutica de la Unión Europea y apoyando el desarrollo de infraestructuras digitales estratégicas y tecnologías habilitadoras clave.

Una Alianza de «hidrógeno limpio» para acelerar la descarbonización de la industria y mantener el liderazgo industrial, seguida de alianzas en industrias de bajo carbono y en nubes y plataformas industriales y materias primas.

Legislación adicional y orientación sobre contratación pública ecológica.

Un enfoque renovado en innovación, inversión y habilidades.

Fuente: Comisión Europea, *A New Industrial Strategy for Europe*, COM (2020) 102 final, de 10 de marzo.

Además, en relación al mercado único, la Comisión planteaba la eliminación de las barreras detectadas en su funcionamiento que impedían desarrollar todo su potencial⁸⁰. Se analizaban las barreras y sus causas y se adoptaba un Plan de acción para una mejor implementación y aplicación de las normas del mercado único, basado en una asociación renovada entre los Estados miembros y la Comisión y su responsabilidad compartida para garantizar una aplicación adecuada.

En febrero de 2020, la Comisión Europea avanzó en su otra gran prioridad estratégica junto con el Pacto Verde Europeo presentando el *Estrategia digital* Paquete digital⁸¹, como respuesta a los cambios acelerados

80. Comisión Europea, *Identifying and addressing barriers to the Single Market*, COM (2020) 93 final y *Long term action plan for better implementation and enforcement of single market rules*, COM (2020) 94 final, de 10 de marzo.

81. Comisión Europea, *Shaping Europe's digital future, Libro blanco sobre inteligencia artificial y A European strategy for data*, COM (2020) 66 final, de 19 de febrero.

que se están produciendo en un mundo que se transforma a velocidad digital. Europa se ha quedado atrás en la economía digital en un mercado mundial marcado por la hegemonía de Estados Unidos y de China y corre el riesgo de perder la oportunidad si no hace un esfuerzo presupuestario real en sectores como la inteligencia artificial o la industria 4.0.

Entre los documentos presentados se incluía la Estrategia para configurar el futuro digital de Europa sobre la base de tres objetivos clave: la tecnología al servicio de las personas (conectividad, ciberseguridad y educación digital), una economía justa y competitiva (auténtico mercado único europeo de datos basado en las normas y valores europeos) y una sociedad abierta, democrática y sostenible (identidad europea) y detalla para ello, una hoja de ruta para avanzar en la economía digital y, en general, en las tecnologías de la información (recuadro I-6).

RECUADRO I-6. LA EUROPA DIGITAL DEL FUTURO

La tecnología al servicio de las personas

Construir y desplegar capacidades digitales conjuntas en las áreas de inteligencia artificial, ciberseguridad, supercomputación, computación cuántica y blockchain. Acelerar las inversiones en la conectividad gigabyte. Corredores 5G para la movilidad conectada y automatizada. Nueva Estrategia de ciberseguridad europea. Plan de acción de educación digital. Agenda de habilidades reforzadas para fortalecer las capacidades digitales de toda la sociedad.

Economía justa y competitiva

Estrategia europea de datos para hacer de Europa un líder mundial en la economía de datos. Evaluación y revisión de las normas de competencia de la Unión Europea para la era digital. Vigilancia de la actividad de las grandes plataformas digitales con respecto a la libre competencia en favor de los emprendedores y las nuevas empresas. Marco de fomento de las finanzas digitales. Propuestas normativas sobre activos criptográficos. Estrategia hacia un mercado integrado de pagos de la Unión Europea. Comunicación sobre fiscalidad empresarial para el siglo XXI. Nueva iniciativa a favor del consumidor para que tenga un papel activo en la transformación digital.

Una sociedad abierta, democrática y sostenible

Mercado interior de servicios digitales. Identidades digitales confiables para los ciudadanos europeos. Plan de acción de medios audiovisuales para apoyar la transformación digital y la competitividad del sector. Plan de acción para la democracia europea que mejore la resiliencia de nuestros sistemas democráticos. Modelo digital de alta precisión de la tierra por parte de la Agencia Espacial Europea. Registros electrónicos de salud: espacio europeo de datos de salud.

Fuente: Comisión Europea, *A European strategy for data*, COM (2020) 66 final, de 19 de febrero.

El planteamiento de la Comisión parte de poner al ciudadano en el centro de su modelo y requiere el esfuerzo compartido de todos, de las instituciones europeas y los Estados miembros, del sector público y sector privado, de los ciudadanos y de las empresas.

En dicho paquete, también se presentó la Estrategia europea de los datos⁸² que planteaba la creación del marco regulador correcto en materia de gestión, acceso y reutilización de los datos, el apoyo al desarrollo de los sistemas tecnológicos y la siguiente generación de infraestructuras y la puesta en marcha de medidas sectoriales específicas en este ámbito. Finalmente, el paquete incluía el Libro blanco sobre la inteligencia artificial⁸³ en el que se propone un marco para una inteligencia artificial fiable, basado en la excelencia y la confianza. Todo ello en el contexto también de la Estrategia Industrial a la que se ha hecho referencia anteriormente.

Medidas para hacer frente a la pandemia

El nuevo ciclo político e institucional de la nueva Comisión Europea y su agenda de trabajo se vieron de golpe frenados por la irrupción de la pandemia global generada

*Las soluciones desde
Europa a la crisis del
COVID-19*

por el COVID-19. La Unión Europea y los Estados miembros tomaron medidas orientadas, por un lado a reforzar los sistemas sanitarios nacionales y, por otro, a mitigar el impacto socioeconómico en el corto plazo. En total, la respuesta europea al coronavirus ha supuesto la movilización de casi 4 billones de euros, de los que algo más de un billón han sido movilizados por las instituciones europeas y el resto por los Estados miembros.

El Consejo Europeo reunido el 10 de marzo de 2020 señaló cuatro prioridades para una respuesta coordinada a la crisis: limitar la propagación del virus, garantizar el suministro de equipos médicos, promover la investigación para el desarrollo de una vacuna, y dar respuesta a las consecuencias socioeconómicas. En una reunión posterior, se incluyó también la repatriación de ciudadanos europeos bloqueados en terceros países. Excepcionalmente, se restringieron los movimientos en toda la Unión, aplicando una restricción temporal coordinada de los viajes no esenciales a la Unión Europea.

No obstante, si bien la situación obligaba a tomar medidas de forma urgente, el Consejo Europeo formado por los Jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros mostró cierta tibieza para adoptar medidas con rapidez y contundencia. La dificultad para ponerse de acuerdo en medidas decisivas y contar con instrumentos rápidos y potentes que permitiesen movilizar apoyo financiero desde la Unión a los Estados miembros, ante la carencia de instrumentos que cumplan una función de estabilización

82. Comisión Europea, *A European strategy for data*, COM (2020) 66 final, de 19 de febrero.

83. En 2018 la Comisión había presentado una estrategia de IA por primera vez y acordó un plan coordinado con los Estados miembros. En abril de 2019 el Grupo de Expertos de Alto Nivel en Inteligencia Artificial presentó sus Directrices de ética sobre IA confiable que sirven de base para el Libro Blanco. Véase Comisión Europea, *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial —un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza—*, COM (2020) 65 final, de 19 de febrero.

en el área, como ya se venía reclamando, era fundamental para atajar una crisis que afecta a todos los Estados miembros pero cuyo impacto asimétrico se reflejaba de forma preocupante en algunos países como Italia y España. Las soluciones propuestas evidenciaban tanto el insuficiente poder de las instituciones para liderar una respuesta coordinada con los Estados miembros como las limitaciones del presupuesto comunitario cuyo tamaño impide dar una respuesta suficiente a nivel comunitario.

El convencimiento de que era necesario un mayor volumen de recursos desde la Unión Europea para enfrentar la crisis recuperó el debate sobre la posibilidad de emitir deuda europea —eurobonos— y que ahora, ante circunstancias excepcionales, se planteaba por parte de algunos Estados miembros como una emisión *ad hoc* para responder a la pandemia —coronabonos—. La necesidad de articular un respaldo fiscal común, fundamental para los Estados miembros más afectados, implicaba *de facto* la mutualización de forma excepcional del aumento de deuda pública por las medidas adoptadas ante la pandemia (tanto discrecionales como resultantes de la activación de los estabilizadores automáticos) en base al principio de solidaridad, que constituye uno de los ejes centrales del proyecto europeo. Se llegó a plantear la posibilidad de que dicha emisión fuese realizada por el Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE) e incluso aceptando cierta condicionalidad en la financiación de la nueva deuda al vincularla a determinados gastos elegibles relacionados con las necesidades de la crisis y el buen uso de los mismos.

La discusión en torno a esta cuestión puso de manifiesto nuevamente posturas encontradas entre los Estados miembros, lideradas en un extremo por Alemania y Países Bajos, que se oponían a la posibilidad de emitir deuda europea y, en el otro, por Italia y España, los más afectados por la crisis. En un contexto dramático por el avance de la pandemia, la Unión Europea era incapaz, una vez más, de dar una respuesta contundente a una situación de crisis excepcional.

Mientras el debate intergubernamental en el seno del Consejo Europeo estaba estancado, la Comisión Europea arbitró, en el ámbito de sus competencias, un conjunto de medidas⁸⁴ que abarcaban desde el apoyo a los sistemas sanitarios, con la flexibilización de los procedimientos de compras públicas para garantizar el suministro de material o las iniciativas de asistencia urgente y coordinación sanitaria, hasta el apoyo a las familias, empresas y sectores más afectados, así como la flexibilización de algunas normas para respaldar la actuación de los Estados miembros (recuadro I-7). Entre ellas destacan la activación de la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, por la que se eximía a los Estados miembros del cumplimiento de las reglas fiscales, la relajación de las restricciones a las ayudas de Estado y la reasignación de fondos estructurales para facilitar créditos y subvenciones a las empresas afectadas.

84. Comisión Europea, *Respuesta económica coordinada al brote de COVID-19*. COM (2020) 112 final, de 13 de marzo.

RECUADRO I-7. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Apoyo a los sistemas sanitarios	Suspensión temporal de los derechos de aduana y del IVA a la importación	Suspender temporalmente derechos de aduana e IVA sobre la importación de productos sanitarios y de equipos de protección procedentes de terceros países.
	Garantizar la disponibilidad de suministros y equipos sanitarios	Adquisición conjunta con el Estado miembro de equipos médicos esenciales. Compra centralizada. Liberación gratuita de estándares de fabricación de material y equipamiento médico para aumentar capacidad de producción masiva. Retirada de limitaciones nacionales a las exportaciones de material médico para aumentar capacidad de producción masiva. Restricciones a la exportación fuera de la Unión Europea de material médico para garantizar suficiencia. Asegurar disponibilidad de equipos de protección y medicamentos. Almacenamiento y distribución de suministros y equipos (Iniciativa RescUE).
	Ayudas de Estado	Ampliación del marco temporal de ayudas de Estado para proteger el empleo y actividad en empresas de investigación con el fin de acelerar la investigación, ensayos y producción de productos relacionados con el coronavirus: a I+D, construcción y mejora de laboratorios de ensayo, elaboración de productos sanitarios, aplazamientos del pago de impuestos o suspensiones de las cotizaciones a la seguridad social y subsidios para los trabajadores.
	Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas	Medidas para garantizar el funcionamiento continuo del FEAD pudiendo financiar equipos de protección para trabajadores y voluntarios.
	Asistencia urgente	Instrumento para la Prestación de Asistencia Urgente (ESI) gestionado de forma centralizada por la CE y dotado con 2.700 millones del presupuesto de la Unión Europea. Extensión del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea para cubrir emergencias de salud pública (hasta 800 millones de euros en 2020), para asistencia médica, prevención, control y vigilancia de la propagación de enfermedades.
Coordinación sanitaria	Equipo de expertos de coronavirus.	
	Investigación	Movilización 1.000 millones del programa Horizon 2020 para desarrollar una vacuna.

RECUADRO I-7. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA (continuación)

Apoyo a los Estados miembros	Proteger la tecnología y los activos críticos europeos	Orientaciones de la CE que instan a los Estados miembros a utilizar mecanismos de control de las inversiones para abordar los casos en que la adquisición de empresas europeas por inversores extranjeros pueda crear riesgo para la seguridad y el orden público de la Unión Europea.
	Flexibilidad en el marco de las normas presupuestarias de la Unión Europea	Activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
	SURE	Instrumento de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia que proporciona a los Estados miembros ayuda financiera por un importe máximo de 100.000 millones mediante préstamos en condiciones favorables.
Apoyar a las empresas y el empleo	Proteger a las pymes	Financiación estimada en 8.000 M€ para ayuda financiera inmediata a las pymes de la Unión Europea (1.000 millones del FEIE como garantía).
	Ayudas de Estado	Marco temporal de ayudas de Estado por el COVID-19 que incluye flexibilidad en materia de ayudas estatales para apoyar a las empresas más afectadas y pymes, hasta 800.000 euros por empresa vía subvención directa o ventaja fiscal y avales bancarios. Ampliación marco temporal de ayudas de Estado a la recapitalización de empresas y deuda subordinada (8 de mayo).
	Paquete bancario para apoyar a hogares y empresas	Flexibilidad de las normas bancarias de la Unión Europea y propuestas de cambios legislativos para facilitar concesión de préstamos bancarios.
	Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus	Dorada con 37.000 millones de euros (gracias a la utilización flexible de los fondos de la Unión Europea) y dirigida a los sistemas de asistencia sanitaria, las pequeñas y medianas empresas, los mercados laborales y otras partes vulnerables de nuestras economías; se simplifica el mecanismo de aprobación de los programas, para acelerar su implementación, facilitar el uso de los instrumentos financieros y simplificar las auditorías.
	Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus	Ampliación de la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus con propuestas específicas: movilización de la ayuda no utilizada de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) y del FC para hacer frente a los efectos de la crisis en las economías y sociedades.

RECUADRO I-7. MEDIDAS ADOPTADAS POR LA UNIÓN EUROPEA (continuación)

Apoyo a determinados sectores	Apoyo al sector agrario: para garantizar viabilidad y suministro alimentario esencial	Ayudas al sector agroalimentario: activación de la reserva de crisis para sectores en dificultades, reasignación de fondos agrícolas no utilizados para combatir efectos en zonas rurales, flexibilizar el FEADER para permitir préstamos o garantías en condiciones favorables de hasta 200.000 euros, reducción del número de controles físicos en granjas, extender plazos en solicitudes de pagos y aumento de anticipos y tratar a los trabajadores temporeros como trabajadores críticos.
	Apoyo al sector pesquero: para garantizar viabilidad y suministro alimentario esencial	Asistencia financiera de emergencia para las comunidades pesqueras y los acuicultores afectados: medidas de apoyo a través del FEMP y mayor flexibilidad y ayuda estatal a pescadores y acuicultores para el cese, suspensión temporal o reducción de la producción y almacenamiento temporal de productos de la pesca y la acuicultura.
Protección del consumidor	Sector aviación civil	Suspensión temporal de las normas sobre franjas horarias de los aeropuertos para evitar que las compañías aéreas operen vuelos vacíos durante la pandemia. Relajación de obligación de uso de slots de las líneas aéreas.
	Sector turismo y transporte	Tras cierre inicial de fronteras, recomendaciones para reabrir de forma segura las fronteras y medidas para relanzar el turismo y transporte.
Apoyo a la estrategia mundial		Investigación (junto a EM) de intentos de comerciantes de utilizar la crisis actual para subir precios de productos (máscaras, geles).
	Financiación estratégica para impulsar la preparación mundial	Financiación estratégica (más de 400.000 millones de euros) para iniciativas y operaciones destinadas a atenuar los efectos económicos del coronavirus y a salvar vidas en todo el mundo.
	Respuesta global al coronavirus	7.500 millones de euros para acceso universal e inclusivo a la vacunación, tratamiento y pruebas.

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, también se adoptaron medidas excepcionales con carácter temporal que introducían flexibilidad en los marcos contables y prudenciales existentes para las entidades bancarias de la Unión Europea, con el fin de garantizar el funcionamiento del sistema financiero, asegurar la liquidez y maximizar la capacidad de los bancos para conceder préstamos y absorber las pérdidas en la situación de crisis.

En el ámbito intergubernamental, tras la falta de consenso inicial para avanzar en una respuesta coordinada, resultó decisiva la reunión del Eurogrupo del 9 de abril que acordó desbloquear medio billón de ayudas adicionales a los Estados miembros de la zona euro, a través de tres medidas: la creación de una nueva línea de préstamos del MEDE de hasta un 2 por 100 del PIB de cada país (un máximo de 240.000 millones) que podrán destinarse a conceder préstamos en condiciones ventajosas a los Estados miembros, para financiar gastos sanitarios directos e indirectos o de prevención del COVID-19; la creación de un fondo de 25.000 millones de euros para movilizar préstamos a pymes por valor de 200.000 millones a través del BEI; y la creación de un Fondo de Apoyo Temporal para Mitigar los Riesgos de Desempleo en una Emergencia (SURE) dotado con 100.000 millones de euros para garantizar las ayudas a los trabajadores en los planes de desempleo temporal. Esta decisión fue respaldada posteriormente por el Consejo Europeo.

Además, en el contexto de la respuesta mundial a la crisis, la Comisión Europea lideró el 4 de mayo el inicio del Proyecto de Respuesta Global al Coronavirus, cuyo objetivo es el acceso universal e inclusivo a la vacunación, tratamiento y pruebas, y cuyo objetivo es movilizar recursos públicos (la dotación inicial de la Comisión era de 7.500 millones de euros) y privados a través de donaciones (hasta el momento 2.300 millones de euros adicionales) para permitir que el mundo pueda superar la pandemia y evite otra futura.

En cualquier caso, el grueso de la respuesta europea a la pandemia se ha hecho desde los Estados miembros, que han adoptado ambiciosos paquetes de medidas en el contexto de las decisiones de confinamiento e hibernación de la economía adoptadas en los primeros momentos y que incluyen el apoyo a la liquidez de familias y empresas con aplazamientos temporales de impuestos, moratorias y suspensiones temporales sobre préstamos e hipotecas, la creación de instrumentos discrecionales de impulso fiscal (fondos de estabilidad económica), programas de inversiones, coberturas del coste de despidos o programas de garantías públicas. Todo ello ha exigido la modificación de sus programas presupuestarios para poder atender las necesidades detectadas sin que ello supusiera incurrir en un incumplimiento de las reglas fiscales al haberse activado la cláusula de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De hecho, aunque resulta difícil realizar una estimación, el impacto de las medidas discrecionales en las finanzas públicas de los Estados miembros será importante y dependerá, en gran medida, del impacto de la crisis sanitaria, de las medidas de confinamiento adoptadas, de las políticas adoptadas como respuesta al freno de la actividad

y la destrucción de empleo y de la situación de partida de los distintos Estados miembros. En todo caso, no cabe duda de que los Estados miembros no cuentan con el mismo margen fiscal para contrarrestar los efectos de la crisis, de por sí asimétricos, y afrontar la recuperación posterior, que también podría ser desigual, lo que hace necesario articular reglas de juego iguales para todos los Estados miembros que preserven el proyecto europeo.

Así se constata, por ejemplo, en las medidas vinculadas a las ayudas de Estado que generan distorsiones en el funcionamiento del mercado único y en los equilibrios competitivos dentro de la Unión Europea, desde el momento en que los Estados miembros tienen situaciones presupuestarias diferentes de partida y no cuentan con el mismo margen fiscal para actuar y, por tanto, para salir de la crisis y encarar la recuperación. De hecho, Alemania ha concentrado más del 50 por 100 de las ayudas de Estado gestionadas en el ámbito de la crisis (más de un billón de euros) y destinadas a avalar empresas y rescatarlas tomando participaciones de capital sin condicionarlo a su viabilidad futura⁸⁵.

Por su parte, ha destacado la rapidez, determinación y acierto del Banco Central Europeo para poner en marcha medidas de una importante magnitud con el fin de garantizar la liquidez y el capital bancario a corto plazo. En un primer paquete, el 12 de marzo, decidió una ampliación del programa de compra de activos previamente existente, por importe de 120.000 millones de euros hasta final de año, diversas operaciones de financiación bancaria a largo plazo y la relajación de los requerimientos de capital y liquidez aplicables a las entidades, para asegurar que podían seguir proporcionando financiación suficiente a hogares y empresas.

Solo una semana después, anunció la puesta en marcha del Programa de Compras de Emergencia frente a la Pandemia (PSPP, por sus siglas en inglés) de activos públicos y privados por un importe de 1,35 billones de euros hasta al menos junio de 2021⁸⁶ y que incluía una elevada flexibilidad a las compras tanto en relación a la distribución por tipos de activos públicos y privados (sin límites máximos) como a la posibilidad de desviaciones transitorias de las reglas vigentes sobre la distribución por países de las compras de deuda pública a vencimientos cortos, que además podrán materializarse también en bonos emitidos por Grecia, a diferencia de los programas anteriores; todo ello con el fin de concentrarse, si era necesario, en los países más vulnerables. Además, se relajaron los requisitos de capital y liquidez de las entidades bancarias, se redujo el

85. Hasta el 10 de mayo, la Comisión Europea había autorizado ayudas de Estado por valor de 1,93 billones de euros a través de 147 medidas nacionales en relación con el COVID-19. De ellas el 52 por 100 de los recursos de estas ayudas se concentraron en Alemania, seguido de Francia e Italia con un 17 por 100, mientras que España no alcanzaba el 2 por 100.

86. En el momento de su puesta en marcha, en marzo, el PSPP fue dotado con 750.000 millones de euros, prorrogable más allá de 2020. El 4 de junio el Consejo de Gobierno decidió ampliar este importe con 600.000 millones de euros adicionales con un horizonte al menos hasta finales de junio de 2021. A finales de mayo se habían comprometido ya una tercera parte del total inicial (234.665 millones de euros).

plazo de las operaciones de más largo plazo con finalidad específica, aumentando su volumen y se flexibilizaron distintos requisitos regulatorios sobre el sector financiero ampliando los activos aceptados como colateral en sus inyecciones de liquidez.

Todo ello ha supuesto una enorme inyección de liquidez, garantizando la disponibilidad de fondos al sistema bancario, actuando como respaldo de los masivos programas de avales y garantías emprendidos por los gobiernos nacionales y moderando las primas de riesgo.

Además, el BEI propuso inicialmente 40.000 millones de préstamos y créditos para pymes que, a medida que se agravaba la situación, resultaría a todas luces insuficiente. En cooperación con la Comisión, presentó un programa de apoyo inmediato para desbloquear hasta 400.000 millones de euros de financiación para abordar las necesidades más apremiantes de las pymes y las empresas de mediana capitalización. Asimismo, más de 5.000 millones de euros de financiación del BEI irían destinadas a inversiones críticas en salud e I+D para encontrar tratamiento y vacunas contra el coronavirus.

Más allá de las medidas adoptadas hasta el momento con un cierto carácter de urgencia y enfocadas al corto plazo, era necesario articular un plan de cara a la recuperación. El Consejo Europeo del 23 de abril solicitó formalmente a la Comisión que presentase una propuesta sobre el mismo.

*Hacia un plan de
recuperación de la Unión
Europea*

El Parlamento Europeo respaldó también la necesidad de contar con una estrategia de recuperación basada en cuatro pilares⁸⁷: 1) el mercado interior, el Pacto Verde, la agenda digital y la autonomía estratégica de la Unión Europea; 2) una estrategia de inversión incluida en el próximo presupuesto de la Unión Europea y que se reflejará en el programa de trabajo del BEI; 3) una estrategia de recuperación global que refuerce la responsabilidad externa de la Unión Europea y promueva el multilateralismo; y 4) fortalecer la resiliencia y la gobernanza para una Unión Europea más fuerte después de la crisis. Los dos vectores que guiaban la determinación y el trabajo de la nueva Comisión Europea, digitalización y medio ambiente, deberían ser clave en la respuesta a la crisis. Además, el plan de recuperación se debía articular sobre la base de los principios de solidaridad, ante los efectos asimétricos generados por la pandemia, y de equidad, a fin de proteger la integridad del mercado único y evitar las distorsiones de la competencia dentro de él.

En este contexto, Francia y Alemania presentaron el 18 de mayo una propuesta conjunta para el plan de recuperación que suponía una novedad en la postura alemana sobre cómo articular un plan de recuperación europeo, planteando la necesidad de medidas excepcionales ante una situación excepcional. La propuesta incluía un plan de solidaridad y recuperación de medio billón de euros que se materializaría en forma de transferencias

87. Parlamento Europeo, *Declaración sobre el Plan de Recuperación*, 22 de abril de 2020.

y no de créditos y que sería financiado con un incremento de los recursos presupuestarios comunes como base para la emisión de deuda conjunta por parte de la Comisión. Además, incluía aspectos en otros ámbitos planteando cuestiones que requieren un debate más amplio⁸⁸. Es el caso, por ejemplo, de las referencias a modernizar la política europea de competencia o la adaptación de las ayudas estatales y las normas de competencia, máxime cuando se han señalado anteriormente los efectos de la flexibilización de las ayudas de Estado o cuando en los momentos iniciales de la crisis, Alemania y Francia rompieron las reglas de juego del mercado único al restringir las exportaciones de material sanitario, decisión que ponía en cuestión el enfoque europeo en las medidas para afrontar la pandemia y que fue revertida tras un acuerdo con la Comisión Europea.

A finales de mayo, la Comisión Europea presentó su propuesta para la recuperación tras la crisis Next Generation EU (recuadro I-8), con una capacidad de 750.000 millones de euros, articulado mediante subvenciones y gasto directo (dos terceras partes) y préstamos, a través de diversos instrumentos —entre ellos el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y el Instrumento de Apoyo a la Solvencia— e integrado en el presupuesto a largo plazo de la Unión Europea, dotado con 1,1 billón de euros. Así, el presupuesto 2021-2027 alcanzaría una capacidad financiera de 1,85 billones de euros para adoptar las medidas necesarias para relanzar la recuperación y la resiliencia de Europa. La estrategia para la recuperación se centraría en las prioridades originales de la Comisión: el Pacto Verde Europeo, la transición digital, el refuerzo del mercado único y una recuperación justa e inclusiva.

Para ello, la propuesta plantea la modificación de la Decisión sobre el sistema de recursos propios, cuyo techo de gasto actual es de 1,2 por 100 de la RNB, con la fijación de un nuevo techo en el 1,4 por 100 debido a la incertidumbre económica y al *brexit* y un incremento excepcional y temporal de 0,6 puntos porcentuales, que complementará el límite máximo de recursos propios y lo situará en el 2 por 100. Este aumento del margen de maniobra entre el gasto real y el techo de gasto servirá como garantía y otorgará la calificación crediticia necesaria para la emisión de deuda pública a largo plazo por la Comisión Europea por valor de los 750.000 millones de euros que financiarán el nuevo programa y que se reembolsarán a lo largo de treinta años a partir de 2028. Para ello se propone fortalecer el sistema de recursos propios con nuevos instrumentos⁸⁹ que contribuirán a la consecución de las prioridades de la Unión Europea (cambio climático, economía circular y equidad fiscal).

88. La propuesta abarcaba cuatro dimensiones: la soberanía para contar con una estrategia de salud europea, un fondo de recuperación a nivel europeo para la solidaridad y el crecimiento con referencia al gasto en regiones y sectores más afectados y cambios hacia una fiscalidad efectiva a nivel europeo, acelerar las transiciones climática y digital como ejes del crecimiento y reforzar la soberanía y resiliencia económica e industrial europea con un nuevo impulso al mercado único. Véase *A French German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis*, 19 de mayo de 2020.

89. Régimen de comercio de derechos de emisión, mecanismos de ajuste en frontera de emisiones de carbono, recursos propios sobre operaciones con beneficios elevados del mercado único y un impuesto digital.

RECUADRO I-8. NEXT GENERATION EU**1. Apoyo a los Estados miembros en sus inversiones y reformas**

Mecanismo de Recuperación y Resiliencia: 560.000 millones de euros (310.000 en forma de subvenciones y hasta 250.000 en préstamos) para el apoyo financiero a inversiones y reformas, en particular para las transiciones ecológica y digital, y la resiliencia de las economías nacionales, vinculándolas a las prioridades de la Unión Europea. Se integrará en el Semestre Europeo. Estará disponible para todos los Estados miembros pero se concentrará en los más afectados, y allí donde las necesidades de resiliencia sean mayores.

Un complemento de 55.000 millones de euros a los actuales programas de la política de cohesión entre el momento actual y 2022, en el marco de la nueva Iniciativa ReactUE, en función de la gravedad de las repercusiones socioeconómicas de la crisis, incluido el nivel de desempleo juvenil, y la prosperidad relativa de los Estados miembros.

Una propuesta para reforzar el Fondo de Transición Justa hasta los 40.000 millones de euros, con el fin de apoyar a los Estados miembros en la transición hacia la neutralidad climática.

Un refuerzo de 15.000 millones de euros para el FEADER, como apoyo para que las zonas rurales acometan los cambios estructurales necesarios en consonancia con el PVE y alcancen las metas fijadas en las nuevas estrategias de biodiversidad y de la granja a la mesa.

2. Relanzar la economía de la Unión Europea incentivando las inversiones privadas

Un nuevo Instrumento de Apoyo a la Solvencia que movilizará recursos privados para apoyar urgentemente a empresas europeas viables de los sectores, las regiones y los países más afectados. Contará con un presupuesto de 31.000 millones de euros con el fin de desbloquear 300.000 millones de euros en apoyo a la solvencia para las empresas de todos los sectores económicos y prepararlas para un futuro más limpio, digital y resiliente.

Aumentar la dotación de InvestEU hasta 15.300 millones de euros para movilizar inversiones privadas en proyectos por toda la Unión.

Un nuevo Instrumento de Inversiones Estratégicas integrado en el seno de InvestEU, para atraer inversiones de hasta 150.000 millones de euros destinadas al impulso de la resiliencia de sectores estratégicos, en particular los vinculados a la transición ecológica y digital, y las cadenas de valor clave del mercado interior con una contribución de 15.000 millones de euros.

3. Aplicar las lecciones de la crisis

Un nuevo programa de sanidad, EU4Health, que refuerce la seguridad sanitaria y nos prepare para futuras crisis en ese ámbito, con un presupuesto de 9.400 millones de euros.

Un refuerzo de 2.000 millones de euros para RescEU con objeto de habilitar a la Unión para prepararse frente a las crisis futuras y darles respuesta.

Un complemento de 94.400 millones de euros para Horizonte Europa, que se reforzará para financiar la investigación en los ámbitos de salud, resiliencia y transiciones ecológica y digital.

RECUADRO I-8. NEXT GENERATION EU *(continuación)*

Apoyo a los socios mundiales de Europa mediante 16.500 millones de euros para la acción exterior, incluida la ayuda humanitaria.

Otros programas de la Unión Europea que se reforzarán para ajustar plenamente el futuro marco financiero plurianual a las necesidades de recuperación y las prioridades estratégicas.

El Plan incluye cierta condicionalidad, entendida como la obligación de los Estados miembros de presentar reformas y proyectos y acordar su aprobación e implementación con la Comisión, priorizando los proyectos orientados a la transición climática y digital.

Al cierre de esta Memoria anual, está pendiente la decisión del Consejo Europeo sobre el Plan de recuperación presentado por la Comisión. Si bien el plan cuenta con una aceptación bastante generalizada desde distintos ámbitos y Estados miembros, ha sido cuestionado por algunos otros (Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia), devolviendo el debate y la decisión sobre el mismo y, en definitiva, sobre el futuro del proyecto europeo, al ámbito intergubernamental del Consejo.

2.2. MARCO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA

El año 2019 fue para la Unión Europea, desde el punto de vista institucional, un año importante e intenso ya que se celebraron elecciones al Parlamento Europeo, se renovó la Comisión Europea para el periodo 2019-2024 y hubo relevos en diversos altos cargos institucionales comunitarios de gran relevancia. Además, se fijaron las prioridades de la Unión para el próximo quinquenio (por parte del Consejo Europeo y de la Comisión), en el marco del debate abierto sobre el futuro de Europa, y concluyeron las negociaciones entre la Unión Europea y Reino Unido para la salida de este último el 31 de enero de 2020. Y, todo ello, en un contexto de fragmentación política con una presencia creciente en los distintos Estados miembros de fuerzas políticas y sociales antieuropeístas o muy críticas con la construcción europea (populismos y nacionalismos identitarios y excluyentes) que pueden poner en riesgo la estabilidad política y la cohesión social en Europa.

Por su parte, 2020 será recordado por ser el año en el que definitivamente el Reino Unido abandonó la Unión Europea, un acontecimiento histórico para Europa, siendo la primera vez que un Estado miembro abandona la Unión⁹⁰ pero, sobre todo, por

90. Tan solo existe el precedente no comparable de Groenlandia, que no era un Estado miembro sino una región autónoma de Dinamarca, con una población de 56.000 personas, y que abandonó la Comunidad Económica Europea, predecesora de la Unión Europea, en 1985, antes de que existiese el Tratado de la Unión Europea y, más en concreto, el artículo 50, que regula la retirada voluntaria de un Estado.

los efectos del COVID-19, que ha generado una situación de total excepcionalidad, no vista desde la II Guerra Mundial. Europa debe hacer frente a esta crisis unida y con una respuesta coordinada y suficiente para superar la crisis sanitaria inmediata pero también para asegurar una recuperación económica y social rápida minimizando las consecuencias en términos de empleo, tejido productivo y bienestar. Este es el reto al que se está enfrentando la Unión Europea actualmente en un contexto de gran incertidumbre. Más que nunca, es el momento de que la Unión Europea, de forma conjunta, a través de sus instituciones y sus Estados miembros, sea capaz de ejercer el liderazgo para afrontar este enorme desafío.

Las elecciones al Parlamento Europeo, que tuvieron lugar entre el 23 y el 26 de mayo de 2019, se anticipaban complejas ya que, por un lado, tradicionalmente habían estado dominadas por la abstención y tendían a disputarse más en clave nacional que europea, y, por otro, se enmarcaban en un contexto de crisis de gobernanza en la Unión que provocaba la presencia de partidos políticos eurófobos o populistas.

Nuevo Parlamento Europeo: se contiene el avance del populismo y de la ultraderecha

El Parlamento Europeo, que comenzó su andadura en 1979 con una participación electoral del 62 por 100 (máximo histórico), venía, pese a acumular cada vez más poderes, desapareciendo progresivamente del foco de atención de los europeos hasta quedarse en una participación del 42,6 por 100 en las elecciones celebradas en 2014. Pues bien, la participación en las elecciones de 2019 subió, por primera vez, más de ocho puntos respecto a la anterior alcanzando el 51 por 100⁹¹. Ello demuestra que el interés de los ciudadanos comunitarios por el proyecto europeo goza de una relativa buena salud, a pesar de la crisis de gobernanza existente y de los reiterados intentos de desacreditar a la Unión Europea por parte de movimientos populistas y nacionalistas.

La primera conclusión que puede sacarse de los resultados de estas elecciones al Parlamento Europeo es que no se produjo la temida gran subida de las fuerzas ultraderechistas y eurófobas y sí el ascenso de los liberales y verdes. Así, los partidos favorables a la integración europea sumaron muchos más escaños que los —ya consolidados— euroescépticos o eurohostiles, aunque estos últimos mejoraron sus resultados en comparación con los de los comicios de 2014. No obstante, los partidos euroescépticos lograron la victoria en Francia, Italia, Reino Unido o Polonia. Por el contrario, el ascenso de las fuerzas eurófobas se vio mitigado en algunos países (Alemania) y neutralizado en otros (Holanda y Austria).

La segunda es que estas elecciones han dejado de nuevo un Parlamento Europeo muy fragmentado. Por primera vez en la historia de la Eurocámara los socialdemócratas

91. No obstante, cabe señalar que hubo grandes diferencias de participación entre Estados miembros (desde el 88,4 por 100 en Bélgica al 22,7 por 100 de Eslovaquia) y que hasta en quince de ellos la participación quedó por debajo del 50 por 100. En general, se observó una clara diferencia de participación entre el Este y el Oeste de Europa.

y los conservadores del Partido Popular no suman mayoría absoluta, lo que les obligará a acercarse a liberales y verdes para sacar adelante sus políticas. Ello revela el desgaste de estos dos grandes grupos políticos que han sido los pilares del proyecto europeo durante seis décadas.

Además, la composición del Parlamento Europeo se verá alterada ante la salida del Reino Unido de la Unión. De los 751 eurodiputados iniciales se ha pasado a 705 y de los 73 escaños británicos⁹² solo 27 se distribuirán entre el resto de Estados miembros, correspondiendo a España cinco nuevos eurodiputados.

Esta novena legislatura del Parlamento Europeo (2019-2024) será clave para que se realicen los cambios que Europa, más soberana y unida, necesita de cara a seguir avanzando en su construcción. Este hecho se convierte en la situación actual en una necesidad imperiosa de que Europa actúe con voz única, decidida y de forma suficiente. A todo ello, deberá colaborar el nuevo Parlamento Europeo que, no obstante, fue excluido de la reunión de presidentes celebrada el pasado 6 de abril para afrontar la crisis del COVID-19.

El 16 de julio de 2019, el Parlamento Europeo eligió a Ursula Von der Leyen como futura presidenta de la Comisión Europea⁹³, en sustitución de Jean-Claude Juncker.

Comisión Europea 2019-2024: una Unión que se esfuerza por lograr más resultados

El programa político para su mandato tenía como lema «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa»⁹⁴. Para la configuración de las orientaciones políticas, Ursula Von der Leyen realizó amplias consultas y se inspiró en sus debates con los distintos grupos políticos del Parlamento Europeo, así como en

la Agenda Estratégica del Consejo Europeo para 2019-2024. El 27 de noviembre de 2019, el Parlamento Europeo dio su aprobación a la nueva Comisión Europea que comenzó oficialmente a trabajar el 1 de diciembre de 2019.

La presidenta eligió un equipo de comisarios a partir de los candidatos propuestos por cada uno de los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y sobre la base de las prioridades establecidas en sus orientaciones políticas presentadas ante la Eurocámara en el mes de julio. El nuevo Colegio de Comisarios ha

92. El aplazamiento del *brexit* hasta el 31 de octubre de 2019, acordado por los líderes europeos en el Consejo Europeo extraordinario celebrado el 10 de abril de 2019, obligó al Reino Unido a participar en las elecciones europeas de 2019, manteniéndose el reparto de escaños de la octava legislatura hasta la salida definitiva de la Unión Europea.

93. Su elección se llevó a cabo mediante el mecanismo de elección semiautomática del presidente de la Comisión Europea, mediante el cual el Parlamento Europeo elige al presidente de la Comisión sobre la base de una propuesta del Consejo Europeo que tiene en cuenta los resultados de las elecciones.

94. El 29 de enero de 2020, la nueva Comisión Europea adoptó su Programa de Trabajo 2020, con el objetivo de establecer las iniciativas concretas (un total de 43) que iba a adoptar en dicho año para avanzar en las siguientes ambiciones políticas: un Pacto Verde Europeo, una economía que funcione en pro de las personas, una Europa adaptada a la era digital, la protección del estilo de vida europeo, una Europa más fuerte en el mundo y un nuevo impulso a la democracia europea, como se ha comentado en el subapartado anterior.

resultado ser el más paritario de su historia (12 mujeres y 15 hombres) y no cuenta con un comisario del Reino Unido, después de que el primer ministro británico rechazara proponer un aspirante ante la salida del Reino Unido de la Unión Europea el 31 de enero de 2020.

Por otro lado, el Parlamento Europeo, examinó los resultados de la actuación de la anterior Comisión Europea 2014-2019 (Comisión Juncker)⁹⁵, haciendo así balance del trabajo y los logros de la misma. Entre los principales logros estaban los notables resultados del Plan de Inversiones Estratégicas para Europa, los numerosos diálogos mantenidos por la Comisión con la sociedad civil en su conjunto sobre el futuro de Europa (diálogos con los ciudadanos), el recorte del número de propuestas legislativas (en el marco de la iniciativa «legislar mejor»), los múltiples acuerdos comerciales suscritos entre la Unión Europea con diferentes países del mundo, la proclamación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales y el crecimiento del empleo y la bajada del desempleo en Europa.

Por el contrario, los eurodiputados se mostraron decepcionados con la Comisión saliente por no haber completado la Unión Bancaria, su deficiente gestión de la crisis migratoria, la mejorable lucha contra la evasión fiscal, el no haber hecho lo suficiente para hacer frente al cambio climático, las demasiado tímidas nuevas reglas para proteger a los denunciantes y los insuficientes avances en materia social (pobreza y exclusión social, entre otros extremos).

Tras las elecciones al Parlamento Europeo de 2019, se produjeron relevos en algunos altos cargos de relevantes instituciones comunitarias como la presidencia del Consejo Europeo y del Banco Central Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo Europeo celebrado el 2 de julio de 2019 adoptó varias decisiones en este sentido:

*Relevos en altos cargos
institucionales*

designó a Charles Michel presidente del Consejo Europeo (en sustitución de Donald Tusk); propuso a Josep Borrell como candidato para ocupar el puesto de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad —fue nombrado oficialmente en el Consejo Europeo de 6 de agosto—; y consideró a Christine Lagarde como candidata para la presidencia del Banco Central Europeo —nombrada oficialmente el 18 de octubre de 2019, tomó posesión el 1 de noviembre de 2019, sustituyendo a Mario Draghi—.

Estos cargos, durante sus respectivos mandatos y en función de sus competencias, van a tener que enfrentarse a los múltiples desafíos que tiene planteados la Unión Europea de cara a los próximos años, los cuales se detallarán a continuación.

95. Para realizar dicho balance los eurodiputados se apoyaron en el documento de análisis realizado en mayor sobre este extremo. Véase Parlamento Europeo, *The Juncker Commissions ten priorities. An end-of-term assessment. In-Depth Analysis*, mayo de 2019.

Agenda estratégica de la Unión Europea para el próximo quinquenio

El Consejo Europeo, en su sesión celebrada el 20 de junio de 2019, convino una agenda de la Unión para los próximos cinco años «Una nueva agenda estratégica para 2019-2024» en la que se establecían los ámbitos prioritarios que orientarán el trabajo del Consejo Europeo y los programas de trabajo de otras instituciones comunitarias, como el de la Comisión Europea⁹⁶.

Dicha agenda gira en torno a cuatro prioridades principales: proteger a los ciudadanos y las libertades; desarrollar una base económica sólida y dinámica; construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y promover los intereses y valores europeos en la escena mundial (recuadro I-9).

En el contexto de la fragmentación política señalada anteriormente se enmarca el denominado Grupo de Visegrado, liderado por Polonia y Hungría, junto a la Repúbli-

Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea: medidas para su salvaguarda y refuerzo

ca Checa y Eslovaquia, con un marcado discurso autoritario y euroescéptico y muy crítico con el proceso de construcción europea y los valores de la Unión, incluido el respeto al Estado de Derecho. De hecho, la Comisión Europea decidió activar en 2019 el mecanismo preventivo en el marco del procedimiento de infracción⁹⁷ (artículo 7.1 del Tratado de la Unión Europea) a estos dos países, a los que podría acabar privando de su derecho a voto en el Consejo. En el caso de Polonia, a consecuencia de la reforma que dicho Estado operó hace unos años en su sistema judicial que ponía en riesgo el Estado de Derecho⁹⁸, y en el caso de Hungría a consecuencia de su política migratoria.

Tras las tensiones y presiones a las que ha estado sometido en los últimos años el Estado de Derecho en Europa, principalmente por las actuaciones de estos dos Estados miembros, la Comisión Europea, en abril de 2019, abrió un proceso de reflexión sobre el mismo, que le llevó a adoptar en julio una serie de medidas agrupadas en torno a tres pilares: promoción de una cultura del Estado de Derecho, prevención de problemas relacionados con este y respuesta eficaz a las violaciones del Estado de Derecho⁹⁹.

96. Esta Agenda se complementa pues con las orientaciones políticas de la Comisión Europea 2019-2024. La misma está en consonancia con la Estrategia anual de crecimiento sostenible de la Comisión Europea 2020, COM (2019) 650 final.

97. El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, tiene por objeto garantizar que todos los países de la Unión Europea respeten los valores comunes de la Unión, incluido el Estado de Derecho. Contempla dos mecanismos: el preventivo (art. 7.1), que tiene por objeto constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores y el sancionador (art. 7.2) que constata la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores anteriores, pudiendo incluso suspender el derecho a voto del Estado miembro en cuestión.

98. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en noviembre de 2019, declaró ilegal la reforma del Tribunal Supremo de Polonia impulsada por el Gobierno polaco en 2017.

99. Más del 80 por 100 de los ciudadanos conceden gran importancia al respeto del Estado de Derecho y consideran que debe mejorarse; además, el 89 por 100 de los ciudadanos consideran necesario que se respete el Estado de Derecho en los demás Estados miembros de la Unión. Véase, Comisión Europea, *Special Eurobarometer 489 Report Rule of law*, abril de 2019.

RECUADRO I-9. OBJETIVOS Y MEDIDAS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA 2019-2024

Proteger a los ciudadanos y las libertades

- El control de las fronteras exteriores de la Unión Europea.
- La lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos mediante una mejor cooperación con los países de origen y de tránsito.
- El acuerdo sobre una política de asilo eficaz.
- La garantía del funcionamiento adecuado de Schengen.
- La mejora de la cooperación y el intercambio de información para combatir el terrorismo y la delincuencia transfronteriza.
- El aumento de la resiliencia contra las catástrofes naturales y de origen humano.
- La protección de nuestras sociedades contra las actividades informáticas malintencionadas, las amenazas híbridas y la desinformación.

Desarrollar una base económica sólida y dinámica

- Profundizar la Unión Económica y Monetaria.
- Completar la Unión Bancaria y la Unión de los Mercados de Capitales.
- Reforzar el papel internacional del euro.
- Reforzar la cohesión de la Unión Europea.
- Trabajar en todos los aspectos de la revolución digital y la inteligencia artificial: infraestructuras, conectividad, servicios, datos, reglamentación e inversión.
- Reducir la fragmentación de las actividades europeas de I+D+i.
- Garantizar la competencia leal dentro de la Unión Europea y a escala mundial.

Construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social

- Garantizar que las políticas de la Unión Europea sean coherentes con el Acuerdo de París.
- Acelerar la transición a las energías renovables y aumentar la eficiencia energética.
- Reducir la dependencia de las fuentes de energía exteriores, diversificando el abastecimiento e invirtiendo en soluciones para la movilidad del futuro.
- Mejorar la calidad del aire y del agua.
- Fomentar la agricultura sostenible.
- Aplicar el Pilar europeo de derechos sociales en los Estados miembros y en la Unión Europea.
- Instar a los Estados miembros a impulsar y aumentar acciones contra el cambio climático.

Promover los intereses y los valores de Europa en el mundo

- Apoyar a las Naciones Unidas y a las principales organizaciones multilaterales.
- Promover el desarrollo sostenible y la aplicación de la Agenda 2030.

RECUADRO I-9. OBJETIVOS Y MEDIDAS DE LA AGENDA ESTRATÉGICA DE LA UNIÓN EUROPEA 2019-2024 *(continuación)*

- Cooperar con los países socios en materia de migración.
- Promover la voluntad de unirse a la Unión Europea por otros Estados europeos.
- Desarrollar una asociación global con África.
- Garantizar una política comercial ambiciosa en el marco de la OMC.
- Cooperar estrechamente con la OTAN.

Fuente: Consejo Europeo, *Una nueva agenda estratégica para 2019-2024*, 20 de junio de 2019.

El Consejo de Asuntos Generales, formado por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros también abordó en diversas reuniones a lo largo de 2019 la necesidad de reforzar el Estado de Derecho en la Unión Europea desarrollando un mecanismo preventivo para monitorizar la situación en todos los Estados miembros.

Por su parte, el Parlamento Europeo también monitorizó el comportamiento del Estado de Derecho en la Unión¹⁰⁰, señalando que la situación en Polonia y Hungría se había deteriorado desde la activación del mecanismo preventivo y apuntando que el Consejo Europeo no estaba haciendo un uso efectivo del artículo 7 del TUE, lo que contribuía a que se siguiera socavando la imagen de la Unión. Por ello, instaba a la Comisión a que utilizara todas las herramientas a su disposición (como los procedimientos de infracción acelerada y las solicitudes de medidas provisionales ante el TJUE) para evitar la violación del Estado de Derecho por parte de dichos Estados miembros. Finalmente, la Eurocámara señaló la necesidad inminente de contar con un mecanismo por parte de la Unión Europea sobre democracia, estado de derecho y derechos fundamentales. En abril de 2020, la Comisión Europea decidió activar nuevamente el mecanismo preventivo en el marco del procedimiento de infracción a Polonia por no respetar la independencia judicial con la Ley sobre el poder judicial aprobada el 20 de diciembre de 2019.

Por otro lado, en el contexto de la lucha contra el COVID-19, el gobierno de Hungría, impulsó la aprobación de una ley de ampliación o prolongación del estado de alarma que le iba a permitir gobernar por decreto, con poderes extraordinarios, de forma indefinida y sin ningún control (tampoco parlamentario), sobre la base de la extrema gravedad de la pandemia del coronavirus. Este hecho, como han señalado la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Europa erosiona fuertemente la democracia y el Estado de Derecho en Hungría.

100. Resolución del Parlamento Europeo de 13 de enero.

Tres años y medio después de que, en junio de 2016, los ciudadanos del Reino Unido decidiesen mayoritariamente en referéndum su salida de la Unión Europea, el 31 de enero de 2020 se consumó el *brexit*. Con ello, se puso fin a 47 años de pertenencia del Reino Unido a la Unión (formaba parte de esta desde 1973). Se trataba de la primera salida de la Unión Europea de un Estado miembro, tras más de 60 años de integración europea, que va a conformar una nueva Europa, ya sin un país que se reservó siempre un «estatus especial» por no compartir la aspiración común de «una Unión cada vez más estrecha», formulada en el Tratado de Roma, que dio lugar en 1957 a la Comunidad Económica Europea.

El acuerdo del *brexit* ha sido el fruto de una larga y muy compleja negociación entre el gobierno británico y el equipo comunitario¹⁰¹. Este acuerdo se cerró, en un primer momento, en noviembre de 2018, aunque fue rechazado hasta en tres ocasiones por el Parlamento británico al no aceptar la salvaguarda irlandesa (*backstop*)¹⁰². Esto acabó provocando la dimisión de la conservadora Theresa May como *Premier* británico en junio de 2019, cargo que fue ocupado en julio por Boris Johnson, tras ser elegido nuevo líder del Partido Conservador, que propuso que el Reino Unido saliera de la Unión Europea el 31 de octubre de 2019, algo que no sucedió y obligó a pedir un aplazamiento hasta el 31 de enero de 2020¹⁰³. Durante ese tiempo, el gobierno británico reabrió las negociaciones con la Unión Europea para, principalmente, retirar del acuerdo de salida pactado la salvaguarda irlandesa. El acuerdo revisado del *brexit* fue aprobado por el Parlamento británico tras las elecciones generales en Reino Unido celebradas en diciembre de 2019, que dieron mayoría absoluta a los conservadores liderados por el primer ministro Boris Johnson, encargado de firmarlo en enero de 2020.

Por el lado comunitario, el 17 de octubre de 2019 el Consejo Europeo extraordinario refrendó el Acuerdo de retirada revisado y aprobó la Declaración Política sobre el marco de las relaciones futuras entre ambas partes. En enero de 2020, los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea firmaron el Acuerdo del *brexit* que fue aprobado por el Parlamento Europeo y finalmente el Consejo de la Unión Europea adoptó la decisión relativa a la celebración del acuerdo de retirada del Reino Unido en nombre de la Unión Europea, de cara a que el 31 de enero de 2020, a medianoche, se consumara el *brexit*.

El brexit ya es una realidad, pero queda pendiente el acuerdo de relaciones futuras

101. Para un mayor detalle sobre la negociación del acuerdo de salida de la Unión Europea del Reino Unido, véase Informe CES 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea* y Memoria CES 2018.

102. Para evitar la reinstauración de una frontera física en la isla de Irlanda, la salvaguarda irlandesa obliga al Reino Unido a permanecer de manera indefinida en la Unión Aduanera en caso de no alcanzarse un acuerdo comercial con la Unión Europea una vez finalizado el periodo transitorio.

103. Este era el tercer aplazamiento del *brexit*, después de los solicitados previamente y que los líderes europeos habían acordado hasta el 30 de junio de 2019 y posteriormente hasta el 31 de octubre.

El Acuerdo de retirada (recuadro I-10) garantizaba los derechos de los ciudadanos europeos residentes en el Reino Unido y de los británicos en suelo europeo, saldaba las facturas pendientes del Reino Unido con la Unión y mantenía abiertas las fronteras entre las dos partes de Irlanda (la europea y la británica). Asimismo, contemplaba un periodo transitorio de salida, hasta el 31 de diciembre de 2020, en el que se dejaría de aplicar la legislación comunitaria, que podría prolongarse hasta finales de 2021 o de 2022 si ambas partes lo acordaban antes del 1 de julio de 2020, aunque el gobierno británico ha reiterado que no solicitará ninguna prórroga más.

Ante las diversas posiciones del Gobierno británico y su Parlamento, la Unión Europea ha mostrado una postura clara y cohesionada desde la celebración del referéndum británico en 2016. El *brexit* ha sido —y continúa siendo— un reto enorme que ha exigido una actuación coordinada entre los Estados miembros, los cuales han defendido una postura única, fuerte y sin fisuras. Han sabido y podido hacer valer su liderazgo y posición común frente al Reino Unido que, por su parte, ha renunciado a muchos de sus planteamientos iniciales.

Tras el *brexit*, y de cara a las negociaciones sobre la relación futura entre ambas partes¹⁰⁴, la Unión Europea deberá, en todo momento, garantizar que todos los elementos que se puedan ver afectados en sus relaciones con el Reino Unido queden suficientemente precisados y delimitados en un acuerdo para así evitar la diversidad de interpretaciones que pudieran darse sobre los mismos. La negociación que se desarrolle durante 2020, deberá llevarse a cabo fundamentalmente en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre, tanto a medio como a largo plazo. Además, la Comisión Europea, como negociadora de la Unión, tendrá que continuar trabajando en estrecha coordinación con el Consejo y sus órganos preparatorios, así como con el Parlamento Europeo.

Ya en 2020, el Consejo Europeo adoptó, el 25 de febrero, una Decisión por la que se autorizaba la apertura de negociaciones para una nueva asociación entre la Unión Europea y el Reino Unido y se nombró formalmente a la Comisión como negociadora por el lado comunitario¹⁰⁵. Asimismo, aprobó unas directrices de negociación que establecían que la Unión Europea deseaba constituir una asociación económica ambiciosa, amplia y equilibrada con el Reino Unido, aprobar un acuerdo de libre comercio con el Reino Unido que garantizara que no se apliquen aranceles ni contingentes al comercio de mercancías, mantener el acceso recíproco a las aguas en materia de pesca, así como unas cuotas estables, y constituir una asociación global en materia de seguridad con el Reino Unido que comprenda la cooperación policial y judicial en

104. El marco de la relación futura entre ambas partes quedó expuesto en la declaración política acordada en el Consejo Europeo extraordinario (art. 50) de 17 de octubre de 2019.

105. Decisión del Consejo (UE, EURATOM) 2020/266 of 25 february 2020 authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement.

RECUADRO I-10. ACUERDO DE SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA**Derechos de los ciudadanos**

El derecho a moverse libremente de los residentes en el Reino Unido con pasaporte de uno de los 27 Estados miembros y de los titulares de pasaporte británico que viven en la Unión Europea queda restringido una vez consumado el *brexít*. Reino Unido se compromete a respetar los derechos de residencia, trabajo, estudio, reunificación familiar o asistencia sanitaria para los ciudadanos europeos que se encuentren allí y para los que lleguen durante el periodo transitorio. Prohibición expresa de discriminación por motivos de nacionalidad y el derecho a la igualdad de trato en la remuneración o las condiciones laborales.

Factura del Reino Unido

Reino Unido seguirá realizando sus aportaciones al presupuesto comunitario por sus compromisos pendientes en relación con el marco presupuestario vigente 2014-2020. Reino Unido no deberá hacer más contribuciones para el Presupuesto 2021-2027 y cualquier nueva aportación por el acceso al mercado único se negociará bilateralmente. Reino Unido recibirá fondos por liquidar su participación en instituciones comunitarias como el BCE o el BEI. El saldo neto será favorable a la Unión Europea en torno a 45.000 millones de euros.

Irlanda del Norte

El Reino Unido abandona la Unión Aduanera. Puede establecer relaciones comerciales con terceros países. Legalmente, Irlanda del Norte permanece en el territorio aduanero del Reino Unido, pero en la práctica estará en la Unión Aduanera, alineada con la Unión Europea.

Control de fronteras

La frontera entre la Unión Europea y el Reino Unido se sitúa en el Mar de Irlanda evitando límites terrestres, como estipulan los Acuerdos de Viernes Santo. Habrá una «frontera legal aduanera» entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda, que permanece dentro de la Unión Europea. En la práctica, la «frontera» será entre Gran Bretaña y la isla de Irlanda, pues los controles y verificaciones se harán en los «puertos de entrada» en Irlanda del Norte evitando levantar una frontera dentro de la isla para efectuar estos procedimientos.

Periodo transitorio

Se contempla un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, en el que el Reino Unido seguirá aplicando la legislación de la Unión Europea, pero dejará de estar representado en las instituciones comunitarias. Podría prolongarse hasta finales de 2021 o de 2022 si ambas partes lo acuerdan antes del 1 de julio de 2020.

RECUADRO I-10. ACUERDO DE SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA*(continuación)***Relación futura**

La declaración política anexa al Acuerdo recoge la ambición compartida de ambas partes de alcanzar un pacto exento de aranceles. Una vez que concluya el periodo de transición será necesario mantener una competencia abierta y justa, con altos estándares en ámbitos como el medio ambiente, el mercado de trabajo o la fiscalidad.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica*, 18 de octubre de 2019.

materia penal, así como la política exterior, la seguridad y la defensa. Además, el mandato contenía también disposiciones para la futura cooperación en ámbitos como el comercio digital, la propiedad intelectual, la contratación pública, la movilidad, el transporte y la energía.

De las citadas directrices de negociación, se desprende que el futuro acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Reino Unido ha de ser lo más profundo, sólido y equilibrado posible, preservando la integridad Mercado Único y la Unión Aduanera así como la alineación de la normativa comunitaria y del Reino Unido, sobre todo en ámbitos clave, tales como el sociolaboral, el medioambiental, el financiero, el pesquero o el fiscal.

Aunque las negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido sobre la relación futura se iniciaron el 2 de marzo, fueron aplazadas a consecuencia de la crisis global del COVID-19, reanudándose el 20 de abril por videoconferencia. El Gobierno del Reino Unido reiteró su posición de alcanzar un acuerdo antes del fin del periodo de transición descartando una prórroga del mismo, pero el avance en las negociaciones para lograrlo está siendo limitado.

El reto más relevante e inmediato al que tiene que hacer frente la Unión Europea

Retos y perspectivas de futuro de la Unión Europea

en la actualidad es el de gestionar eficaz y coordinadamente la crisis de la pandemia del COVID-19. Está en examen la propia existencia de la Unión como organismo supranacional y el propio futuro del proyecto europeo basado en los principios fundamentales de solidaridad y

cooperación que parecen haber sido puestos en cuestión por parte de algunos Estados miembros.

La dificultad para alcanzar acuerdos en esta nueva crisis, señalados anteriormente, ha vuelto a poner de manifiesto las deficiencias institucionales detectadas en los años previos 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 que podrían suponer un riesgo para la viabilidad del proyecto europeo en sí

mismo, acentuado actualmente, y reflejado en la mayor desafección de una parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento actual de la Unión Europea¹⁰⁶.

Además, la aprobación del Marco Financiero Plurianual de la Unión para el próximo septenio, la integración de la defensa europea, la resolución de múltiples conflictos comerciales, y la contención de los movimientos populistas euroescépticos que, aunque no triunfaron en las pasadas elecciones europeas, disponen de una presencia y fuerza considerables, amenazan con continuar fragmentando políticamente Europa, han de ser cuestiones objeto de atención prioritaria por parte de la Unión.

Asimismo, hay que llevar a la práctica la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión Europea, que establece objetivos estratégicos y acciones clave, entre las que se encuentran prosperar hacia una economía con igualdad de género, lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía, abordar la brecha salarial y de pensiones y la igualdad en los puestos de mando en todos los ámbitos de la sociedad.

A más largo plazo, el reto migratorio y el *brexít* seguirán presentes como retos de la Unión en este nuevo ciclo institucional, que debe aprovechar también para dar un gran impulso a sus prioridades de futuro, entre las que destacan el Acuerdo Verde Europeo (emblema de la nueva Comisión para una nueva era), la cuestión digital (fundamento estratégico de futuro) o la mayor presencia y liderazgo de Europa en el ámbito mundial (aspecto clave geoestratégico).

Por todo ello, tal y como señaló el CES en su Informe 3/2019, *Anual sobre la gobernanza económica de la Unión Europea*, sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política (democrática y a la vez legitimada), que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos. En consecuencia, sería deseable que en la nueva legislatura comunitaria y ante la situación excepcional que se abre para afrontar la crisis del COVID-19 se dieran pasos decididos hacia una mayor integración y unión política que requeriría reforzar previamente la arquitectura política e institucional de la Unión, mejorar su base democrática, y su transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Todas estas reflexiones deberán ser objeto de una profunda reflexión en la Conferencia sobre el Futuro de Europa, inicialmente prevista para el 9 de mayo de 2020, pero que fue pospuesta ante la pandemia.

3. Economía española

La economía española creció un 2 por 100 en 2019, encadenando seis años consecutivos de expansión y de creación de empleo, aunque a menor ritmo que en años

106. Los últimos datos disponible del Eurobarómetro de la Comisión Europea específico sobre la opinión pública en la Unión Europea de junio de 2018, confirmaban que la desafección de los europeos hacia la Unión estaba retrocediendo.

anteriores, en línea con la tendencia de las principales economías mundiales, afectadas por un contexto internacional más adverso y un elevado nivel de incertidumbre.

De cara a 2020, se esperaba que continuara la desaceleración, de forma moderada, con unas estimaciones de crecimiento del PIB del 1,6 por 100. Sin embargo, todas las previsiones se vieron truncadas con la irrupción de un *shock* a nivel mundial provocado por un brote de coronavirus en China, que en poco tiempo se convertiría en pandemia.

En un primer momento, las repercusiones para la economía española se produjeron a través del sector exterior, como consecuencia de la desaceleración de la demanda y la aparición de disrupciones en las cadenas globales de valor. Y en muy poco tiempo, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo¹⁰⁷, ante la rápida extensión del COVID-19, supuso la suspensión de la mayor parte de la actividad económica, especialmente el comercio no destinado a la venta de bienes de primera necesidad, así como el confinamiento de prácticamente toda la población. El estado de alarma fue objeto de varias prórrogas quincenales, llegándose a suspender la actividad económica no esencial entre el 30 de marzo y el 9 de abril¹⁰⁸, en un contexto de significativos disensos políticos.

La capacidad productiva de la economía española se redujo drásticamente, tanto por los problemas de suministro, como por la paralización de la mayor parte de la actividad económica y por la caída de la oferta de empleo derivada del confinamiento. Por el lado de la demanda interna, se produjo un intenso retroceso tanto del consumo de los hogares como de la inversión empresarial. Todo ello derivó en una caída del PIB en el primer trimestre de 2020 del 5,2 por 100 respecto al trimestre anterior, y del 4,1 por 100 en términos interanuales, de acuerdo con la primera estimación del INE de la Contabilidad Trimestral de España.

En la medida en que la perturbación provocada por el COVID-19 debería tener un carácter fundamentalmente transitorio, una vez controlada la pandemia y tras levantarse las medidas de confinamiento, la actividad económica debería mostrar una recuperación gradual. Sin embargo, el nivel de incertidumbre sobre la intensidad y duración de la crisis es extraordinariamente elevado, y estaría asociado en gran medida a la duración de la pandemia y, por tanto, de las medidas de distanciamiento, el desarrollo del proceso de desescalada, la probabilidad de que se produzca un rebrote después del verano y el tiempo que tardan en estar disponibles medicamentos eficaces y la vacuna. Por otra parte, existe también incertidumbre sobre el resultado de las medidas de política económica puestas en marcha para mitigar los efectos adversos del

107. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

108. Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

estado de alarma sobre la actividad y el empleo, así como de las que puedan seguir aprobándose tanto por parte del gobierno como en el ámbito comunitario.

Además, determinadas características de la economía española, como el elevado peso de las actividades turísticas en el PIB, la ocupación y la balanza de pagos; la alta tasa de temporalidad del empleo y el predominio de pymes en el tejido productivo, intensificarán previsiblemente las consecuencias negativas para España, al tiempo que podrían retrasar la recuperación.

A finales de abril, se aprobó el Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad, que establece una estrategia gradual, asimétrica, coordinada y adaptativa para la paulatina recuperación de la actividad cotidiana y la actividad económica, manteniendo como referencia la protección de la salud pública. Este plan permitirá que, en función de la evolución de una serie de indicadores epidemiológicos, se vayan reabriendo los sectores productivos afectados por la situación del estado de alarma.

En este sentido, tras dos trimestres de fuerte corrección, la actividad económica podría comenzar a recuperarse en el segundo semestre de 2020, registrando en el conjunto del año una caída del 9,2 por 100, y un avance del 6,8 por 100 en 2021, según las previsiones del gobierno incluidas en el Programa de Estabilidad 2020¹⁰⁹.

3.1. SITUACIÓN ECONÓMICA Y PERSPECTIVAS

La fase expansiva de la economía española continuó en 2019, por sexto año consecutivo, acompañada de una notable creación de empleo y una reducción de la tasa de paro, una inflación moderada, avances en el proceso de desapalancamiento y capacidad de financiación de la economía frente al resto del mundo.

El crecimiento, sin embargo, fue más moderado que en años anteriores, en línea con la tendencia de desaceleración de las principales economías mundiales, que se estarían viendo afectadas por un contexto internacional más adverso y un elevado nivel de incertidumbre. Efectivamente, a las tensiones comerciales existentes en los últimos años entre las economías china y estadounidense, se añadió en 2019 el establecimiento por parte de Estados Unidos de una serie de aranceles a productos de la Unión Europea. Además, se mantuvo la incertidumbre en torno al *brexít*, al tiempo que se produjeron una serie de perturbaciones específicas en el sector del automóvil, relacionadas con cambios normativos de índole medioambiental y nuevas pautas de movilidad. Y dentro de España, el año estuvo nuevamente marcado por la inestabilidad y la incertidumbre política, con la repetición de elecciones generales en el mes de noviembre y la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018.

Más allá de estos factores, la economía española se encontraba inmersa en una fase más madura del ciclo. Así, de acuerdo con el avance de la Contabilidad Nacional Trimestral de España, el PIB aumentó un 2 por 100 en 2019, frente al 2,4 por 100 del año

109. Actualización del Programa de Estabilidad 2020 del Reino de España, 30 de abril de 2020.

anterior; desaceleración que además estaría siendo algo más pronunciada de lo estimado inicialmente, de acuerdo con la última revisión estadística realizada por el INE, mediante la cual se habrían revisado a la baja las tasas de crecimiento de 2016, 2017 y 2018 (recuadro I-11).

En cualquier caso, tal y como se ha señalado, esta tendencia de desaceleración fue generalizada y, además, España parecía estar sorteándola con menores dificultades, como muestra el hecho de que mantuviera un diferencial positivo de crecimiento con la Unión Europea desde el año 2015 (gráfico I-4). Este diferencial se habría ampliado en 2019 a seis décimas, como consecuencia de la mayor fortaleza de la demanda interna en España, así como por una evolución más favorable del sector industrial y de los servicios, los cuales habrían acusado en menor medida que otras economías comunitarias el deterioro de la actividad manufacturera, destacando nuevamente el dinamismo del turismo.

Del mismo modo, la economía española siguió viéndose favorecida por el buen comportamiento de la competitividad exterior acumulada frente a otros países europeos, y beneficiándose en mayor medida que la media comunitaria de la orientación expansiva de la política monetaria, dado su elevado nivel de endeudamiento. A este respecto, cabe señalar que, en ausencia de presiones inflacionistas y ante los riesgos sobre la evolución de la actividad en la zona euro, el BCE mantuvo en 2019 una política monetaria acomodaticia, con tipos de interés excepcionalmente bajos y nuevas inyecciones de liquidez, lo que unido a la orientación ligeramente expansiva de la política presupuestaria, contribuyó al crecimiento de la demanda interna.

Además, en 2019 el crecimiento económico fue más equilibrado que en años anteriores, con aportaciones positivas tanto de la demanda interna como de la externa (cuadro I-7). El gasto en consumo de los hogares mantuvo, a pesar de la desaceleración, una evolución favorable y creciente a lo largo del año, en línea con la creación de empleo, el aumento de la remuneración media real por asalariado y las favorables condiciones de financiación produciéndose, por otra parte, un aumento de la tasa de ahorro, en el contexto de mayor incertidumbre¹¹⁰. Esta incertidumbre y el deterioro de las expectativas a nivel mundial habrían afectado a la inversión, con una desaceleración especialmente significativa del componente de vivienda y, en menor medida, el de bienes de equipo, que aún habiendo acusado la desaceleración del sector manufacturero, mantuvo un crecimiento positivo apoyado en el superávit financiero que mantienen las empresas desde 2009 y en los bajos tipos de interés.

La moderación en el ritmo de avance de la demanda interna se vio reflejada en un menor crecimiento de las importaciones de bienes y servicios, mientras que las exportaciones se aceleraron ligeramente, con lo que la demanda externa, que en los dos últimos años había drenado crecimiento, aportó cuatro décimas al avance del PIB.

110. Para un mayor análisis del gasto en consumo de los hogares y del resto de componentes de la demanda interna, véase el apartado 3.4 de este capítulo.

RECUADRO I-11. REVISIÓN ESTADÍSTICA 2019 DE LA CONTABILIDAD NACIONAL DE ESPAÑA

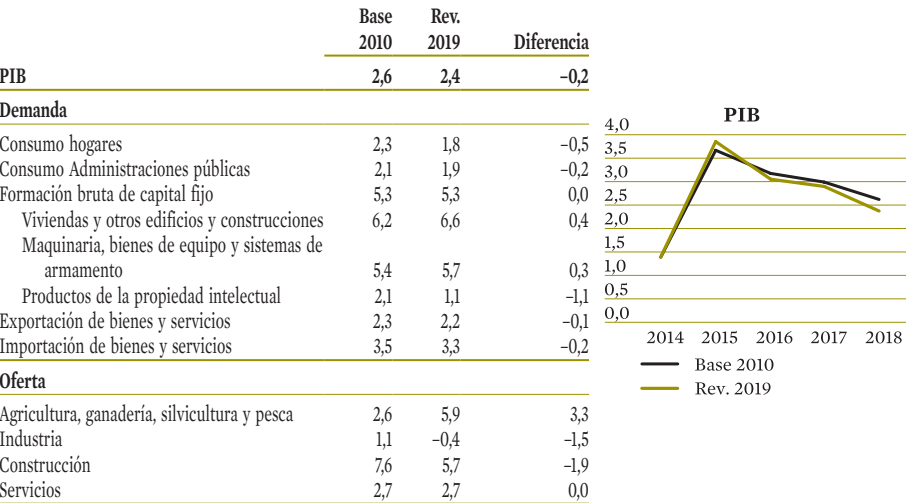
Las cuentas nacionales se revisan periódicamente, al menos cada cinco años, con el objetivo de actualizar las fuentes estadísticas y los métodos de estimación empleados para su compilación. Se trata de una revisión armonizada entre los Estados miembros de la Unión Europea, Eurostat y el Banco Central Europeo. En España, la Revisión Estadística 2019 ha sido realizada por el INE de forma coordinada con el Banco de España y la IGAE, en tanto que afecta a las Cuentas Financieras de los Sectores Institucionales, a la Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional y a las Cuentas de las Administraciones públicas.

Las primeras estimaciones de la Contabilidad Nacional Anual de España revisada para el periodo 1995-2018, publicadas por el INE en septiembre de 2019, muestran, a grandes rasgos, una suavización de los últimos ciclos, con una caída del PIB durante la crisis más suave de lo estimado inicialmente, y un dinamismo más moderado durante la posterior fase expansiva.

En el conjunto del periodo, la revisión habría tenido un impacto promedio sobre el PIB a precios corrientes de un 0,4 por 100 en relación con la base 2010, siendo las revisiones de signo negativo en la mayor parte de la serie. Asimismo, en promedio la revisión de las tasas de variación anual del PIB tanto a precios corrientes como en volumen habría sido de 0,1 puntos.

Para 2018, la nueva serie arroja un aumento del PIB del 2,4 por 100, frente al 2,6 por 100 anterior, que responde a un menor dinamismo de la demanda interna y, especialmente, del gasto en consumo de los hogares.

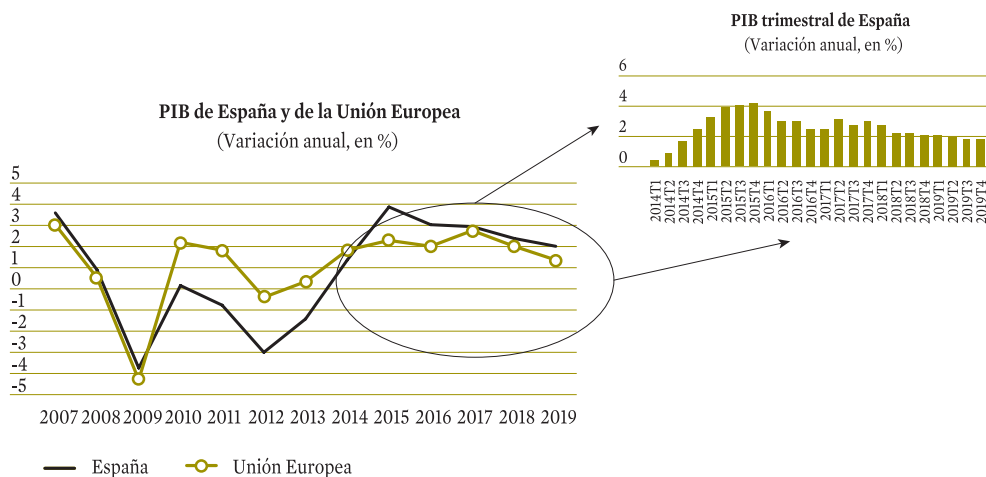
Contabilidad Nacional de España, 2018
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Fuente: elaboración propia a partir de INE.

GRÁFICO I-4. EVOLUCIÓN DEL PIB EN ESPAÑA Y LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2019

(Tasa de variación, en porcentaje)

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

La evolución descrita por la actividad económica propició la creación de 400.000 nuevos empleos, en términos de empleo equivalente a tiempo completo, y aunque el ritmo de variación anual se desaceleró dos décimas, hasta el 2,3 por 100, se mantuvo por encima del incremento del PIB, dando lugar a una caída de la productividad aparente del factor trabajo del 0,3 por 100. La tasa de paro, por su parte, se redujo 1,2 puntos, hasta alcanzar el 14,1 por 100 de la población activa.

A lo largo de los últimos años se han corregido algunos de los desequilibrios acumulados durante la fase expansiva que precedió a la crisis; en particular, el correspondiente al saldo exterior, observándose capacidad de financiación de la economía desde el año 2012; ha

Persisten algunos desequilibrios macroeconómicos

tenido lugar un importante desapalancamiento del sector privado; se ha corregido el desequilibrio del sector inmobiliario, y ha mejorado sustancialmente la situación del sistema financiero, tras su reestructuración. Sin embargo, en 2019 persistían todavía importantes desequilibrios macroeconómicos, relacionados principalmente con el alto nivel de desempleo y con los elevados volúmenes de deuda externa e interna, tanto pública como privada, como volvió a determinar la Comisión Europea¹¹¹. En este sentido, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta 2020¹¹² concluyó la necesidad de llevar a cabo un nuevo examen exhaustivo de la economía española en el contexto del procedimiento de desequilibrio macroeconómico, para evaluar los posibles avances en dichos desequilibrios.

111. COM (2019) 150 final.

112. COM (2019) 651 final.

CUADRO I-7. CUADRO MACROECONÓMICO 2014-2019

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Conceptos	2014	2015	2016	2017	2018	2019
PIB y agregados de la demanda						
Producto interior bruto	1,4	3,8	3,0	2,9	2,4	2,0
Consumo final	1,1	2,7	2,3	2,5	1,9	1,4
Hogares	1,7	2,9	2,6	3,0	1,8	1,1
A.A.P.P.	-0,7	2,0	1,0	1,0	1,9	2,3
Formación bruta de capital fijo	4,1	4,9	2,4	5,9	5,3	1,8
Activos fijos materiales	4,1	4,8	1,7	7,0	6,2	1,7
Viviendas y otros edificios y construcciones	3,0	1,5	1,6	5,9	6,6	0,8
Maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento	5,6	9,1	1,8	8,5	5,7	2,6
Recursos biológicos cultivados	16,2	38,2	5,5	8,9	5,0	13,1
Productos de la propiedad intelectual	4,1	5,3	5,2	1,3	1,1	2,2
Exportación de bienes y servicios	4,5	4,3	5,4	5,6	2,2	2,6
Importación de bienes y servicios	6,8	5,1	2,6	6,6	3,3	1,2
Demanda nacional ⁽¹⁾	1,9	3,9	2,0	3,0	2,6	1,5
Demanda externa ⁽¹⁾	-0,5	-0,1	1,0	-0,1	-0,3	0,5
Precios y costes						
Deflactor del PIB	-0,2	0,5	0,3	1,4	1,1	1,6
IPC (medio anual)	-0,2	-0,5	-0,2	2,0	1,7	0,7
IPC (diciembre)	-1,0	0,0	1,6	1,1	1,2	0,8
Costes laborales unitarios	-0,1	0,0	-0,8	0,7	1,2	2,4
Mercado de trabajo						
Variación del empleo ⁽²⁾	1,0	3,2	2,8	2,8	2,5	2,3
Tasa de paro (EPA)	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1
Variación de la productividad ⁽³⁾	0,4	0,6	0,2	0,0	-0,2	-0,3
Remuneración por asalariado ⁽⁴⁾	0,3	0,6	-0,6	0,7	1,0	2,1
Saldo balanza de bienes y servicios (BP) (% PIB)	3,1	3,0	4,0	3,6	2,7	2,7
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de la economía (% PIB)	2,1	2,7	3,4	2,9	2,4	2,3
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AAPP (% PIB)	-6,0	-5,3	-4,5	-3,1	-2,5	-2,7
Deuda bruta de las AAPP (% PIB)	100,7	99,3	99,2	98,6	97,6	95,5
<i>Pro memoria</i>						
PIB nominal (millones de euros)	1.032.158	1.077.590	1.113.840	1.161.878	1.202.193	1.245.331

(1) Aportación al crecimiento del PIB.

(2) Empleo equivalente a tiempo completo de la CNTR.

(3) PIB por ocupado (empleo equivalente a tiempo completo).

(4) Remuneración total entre empleo equivalente a tiempo completo asalariado.

Fuente: INE, Banco de España y Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Tal y como se desprende del informe, aunque se había avanzado en la reducción de la mayor parte de los desequilibrios macroeconómicos, persistían vulnerabilidades. La deuda del sector privado siguió reduciéndose, en el contexto de un elevado crecimiento del PIB nominal, mientras que la deuda pública, a pesar de haberse moderado ligeramente, continuaba muy elevada. Los superávits exteriores persistentes siguieron

traduciéndose lentamente en una reducción de los pasivos exteriores, aunque estos se mantenían muy elevados y, en particular, el nivel de la deuda exterior. Finalmente, la Comisión Europea apuntaba a la persistencia de altas tasas de desempleo, especialmente juvenil y de larga duración, así como al elevado porcentaje de trabajadores con contrato temporal —es el más alto de la Unión Europea—, lo que, a su juicio, además de afectar a la cohesión social en España, incide negativamente en el crecimiento potencial y en la productividad, dificultando la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

La magnitud y la evolución prevista por los desequilibrios señalados se verían alteradas significativamente tras la irrupción a comienzos de 2020 de la pandemia del COVID-19 y la consiguiente crisis económica.

Previsiones de la economía española para 2020

En febrero de 2020, tanto el Gobierno como la Comisión Europea presentaron sus previsiones económicas en las que cifraban el crecimiento de la economía española en 2020 en el 1,6 por 100, en el contexto de suave desaceleración prevista para el conjunto de la economía europea. Sin embargo, en pocas semanas todas las estimaciones se vieron superadas por la rápida expansión del COVID-19 y sus devastadores efectos sobre la economía mundial.

Las primeras repercusiones para España se produjeron en el ámbito del sector exterior, tanto por la desaceleración de la demanda procedente de los primeros países afectados, como por las disrupciones en las cadenas globales de valor, ante la paralización de la producción en algunas regiones de China y la consiguiente interrupción de suministros esenciales para la actividad manufacturera.

Posteriormente, la declaración del estado de alarma el 14 de marzo supuso la paralización de la mayor parte de la actividad económica no esencial y el confinamiento de prácticamente toda la población, lo que derivó en doble *shock* de oferta y de demanda, causado el primero por una contracción sectorial y el segundo, por la caída del turismo, el consumo y las rentas.

Para contrarrestar los efectos adversos de esta situación sobre la actividad y el empleo, se pusieron en marcha diferentes medidas de política económica con el objetivo de mantener la renta de hogares, trabajadores y autónomos, garantizar la liquidez al tejido empresarial y mitigar la pérdida de rentas de las personas más vulnerables.

Sin embargo, a pesar del impacto positivo de estas medidas, la disrupción provocada por el COVID-19 ha supuesto una caída de la economía sin precedentes en la historia reciente de la Unión Europea, y de duración e intensidad de difícil cuantificación por la elevada incertidumbre que existe sobre la evolución de la epidemia y sobre la efectividad de las medidas implementadas. En este sentido, las previsiones realizadas tanto por el Gobierno como por entidades e instituciones nacionales e internacionales deben tomarse con la debida cautela, puesto que cuentan con elevados riesgos a la baja.

En principio, todas ellas coinciden en que tras un primer semestre de fuerte contracción del PIB, la economía española empezaría a recuperarse a partir del tercer trimestre de 2020, a medida que se vaya implementando el plan de desescalada, o Plan para la Transición Hacia una Nueva Normalidad, con la paulatina reactivación de la actividad sectorial y el levantamiento de las restricciones a la movilidad, que permitirá que se vayan materializando algunas de las decisiones de consumo e inversión que quedaron pospuestas por hogares y empresas durante el periodo de confinamiento.

Sin embargo, el repunte de la actividad económica que se produzca en el segundo semestre del año y en el conjunto de 2021 no permitirá compensar totalmente la abrupta caída anterior, debido a los efectos del prolongado periodo de confinamiento, al escaso margen de maniobra de la política fiscal y a algunas características estructurales de la economía española. Entre estas últimas, la principal sería una especialización productiva muy centrada en el turismo y, por tanto, en las actividades de servicios más afectadas por la práctica interrupción de la movilidad nacional e internacional y por el confinamiento: transporte, hostelería, ocio y comercio no destinado a la venta de bienes de primera necesidad, entre otras. Además, el turismo seguirá viéndose afectado en el nuevo escenario de distanciamiento social y de reducida movilidad doméstica e internacional que seguirá a la finalización del estado de alarma, lo que hace prever una recuperación más tardía de este sector respecto al resto de actividades productivas. Otras características de la economía española que estarían intensificando las consecuencias para España de la crisis derivada del COVID-19 y que contribuirán previsiblemente a retrasar su recuperación respecto a otros países de su entorno, son la elevada tasa de temporalidad del empleo, y el reducido tamaño del tejido empresarial. España cuenta con la mayor tasa de temporalidad de toda la Unión Europea, especialmente en las actividades más afectadas por el confinamiento, como el consumo y la hostelería, lo que explica la intensa destrucción de empleo. Por su parte, el reducido tamaño de las empresas españolas, también con una alta concentración en dichas actividades, las hace especialmente vulnerables, dificultando sus posibilidades de recuperación tras el parón de la actividad.

En este contexto, las previsiones del Gobierno incorporadas en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021, consideran que el nivel de PIB que se alcance en el cuarto trimestre de 2021 se situará todavía un 2,7 por 100 por debajo del nivel correspondiente al mismo trimestre de 2019, de forma que la completa recuperación de la economía española no se alcanzaría antes de 2022.

Para el conjunto de 2020, el Gobierno estima una caída del PIB del 9,2 por 100, y un avance en 2021 del 6,8 por 100 (cuadro I-8). La Comisión Europea, por su parte, contempla en sus previsiones de primavera un retroceso del 9,4 en 2020 y un incremento del 7 por 100 en 2021, situando a España entre los países más afectados por la crisis, con una caída del PIB en 2020 únicamente superada por Grecia e Italia, y con la segunda mayor destrucción de empleo después de Francia. Las previsiones

CUADRO I-8. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA Y LA UEM, 2020-2021

(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Indicadores	Ministerio de Economía		Comisión Europea			
	Abril 2020		Mayo 2020			
	España		España		Zona euro	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
PIB real	-9,2	6,8	-9,4	7,0	-7,7	6,3
Consumo privado	-8,8	4,7	-10,7	8,9	-9,0	7,1
Consumo público	2,5	1,8	5,8	-0,4	3,2	0,6
Formación Bruta de Capital Fijo	-25,5	16,7	-20,7	10,3	-13,3	10,2
Exportaciones de bienes y servicios	-27,1	11,6	-19,8	11,9	-12,9	9,5
Importaciones de bienes y servicios	-31,0	9,3	-21,1	12,4	-12,9	9,7
Deflactor del PIB	-1,0	1,8	0,2	1,0	1,3	1,3
Variación del empleo (miles de horas trabajadas)*	-9,7	5,7	-8,7	6,1	-4,7	3,9
Tasa de paro (% de la población activa)	19,0	17,2	18,9	17,0	9,6	8,6
Capacidad (+)/Necesidad (-) de financiación de las AAPP (% del PIB)	-10,3	-	-10,1	-6,7	-8,5	-3,5
Deuda pública (% del PIB)	115,5	-	115,6	113,7	102,7	98,8

* Los datos de empleo de la Comisión Europea se refieren a empleo equivalente a tiempo completo.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2020*, abril de 2020 y Comisión Europea, *Previsiones Económicas de Primavera*, mayo de 2020.

del FMI son algo más optimistas para 2020, con una estimación de caída del 8 por 100, aunque prevé una menor recuperación más tardía, con un avance en 2021 del 4,3 por 100.

Las previsiones del Gobierno han sido avaladas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), que considera razonable el escenario macroeconómico en un contexto de gran incertidumbre económica, aunque alerta de riesgos a la baja referidos a la posibilidad de que se materialicen escenarios epidemiológicos más adversos o daños más persistentes en la capacidad productiva de la economía y el empleo que dificultarían la recuperación proyectada para la segunda mitad de 2020 y para 2021¹¹³. En este sentido, la AIReF incluye en su informe dos posibles escenarios sobre la evolución del PIB en 2020. El primero de ellos se basa en la hipótesis de que a mediados de mayo los resultados epidemiológicos permitirían comenzar a relajar las restricciones, cumpliéndose, por tanto, el plan de desescalada del gobierno. En el segundo, más adverso, considera que tras la finalización del confinamiento el 15 de mayo, las medidas de control de contagio resultarán insuficientes, produciéndose un rebrote, que obligará a confinar a la población un mes más en otoño. En el primer escenario el descenso del PIB sería del 8,7 por 100, y en el segundo, del 12,8 por 100.

113. AIReF, *Informe 2/20 sobre la actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021*.

El desplome de la economía en 2020 se deberá en su totalidad a la caída de la demanda interna que, según las previsiones del Gobierno, contribuirá con 9,7 puntos porcentuales al retroceso del PIB, frente a una aportación positiva del sector exterior de cinco décimas.

El único componente de la demanda interna que crecerá en 2020 será el gasto en consumo de las Administraciones públicas —el 2,5 por 100 según el Gobierno y el 5,8 por 100 de acuerdo con las previsiones de la Comisión— debido principalmente al aumento de las compras de material sanitario y a la contratación de personal con el objetivo de hacer frente a la pandemia.

El consumo privado, por su parte, registrará una caída de entre el 9 y el 11 por 100, debido, por una parte, a las medidas de confinamiento y el consiguiente aumento del ahorro y, por otro lado, por la caída de la renta disponible derivada de la destrucción de empleo, así como por el aumento de la tasa de ahorro por motivo precaución ante el elevado nivel de incertidumbre.

El retroceso de la inversión será especialmente elevado, del 25,5 por 100 según el Gobierno, afectada por la contracción de la demanda final, la caída de la actividad y el fuerte deterioro de las expectativas empresariales, y con un comportamiento especialmente negativo de los bienes de equipo. Al igual que en el caso del gasto en consumo, el componente público será el menos perjudicado por el aumento de la inversión en equipamiento hospitalario.

Por el lado de la demanda externa, tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios registrarán caídas significativas: del 27,1 y el 31 por 100, respectivamente, según las previsiones del Gobierno y del 19,8 y 21,1, según la Comisión. Las exportaciones de bienes se verán especialmente afectadas por la contracción de los mercados de exportación y por ciertas disrupciones en las cadenas globales de valor, mientras que las exportaciones de servicios acusarán de forma muy intensa el impacto del confinamiento y de las restricciones transfronterizas sobre el turismo extranjero. Por su parte, la caída de las importaciones vendrá explicada por el retroceso de la demanda y por el abaratamiento del petróleo, afectado a su vez tanto por la caída de la demanda mundial como por conflictos geopolíticos.

En este contexto, la economía española mantendrá previsiblemente su capacidad de financiación frente al resto del mundo. Y en el ámbito de los precios, la corrección del precio del petróleo, en el contexto de caída de la demanda agregada, llevará previsiblemente a un descenso del deflactor del PIB del 1 por 100.

En base a la evolución descrita por la actividad económica, la ocupación, medida en términos de empleos equivalentes a tiempo completo, registrará una caída también significativa, aunque menos intensa que la del PIB, en la medida en que no incluye los trabajadores afectados por los expedientes de regulación de empleo (ERTEs). Según estimaciones de la AIREF, la utilización de este instrumento habría mitigado la caída del empleo equivalente a tiempo completo en cerca de 3 puntos porcentuales

en 2020, bajo el supuesto de que, de los 4 millones de trabajadores afectados por un ERTE, según datos del Programa de estabilidad, aproximadamente un 70 por 100 volvería a la ocupación a lo largo de 2020.

Sin embargo, el análisis de las horas trabajadas muestra una evolución más acorde con la caída de la actividad económica, constituyendo así un indicador más aproximado de los efectos sobre el empleo derivados de la crisis del COVID-19 y de las medidas adoptadas. El Gobierno prevé una caída del empleo, medido en términos de horas trabajadas, del 9,7 por 100 en 2020, concentrada, al igual que el PIB, en el primer semestre del año, mientras que la tasa de paro podría aumentar hasta el 19 por 100 de la población activa.

En términos presupuestarios, el impacto para las cuentas públicas va a ser muy elevado, y vendrá determinado por el mayor gasto sanitario destinado a luchar contra la pandemia, por el gasto asociado a las medidas de mantenimiento de rentas, y por la activación de los estabilizadores automáticos, con mayor gasto por prestaciones sociales, principalmente de desempleo, y menores ingresos procedentes de la recaudación impositiva como consecuencia de la caída de la actividad y el empleo. El Gobierno y la Comisión Europea sitúan el déficit público en 2020 en el entorno del 10 por 100 del PIB, mientras que la AIREF prevé un deterioro algo mayor, de entre el 10,9 por 100 y el 13,8 por 100, en función del escenario considerado. La deuda pública, por su parte, se incrementaría hasta el 115,5 por 100 del PIB, o el 122 por 100, en el peor escenario previsto por la AIREF. Cabe señalar que la excepcionalidad y gravedad de la crisis provocada por la pandemia y la consiguiente necesidad de los Gobiernos de incrementar sus niveles de deuda y déficit para hacer frente a la situación, llevó a la Comisión Europea a aplicar la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que permite una desviación temporal coordinada y ordenada de los requisitos normales para todos los Estados miembros.

De cara a 2021, el crecimiento del PIB previsto por el Gobierno, del 6,8 por 100, se sustentará en gran medida en una aportación positiva de la demanda interna de 5,8 puntos porcentuales, con aumentos del consumo privado y de la inversión, del 4,7 por 100 y 16,7 por 100, respectivamente. El sector exterior también contribuirá a la expansión de la actividad, con un punto porcentual, en el contexto de notable recuperación de las exportaciones de bienes y servicios y, en menor medida, de las importaciones. El empleo, por su parte, aumentará un 5,7 por 100, mientras que la tasa de paro descendería hasta el 17,2 por 100 de la población activa.

Todas estas previsiones están expuestas, como ya se ha señalado, a un elevado nivel de incertidumbre, con riesgos a la baja asociados principalmente al desarrollo y evolución de la enfermedad y a la efectividad de las políticas implementadas para contrarrestar los efectos del estado de alarma sobre la economía y el empleo. Además, el impacto secuencial de la crisis por países podría retrasar la recuperación, al tiempo que podrían surgir nuevas tensiones comerciales y un aumento del proteccionismo

por parte de algunas economías interesadas en favorecer sus producciones nacionales ante las disrupciones surgidas en las cadenas de valor.

Finalmente, cabe señalar que en el ámbito interno, la inestabilidad e incertidumbre política que han estado presentes en los últimos años en España han dado paso, con la crisis del COVID-19, a una confrontación política que está dificultando la toma de decisiones en el corto plazo. Sin embargo, la recuperación económica a medio y largo plazo debe sustentarse en el logro de amplios consensos políticos, apoyados tanto por el diálogo social como por la participación activa de los agentes económicos y sociales.

3.2. POLÍTICA ECONÓMICA

La irrupción de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de COVID-19 en el primer trimestre de 2020 exigió al Gobierno aprobar con carácter de urgencia numerosas medidas económicas y sociales para, en primera instancia, reforzar la lucha contra la enfermedad, así como para tratar de proteger a las familias, los trabajadores y las empresas frente a las consecuencias económicas de las medidas impuestas para evitar los contagios y controlar la epidemia.

La profusión normativa para luchar contra los efectos de esta crisis contrasta con la atonía que se ha venido produciendo en el ámbito de la política económica en los últimos años. Así, en 2019, las medidas de política económica fueron escasas como corresponde a un año marcado por la incertidumbre política con la celebración de dos convocatorias electorales, una en abril y otra en noviembre. Por segundo ejercicio consecutivo se prorrogaron los PGE elaborados en 2018, anomalía que dificultó ajustar las medidas presupuestarias a las necesidades de la economía española, la cual durante 2019 ya ofrecía signos de ralentización. Pero, sobre todo, impidió impulsar la inversión pública en ámbitos estratégicos de futuro¹¹⁴, como son, en el contexto de la Agenda 2030, la digitalización o la descarbonización de la actividad económica, apoyadas en una mayor innovación y garantizando una transición justa.

Todo ello no fue óbice para que a lo largo de 2019 se aprobaran algunas normas (cuadro I-9), a través de Reales Decretos-leyes, figura que, como ha venido señalando el CES, distorsiona el proceso legislativo e impide que este Consejo pueda realizar su función consultiva.

En marzo de 2020, irrumpió la pandemia del COVID-19. Todos los países afectados han coincidido en la necesidad de actuar de manera masiva y rápida. Sus decisiones se han orientado, en primer lugar, a resolver la crisis sanitaria, salvar vidas y evitar el colapso en los servicios de salud, a través del aumento del gasto público en el sistema sanitario y la investigación médica y, en la mayor parte de las economías, del establecimiento de medidas de distanciamiento social y cuarentenas para reducir los contagios.

114. Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*.

CUADRO I-9. PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS EN 2019 Y PRIMER TRIMESTRE DE 2020 (ANTES DE LAS ESPECÍFICAS COVID-19)

Ámbito	Medida	Disposición
Laboral	Planes de igualdad: ampliación alcance a empresas de más de 50 trabajadores	RDL 6/2019
	Permiso de paternidad: ampliación gradual hasta equiparlo con el de maternidad	"
	Vivienda: cambios regulación del régimen de alquiler a favor de los arrendatarios	RDL 7/2019
	Desempleados de larga duración: bonificación contratación	RDL 8/2019
	Empleo temporal: medidas de fomento de la contratación indefinida	"
	Jornada laboral: obligatoriedad de registro horario	"
	Inmigración: dotación del Fondo Estatal para la Integración de los Inmigrantes	"
	Pobreza infantil: mejora prestaciones familiares	"
Transición energética	Proceso de cierre de centrales de carbón y cambios en parámetros retributivos sistema eléctrico	RDL 17/2019
	Incentivos movilidad eficiente y sostenible. Programa MOVES	RD 72/2019
	Autoconsumo eléctrico: medidas de fomento	RD 244/2019
	Ayudas para fomentar la eficiencia energética en pymes y grandes empresas industriales	RD 263/2019
Ciencia y tecnología	OPIs: mejoras gestión interna y fomento de la estabilidad laboral	RDL 3/2019
	Parques científicos y tecnológicos: medidas de apoyo financiero	"
	Protección de secretos empresariales	L 1/2019
	Protección de derechos de propiedad intelectual	L 2/2019
Digitalización	Seguridad en materia de Administración digital	RDL 14/2019
	Liberación del segundo dividendo digital para facilitar despliegue de las redes 5G	RD 391/2019
Sectoriales	Sistema financiero: introducción de herramientas macroprudenciales	RD 102/2019
	Sistema financiero: regulación de contratos de crédito inmobiliario	L 5/2019
	Sistema financiero: lucha contra exclusión financiera. Acceso a cuentas de pagos básicas.	RD 164/2019
	Estiba: regulación empresas trabajo temporal	RDL 9/2019
	Turismo: paliar efectos de la quiebra de Thomas Cook	RDL 12/2019
	Agricultura: medidas regulatorias para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria	RDL 5/2020
Fiscalidad	Contratación pública: flexibilización de la regulación de los contratos menores	RDL 3/2020
	IVA: cambios en la normativa del impuesto en el comercio transfronterizo intracomunitario	RDL 3/2020

Fuente: elaboración propia.

En el caso de España, el establecimiento del estado de alarma supuso el confinamiento de la población y la paralización de la mayor parte de la actividad económica, con un alto impacto en la actividad productiva que ha requerido la puesta en marcha de acciones de política económica para proteger a los colectivos más afectados, para preservar la capacidad productiva y para establecer las bases para una rápida recuperación.

La rápida sucesión de numerosos Reales Decretos-leyes que se ha producido para hacer frente de manera urgente a los efectos de la pandemia, con medidas en muy diferentes ámbitos —económico, laboral y social—, no hace sino poner de manifiesto la singularidad, excepcionalidad y celeridad de la perturbación (cuadro I-10).

Las medidas se han orientado a superar una situación entendida como transitoria, pero cuya duración e impacto sobre la actividad resulta incierta y que dependerá de la duración del confinamiento y de su gradual levantamiento posterior, de las medidas de distanciamiento, del desarrollo de una vacuna y la posibilidad de rebrote, del nivel de desempleo alcanzado, del grado de supervivencia empresarial, de la recuperación de la confianza de los consumidores e inversores, de la recuperación de los socios comerciales o de las propias medidas aprobadas. Las decisiones de política económica han tratado de orientarse fundamentalmente a evitar tanto la pérdida de puestos de trabajo como el cierre o cese de actividad definitivo de empresas y autónomos, así como a proteger la renta de los colectivos más vulnerables.

En España, como en la mayor parte de las economías, la política fiscal ha adquirido un papel esencial en la lucha contra los efectos económicos negativos de la pandemia. En algunos casos, ha necesitado un aumento discrecional del gasto público y, en otros, un refuerzo del potencial anticíclico de los estabilizadores automáticos. Además, se han implementado medidas de carácter contingente, como las garantías y avales, es decir, medidas cuyo impacto en las cuentas públicas dependerá de si los beneficiarios de las ayudas pueden finalmente hacer frente a las deudas adquiridas, lo que a su vez estará en función de la intensidad y duración de la crisis.

Además del mayor esfuerzo presupuestario en gasto sanitario, se han introducido medidas de protección de rentas de los hogares, a través de ayudas de índole laboral, en el marco del diálogo social, como: ERTes, prestaciones extraordinarias por cese temporal de actividad y ampliación del derecho a la prestación por desempleo; así como de otros programas de ayuda de carácter social, como moratorias en el pago de hipotecas, alquileres y créditos o referentes a los suministros de electricidad, gas y agua¹¹⁵.

Se han aprobado aplazamientos de impuestos y exoneraciones de cotizaciones sociales a empresas y trabajadores autónomos y se han puesto en marcha medidas de

115. El detalle de estas medidas se recoge en los capítulos II y III de la presente Memoria.

CUADRO I-10. PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19

Ámbito	Medida	Disposición
Sanitario	Refuerzo de la financiación y de personal del sistema sanitario	RDL 7/2020, RDL 11/2020 y RDL 13/2020
	Agilización contratación pública y control de precios excepcionales	RDL 6/2020, RDL 7/2020, RDL 9/2020 y RDL 15/2020
Investigación	Flexibilización de los ERTes como medidas para mantenimiento del empleo	RDL 8/2020 RDL 9/2020 y RDL 11/2020
	Protección de los trabajadores aislados o infectados	RDL 6/2020, RDL 7/2020 y RDL 13/2020
	Fomento del teletrabajo, derecho de adaptación horario y reducción jornada	RDL 8/2020 y RDL 15/2020
	Permiso retribuido recuperable para trabajadores de actividades no esenciales	RDL 10/2020
	Prestación extraordinaria autónomos por cese de actividad debido al estado de alarma	RDL 8/2020 y RDL 13/2020
	Subsidio para trabajadores con contrato temporal extinguido por estado de alarma	RDL 11/2020
	Subsidio extraordinario temporal para empleadas de hogar	RDL 11/2020
	Prestación para trabajadores fijos discontinuos	RDL 15/2020
	Cobertura desempleo a trabajadores en periodo de pruebas	RDL 15/2020
	Moratoria hipotecaria	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
Social	Moratoria alquileres a colectivos vulnerables, suspensión desahucios, prorrogas autónomos y ayudas	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Moratoria pago créditos no hipotecarios	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Protección consumidores: interrupción plazos, resolución contratos tracto sucesivo, reembolso viajes combinados, límites publicidad juegos online	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
	Ampliación becas de comedor escolar, prestación directa	RDL 7/2020
	Seguridad en los suministros de energía, agua y en la prestación del servicio de telecomunicaciones. Extensión bono social. Suspensión portabilidad.	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
	Rescates planes pensiones	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Refuerzo financiación del gasto social autonómico y local	RDL 8/2020
Financiero	Aprobación líneas de avales 100.000 millones de euros. Liberación por tramos	RDL 8/2020 y RDL 15/2020
	Aumento de la capacidad de endeudamiento del ICO para líneas existentes	RDL 8/2020
	Refuerzo de la liquidez de empresas exportadoras a través de CESCE	RDL 8/2020
	Aumento dotación 60 millones de euros a la Compañía Española de Reafianzamiento (CERSA) para avales	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Devolución ICEX cuotas participación ferias	RDL 11/2020
	Consortio compensación de seguros reasegurará riesgos de seguro de crédito	RDL 15/2020
	Alivio en pagos de alquileres de locales y suministros	RDL 11/2020 y RDL 15/2020

CUADRO I-10. PRINCIPALES MEDIDAS DE POLÍTICA ECONÓMICA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19 (*continuación*)

Ámbito	Medida	Disposición
Fiscal	Aplazamiento de impuestos a pymes y autónomos	RDL 7/2020, RDL 14/2020 y RDL 15/2020
	Moratoria cotizaciones y aplazamiento de deudas con la Seguridad Social	RDL 11/2020 y RDL 15/2020
	Ajuste de bases imponibles a situación económica para liberar liquidez pymes y autónomos	RDL 15/2020
	Reducción IVA: 0% material sanitario y reducción para libros y revistas electrónicos	RDL 15/2020
Sectorial	Turismo: suspensión intereses y amortizaciones créditos de la Secretaría de Estado de Turismo	RDL 11/2020
	Turismo: financiación ICO y bonificación fijos discontinuos	RDL 7/2020
	Industria: apoyo financiero a empresas con préstamos de la Secretaría General de Industria	RDL 7/2020
	Digitalización: ayudas y créditos para digitalización pymes. Programa Acelera.	RDL 8/2020
	Sector primario: medidas de apoyo al empleo, a disponibilidad de trabajadores y aplazamiento créditos a explotaciones por sequía 2017	RDL 8/2020, RDL 13/2020 y RDL 15/2020
	Energía: flexibilización regulatoria para comercialización gasolinas verano y ampliación validez de permisos de acceso y conexión a redes eléctricas	RDL 11/2020
	Puertos: adaptación de tráfico y exención o reducción de tasas	RDL 15/2020
	Servicios deportivos: financiación del deporte federativo	RDL 15/2021
	Cultura: apoyo a estructuras culturales, trabajadores y empresas	RDL 17/2020
	Finanzas: fundaciones bancarias, requisitos macroprudenciales y normas movimientos capitales	RDL 8/2020 y RDL 11/2020
Otros	Habilitación a entidades locales para utilizar el superávit de 2019	RDL 8/2020
	Se impide la resolución de los contratos públicos	RDL 8/2020
	Se limitan las tomas de participación societaria por IDE (máximo 10% capital social)	RDL 8/2020
	Se agilizan los trámites aduaneros	RDL 8/2020

Fuente: elaboración propia a partir de las normas aprobadas hasta el inicio del plan de desescalada, Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo.

apoyo a la liquidez empresarial, a través de garantías y avales públicos, prestando especial atención a las pequeñas y medianas empresas. Las moratorias de impuestos junto a dichas medidas de apoyo a la liquidez tratan de evitar que las empresas, que se enfrenten a problemas de tesorería por la caída de sus ventas durante la crisis, terminen sufriendo problemas de solvencia y tengan que cerrar; de modo que la caída de la actividad y las pérdidas de empleo serían mayores y más duraderas, dificultando y ralentizando el proceso de recuperación.

Este impulso fiscal ha contado con la suspensión del marco de reglas fiscales por parte del Ecofin y, de forma complementaria, con la aprobación por parte de la

Comisión de ayudas para luchar contra los efectos económicos de la pandemia¹¹⁶. De manera paralela, el apoyo de la política monetaria del BCE con el establecimiento de un nuevo programa de compras de emergencia frente a la pandemia otorga a España un cierto margen financiero para poder hacer frente a las necesidades de gasto generadas por el COVID-19.

Pero las medidas de expansión de la demanda han tenido a corto plazo un escaso efecto sobre la actividad, ya que el primer *shock* generado por la pandemia ha sido de oferta, sobre la actividad productiva, que se ha visto agravado, en una segunda ronda, por las medidas de confinamiento, de reducción de la movilidad y de distanciamiento. No obstante, han logrado amortiguar parte de la caída del empleo, lo que resulta determinante de cara a la reactivación de la economía. Previsiblemente, este impulso de demanda se dejará notar en la fase de recuperación, aunque previamente consumidores e inversores deberán recuperar la confianza y mejorar sus expectativas y, asimismo, dependerá del grado de deterioro que finalmente alcance el mercado de trabajo y de su impacto sobre la renta disponible de los hogares.

Por el lado de la oferta, junto al apoyo para mantener la actividad empresarial, el impacto asimétrico de la pandemia ha exigido modificar o aprobar algunas regulaciones sectoriales. Resulta evidente que el impacto es distinto por sectores, destacando el impacto negativo en la producción de los servicios «de proximidad», en concreto, en los relacionados con el turismo. Además, se ha tratado de resolver algunas situaciones singulares y tensiones concretas que se han producido durante el confinamiento en los sectores considerados esenciales, como en las actividades primarias, en el sector de la energía o el de las telecomunicaciones.

La aprobación de las medidas en España ha contado con la participación de los interlocutores sociales que, desde el inicio de la crisis, han subrayado la necesidad de aunar esfuerzos para ayudar a los trabajadores, las empresas, las actividades económicas y los servicios públicos a hacer frente a la crisis.

Durante el mes de mayo de 2020 se fue implementado el plan de desescalada, Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo, con la paulatina reactivación de la actividad sectorial y el levantamiento de las restricciones a la movilidad, plan que junto al de reactivación de la economía resultarán esenciales para la vuelta a la normalidad.

3.3. INNOVACIÓN, DIGITALIZACIÓN Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Oportunidad para los sectores productivos y la creación de empleo

La irrupción de la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las fortalezas y las debilidades que la economía española presenta en los ámbitos de innovación y digitalización pero, a su vez, ha permitido revelar las oportunidades que ambas transformaciones ofrecen para todos los

116. Véase apartado 2.1.2 dentro de este mismo capítulo.

sectores productivos de la economía, para la creación de empleo de calidad y, en definitiva, para sentar unas bases sólidas de cara a la recuperación.

En este mismo sentido, la transición ecológica adquiere especial relevancia, no solo en su versión de transformación energética, sino en su carácter más amplio, con un uso más eficiente de los recursos mediante una transición justa a una economía limpia y circular¹¹⁷ que contemple asimismo la necesidad de restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación.

El impulso en innovación, transformación digital y transición energética son para este Consejo tres condicionantes fundamentales para el futuro de la economía española por lo que deben formar parte de las estrategias económicas de largo plazo.

3.3.1. Investigación, desarrollo e innovación

La vinculación entre mayores niveles de inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y crecimiento económico parece evidente. En particular, una mayor eficiencia y esfuerzo inversor en I+D+i resultan claves para aumentar la productividad de los factores y garantizar la sostenibilidad del crecimiento en el medio y largo plazo, manteniendo un equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental, consolidar la recuperación económica tras la pasada etapa de crisis y cimentar la competitividad de la economía española en el escenario económico global.

Según los últimos datos de la Estadística del INE sobre las actividades en investigación científica y desarrollo tecnológico (I+D), el gasto en I+D como porcentaje del PIB alcanzó en 2018 el 1,24 por 100, frente al 1,21 por 100 de 2017, que consolida la tendencia al alza iniciada en aquel año, tras descensos continuados desde 2010 (cuadro I-11). El gasto en I+D en términos absolutos fue de 14.495,7 millones de euros, un 6,3 por 100 más que el año anterior y el valor más alto desde 2008.

No obstante, las cifras españolas continúan muy por debajo del promedio de inversión en la Unión Europea, del 2,12 por 100 del PIB en 2018, y lejos del objetivo marcado por la Estrategia Europa 2020 para España del 2,0 por 100 a alcanzar en 2020. La distancia es aún mayor respecto a las principales economías europeas y mundiales.

117. Cabe destacar la propuesta del Gobierno de España para una Estrategia de Economía Circular 2030, en fase final de tramitación desde 2019, que promueve la internalización de los principios de sostenibilidad y la adopción de una Economía Circular en la actividad productiva y el consumo, tanto en el sector público como privado, cuyo plan de acción se estructura en torno a cinco líneas: producción y diseño, consumo, gestión de residuos, materias primas secundarias, y reutilización del agua. De acuerdo con el Informe COTEC sobre *Situación y evolución de la economía circular en España, 2019*, en este terreno, España combina un buen desempeño en cuanto a la productividad de los recursos junto a una peor evolución respecto a generación de residuos, al uso de materias primas secundarias o a la generación de patentes relacionadas.

CUADRO I-11. INVERSIÓN EN I+D, 2008-2020

(Porcentaje del PIB)

Países	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Objetivo 2020
UE-28	1,83	1,93	1,92	1,96	2,00	2,01	2,02	2,03	2,04	2,07	2,12	3,00
Alemania	2,62	2,74	2,73	2,81	2,88	2,84	2,88	2,93	2,94	3,07	3,13	3,00
España	1,33	1,36	1,36	1,33	1,30	1,28	1,24	1,22	1,19	1,21	1,24	2,00
Francia	2,06	2,21	2,18	2,19	2,23	2,24	2,23	2,27	2,22	2,21	2,20	3,00
Italia	1,16	1,22	1,22	1,20	1,26	1,30	1,34	1,34	1,37	1,37	1,39	1,53
Reino Unido	1,61	1,67	1,65	1,65	1,58	1,62	1,64	1,65	1,66	1,65	1,71	
EE.UU.	2,77	2,81	2,74	2,77	2,68	2,71	2,72	2,72	2,76	2,78	2,78	
China	1,44	1,66	1,71	1,78	1,91	1,99	2,02	2,06	2,11	2,15	2,15	
Japón	3,34	3,23	3,14	3,24	3,21	3,32	3,40	3,28	3,14	3,20	3,20	
Corea del Sur	3,12	3,29	3,47	3,74	4,03	4,15	4,29	4,22	4,23	4,55	4,55	

Fuente: INE y Eurostat.

Recuperación de la inversión en I+D tras una década perdida

Atendiendo al origen del gasto en I+D (gráfico I-5), el mayor peso sobre el total correspondió al gasto de origen privado, que alcanzó el 56,8 por 100 y ganó 1,6 por 100 con respecto a 2017 debido al retroceso del gasto público, que supuso el 43,2 por 100 restante. Dentro de la I+D de origen público, la enseñanza superior aportó el 26,4 por 100 sobre el total y las Administraciones públicas el 16,8 por 100 restante. Los datos en términos absolutos revelan el mayor dinamismo del gasto de las empresas, ya que aumentó un 9,3 por 100 con respecto a 2017. Por su parte, el gasto público en enseñanza superior creció un 3,6 por 100, mientras que en las Administraciones públicas solo aumentó un 0,8 por 100. Dada esta dinámica, España parece posicionarse en una senda de convergencia con el resto de Europa, donde el peso de la I+D privada es mayoritario (67,2 por 100).

No obstante, el elemento central en cuanto a la evolución de la I+D en España continúa siendo la necesidad de compensar los efectos de los últimos años, una década perdida en términos de inversión en conocimiento en comparación con las principales economías europeas y mundiales, a pesar de que las fluctuaciones del PIB en algunos años han afectado la ratio y, por tanto, al esfuerzo inversor¹¹⁸ (gráfico I-5, derecha).

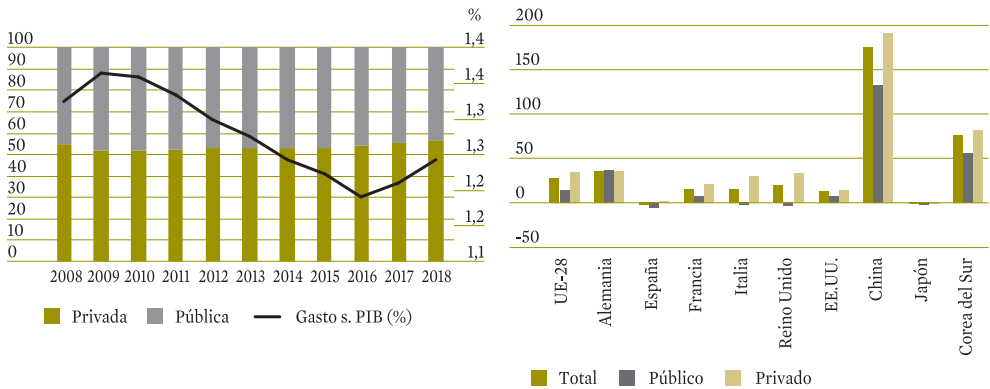
Según los datos de la Encuesta de Innovación, el 14,4 por 100 de las empresas españolas realizó algún tipo de gasto en actividades innovadoras en 2018, siendo el tamaño empresarial un factor determinante, puesto que el porcentaje de empresas innovadoras alcanza el 39,6 por 100 en aquellas con al menos 250 trabajadores¹¹⁹.

118. El efecto es claro, por ejemplo, en 2009, año en el que la caída del PIB corriente superó significativamente la caída del gasto en I+D, lo que dio lugar a un ascenso artificial de la ratio. En sentido inverso, los incrementos del PIB corriente entre 2014 y 2017 fueron significativamente mayores que los aumentos del gasto en I+D y produjeron caídas en la ratio.

119. INE, Encuesta de Innovación, 2018. Empresas con gasto en actividades innovadoras por rama de actividad y por tipo de gasto.

GRÁFICO I-5. INVERSIÓN EN I+D SEGÚN SECTORES, 2008-2018

(Porcentaje sobre el total [izda.], incremento porcentual [dcha.])



Fuente: INE, Estadística sobre Actividades de I+D, y Eurostat.

Al evaluar la naturaleza de las actividades innovadoras en términos de gasto, el peso de las innovaciones englobadas dentro de «otras actividades innovadoras» fue mayoritario al alcanzar el 45,3 por 100¹²⁰. Le siguieron muy de cerca las actividades de I+D interna, con el 43 por 100 del gasto total. El gasto en adquisición de I+D producida en el exterior representó el 11,7 por 100 restante.

La distribución sectorial del gasto en innovación se concentra en su casi totalidad y a partes iguales en los sectores de servicios e industrial, siendo el peso en este último mucho mayor al correspondiente en términos de VAB o empleo. El liderazgo de la industria en términos de innovación se confirma con las cifras de intensidad innovadora (cuadro I-12), puesto que registra las mayores de todos los sectores¹²¹. No obstante, cuando la intensidad se circunscribe a las empresas que realizan algún tipo de gasto en I+D+i, el mayor esfuerzo innovador se concentra en los servicios, y de forma aún más clara cuando queda acotado a la I+D. En todos los sectores, las pymes presentan una intensidad innovadora superior a las grandes empresas (excepto en agricultura). Sin embargo, se observa una baja intensidad innovadora en la construcción, netamente por debajo de la media, y sin distinción entre las empresas que realizan gasto y las que no.

Intensidad innovadora y sectores productivos

120. Clasificadas siguiendo OCDE (2019), *Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4th edition, París.

121. Las actividades que más gastan en innovación en el sector industrial se mantienen constantes desde 2014 y son «vehículos de motor», «farmacia», «otro material de transporte» y «alimentación, bebidas y tabaco». En servicios, las principales ramas son las «actividades profesionales, científicas y técnicas», «información y comunicación», «servicios de I+D» y las «actividades financieras y de seguros».

CUADRO I-12. INTENSIDAD DE LA INNOVACIÓN, 2018

(Gastos en actividades innovadoras/cifra de negocios en porcentaje)

	<250 empleados	>250 empleados	Total
Total empresas	0,8	1,2	1,0
Empresas con gasto en actividades innovadoras	2,8	1,7	2,0
Empresas con actividades de I+D	3,6	1,6	2,0
Agricultura			
Total empresas	0,8	1,3	0,9
Empresas con gasto en actividades innovadoras	2,6	2,3	2,5
Empresas con actividades de I+D	2,0	2,4	2,1
Industria			
Total empresas	1,2	1,6	1,4
Empresas con gasto en actividades innovadoras	2,6	1,8	2,0
Empresas con actividades de I+D	2,3	1,7	1,8
Construcción			
Total empresas	0,2	0,4	0,3
Empresas con gasto en actividades innovadoras	1,3	0,6	0,8
Empresas con actividades de I+D	1,4	0,5	0,6
Servicios			
Total empresas	0,7	1,0	0,8
Empresas con gasto en actividades innovadoras	3,0	1,7	2,1
Empresas con actividades de I+D	6,3	1,5	2,5

Fuente: INE, Encuesta de Innovación en las Empresas.

*Innovación en
perspectiva comparativa*

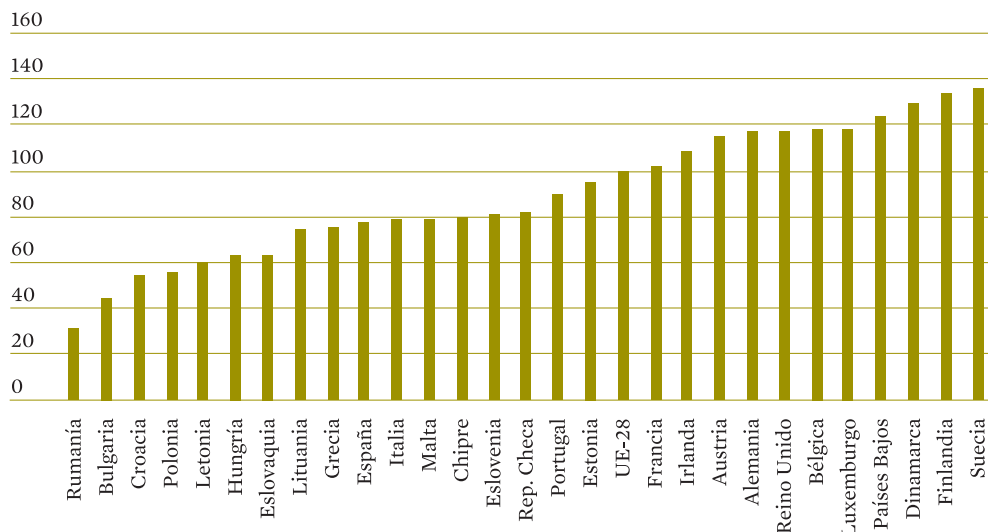
UE-28 (gráfico I-6).

No obstante, de los distintos campos e indicadores que componen el índice (cuadro I-13), España presenta registros elevados en cuanto a recursos humanos (con liderazgo en cuanto a número de doctores y educación superior) y entorno favorable a la innovación empresarial (fundamentalmente gracias a la elevada penetración de la banda ancha en las empresas). Asimismo, se detectan registros positivos en relación al impacto sobre el empleo (en empresas en actividades innovadoras) y las ventas de empresas debidas a actividades de innovación. En cambio, los indicadores más débiles corresponden a las actividades de innovación (especialmente en cuanto a la colaboración para la innovación, tanto público-privada como entre empresas) y las inversiones.

Según los últimos datos disponibles del Marcador Europeo de Innovación¹²², correspondientes a 2018, España aparece como un innovador «moderado», en tanto que registra niveles de innovación inferiores a la media de la

122. El Marcador Europeo de Innovación (*European Innovation Scoreboard*) es un indicador sintético que ofrece un panorama del rendimiento de la I+D+i en los Estados miembros de la Unión Europea.

GRÁFICO I-6. MARCADOR EUROPEO DE INNOVACIÓN, 2018
(Puntuación)



Fuente: Comisión Europea (2019), *European Innovation Scoreboard*.

De ello se extrae que el rendimiento de la innovación en España se ve limitado por la falta de inversiones, tanto públicas como privadas, que supongan una palanca para la creación de un tejido sólido de actividades de innovación. Se produce, por tanto, un cuello de botella que impide aprovechar plenamente las oportunidades existentes si atendemos, de un lado, a las buenas condiciones de partida para la innovación, tanto en recursos humanos como en entorno favorable, y, por otro, a la demostrada capacidad de rendimiento de los focos de innovación en términos de empleo o ventas.

Desde el ámbito europeo se han señalado las áreas en las cuales sería necesario que España concentrara sus esfuerzos en I+D+i. El último Informe país, en el marco del Semestre Europeo, señalaba la mencionada posición de España como innovador moderado, subrayando como factores de debilidad los bajos niveles de inversión en I+D, pública y privada; la insuficiente coordinación de los esfuerzos en innovación entre las distintas administraciones, dificultada por la fragmentación regulatoria entre comunidades autónomas; la limitada absorción innovadora por parte de la pequeña empresa, o la oferta insuficiente de capacidades relacionadas con la innovación¹²³.

*Políticas de I+D+i como
palanca de crecimiento*

123. Comisión Europea, Documento de Trabajo (2020) 508 final, *Informe País. España 2020*. Las mismas observaciones ya fueron subrayadas en el Informe país del año anterior.

CUADRO I-13. MARCADOR EUROPEO DE INNOVACIÓN, ESPAÑA 2018

		En relación a UE 2018 en 2018	En relación a UE 2011 en 2011	En relación a UE 2011 en 2018	
Índice total		77,9	Moderado	76,3	84,8
Condiciones de entorno	Recursos humanos	115,9	Elevado	101,8	141,7
	Nuevos doctorados entre 25-34 años	126,8	Líder	76,9	184,2
	25-34 con educación superior completa	123,8	Líder	132,1	147,8
	25-64 con acceso a formación continua	89,8	Moderado	93,8	91,7
	Atractivo del sistema de investigación	76,8	Moderado	93,8	86,5
	Coautoría con autores residentes en el extranjero en publicaciones científicas internacionales	84,4	Moderado	82,4	122,7
	Publicaciones más citadas	82,5	Moderado	90,4	90,3
	Estudiantes extranjeros de doctorado	58,9	Moderado	106,8	56,3
	Entorno favorable a la innovación empresarial	107,1	Elevado	74,9	169,3
	Penetración de banda ancha en las empresas	155,6	Líder	100,0	311,1
	Emprendimiento impulsado en oportunidades –y no por ausencia de posibilidades alternativas–	56,2	Moderado	57,8	72,8
Inversiones	Finanzas y apoyo	75,2	Moderado	80,7	82,3
	Disponibilidad de fondos para proyectos de innovación de capital riesgo	71,7	Moderado	86,9	66,4
	Apoyo financiero público a I+D+i en universidades y centros públicos de investigación	78,2	Moderado	73,3	101,1
	Inversiones de las empresas	64,0	Moderado	66,3	76,3
	Gasto en I+D	47,6	Modesto	57,1	54,5
	Gasto en innovaciones (patentes, maquinaria, etc.)	54,0	Moderado	68,4	63,0
	Gasto empresarial en formación en TIC para los trabajadores	89,5	Moderado	73,3	113,3
Actividades de innovación	Proporción de empresas innovadoras	45,1	Modesto	67,4	40,9
	En innovaciones de mercado o productos	39,0	Modesto	72,1	37,9
	En innovaciones de procesos (<i>marketing</i> u organizativos)	66,3	Moderado	67,4	56,6
	Innovación interna	31,3	Modesto	62,6	28,2
	Colaboración para la innovación	58,2	Moderado	67,9	60,5
	Entre empresas	49,1	Modesto	41,5	52,4
	Entre el sector público y privado (publicaciones)	45,4	Modesto	45,5	53,3
	Financiación de actividades públicas de I+D por parte del sector privado	72,4	Moderado	96,8	69,4
	Activos intelectuales generados	71,2	Moderado	72,7	69,3
	Solicitud de patentes	39,8	Modesto	40,1	36,2
	Solicitudes de marcas registradas	110,2	Elevado	110,8	122,8
	Solicitudes de diseños	64,8	Moderado	75,3	59,7
Impacto de las actividades de innovación	Impacto sobre el empleo	93,3	Elevado	65,5	97,5
	Empleo en actividades intensivas en conocimiento	80,0	Moderado	78,2	87,2
	Empleo en empresas de rápido crecimiento en sectores innovadores	103,7	Elevado	56,3	104,9
	Impacto sobre ventas	85,0	Moderado	77,6	87,5
	Exportaciones de productos de tecnología media y alta	73,7	Moderado	82,0	79,6
	Exportaciones de servicios intensivos en conocimiento	31,8	Modesto	30,8	32,8
	Ventas debidas a actividades de innovación	164,8	Líder	126,2	159,9

Fuente: Comisión Europea (2019), *European Innovation Scoreboard*. Datos correspondientes a 2018.

La importancia de la I+D+i ha sido destacada por el CES en numerosas ocasiones, tanto desde una perspectiva transversal como sectorial¹²⁴. La innovación tecnológica depende fundamentalmente de la iniciativa económica de las empresas, pero se sustenta en la generación de conocimiento aplicado a la investigación y desarrollo tecnológico. De este modo, existe una interrelación plena entre el conjunto de agentes e instituciones, públicos y privados, que contribuyen directa o indirectamente a la generación, difusión y aplicación del conocimiento (centros educativos y de investigación, empresas, etc.). Es por tanto necesario insistir en la necesidad de políticas favorecedoras a la I+D+i que reviertan el estancamiento de la inversión en niveles precrisis, lo que coloca a España en posición de riesgo de divergencia con el resto de economías.

Más allá de estos esfuerzos transversales, hay que incidir en una visión estratégica de la I+D+i que logre orientar con mayor precisión las inversiones atendiendo a las necesidades y potencial de los distintos sectores e impulse la colaboración pública y privada, por ejemplo, en forma de plataformas tecnológicas sectoriales como punto de encuentro entre oferentes de I+D+i.

La emergencia sanitaria creada por el COVID-19 ha puesto de relieve el papel central de la investigación, el desarrollo y la innovación en la lucha contra los efectos de la pandemia. En este sentido, algunas de las medidas contra la expansión de la enfermedad se han centrado en el refuerzo de la investigación e innovación relacionada con el COVID-19 desde el ámbito presupuestario y laboral¹²⁵. No obstante, más allá de las acciones urgentes necesarias para hacer frente a la crisis, la I+D+i se erige en pilar fundamental de la generación de conocimiento acerca del origen y los impactos sociales y económicos de la crisis en sus distintas dimensiones, así como de soluciones tecnológicas que respondan a los posibles cambios en nuestro sistema productivo.

Por este motivo, resulta fundamental formular las políticas que permitan asegurar el mantenimiento de este tipo de actividades, tanto en el sector público como privado, y evitar la tentación de no priorizar la apuesta por la I+D+i. Asimismo, es importante animar a nuevas entidades para que se sumen a esa actividad innovadora, manteniendo, de esta forma, un ecosistema de I+D+i sólido que permita la generación de nuevos productos y procesos que sirvan para las décadas siguientes.

124. Informe CES 2/2015, *Situación de la I+D+i en España y su incidencia sobre la competitividad y el empleo*; Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*, que destacaba el nexo entre la innovación en la capacidad competitiva de las exportaciones de servicios; o más recientemente, Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

125. Entre las medidas urgentes y extraordinarias para reforzar la investigación en esta crisis, destacan los créditos extraordinarios (29,7 millones de euros) al CSIC y al Instituto de Salud Carlos III, la habilitación de jornadas laborales extraordinarias, así como la autorización a la contratación de personal de investigación científica y técnica y de innovación relacionada con el COVID-19.

3.3.2. La digitalización de la economía española

Aunque de acuerdo a los últimos datos del Índice de Economía y Sociedad Digitales (DESI) de la Comisión Europea, España superaba la media de la UE-28 en cuanto al grado de digitalización y mejoraba el registro del año anterior en casi 3 puntos, todavía el uso de las tecnologías digitales queda muy por debajo del potencial que ofrecen.

Al analizar distintas dimensiones de la penetración digital, el índice permite identificar áreas concretas de liderazgo o esfuerzo insuficiente en términos comparados (cuadro I-14).

España supera la media europea en el DESI pero con brechas significativas

En este sentido, España presentaba en 2019, en términos generales, un rendimiento especialmente positivo en términos de conectividad gracias a la amplia disponibilidad de redes de banda ancha fija y móvil rápidas y ultrarrápidas y al aumento de su implantación. Asimismo, ocupa una posición de claro liderazgo en el ámbito de los servicios públicos digitales, aunque la disponibilidad de servicios de administración electrónica para empresas descendió respecto a 2018.

La mayor debilidad sigue concentrándose en el ámbito del capital humano, en el que España presenta un desempeño ligeramente inferior a la media europea (puesto 17) y ha experimentado incluso un ligero retroceso con respecto al año anterior. Continúa preocupando la carencia de competencias digitales básicas de buena parte de la población y la insuficiente oferta de especialistas en TIC.

La inversión en capital y talento, así como la adaptación de los modelos de negocio y organizativos, resultan claves para una integración efectiva de la digitalización en la actividad productiva. En este sentido, las empresas juegan un papel primordial a la hora de asegurar un proceso de digitalización traducido en crecimiento económico y creación de empleo.

Digitalización en las empresas con atención especial para las pymes

Independientemente del carácter específico de los esfuerzos digitalizadores según los sectores y tipos de bienes, el grado y ritmo de la digitalización dependen en buena medida del tamaño de las empresas (gráfico I-7), por lo que se observa una correlación positiva entre el tamaño empresarial y el uso de Internet en sus distintas vertientes. Las grandes empresas se encuentran, a priori, en una situación de partida ventajosa a la hora de adoptar las transformaciones digitales puesto que cuentan con un mayor nivel de acceso a la tecnología y a los trabajadores especializados en capacidades digitales. No obstante, las empresas más pequeñas gozan de una mayor agilidad que puede ayudar a una adopción más rápida de las tecnologías digitales y compensar su desventaja en los aspectos señalados.

Más allá del diagnóstico referido al uso de TIC, con carácter general, las debilidades identificadas se acentúan en los tamaños empresariales menores¹²⁶. Por ello, cabe

126. Comisión Europea (2019), *Informe sobre la economía y sociedad digitales (DESI), Informe País. España 2019*, pág. 12.

CUADRO I-14. INFORME DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD DIGITAL, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2019
(Puntuación y posición)

	2019		2018	
	España	UE	Posición España	
Conectividad	65,2	59,3	9	57,3
Cobertura de banda ancha fija (% hogares)	96	97	18	96
Implantación banda ancha fija (% hogares)	77	77	10	73
Cobertura 4G (% hogares —media operadores—)	94	94	21	92
Implantación banda ancha móvil (abonos/1.000 personas)	97	96	13	92
Preparación para la red 5G (espectro asignado como % del total espectro 5G armonizado)	30	14	8	n.d.
Cobertura banda ancha nueva generación (% hogares)	88	83	13	85
Implantación banda ancha de nueva generación (% hogares)	54	41	11	43
Cobertura banda ancha ultrarrápida (% hogares)	87	60	7	84
Implantación banda ancha ultrarrápida (% hogares)	30	20	9	18
Índice de precios de la banda ancha (puntuación 0 a 100)	76	87	22	75
Capital Humano	44,5	48	17	44,9
Competencias digitales, al menos básicas (% personas)	55	57	17	55
Competencias digitales, mayores que básicas (% personas)	32	31	14	32
Conocimientos de software, al menos básicos (% personas)	58	60	14	58
Especialistas TIC (% empleo total)	2,9	3,7	18	3
Mujeres especialistas TIC (% empleo de mujeres)	1	1,4	18	1
Titulados en TIC (% titulados)	3,9	3,5	14	4
Uso de Internet	53,4	53,4	11	50,8
No usuarios de Internet (% personas)	13	11	13	14
Usuarios de Internet (% personas)	83	83	14	80
Noticias (% usuarios)	77	72	17	77
Música, vídeos y juegos (% usuarios)	86	81	9	83
Vídeo a la carta (% usuarios)	39	31	8	27
Videollamadas (% usuarios)	38	49	27	35
Redes sociales (% usuarios)	67	65	20	68
Redes sociales profesionales (% usuarios)	16	15	12	16
Participación cursos en línea (% usuarios)	15	9	3	15
Consultas y voto en línea (% usuarios)	13	10	9	13
Banca (% usuarios)	57	64	19	55
Compras (% usuarios)	62	69	17	59
Ventas (% usuarios)	13	23	20	15
Integración de la tecnología digital	44,6	41,1	10	44,7
Intercambio electrónico de información (% empresas)	46	34	4	46
Redes sociales (% empresas)	28	21	7	28
Macrodatos (% empresas)	11	12	16	8
Nube (% empresas)	16	18	13	18
Pymes con venta en línea (% pymes)	18	17	11	20
Volumen negocio comercio electrónico (% volumen negocio pymes)	10	10	16	10
Ventas internacionales en línea (% pymes)	7	8	20	7

CUADRO I-14. INFORME DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD DIGITAL, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2019

(continuación)

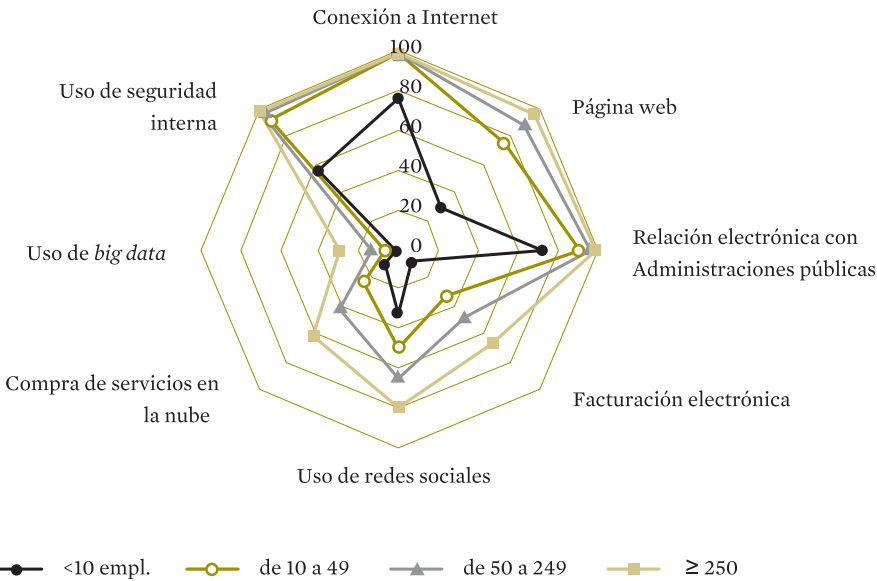
(Puntuación y posición)

	2019		2018
	España	UE	Posición España
Servicios públicos digitales	78,4	62,9	4
Usuarios administración electrónica (% usuarios que necesitan presentar formularios)	76	64	10
Formularios precumplimentados (puntuación 0 a 100)	74	58	10
Servicios en línea (puntuación 0 a 100)	95	87	8
Servicios públicos digitales para empresas (puntuación 0 a 100)	93	85	7
Datos abiertos (% puntuación máxima)	87	64	2
Servicios de sanidad electrónica (% personas)	29	18	5
Intercambio de datos médicos (% médicos atención primaria)	68	43	6
Receta electrónica (% médicos atención primaria)	74	50	12

Fuente: Comisión Europea (2019), *Informe sobre la economía y sociedad digitales (DESI)*, Informe País. España 2019.

GRÁFICO I-7. USOS Y CONEXIÓN A INTERNET POR TAMAÑO EMPRESARIAL, I TRIM. 2019

(% respuestas positivas)



Fuente: INE, Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico en las empresas. Uso de big data, dato de 2018.

incidir en la necesidad de una atención reforzada al acceso a la digitalización por parte de todas las empresas, facilitando el acceso a infraestructuras digitales avanzadas a precios razonables, aliviando las dificultades de acceso a la financiación, impulsando la formación o cualificación en estas tecnologías, tanto desde el ámbito educativo

como en la formación continua de los trabajadores, y promoviendo acciones de sensibilización que permitan predecir y abordar las implicaciones de las nuevas tecnologías en el futuro de sus negocios¹²⁷.

La digitalización de la economía española debe abordarse tanto como una oportunidad para el surgimiento de nuevas actividades e iniciativas empresariales, como un factor transversal de impulso a la productividad que beneficie tanto a empresas como trabajadores. La reducción del mencionado *gap* de competencias digitales resulta clave para aprovechar las oportunidades económicas basadas en la disponibilidad de trabajadores formados y especializados y para prevenir desigualdades salariales originadas en un dominio insuficiente de las herramientas digitales.

Cabe subrayar, por otra parte, el impacto disruptivo de la digitalización en todos los sectores de la economía. Abordar la digitalización desde una vertiente puramente transformadora relacionada con la creación y producción de nuevos servicios, productos y tecnologías digitales apunta a la base del desarrollo digital en la economía. No obstante, ello debe conjugarse con una atención equivalente a las medidas destinadas a mitigar los cambios disruptivos introducidos por la digitalización en sectores con un peso significativo en la economía española, como el turismo o la distribución comercial. El diseño de una estrategia digital acompañada de políticas que mitiguen tales disrupciones es tanto o más importante que la propia transformación¹²⁸.

Sin embargo, la cuestión del acceso a las tecnologías digitales desborda la dimensión económica y tiene implicaciones fundamentales en términos de cohesión social. Esta cuestión, de hecho, ha sido subrayada por el CES como un elemento central a la hora de garantizar un proceso de digitalización justo y equilibrado¹²⁹. Por ello, más allá de los datos nacionales, resulta imprescindible examinar el acceso a las tecnologías digitales por parte de distintos grupos y territorios a fin de detectar posibles brechas digitales.

Mayor equidad en el acceso a la tecnología digital aunque persisten ciertas brechas

Los factores que explican diferencias significativas en el uso de Internet son los niveles de renta y educación y, sobre todo, la edad (gráfico I-8). Además, persisten las diferencias en cuanto al tamaño poblacional y entre el ámbito rural y urbano, lo que hace necesario incidir en la equidad territorial de los esfuerzos digitalizadores¹³⁰.

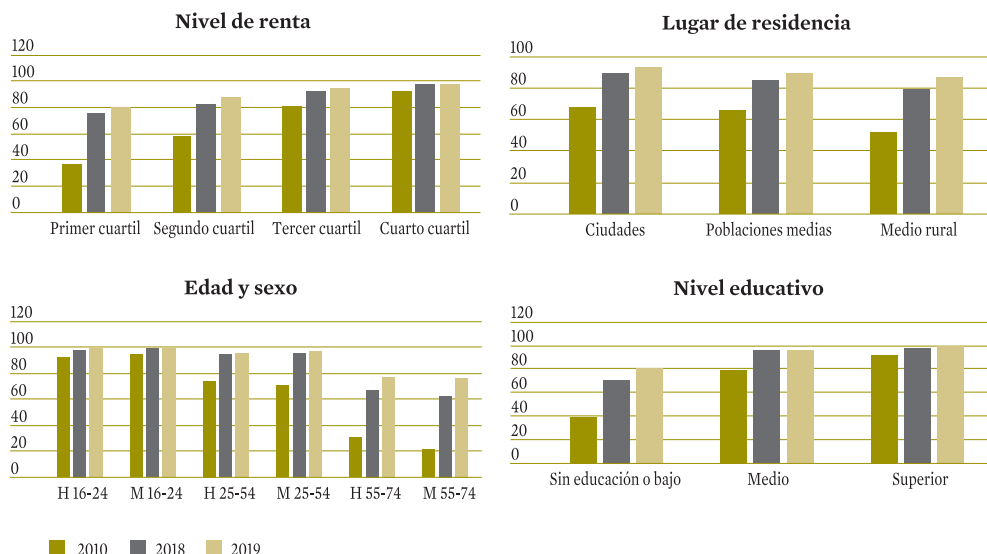
127. Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, pág. 70.

128. Pedreño, A. (2017), «La digitalización y la economía global. Visión general», ICE, *el cambio digital en la economía. Un proceso disruptivo*, núm. 897, julio-agosto, págs. 9-22. En la misma línea, la COM (2020) 14 final, *A strong social Europe for just transitions*, ha incidido en la necesidad de invertir en competencias digitales como garantía de transición digital justa.

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

130. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, e Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, págs. 68 y ss.

GRÁFICO I-8. USO DE INTERNET SEGÚN CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS
(Porcentaje sobre el total)



Nota: uso de Internet en los últimos tres meses.
Fuente: Eurostat.

Necesidad de actualizar las iniciativas públicas en materia de digitalización

El impulso a la digitalización debe ser alimentado por políticas públicas con visión de largo plazo. En este sentido, se espera la puesta en marcha de la Estrategia de Nación Emprendedora anunciada en otoño de 2018, y que se desarrollará por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. La Estrategia busca asegurar la introducción plena de la digitalización e innovación en los distintos ámbitos de la economía y sociedad mediante un despliegue pleno de infraestructuras digitales, la creación de programas destinados a la promoción de competencias y talento digital, o la movilización de inversiones en el ámbito digital; también prevé redoblar sus esfuerzos en el apoyo financiero y técnico a la innovación por parte de las pymes.

La digitalización se ha acelerado con el estallido de la pandemia de COVID-19 a una velocidad y con una intensidad que difícilmente podría haber sido prevista o ni

Digitalización y COVID-19

quiera imaginada. No obstante, será necesario consolidar este avance provocado por la excepcionalidad de las circunstancias actuales de manera que el grado de desarrollo alcanzado cuente con los necesarios cimientos que lo hagan perdurable en el tiempo.

La pandemia de COVID-19 ha subrayado la dimensión estratégica de la digitalización en el mantenimiento de la actividad económica, el acceso a servicios, la relación

de los ciudadanos con la Administración o las relaciones sociales. En este contexto, resulta esencial garantizar la conectividad en todo el territorio, abordando el riesgo de exclusión social que supone la brecha digital que persiste en España, donde un 8,6 por 100 de hogares carece de acceso a Internet¹³¹, y, en definitiva, continuar con el impulso de proceso de digitalización tanto de las Administraciones públicas como del sector privado.

Algunas de las medidas tomadas para hacer frente al impacto de la pandemia se han encaminado a garantizar el acceso digital¹³². Así, se ha dictado el mantenimiento de la conectividad y acceso a servicios de comunicaciones electrónicas, sin que los operadores puedan suspender o interrumpir la prestación a sus clientes. Asimismo, se han establecido medidas para garantizar la prestación del servicio universal de telecomunicaciones, con énfasis en su asequibilidad y especial referencia al acceso funcional a Internet.

Además, se han adoptado medidas destinadas a acelerar la habilitación de soluciones que permitan a las empresas, y en particular a las pymes, operar en un entorno digital, con especial énfasis en la puesta en marcha de fórmulas de trabajo no presencial. Con este objetivo, el Gobierno ha activado el Plan Acelera-PYME, que prevé prestar apoyo en forma de formación y asesoramiento, ayuda a la creación de soluciones tecnológicas o la financiación de actuaciones para la digitalización de las pymes y las soluciones de teletrabajo, movilizand o 200 millones de euros en los próximos dos años¹³³.

3.3.3. Transición energética

La transición hacia un modelo energético sostenible, más eficiente, con mayor peso de las energías renovables y respetuoso con el medio ambiente constituye un reto de escala global que tiene su reflejo en la realidad española.

De este modo, tanto el sector energético, en primer lugar, como el resto del tejido productivo evolucionan hacia una progresiva adecuación de la economía a las exigencias de la descarbonización. Todo ello sin olvidar el importante papel de la demanda en esta evolución, como ponen de relieve los cambios en los patrones de consumo o la mayor sensibilización social.

Más allá del cumplimiento con los objetivos medioambientales, el reto que se plantea es alcanzar tales objetivos de forma competitiva, con niveles óptimos de calidad y seguridad en el suministro, y de forma solidaria con los sectores, empresas y trabajadores que puedan verse afectados por este proceso.

131. INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares. Año 2019.

132. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, artículos 18 y 19.

133. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, disposición adicional octava y anexo.

*Transición energética:
aproximación a la
posición global de
España*

El Índice de Transición Energética, elaborado por el Foro Económico Mundial, ofrece una comparación internacional (115 países) de los sistemas energéticos basado en una agregación de distintas variables (más de 40) agrupadas en torno a dos dimensiones principales. Por un lado, el rendimiento del sistema energético mide la capacidad para contribuir a los objetivos esenciales de contribuir al desarrollo y crecimiento económico, garantizar la seguridad y acceso a la energía y preservar la sostenibilidad ambiental. Por otro lado, la preparación para la transición se sustenta en el análisis de la estructura del sistema energético (en términos de generación y consumo), la regulación y el compromiso institucional, el nivel de inversión y el grado de desarrollo del capital humano y la participación de los consumidores. En 2019, España anotó un registro del 63,5 por 100 en el índice, lo que coloca al país en una posición intermedia a nivel mundial (puesto 25) y europeo (puesto 17 entre los países de la Unión Europea) (gráfico I-9).

La política energética y climática en España se enmarca en los compromisos adquiridos por la Unión Europea en esta materia conforme al Acuerdo de París de 2015

*Marco estratégico para
la transición energética
en España*

y encaminados a liderar la acción por el clima a nivel mundial. En esta línea, a finales de 2018, la Estrategia Un planeta limpio para todos¹³⁴, abrió un campo normativo orientado a una economía próspera, competitiva y climáticamente neutra de aquí a 2050 y en el que el avance en la transición energética es un elemento central, al que se suma la presentación por parte de la nueva Comisión Europea del Pacto Verde Europeo¹³⁵ como hoja de ruta para conseguir tales objetivos.

En consonancia con el Reglamento relativo a la gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima¹³⁶, el Pacto Verde Europeo subrayó la necesidad de coordinar los esfuerzos nacionales hacia los objetivos comunes europeos mediante los Planes de Energía y Clima (PNIEC) de cada Estado miembro y reconoce que la movilización de la industria europea es crucial para alcanzar los objetivos marcados¹³⁷.

La trayectoria de transición energética en España para los próximos años ha sido definida por el Marco Estratégico de Energía y Clima, presentado en febrero de 2019. El Marco supone la plasmación a nivel nacional de los compromisos internacionales y europeos asumidos por España, pero representa, además, la hoja de ruta hacia un

134. COM (2018) 773 final, de 28 de noviembre, *Un planeta limpio para todos. La visión estratégica europea a largo plazo de una economía próspera, moderna, competitiva y climáticamente neutra*.

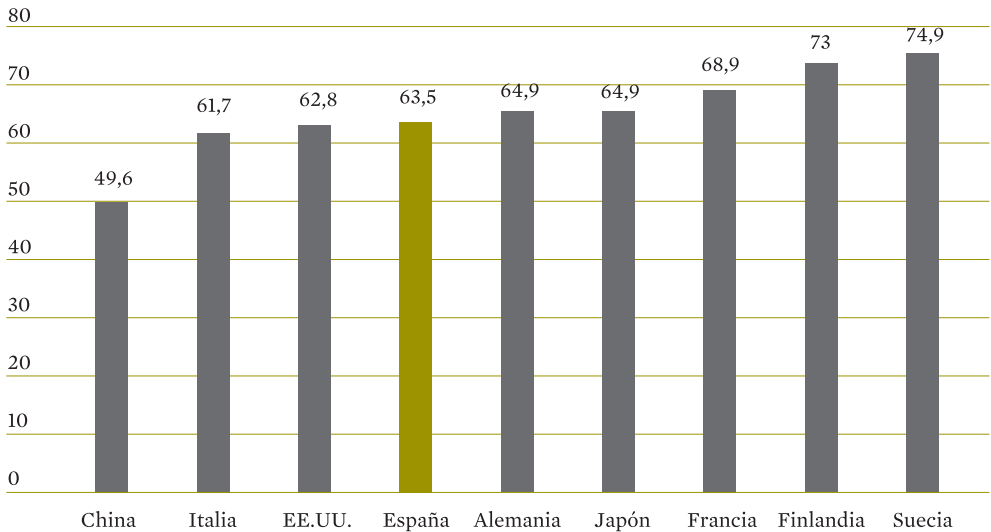
135. COM (2019) 640 final, de 11 de diciembre, *El Pacto Verde Europeo*.

136. Según lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

137. Véase el apartado 2.1.2 en este mismo capítulo.

GRÁFICO I-9. ÍNDICE DE TRANSICIÓN ENERGÉTICA, 2019

(Unidades)

Fuente: Foro Económico Mundial, *Fostering effective energy transition. 2019 edition.*

cambio estructural con efectos dinamizadores en términos de inversión, creación de empleo y crecimiento. El Marco está integrado por tres piezas fundamentales.

La primera de ellas es el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, que define los objetivos de transición energética en sus dimensiones clave y compromete la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 21,0 por 100 con respecto a los niveles de 1990, prevé una mayor penetración de energías renovables hasta alcanzar una cuota del 42,0 por 100 sobre la energía final y fija un incremento de la eficiencia energética del 39,6 por 100. Además, se prevé que la contribución de las renovables en el *mix* eléctrico alcance el 74,0 por 100 en el 2030. La senda marcada por el PNIEC hasta 2030 debería orientar la evolución de España hacia la neutralidad en carbono en 2050.

*Evaluación europea del
PNIEC*

La propuesta de Plan fue sometida al examen de la Comisión Europea que, en su evaluación¹³⁸, destacó positivamente la ambición de los objetivos marcados, especialmente en cuanto al impulso a renovables y eficiencia energética, con valores fijados por encima de lo requerido a nivel europeo. Sin embargo, la Comisión recomendó profundizar en los esfuerzos relativos a la seguridad de suministro, proponiendo un mayor énfasis en la diversificación energética y la reducción de la dependencia energética, así

138. Comisión Europea, *Commission Recommendation on the draft integrated National Energy and Climate Plan of Spain covering the period 2021-2030*, C (2019) 4409 final, y *Assessment of the draft National Energy and Climate Plan of Spain*, SWD (2019) 262 final.

como un mayor detalle en la senda de reducción progresiva de la energía nuclear. En relación a la integración del mercado, se recomendaba incidir en los elementos de flexibilidad del sistema energético y concretar la evolución prevista de los pagos por capacidad a medio y largo plazo, así como la reducción del déficit tarifario mediante la estructura y metodología de peajes a aplicar. Finalmente, se instó a especificar los objetivos de inversión en I+D+i destinados a la descarbonización de la economía y el cambio climático, anunciados como prioritarios en la próxima década. Estas cuestiones han sido integradas en la versión final del Plan, remitido a la Comisión Europea a finales de marzo de 2020¹³⁹.

A pesar de los beneficios económicos y de empleo que se esperan de la descarbonización, la Estrategia de Transición Justa¹⁴⁰ trata de afrontar los desafíos inmediatos

*Estrategia de Transición
Justa y lucha contra la
pobreza energética*

para trabajadores, sectores y territorios que conlleva la transición energética. De esta forma, la Estrategia promueve la adopción de convenios de transición justa, encaminados a mantener y crear empleo en las zonas afectadas mediante el acompañamiento a sectores y colectivos

en riesgo, la fijación de población en los territorios rurales y la promoción de una diversificación y especialización coherente con los distintos contextos socioeconómicos. Los convenios se han concebido como un proceso en el que se dé espacio a los actores implicados y en el que debería reservarse un papel destacado para los interlocutores sociales. Desde una perspectiva más inmediata, la Estrategia incorpora un Plan de Acción Urgente 2019-2021 con el objetivo de gestionar las pérdidas de empleo previstas por el cese de la actividad en las centrales térmicas de carbón que no han realizado las inversiones requeridas por la Unión Europea, o las centrales nucleares sin planes de reconversión.

Otra de las dimensiones clave hacia una transición energética justa radica en la lucha contra la pobreza energética. En España, entre 3,5 y 8,1 millones de personas se ven afectadas por la pobreza energética debido a los precios de la energía, niveles de ingresos insuficientes o la ineficiencia térmica de sus hogares, entre otros factores. En este sentido, y dando respuesta además a las demandas de mayor concreción en esta área por parte de la Comisión Europea, la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, aprobada en abril de 2019¹⁴¹, aborda un ángulo importante de la exclusión social y trata de garantizar que, desde el lado de la demanda, la transición energética sea accesible para todos. Precisamente, cabe señalar como algunas de las medidas de urgencia para hacer frente al impacto social de la pandemia de COVID-19,

139. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, 2021-2030.

140. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Estrategia de Transición Justa. Borrador.

141. Véase capítulo III para más detalle.

como la garantía de suministro o la extensión del bono social, se enfocan hacia la prevención de la pobreza energética.

De este modo, la Estrategia reconoce las distintas dimensiones del concepto de pobreza energética y establece un objetivo común de reducción en los indicadores primarios¹⁴² del 25 por 100 hasta 2025 como mínimo y del 50 por 100 como medida deseable. Entre otras medidas, la Estrategia apunta algunas medidas a desarrollar en los próximos años, como por ejemplo una nueva configuración del bono social, aplicable al conjunto de suministros energéticos. También se espera desarrollar mayores restricciones al corte de suministro¹⁴³ y se apuesta por la prevención mediante la promoción de la rehabilitación de edificios y equipos térmicos y la eficiencia energética.

El tercer pilar del marco estratégico lo constituye la futura Ley de Cambio climático y transición energética. En febrero de 2019 se aprobó un primer Anteproyecto que, pendiente de desarrollo legislativo desde entonces, fue sustituido por uno nuevo en febrero de 2020, tras la formación de nuevo Gobierno, y trabajado en el Consejo Asesor del Medio Ambiente. En el mes de mayo, el Consejo de Ministros aprobó la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley para su tramitación.

Avances en la nueva Ley de Cambio climático y transición energética

La transición energética impulsada por el Proyecto incorpora los objetivos del PNIEC. En relación al impulso a la generación eléctrica con energías procedentes de fuentes renovables, el Proyecto prevé el desarrollo de otro marco retributivo, adicional al Régimen Retributivo Específico, basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía. El mismo se otorgaría mediante la convocatoria de procedimientos de concurrencia competitiva, en forma de subastas, para la construcción de instalaciones renovables. Asimismo, propone un mayor apoyo a la integración de las tecnologías renovables en el sistema eléctrico, promoviendo en particular las centrales hidroeléctricas reversibles, que dotan al sistema de una mayor flexibilidad. Además, el Proyecto contempla la introducción en el ordenamiento español del agregador de demanda, figura que engloba a agentes destinados a gestionar puntos de consumo múltiple con objeto de ofrecer ahorro a los clientes y prestar servicios al sistema eléctrico.

En relación a la energía combustible, se prevé el cese del otorgamiento de nuevas autorizaciones de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación de hidrocarburos. A su vez, se prevé fomentar una mayor penetración de los combustibles alternativos (gas renovable, biometano o hidrógeno). Asimismo, el texto anuncia una mayor coherencia entre los incentivos públicos y los objetivos de mitigación de cambio climático, de tal modo que la aplicación de nuevos beneficios fiscales a los

142. Observatorio Europeo de Pobreza Energética y Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, *ibid.*

143. Añadiendo la prohibición de hacerlo en situaciones climatológicas extremas y ampliando el periodo previo al corte de suministro en caso de impago.

combustibles fósiles deberá justificarse por motivos de interés social o económico, así como por la ausencia de alternativas tecnológicas.

La principal novedad introducida por el Proyecto es la obligación de que los municipios de más de 50.000 habitantes y los territorios insulares establezcan zonas de bajas emisiones antes de 2023. La medida incide en los objetivos de reducción de emisiones en el sector de transporte, responsable de una cuarta parte del total de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

*Incentivos a la inversión
en renovables en el
sector eléctrico*

A lo largo de 2019 se introdujeron algunas novedades normativas que, en consistencia con los objetivos definidos por el Marco Estratégico descrito, apoyaron algunos aspectos clave de la transición energética.

Uno de los factores conducentes a un incremento del peso de las renovables en el *mix* energético radica en la certidumbre de las inversiones realizadas a tal fin. En este sentido, la aprobación del Real Decreto-ley 17/2019¹⁴⁴ buscó aportar certidumbre al régimen de retribución financiera de las instalaciones de energía renovable, cogeneración y residuos, fijando el valor de la tasa de rentabilidad razonable para el periodo 2020-2025 en el 7,09 por 100¹⁴⁵. Con ello, se ha tratado de recomponer los incentivos a la inversión en las instalaciones afectadas por los cambios normativos introducidos en el sector eléctrico en 2013 y, a su vez, poner fin a la litigiosidad generada por los mismos¹⁴⁶. Por ello, ahora se ofrece a las instalaciones operativas antes de la entrada en vigor de las medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sector eléctrico la posibilidad de prorrogar hasta 2031 la rentabilidad razonable aplicable hasta ese momento (7,398 por 100 entre 2014-2019)¹⁴⁷.

Además, la misma norma introdujo provisiones destinadas a aplicar el objetivo de una transición energética justa ante el inminente cierre de buena parte de las centrales térmicas en activo, previsto para la primera mitad de 2020. En este sentido, se dispone la toma en cuenta de criterios sociales y de potencial generación de empleo antes de otorgar permisos de acceso a la red para nuevos proyectos renovables en las zonas en transición.

Como ha subrayado el CES, la eficacia de estas medidas dependerá en buena medida de que estas se sustancien de forma consensuada y garantizando su estabilidad

144. Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación.

145. La rentabilidad esperada se situaba hasta entonces en el 7,398 por 100 o del 7,503 por 100 en función del tipo de instalaciones. El Real Decreto-ley también actualiza la tasa de retribución financiera de la producción de energía eléctrica con retribución adicional en los territorios no peninsulares (TNP). Entre 2020 y 2025, será del 5,58 por 100. Los últimos cinco años ha sido del 6,503 por 100.

146. Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*, págs. 29 y ss.

147. Esta opción quedaba descartada para las instalaciones que hubieran iniciado o inicien procedimientos arbitrales o judiciales basados en la modificación del régimen retributivo introducida en 2013, salvo renuncia antes del plazo fijado el 30 de septiembre de 2020.

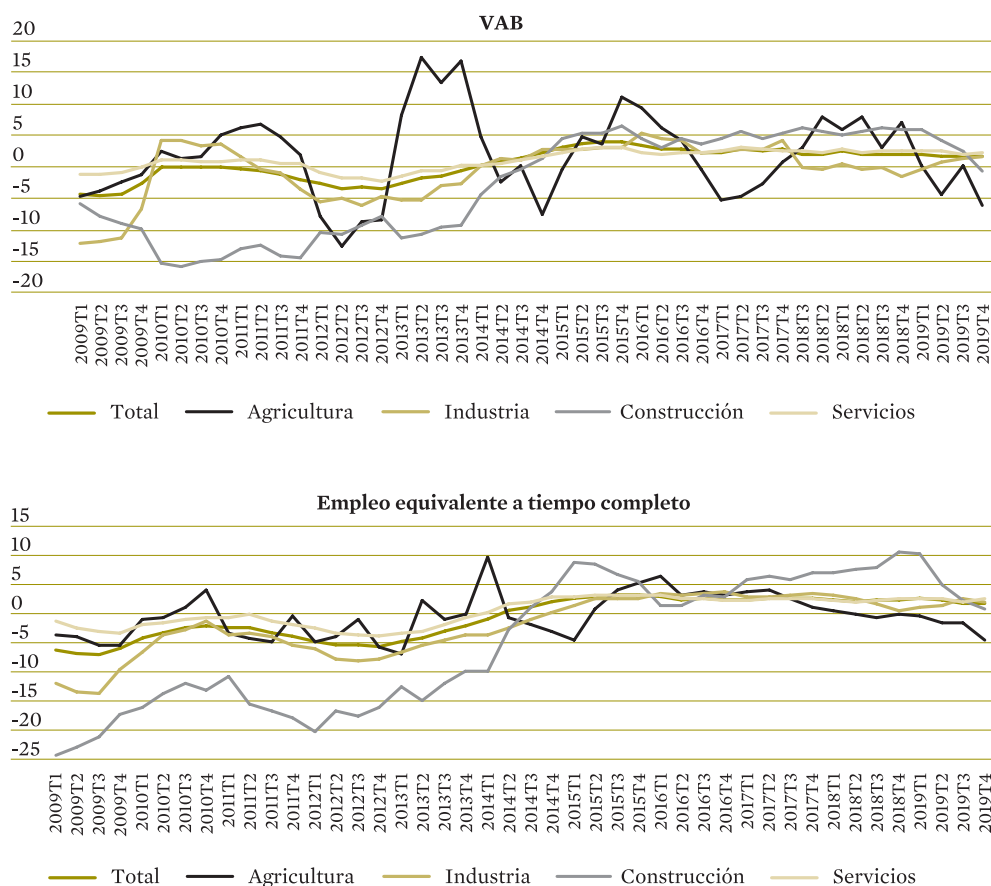
en el tiempo, mediante una responsabilidad compartida entre los sectores público y privado, participando los distintos niveles de la Administración pública de manera coordinada y orientando las actuaciones a los territorios y sectores más afectados¹⁴⁸.

3.4. SECTORES PRODUCTIVOS

Según los datos arrojados por la Contabilidad Nacional Trimestral de España, todos los sectores productivos de la economía contribuyeron al crecimiento del PIB en 2019 a excepción de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, que registró un descenso del 2,6 por 100 tras el dato positivo de 2018 (5,9 por 100).

GRÁFICO I-10. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2009-2019

(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2015, datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

148. Informe CES 4/2017, *ibid.*, pág. 108.

Por su parte, la industria registró un modesto aumento del 0,6 por 100 que fue suficiente para revertir la tendencia negativa del año anterior. En 2019 se repitió el impulso de la construcción que, con un crecimiento del 3,5 por 100, fue el sector más dinámico de la economía, si bien a un ritmo menos acelerado que en 2018. Y el sector de servicios consolidó su senda de crecimiento de los últimos años y aumentó un 2,6 por 100, en un registro similar al de los últimos ejercicios.

El crecimiento registrado se tradujo en una evolución positiva de la ocupación en términos de empleo equivalente a tiempo completo, que aumentó en tasa interanual un 2,3 por 100 (frente al 2,5 por 100 en 2018) y supuso la creación de 406.100 puestos nuevos en promedio anual. El sector servicios fue responsable de cuatro quintas partes de tal aumento, mientras que el sector primario restó casi 15.000 puestos.

Con todo, esta perspectiva ha cambiado drásticamente en los primeros meses de 2020 con la irrupción del COVID-19. Aunque la incertidumbre sobre la duración y factura final de la pandemia persiste al cierre de esta Memoria, la evolución del PIB correspondiente al primer trimestre del año (cuadro I-15), en el que se recogen tan solo los primeros compases de la pandemia, da cuenta de una caída importante, y especialmente marcada en sectores como la construcción y ciertas ramas de servicios «de proximidad»¹⁴⁹. Estas caídas recogen el efecto directo del parón en la actividad, así como los efectos indirectos en forma de arrastre sobre otros sectores, y los efectos inducidos generados por la vía del empleo y la merma en la capacidad adquisitiva.

Como se ve, el impacto de la pandemia ha sido desigual en los distintos sectores productivos. Mientras que algunos sectores ya vieron completamente interrumpida su actividad por las medidas de contención tomadas al inicio de la crisis¹⁵⁰, otros sectores calificados como esenciales¹⁵¹ han podido proseguir su actividad a pesar de las disrupciones existentes en otros puntos de la cadena de valor o la perturbación de la demanda final. Asimismo, otro factor de diferenciación en el impacto del COVID-19 sobre la producción ha radicado en la posibilidad de realizar el trabajo a distancia, algo que ha dependido de la naturaleza de la actividad, del grado de penetración de soluciones digitales y de comunicación en las distintas empresas y del nivel de formación del capital humano en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La estrategia de desescalada propuesta por el Gobierno, que condiciona el restablecimiento de la actividad económica al mantenimiento de la salud pública, permite pensar en una recuperación más gradual que inmediata y cuyo vigor dependerá del

149. INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Primer trimestre de 2020. Avance*.

150. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

151. Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

CUADRO I-15. VAB POR SECTORES Y TRIMESTRES. I TRIM. 2017-I TRIM. 2020
(Tasa de variación interanual)

	2017-I	2017-II	2017-III	2017-IV	2017	2018-I	2018-II	2018-III	2018-IV	2018	2019-I	2019-II	2019-III	2019-IV	2019	2020-I
PIB	2,5	3,2	2,8	3,0	2,9	2,8	2,3	2,2	2,1	2,4	2,2	2,0	1,9	1,8	2,0	-4,1
I. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-5,2	-4,6	-2,8	0,9	-2,9	5,9	7,8	3,0	6,9	5,9	-0,1	-4,5	0,0	-5,4	-2,5	-2,5
II. Industria	2,5	2,8	2,6	4,2	3,1	0,4	-0,3	-0,2	-1,5	-0,4	-0,4	0,5	1,0	1,2	0,6	-2,2
II.a. Industria manufacturera	2,9	4,4	5,5	6,6	4,9	1,7	1,2	0,2	-0,3	0,7	0,1	0,0	0,7	0,7	0,4	-2,8
III. Construcción	4,6	5,6	4,4	5,2	4,9	5,0	5,5	6,2	5,9	5,7	6,3	4,5	2,5	0,9	3,5	-8,6
IV. Servicios	2,6	3,4	3,0	2,8	2,9	3,0	2,5	2,6	2,7	2,7	2,9	2,8	2,4	2,4	2,6	-4,1
IV.a. Comercio, transporte y hostelería	3,7	4,1	3,3	2,8	3,5	2,5	2,1	2,2	2,5	2,4	3,2	2,7	2,6	2,3	2,7	-9,7
IV.b. Información y comunicaciones	7,0	7,5	8,4	7,7	7,6	6,7	6,3	3,9	3,3	5,0	2,3	0,2	0,5	1,1	1,0	-4,7
IV.c. Actividades financieras y de seguros	-1,5	-0,6	1,6	2,5	0,5	7,3	8,1	5,7	5,8	6,7	6,3	7,5	7,5	8,6	7,5	6,9
IV.d. Actividades inmobiliarias	1,4	1,9	1,6	1,7	1,7	2,3	2,1	2,4	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	2,1	2,1	-1,1
IV.e. Actividades profesionales, científicas y técnicas y otras	4,7	6,2	5,5	5,3	5,4	5,5	4,3	5,2	4,8	4,9	4,3	4,2	3,1	3,0	3,7	-6,1
IV.f. Administración pública, educación y sanidad	1,2	2,0	1,4	1,5	1,5	1,9	1,2	1,8	2,0	1,7	2,2	2,4	1,9	1,7	2,0	2,0
IV.g. Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	2,2	3,4	2,6	2,4	2,7	1,2	-0,9	0,1	-0,2	0,0	0,4	1,7	0,4	0,8	0,8	-10,7

Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España. Base 2015*, datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

grado en que el *shock* se acabe trasladando a la demanda, en forma de pérdidas de empleo, o a la propia oferta, si las medidas adoptadas no logran contener la desaparición de empresas que eran viables antes del estallido de la pandemia. Asimismo, otro aspecto clave del perfil de la recuperación depende del acompasamiento de la desescalada a nivel europeo e internacional, necesario para la recomposición efectiva de las cadenas de suministro y de la demanda exterior, especialmente importante en sectores como el turístico, particularmente castigado por la pandemia.

3.4.1. Sector primario

Agricultura

2019 ha sido un año difícil para el sector agrario español, debido, entre otros factores, a la adversa meteorología, el aumento de aranceles por parte del Gobierno estadounidense, la incertidumbre asociada al *brexit*, las condiciones establecidas por el Acuerdo UE-Mercosur o el mantenimiento, un año más, del veto ruso. Las negociaciones de la Política Agraria Común (PAC) post-2020 y el controvertido aumento del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) añadieron, asimismo, tensión al sector.

Clasificado por Aemet como el sexto más cálido desde el comienzo de la serie climática en 1965, el año hidrológico 2018-2019 registró una temperatura media de 15,9 °C, 0,8 °C por encima del valor medio anual (1981-2010), y unas precipitaciones más escasas en primavera y verano, alrededor de un 15 por 100 por debajo de los valores normales. Además, la frecuencia y severidad de fenómenos meteorológicos extremos han llevado a la pérdida de cosechas, afectando gravemente a Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía y Aragón¹⁵².

También hay que subrayar la repercusión de las dificultades atravesadas por los mercados internacionales. Así, en octubre de 2019, la Administración estadounidense anunciaba su intención de aumentar un 25 por 100 el arancel a determinados productos agrarios europeos, lo que en el caso de España afectaría de forma especial al vino, aceite de oliva, queso fresco y aceitunas.

Por otro lado, el sector ha manifestado su inquietud ante el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea alcanzado a finales de 2019¹⁵³, que, aunque amortigua los efectos de un *brexit* sin acuerdo, deja pendientes retos como el papel que desempeñará el sector español en la seguridad alimentaria británica, la cuota de exportaciones agrarias con destino a Reino Unido o el cambio en las políticas no arancelarias y de control de la distorsión de precios en origen.

152. Ministerio para la Transformación Ecológica y Reto Demográfico, AEMET, *Resumen anual climático 2019*.

153. Acuerdo del Consejo Europeo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (2019/C 384 I/01).

También resultó preocupante el acuerdo entre la Unión Europea y Mercosur, alcanzado en junio de 2019 tras 20 años de negociación, especialmente en lo que respecta al volumen y condiciones sobre las importaciones de carne de vacuno y pollo, azúcar, arroz, zumos y cítricos. Austria, Francia, Irlanda y Luxemburgo han manifestado sus reservas ante un pacto que debe ser aprobado por los 27 Estados miembros.

En relación a la futura PAC, en 2019, España, Alemania y Francia alcanzaron un acuerdo¹⁵⁴ respecto a la necesidad de asegurar la viabilidad económica de las explotaciones agrícolas y zonas rurales, al tiempo que se cumplen las expectativas de la sociedad europea, especialmente en los aspectos ambientales. Al respecto defienden la aplicación de reglas comunes para evitar la distorsión de la competitividad en el proceso, expresando su apoyo al establecimiento de una mayor condicionalidad (correcta utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios, y buena práctica agraria), y un eco-esquema obligatorio (instrumento orientado a remunerar las prácticas que vayan más allá de los requisitos mínimos ambientales de la Unión Europea).

La renta agraria experimentó en 2019 un desplome del 8,4 por 100 respecto a 2018, alcanzando los 26.234,5 millones de euros a precios corrientes, como resultado de una caída en el valor de la producción agraria del 2,9 por 100 junto a un aumento del 3,2 por 100 en el valor de los consumos intermedios.

*Caída de la renta
agraria*

El valor de la producción vegetal descendió un 6,9 por 100, al conjugar una menor producción (-1,3 por 100) con un descenso de precios del 5,7 por 100, especialmente acusado en el caso del aceite de oliva y las frutas, sector que continúa castigado por el mencionado veto ruso, prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2020¹⁵⁵. Esta caída no pudo ser compensada por el aumento de valor de la producción animal, un 3,4 por 100, que se benefició de un mejor balance de la producción de porcino. Por el lado de los costes, el valor de los consumos intermedios aumentó, principalmente por la subida de los precios de los fertilizantes y enmiendas y por un uso más intensivo de los piensos, cuyos precios también se incrementaron y que continúan representando un 25 por 100 del total de esos consumos (cuadro I-16).

El Gobierno ha reconocido la pérdida de rentabilidad de las explotaciones agro-ganaderas y de calidad de vida de los productores en base a las estimaciones de las cifras económicas del sector, anunciando a primeros de 2020 la constitución de una Mesa de Diálogo Agrario con las organizaciones profesionales del ramo, para estudiar de forma conjunta las medidas que aseguren el futuro de agricultores y ganaderos.

154. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Declaración conjunta de los ministros de agricultura de Alemania, España y Francia sobre la futura PAC en el marco del Pacto Verde Europeo (19-12-2019).

155. Al respecto, desde el sector se ha solicitado la articulación de ayudas de *minimis* para garantizar liquidez y poder afrontar los costes de producción de la próxima campaña, además de un plan para reequilibrar la oferta y la demanda de algunas producciones y revertir la tendencia de pérdidas que sufre el sector desde finales del verano de 2014, en que se inició el veto ruso.

CUADRO I-16. MACROMAGNITUDES AGRARIAS, 2018-2019

(Valores en % de variación y estructura)

	Var. % 2019-2018				Aportación a la variación interanual de la renta
	Cantidad	Precio	Valor	Estructura %	
A. Producción rama agraria	-0,3	-2,6	-2,9	100	-5,2%
Producción vegetal	-1,3	-5,7	-6,9	57,9	-7,6%
1. Cereales	-17,3	1,5	-16,0	7,2	-2,4%
2. Plantas industriales ⁽¹⁾	-17,4	-2,2	-19,3	1,6	-0,7%
3. Plantas forrajeras	-0,9	15,4	14,3	4,2	0,9%
4. Hortalizas ⁽²⁾	4,0	-1,4	2,6	19,0	0,8%
5. Patata	12,8	0,8	13,7	1,5	0,3%
6. Frutas ⁽³⁾	-7,4	-11,6	-18,2	16,4	-6,4%
7. Vino y mosto	-24,6	-0,6	-25,0	2,4	-1,4%
8. Aceite de oliva	52,0	-23,6	16,1	5,3	1,3%
9. Otros	8,8	-11,2	-3,5	0,3	0,0%
Producción animal	1,3	2,1	3,4	38,7	2,2%
Carne y ganado	1,7	2,8	4,6	30,0	2,3%
1. Bovino	-1,1	-2,1	-3,2	5,9	-0,4%
2. Porcino	1,5	10,3	11,9	16,2	3,1%
3. Equino	-2,5	3,1	0,5	0,2	0,0%
4. Ovino y caprino	-0,4	-1,9	-2,3	2,3	-0,1%
5. Aves	7,1	-9,9	-3,5	4,9	-0,3%
6. Otros ⁽⁴⁾	-5,8	8,5	2,2	0,4	0,0%
Productos animales	0,1	-0,5	-0,4	8,7	-0,1%
1. Leche	0,6	3,1	3,8	6,3	0,4%
2. Huevos	-1,3	-11,7	-12,8	1,9	-0,5%
3. Otros	0,0	2,7	2,7	0,6	0,0%
Producción de servicios	-0,4	3,3	2,9	1,1	0,1%
Otras producciones ⁽⁵⁾	0,1	1,1	1,2	2,4	0,1%
B. Consumos intermedios	1,0	2,3	3,2	47,6	-2,6%
1. Semillas y plantones	2,6	-1,4	1,2	2,1	0,0%
2. Energía y lubricantes	1,7	-4,0	-2,4	4,0	0,2%
3. Fertilizantes y enmiendas	-1,7	6,5	4,6	3,7	-0,3%
4. Productos fitosanitarios	-0,3	-0,1	-0,4	2,3	0,0%
5. Gastos veterinarios	1,3	1,2	2,5	1,2	-0,1%
6. Piensos	1,3	3,3	4,7	24,9	-2,0%
7. Mantenimiento de material	-1,0	4,6	3,5	2,3	-0,1%
8. Mantenimiento de edificios	0,2	2,2	2,4	1,1	0,0%
9. Servicios agrarios	-0,4	3,3	2,9	1,1	-0,1%
10. Servicios intermediación financiera	3,7	0,8	4,6	0,6	0,0%
11. Otros bienes y servicios	1,2	1,2	2,4	4,4	-0,2%
C = (A - B) valor añadido bruto	-1,3	-6,6	-7,8	52,4	-7,9%
D. Amortizaciones ⁽⁶⁾	-0,3	3,4	3,1	10,9	-0,6%
E. Otras subvenciones ⁽⁷⁾			0,5	11,1	0,1%
F. Otros impuestos ⁽⁸⁾			3,1	0,9	0,0%
G = (C - D + E - F) Renta agraria			-8,4	51,8	

⁽¹⁾ Incluye: remolacha, tabaco, algodón, oleaginosas, proteginosas, leguminosas grano.⁽²⁾ Incluye: hortalizas, flores, plantas de vivero y plantaciones.⁽³⁾ Incluye: frutas frescas, cítricos, frutas tropicales, uvas y aceitunas.⁽⁴⁾ Incluye: conejos, fundamentalmente.⁽⁵⁾ Otras producciones: valor de las actividades secundarias no agrarias no separables de la agricultura (transformación leche, caza...).⁽⁶⁾ Amortizaciones: de maquinaria, edificios y plantaciones.⁽⁷⁾ Otras subvenciones, incluye: pago único (2014), pago básico (2015), medidas agroambientales, indemnización zonas desfavorecidas, etc.⁽⁸⁾ Otros impuestos, incluye: IBI e impuesto sobre maquinaria.Fuente: Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio ambiente, *Renta Agraria, segunda estimación 2019*, noviembre 2019.

En esa línea, el Real Decreto-ley 5/2020, de 25 de febrero, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación, contempla medidas orientadas a garantizar el nivel de vida, mejorar la posición negociadora y lograr un reparto más justo de los costes generales del sector primario a lo largo de la cadena de suministro agrícola y alimentario. Por ejemplo, se introduce el coste de producción como elemento obligatorio en las relaciones contractuales, a tener en cuenta para establecer el precio en los contratos agrarios. Además se prevé realizar modificaciones a la Ley 12/2013, de 2 de agosto, de Medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, orientadas a evitar la pérdida de valor de los productos agrarios, prohibir las prácticas de competencia desleal, o reforzar los contratos en los que deberán incluirse los costes efectivos de producción¹⁵⁶, así como a la Ley 38/1994, de 30 de diciembre, reguladora de las Organizaciones interprofesionales agroalimentarias, para mejorar su funcionamiento. Por otro lado, y ante la preocupación que suscita la caída de precios en el sector, está previsto un aumento de la dotación a los seguros agrarios en los próximos Presupuestos Generales del Estado.

Respecto al volumen de trabajo (expresado en unidades de trabajo anual, UTA), por segundo año consecutivo, 2019 registró un descenso, esta vez del 1,2 por 100, acompañado de una caída de la productividad de la actividad en términos corrientes (-8,4 por 100) y constantes (-8,6 por 100). Todo ello ha llevado a la aprobación en 2019 de subvenciones de carácter directo, previstas en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general Presupuestaria, para garantizar el mantenimiento de la actividad¹⁵⁷.

En el marco de la futura PAC, en febrero de 2019, se constituyó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la elaboración del Plan Estratégico para la implementación de la PAC post2020 en España, en el que se prestará especial atención a los aspectos ambientales y climáticos¹⁵⁸. Está previsto completar un primer borrador a mediados de 2020 y presentarlo a la Comisión Europea en 2021, lo que permitirá su entrada en vigor a partir de 2022 (recuadro I-12).

Asimismo, el Gobierno español ha reclamado el restablecimiento de unos niveles presupuestarios que permitan responder a los retos actuales, defendiendo el mantenimiento de las ayudas directas, y que los perceptores sean los agricultores profesionales y la agricultura familiar, integrantes del entramado de pequeñas y medianas explotaciones que sustentan el sector agroalimentario en España. Además considera

Un Plan Estratégico para la implementación de la PAC post2020 en España

156. En línea con la Directiva CE 2019/633, de 17 de abril de 2019, sobre prácticas comerciales desleales, que entre otros aspectos incluye una lista mínima de prácticas comerciales prohibidas. Entre sus limitaciones destaca que afecta solo a las empresas proveedoras que facturan menos de 350 millones de euros, y no incluye la práctica de la «venta a pérdidas» como una de las más desleales en la relación entre proveedores y suministradores.

157. Real Decreto 307/2019, de 26 de abril, por el que se regula la concesión directa de diversas subvenciones en materia agroalimentaria y pesquera.

158. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Congreso sobre arquitectura verde de la PAC post2020 (Zafra, 29 a 31 de mayo de 2019).

RECUADRO I-12. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN ESTRATÉGICO ESPAÑOL PAC POST-2020

1. Apoyar la renta viable y resiliencia de explotaciones agrícolas en el territorio de la Unión Europea para mejorar seguridad alimentaria.
2. Mejorar la orientación al mercado y aumentar la competitividad, en particular haciendo mayor hincapié en la investigación, la tecnología y la digitalización.
3. Mejorar la posición de los agricultores en la cadena de valor.
4. Contribuir a la atenuación del cambio climático y a la adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible.
5. Promover el desarrollo sostenible y la gestión eficiente de recursos naturales tales como el agua, el suelo y el aire.
6. Contribuir a la protección de la biodiversidad, potenciar los servicios ecosistémicos y conservar los hábitats y paisajes.
7. Atraer a los jóvenes agricultores y facilitar el desarrollo empresarial en las zonas rurales.
8. Promover el empleo, el crecimiento, la inclusión social y el desarrollo local en las zonas rurales, incluyendo la bioeconomía y la silvicultura sostenible.
9. Mejorar la respuesta de la agricultura de la Unión Europea a las exigencias sociales en materia de alimentación y salud.
- OT. Modernizar el sector a través del fomento y la puesta en común del conocimiento, la innovación y la digitalización en las zonas agrícolas y rurales y promover su adopción.

Fuente: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Plan Estratégico PAC post2020, Objetivos Específicos.

que la PAC debe contribuir a mantener el relevo generacional, ante la despoblación progresiva detectada en muchas zonas rurales¹⁵⁹.

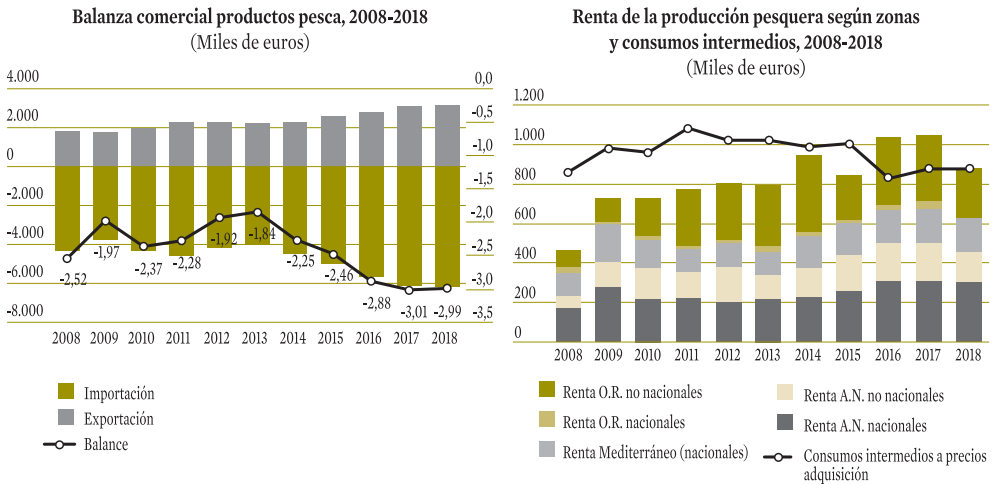
Pesca

En 2018 la renta de la producción de pesca marítima (valor añadido neto a coste de los factores) alcanzó los 883,8 millones de euros por UTA¹⁶⁰ a precios corrientes, lo que supone una caída del 15,3 por 100 respecto a 2017, resultado de un descenso de la producción pesquera del 7,6 por 100 frente al estancamiento de los consumos intermedios (apoyado en las rúbricas de repuestos, reparación y mantenimiento, combustible y lubricantes, gastos portuarios y otros gastos del buque) (gráfico I-11).

159. Documento La política agrícola común post2020. Una respuesta desde España, presentado en Consejo de Ministros el 16 de noviembre de 2018 (véase Memoria 2018, págs. 165 a 167).

160. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Estadísticas Pesqueras, Encuesta Económica de Pesca Marítima (las estadísticas relativas a la producción del sector pesquero se publican con retraso, de modo que esta Memoria recoge los resultados de un ejercicio anterior al de referencia).

GRÁFICO I-11. RENTA DE PRODUCCIÓN PESQUERA Y ESPAÑOLA Y BALANZA COMERCIAL, 2008-2018



Notas: A.N.: Atlántico Norte, O.R.: Otras Regiones.

Los datos del año 2018 no son definitivos.

Fuentes: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Estadísticas Pesqueras, Encuesta Económica de Pesca Marítima, y Ministerio Industria, Comercio y Turismo, Datacomex.

Respecto a la balanza comercial de productos pesqueros, en 2018 el déficit se redujo un 0,3 por 100 respecto al ejercicio anterior (según las estadísticas de comercio exterior de la Agencia Estatal de Administraciones Tributaria).

El Acuerdo aprobado por el Consejo Europeo de Agricultura y Pesca en diciembre de 2019¹⁶¹ sobre totales admisibles de captura (TAC) y cuotas, mejora para España las propuestas presentadas, permitiendo garantizar la actividad del sector en 2020, y cumplir los objetivos de rendimiento máximo sostenible (RMS) (explotación de caladeros a niveles biológicos seguros) previstos en la PPC. Establece, además, los días globales de pesca para las flotas de arrastre en el Mediterráneo occidental, regula los niveles de esfuerzo pesquero y conserva los mecanismos de desembarque adoptados en 2019.

Entre los aumentos de cuota destaca el de caballa en el Cantábrico (41 por 100), y las de jurel entre Fisterra y Cádiz. Los recortes han sido en general inferiores a las propuestas iniciales, destacando los correspondientes a merluza en el Cantábrico, golfo de Cádiz y Portugal (cuyo TAC descenderá un 5 por 100), y en caladeros de Escocia e Irlanda, Gran Sol y golfo de Vizcaya (donde se reducirá un 20 por 100), así como

*Totales admisibles de
captura y cuotas
aplicables para 2019*

161. Reglamento (UE) 2020/123 del Consejo, de 27 de enero de 2020, por el que se establecen para 2020 las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques pesqueros de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión.

los de lenguado en caladero nacional (un 20 por 100). La pesquería de cigala del Cantábrico se mantendrá previsiblemente cerrada hasta 2022.

En virtud del acuerdo de retirada alcanzado¹⁶², se mantendrá el reparto actual de cuotas entre el Reino Unido y los Estados miembros, y ambas partes continuarán teniendo acceso recíproco a aguas y recursos entre el 1 de febrero y el 31 de diciembre de 2020. Durante 2020 se negociarán las condiciones que regulen la relación mutua en materia pesquera a partir de 2021, orientadas al desarrollo de una pesquería que deberá ajustarse a los límites de sostenibilidad y conservación establecidos y permita la viabilidad socioeconómica de las flotas afectadas. El *brexit* no deberá afectar al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los compromisos de Reino Unido en el actual Marco Financiero Plurianual (2014-2020), que comprende el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

Durante 2019 se han renovado diversos acuerdos de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y terceros países, claves para el mantenimiento de la actividad de la flota española. Destacan el Acuerdo UE-Marruecos, del que depende la actividad de buena parte de la flota artesanal del golfo de Cádiz y Canarias, que estará vigente hasta julio de 2023, e incluye mejoras para la operatividad de los barcos; o el Acuerdo UE-Guinea Bissau, que afecta a las flotas marisquera y cefalopodera y cuya duración se prorroga hasta junio de 2024.

Acuicultura

La producción acuícola española alcanzó en 2018 los 778,7 millones de euros a precios básicos, un 14,8 por 100 superior a la de 2017, especialmente apoyada en la acuicultura marina, que creció un 15,8 por 100, representando el 88,5 por 100 de la producción total¹⁶³. La ocupación aumentó un 6,8 por 100 en términos UTA, mientras que la renta prácticamente no varió (-0,02 por 100), alcanzando los 37.068 euros por UTA.

España, que ocupa la cuarta posición de la Unión Europea en términos de valor de producción (con una cuota del 12 por 100 en 2017), por detrás de Reino Unido, Francia y Grecia, es el Estado miembro con mayor cosecha de acuicultura (23 por 100 del total), habiendo alcanzado en 2018 las 348.395 toneladas (un 12 por 100 sobre la de 2017), siendo las principales especies el mejillón (273.600 ton), la lubina (22.460 ton), la trucha arco iris (18.856 ton) y la dorada (14.930 ton).

162. Decisión (UE) 2020/135 del Consejo, de 30 de enero de 2020, relativa a la celebración del acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

163. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Encuesta Económica Acuicultura. Principales resultados 2018 (últimos datos disponibles).

Destaca la puesta en marcha en 2019 del proyecto europeo Integrate —de acuicultura integrada, solución ecoinnovadora para la sostenibilidad en la Región Atlántica, liderado por el Centro Tecnológico de Acuicultura de Andalucía— o la ejecución por parte de APROMAR de dos proyectos de la Fundación Biodiversidad: Acuiplas, sobre la incidencia de los microplásticos en los peces y AquaHub, sobre trabajo en red del sector de la acuicultura marina española.

Continúan pendientes algunos de los retos relacionados con la aplicación del Plan Estratégico de la Acuicultura Española 2014-2020, como la agilización de los procedimientos administrativos, que precisa una coordinación interautonómica más efectiva, y cuya complejidad repercute en otros aspectos, como el escaso uso del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, o la insuficiente ordenación espacial de la actividad. Junto a ellos, la carencia de un marco normativo estable para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, que en 2019 quedó de manifiesto con un fallido intento de reforma del Reglamento general de costas, o la competencia desleal en términos de los diferentes requisitos administrativos y legales exigidos a las importaciones extracomunitarias, dificultan el desarrollo de un sector de gran potencial en España.

El sector primario, actividad esencial durante la crisis del COVID-19

La declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha establecido la necesidad de asegurar el abastecimiento alimentario, debiéndose garantizar, en consecuencia, la producción agrícola, ganadera y acuícola, así como la pesca, la transformación de productos agrarios y pesqueros, los centros o clínicas veterinarias, el transporte y distribución de alimentos, y su comercialización a través de la venta minorista al consumidor.

Por otra parte, se han decretado medidas urgentes extraordinarias aplicables al sector agrario para hacer frente al impacto económico y social resultante. Así, se ha aprobado una reducción de las cotizaciones para determinados trabajadores agrarios durante los periodos de inactividad de 2020, y promovido la inclusión de pequeños agricultores en el Sistema especial para trabajadores por cuenta propia agrarios, para facilitar su acceso a las garantías sociales ante una probable disminución de las rentas. Además, se han interrumpido los plazos para la tramitación de procedimientos administrativos vinculados a la PAC y al sector pesquero, cuyo incumplimiento podrá ser considerado causa de fuerza mayor. Y dado que la restricción de la movilidad ha afectado a la llegada de temporeros, agravándose la situación por la coincidencia con varias campañas de mayor actividad (como la fruta de hueso, los cultivos de verano o la fresa, no susceptibles de mecanizarse), se han adoptado medidas urgentes para favorecer la contratación de trabajadores temporales (desempleados e inmigrantes), de forma que se asegure la recolección en explotaciones agrarias, permitiendo compatibilizar la prestación por desempleo y otras de carácter social o laboral con el desempeño de tareas agrarias, y garantizando la salvaguardia de la salud de los trabajadores (recuadro I-13).

RECUADRO I-13. IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DEL SECTOR PRIMARIO**Extracto de las medidas****Normativa*****Pagos directos a la agricultura y la ganadería***

El objetivo de esta medida es facilitar lo máximo posible, a agricultores y ganaderos, la presentación de su solicitud de la PAC del año 2020 ante la excepcionalidad creada tras el Real Decreto del estado de alarma, alargando la duración del periodo de presentación de la solicitud única en un intervalo de tiempo similar a la duración actual del estado de alarma.

Orden APA/269/2020, de 19 de marzo, por la que se amplía el plazo de presentación de la solicitud única, para el año 2020, establecido en el artículo 95 del Real Decreto 1075/2014, de 19 de diciembre, sobre la aplicación a partir de 2015 de los pagos directos a la agricultura y a la ganadería y otros regímenes de ayuda, así como sobre la gestión y control de los pagos directos y de los pagos al desarrollo rural.

Empleo agrario

Ante la situación generada por el COVID-19, se adoptan determinadas medidas urgentes de carácter temporal en materia de empleo agrario que cumplan el triple objetivo de garantizar el normal aprovisionamiento de los mercados, mantener la renta de la población que más lo necesite y de la actividad y sostenibilidad agrarias y mejorar las condiciones sociolaborales de la población.

Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario y Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

Mecanismo de almacenamiento de productos de pesca y acuicultura

Como consecuencia de la crisis del COVID-19, la Comisión Europea ha propuesto una modificación de la Organización Común de los Mercados (OCM) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP), al objeto de que las organizaciones de productores puedan recibir apoyo financiero por la aplicación del almacenamiento durante el periodo del 1 de febrero al 31 de diciembre de 2020. Se amplía el número de especies que pueden beneficiarse del almacenamiento, así como la inclusión de los productos procedentes de la acuicultura.

Resolución de 23 de abril de 2020, de la Secretaría General de Pesca, por la que se publican los precios de activación y los costes técnicos y financieros para 2020, del mecanismo de almacenamiento previsto en la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

Cuidado y recolección de productos agrícolas

Se permite el desplazamiento a los huertos contemplados en la orden, estableciendo una serie de medidas a fin de permitir, en las adecuadas condiciones de seguridad sanitaria, el abastecimiento de productos alimentarios de la producción propia agraria, la recolección y cuidado de la explotación y animales, en las condiciones establecidas.

Orden SND/381/2020, de 30 de abril, por la que se permite la realización de actividades no profesionales de cuidado y recolección de producciones agrícolas.

Fuente: elaboración propia a partir de las medidas normativas indicadas.

Por otra parte, la Comisión Europea ha propuesto apoyar al sector pesquero, incluida la acuicultura, en caso de cese de actividad por COVID-19. Los cambios para el sector pesquero se basan en tres pilares: fondos del FEMP para pescadores por cese temporal de actividad vinculada al brote de coronavirus, apoyo a los profesionales de la acuicultura por la suspensión temporal de su producción y ayudas a organizaciones de productores para el almacenamiento privado de productos pesqueros¹⁶⁴.

3.4.2. Industria

El modesto incremento del VAB de la industria en 2019 tuvo su reflejo en la creación de empleo en el sector, con un avance del número de ocupados equivalentes a tiempo completo del 1,7 por 100, ligeramente por debajo del aumento del 1,9 por 100 en 2018.

El Índice de Producción Industrial (IPI) creció un 0,7 por 100 en 2019 (cuadro I-17), ligeramente por encima del 0,3 por 100 alcanzado el año anterior, rompiendo

*Repunte del IPI tras
años de desaceleración*

así con la tendencia de progresiva desaceleración registrada desde la recuperación de los valores positivos en 2014. No obstante, la evolución trimestral del índice revela una progresiva desaceleración de las tasas de crecimiento desde la segunda mitad del ejercicio.

Según el destino económico de los bienes, los mayores incrementos anuales se produjeron en los bienes de equipo y los bienes de consumo, que suponen en conjunto casi la mitad del total. En el último caso, el aumento se debió exclusivamente al empuje de los bienes de consumo no duradero, ya que los duraderos experimentaron una caída del 1,0 por 100, sin que ello afectara, no obstante, al total por su bajo peso (tan solo el 2 por 100). Por su parte, los bienes intermedios (con un peso del 30 por 100 sobre el total) experimentaron una caída del 0,8 por 100, mientras que la energía disminuyó un 0,3 por 100, aunque el descenso en este último caso fue menos acusado que en el año anterior.

El IPI de la industria manufacturera creció un 0,6 por 100 en 2019, frente al 1,1 por 100 en 2018 (cuadro I-18), confirmando la desaceleración registrada por el sector en los últimos tres años. El progreso en la industria manufacturera estuvo liderado por las industrias de la alimentación y bebidas, que aportaron conjuntamente un tercio al crecimiento, los productos metálicos (otro tercio) y la producción farmacéutica. Estos sectores, en conjunto, supusieron cerca del 80 por 100 del aumento total. En cambio, los sectores que más restaron al crecimiento, por el efecto conjunto de su comportamiento negativo y peso sobre el total, fueron los productos metálicos —en pronunciado descenso con respecto al año anterior—, el textil o las artes plásticas y reproducción que, en ambos casos, acentuaron la tendencia negativa del año anterior.

164. Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, por la que se modifican el Reglamento (UE) 1379/2013 y el Reglamento (UE) 508/2014 en relación con las medidas específicas para atenuar el impacto del brote de COVID-19 en el sector de la pesca y la acuicultura.

CUADRO I-17. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL GENERAL Y POR DESTINO ECONÓMICO DE LOS BIENES, 2017-2019

(Tasas de variación interanual y media anual)

	2017					2018					2019				
	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual	I	II	III	IV	Anual
Índice general	1,8	3,0	3,1	4,9	3,2	2,5	0,9	0,4	-2,6	0,3	0,0	1,4	0,9	0,3	0,7
Bienes de consumo	-0,4	1,6	0,8	2,0	1,0	1,0	-1,5	-0,7	-1,4	-0,7	0,6	3,3	1,7	0,2	1,5
Bienes de consumo duradero	5,8	8,8	3,6	3,3	5,4	1,0	-4,4	-2,1	-4,6	-2,5	-3,0	-0,6	-1,2	1,0	-1,0
Bienes de consumo no duradero	-0,2	1,1	0,6	1,4	0,7	0,8	-1,1	-0,2	-0,2	-0,2	0,8	2,8	1,6	0,3	1,4
Bienes de equipo	1,4	1,5	5,0	8,7	4,1	3,5	3,6	2,8	-1,0	2,2	3,1	2,6	1,1	3,1	2,5
Bienes intermedios	3,7	4,8	5,7	6,3	5,2	3,6	3,0	0,7	-2,3	1,2	0,1	-0,8	-1,5	-0,8	-0,8
Energía	3,1	3,1	-0,4	3,0	2,2	2,5	-1,8	-0,9	-5,9	-1,5	-4,5	1,4	3,8	-1,7	-0,3

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial. Datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

CUADRO I-18. ÍNDICE DE PRODUCCIÓN INDUSTRIAL POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2010-2019

(Tasas de variación media anual y porcentaje sobre el total)

Conceptos	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Peso s. total
Industrias extractivas	4,0	-18,2	-23,2	-14,9	-0,1	-8,2	-7,9	5,0	-5,7	1,5	0,7
Industria manufacturera	0,6	-1,1	-7,7	-1,4	1,9	4,1	2,6	3,5	1,1	0,6	80,0
Alimentación	1,7	0,7	-2,6	-0,7	2,8	1,5	2,2	0,4	0,9	1,5	11,9
Bebidas	-6,0	-1,6	-1,1	-2,3	3,6	-0,2	0,2	0,8	-2,7	3,9	3,3
Textil	6,9	-4,5	-4,6	0,4	2,3	5,6	4,6	1,1	-2,5	-5,3	1,3
Confección	-9,5	-6,8	-7,1	3,3	-6,4	-6,1	13,9	9,9	-4,9	-0,2	0,9
Cuero y calzado	2,8	3,5	-9,0	-2,6	2,0	0,7	-4,6	-4,2	-2,3	-0,9	0,9
Madera y corcho	-7,1	-4,9	-16,3	-3,6	3,9	5,5	3,8	7,0	3,2	-5,3	1,2
Papel	4,9	0,4	-0,5	-1,2	-0,3	3,2	1,2	0,6	-0,8	-0,6	2,5
Artes gráficas y reproducción	0,5	-7,7	-10,4	-10,5	-1,7	2,1	-4,0	-4,4	-3,2	-6,3	1,6
Coquerías y refino de petróleo	0,7	-0,7	6,0	-0,3	1,4	6,4	3,6	3,3	3,0	-2,8	2,4
Química	5,0	1,2	-7,1	-1,1	4,5	4,2	1,6	4,2	0,8	-0,1	6,2
Productos farmacéuticos	9,2	1,8	-0,5	3,1	-2,2	3,8	4,1	2,8	1,3	4,4	3,6
Caucho y plásticos	7,9	-0,8	-9,0	1,4	4,4	6,2	3,7	5,7	-0,2	0,0	4,5
Otros minerales no metálicos	-5,3	-8,8	-17,1	-7,1	2,0	4,6	1,5	4,7	1,2	2,1	3,7
Metalurgia	11,2	1,4	-8,0	-1,1	3,8	0,0	1,9	4,6	0,5	-4,8	3,4
Productos metálicos	-6,5	-1,5	-15,6	-1,4	-1,6	6,3	1,2	6,3	1,3	4,0	7,9
Informática, electrónica y óptica	3,5	-11,5	-18,0	-7,3	13,9	9,3	1,9	-1,4	7,7	8,2	1,1
Material y equipo eléctrico	-2,8	-2,3	-9,5	-5,7	2,8	3,3	0,5	4,9	4,1	-0,9	2,8
Maquinaria y equipo	-5,2	9,2	-0,1	0,9	-5,0	1,9	5,8	11,5	3,5	1,6	4,6
Vehículos de motor	11,9	5,4	-11,4	6,6	8,0	13,6	6,3	-1,2	-1,6	-0,2	8,2
Otro material de transporte	-11,6	-10,3	-3,0	-8,9	-0,8	-3,3	4,9	3,0	5,5	0,1	2,7
Muebles	-9,0	-8,5	-15,3	-14,2	-2,2	5,5	5,4	5,7	-0,3	0,1	1,3
Otras industrias manufactureras	5,1	-3,5	-1,7	6,3	4,6	5,1	3,1	6,0	2,7	4,8	1,1
Reparación e instalación maquinaria	-18,6	-5,1	-12,9	-3,9	-1,1	8,5	1,9	10,2	5,1	0,8	2,7
Suministro de agua, saneamiento, gestión residuos	n.d.	n.d.	2,6	3,9	0,3	1,0	5,6	0,3	-4,0	8,1	2,9
Suministro energía eléctrica, gas	2,9	-3,6	-0,2	-3,7	-2,3	0,1	-2,3	2,0	-1,9	-1,4	16,5

Nota: por secreto estadístico ya no se publica la división Tabaco.

Fuente: INE, Índice de Producción Industrial. Datos corregidos de efectos estacionales y calendario.

Otros indicadores del comportamiento a medio plazo de la industria confirman su tendencia de desaceleración. De este modo, el Índice General de Cifra de Negocios de la Industria, que mide la evolución de la demanda dirigida a las distintas ramas industriales, experimentó un incremento del 0,5 por 100¹⁶⁵, 3,5 puntos porcentuales por debajo del año anterior, y con tasas negativas durante la segunda mitad del año. De nuevo, los incrementos de los bienes de consumo y equipo compensaron los descensos de los bienes intermedios y, sobre todo, de la energía (-5,2 por 100). Por su parte, el Indicador de Clima Industrial registró una caída del 3,6 por 100 en 2019, frente al -1,0 por 100 del año anterior¹⁶⁶. Asimismo, continuó el proceso de reducción del exceso de capacidad productiva acumulado en los años de crisis. La Encuesta de Coyuntura Industrial registró un porcentaje de utilización de la capacidad productiva del 80,3 por 100, por encima del 79,5 por 100 alcanzado en 2018¹⁶⁷, aunque sigue por debajo de la media de la UE-28, un 82 por 100 según Eurostat.

El desempeño de la industria es clave para la prosperidad de cualquier país en la medida en que genera empleo de mayor calidad, es un foco de innovación y progreso tecnológico, posee una elevada capacidad de arrastre sobre el resto de sectores y determina la competitividad de la economía en el largo plazo.

Redefiniendo el papel de la industria en la economía

En la actualidad, el sector industrial se enfrenta a importantes desafíos como la digitalización (industria 4.0), la necesidad de avanzar hacia una transición ecológica o la creciente incorporación del sector en cadenas de valor globales, retos que se superponen con tendencias de origen anterior, como la terciarización de la economía o la externalización de algunos servicios. Desde un punto de vista más coyuntural, pero de considerables consecuencias negativas, la industria sufre la inestabilidad del entorno global y los efectos económicos del COVID-19.

En efecto, las crecientes tensiones en el comercio internacional han condicionado y siguen condicionando los resultados de la actividad manufacturera. A ello habría que añadir el mantenimiento de las dificultades que atraviesa el sector de la automoción en Europa, a causa de las transformaciones regulatorias que está experimentando¹⁶⁸, y que tienen su reflejo en el conjunto de la actividad industrial, así como de las consecuencias del COVID-19 sobre las cadenas de suministro.

165. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario.

166. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

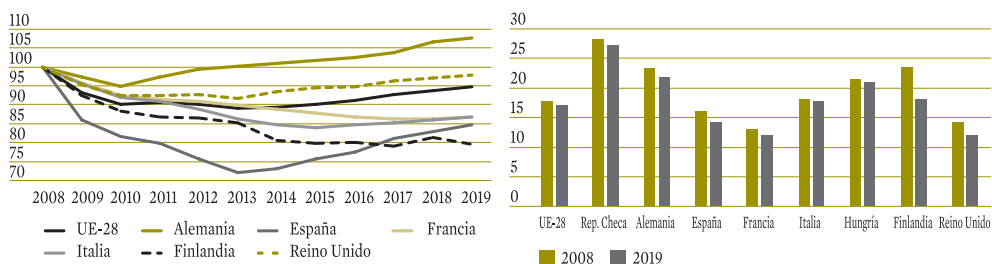
167. *Ibidem*.

168. Para intentar hacer frente a dichas dificultades e impulsar la actividad y el empleo de calidad, dando cumplimiento a los compromisos de descarbonización que marca la Unión Europea, la industria española de la automoción presentó a principios de marzo de 2020 el Plan Automoción 2020-40, liderando la movilidad sostenible.

Aun así, el VAB de la industria española ha experimentado una mejora sostenida en los últimos seis años, al aumentar un 18,4 por 100 con respecto al punto más bajo de la crisis¹⁶⁹. A pesar de ello, y a diferencia de lo que sucede en el conjunto de la economía, el VAB del sector no alcanza todavía los niveles anteriores a la crisis¹⁷⁰, aunque se trata de una tendencia compartida con la mayor parte de economías europeas (gráfico I-12, izquierda). Además, el peso de la industria sobre el conjunto de la economía ha ido decayendo a lo largo de esta última década, al igual que en las principales economías europeas y en la Unión Europea en su conjunto (gráfico I-12, derecha)¹⁷¹.

En lo que respecta a la ocupación, el número de empleos equivalentes a tiempo completo de la industria ha aumentado un 14 por 100 con respecto al punto más bajo registrado desde el estallido de la crisis, situado en el primer trimestre de 2014¹⁷². La recuperación de la ocupación en la industria ha sido más moderada que en el conjunto de la economía, donde crece un 18,7 por 100 desde el mínimo de la crisis. El empleo en la industria todavía se sitúa por debajo de los niveles anteriores a la crisis, al alcanzar el 79,3 por 100 del nivel anotado en el primer trimestre de 2008¹⁷³. Atendiendo pues, al mayor incremento de la producción con respecto al empleo durante la recuperación, se comprueba que la industria española ha sustentado su recuperación en el incremento de la productividad aparente en el sector.

GRÁFICO I-12. VAB DE LA INDUSTRIA Y PESO SOBRE EL TOTAL DE LA ECONOMÍA, 2008-2019
(Índice 2008 = 100 y porcentaje)



* Para UE-28, Francia, Italia, Hungría y Finlandia, las cifras del peso de la industria sobre el VAB total en 2019 corresponden a 2018.
Fuente: Eurostat

169. Registrado en el segundo trimestre de 2013. En el caso de la industria manufacturera, el aumento ha sido ligeramente superior, de un 21 por 100, desde su mínimo en el cuarto trimestre de 2012.
170. En el caso de las manufacturas, al cierre del año 2019, el VAB permanece en el 98,3 por 100 del índice registrado en el cuarto trimestre de 2007.
171. La principal excepción a este patrón es Irlanda, cuyo sector industrial alcanza el 34,1 por 100 en 2018 (20 por 100 en 2008) gracias a una decidida apuesta por sectores de clara vocación exportadora y la atracción de inversión exterior.
172. El aumento es del 15,1 por 100 en el caso de las manufacturas.
173. 77,1 por 100 en el caso de las manufacturas; mientras que el nivel general en el conjunto de la economía alcanza el 94,1 por 100 del máximo pre-crisis.

Ante esta situación, en los últimos años se ha producido un renovado interés por las políticas industriales como palanca de crecimiento económico, creación de empleo y cohesión territorial. Como se ha comentado anteriormente¹⁷⁴, en el marco del Pacto Verde Europeo, adquiere especial importancia la transformación e impulso de la industria para afrontar el doble desafío hacia la neutralidad climática y el liderazgo digital en un cada vez más complicado contexto geopolítico marcado por una fuerte competencia.

Hacia una nueva política industrial

La preocupación por la política industrial también ha tenido su reflejo en España. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo presentó en febrero de 2019 las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030¹⁷⁵, que contemplan la política industrial como un elemento integral de la Agenda del Cambio, destinada a alinear las acciones de política económica y sectorial con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Marco Estratégico de Energía y Clima. Las Directrices recogen distintas propuestas en materia industrial a partir de cinco vectores prioritarios: la mejora de productividad y competitividad, el incremento del peso de la industria en el PIB nacional, la sostenibilidad y descarbonización de la economía, la digitalización, y el alineamiento de la política industrial española con la impulsada desde la Unión Europea.

La respuesta a los retos planteados en las Directrices se articula en torno a tres instrumentos clave. En primer lugar, un Pacto de Estado por la Industria que dé seguridad a las empresas y que favorezca la atracción de nuevas inversiones industriales. En segundo lugar, una Estrategia de Política Industrial para España 2030 que defina las medidas necesarias para impulsar el crecimiento del sector industrial español, mejorar su competitividad y generar un crecimiento sostenible e inclusivo. La tercera iniciativa contemplada es la aprobación de una nueva Ley de Industria que actualice a los nuevos retos de digitalización y descarbonización el actual marco regulatorio industrial que data de 1992.

A la espera del desarrollo concreto de estos instrumentos, el CES abordó la situación de la industria manufacturera española en su Informe 4/2019¹⁷⁶. Este documento recoge un conjunto de propuestas concretas en distintos ámbitos de actuación encaminadas a fortalecer el papel estratégico del sector como vertebrador de crecimiento económico y de empleo desde una perspectiva de sostenibilidad y cohesión social y territorial. Tales propuestas, recogidas en su mayor parte en el recuadro I-14, se agrupan en torno a distintos ejes que reflejan las áreas de acción ya identificadas por las Directrices, y persiguen contribuir al diseño de una política industrial ambiciosa que, de forma urgente, resitúe al sector en una posición central en la estructura productiva del país.

174. Véase apartado 2.1.2 de este capítulo.

175. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (2019), Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030.

176. Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

RECUADRO I-14. PROPUESTAS DEL INFORME CES 4/2019 SOBRE LA INDUSTRIA EN ESPAÑA

En política industrial

- Pacto de Estado por la industria, orientado a la recuperación del protagonismo de la industria como motor de crecimiento y creador de empleo, incidiendo en su calidad.
- Impulso de la Estrategia renovada de política industrial de la Unión Europea hacia una mayor efectividad, amplitud y especificidad sectorial.
- Estrategia industrial para España, basada en la efectividad de las Directrices Generales de la Nueva Política Industrial Española 2030.
- Consejo de Política Industrial para coordinación y gobernanza de la Estrategia.

Sobre los factores de competitividad

- *Industria y 4.0 y digitalización*: impulso a la innovación tecnológica y a la digitalización, garantizando la coordinación de la estrategia industria conectada 4.0 con la estrategia digital integral para la economía española. Especial atención a las pymes.
- *I+D+i*: aumento sostenido de la inversión en I+D+i y estabilidad de las políticas en este terreno, fomento de las sinergias entre los sistemas público y privado de I+D+i.
- *Capital humano y relaciones laborales*: impulso a las competencias digitales con incidencia en la empleabilidad y la erradicación de las desigualdades en digitalización. Fomento de la creatividad y el desarrollo de capacidades y habilidades innovadoras. Impulso a la formación profesional dual y, en el ámbito formación profesional para el Empleo, mejora del acceso de las pequeñas y microempresas. Impulso al diálogo social en la industria.
- *Marco regulatorio y fiscal*: eliminación de cargas administrativas innecesarias y reducción de la inseguridad jurídica. Impulso a una nueva Ley de Industria. Refuerzo del Consejo de Política Fiscal y Financiera como instancia de coordinación.
- *Tamaño empresarial*: facilitar los procesos de creación, crecimiento y liquidación de empresas. Programas de impulso al crecimiento del tamaño empresarial. Ecosistemas de colaboración y apoyo para que las pymes integren las TIC, la automatización, etc. en igualdad de oportunidades. Apoyos públicos a la empresa mediana y, en particular, las *scale-ups*. Refuerzo de las políticas de internacionalización para pymes industriales.
- *Financiación de las empresas industriales*: facilitar el acceso al crédito, preferentemente mediante coberturas o garantías públicas a la financiación bancaria de los proyectos, y con prioridad para las empresas innovadoras. Potenciar el acceso a los mercados de capitales organizados e impulsar el mercado de titulización de activos.
- *Energía*: mejorar los mecanismos de conformación de precios de la electricidad y del gas natural. Reformar la fiscalidad asociada a la generación y al suministro de electricidad encaminada a la armonización, evitar la doble imposición y las distorsiones. Revisión y reformulación de sistemas o mecanismos como la interrumpibilidad y los pagos por capacidad, para lograr un funcionamiento más adecuado de los mercados. Revisión de los diferentes marcos de retribución al transporte y la distribución de gas.
- *Sector de transporte y logística*: ampliación de las infraestructuras de intercambios modales y sus conexiones.

RECUADRO I-14. PROPUESTAS DEL INFORME CES 4/2019 SOBRE LA INDUSTRIA EN ESPAÑA (continuación)

- *Sostenibilidad ambiental.*
 - a) *Cambio climático y transición energética:* asegurar el suministro y el acceso al consumo de energía a coste razonable y asequible. Elaborar una Ley de Cambio climático y transición energética que permita la adaptación de la industria y la reducción de los costes energéticos. Desarrollo de las energías renovables. Impulso a la renovación del parque automovilístico.
 - b) *Economía circular:* desarrollo de la Estrategia Española de economía circular.
- *Internacionalización y política comercial:* aumento de la base exportadora, potenciando y modernizando los instrumentos públicos de apoyo a la exportación e internacionalización. Diversificar mercados y aumentar la presencia en cadenas globales de valor. Defensa de los intereses españoles en el ámbito de la política comercial comunitaria y refuerzo de la vigilancia de mercado.

Fuente: Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

La incidencia del COVID-19 en el sector industrial ha sido intensa, puesto que el parón en la actividad decretado por el estado de la alarma ha afectado a todas las ramas de producción, excepción hecha de las relacionadas con las actividades esenciales de producción de bienes de primera necesidad (alimentos, bebidas, productos higiénicos, sanitarios y medicamentos, que suponen cerca de una cuarta parte de la producción manufacturera), así como con la producción de suministros, equipos y materiales necesarios para el funcionamiento del resto de actividades esenciales¹⁷⁷.

Asimismo, la pandemia ha detenido la inversión en el sector y añade incertidumbre a la recuperación de la normalidad en las cadenas de valor, nacionales e internacionales. En este sentido, la sincronización de la respuesta a la pandemia resulta especialmente importante en el sector, debido a las interrelaciones profundas entre sectores y ramas que caracterizan a la industria¹⁷⁸. Otras fuentes de incertidumbre estarían relacionadas con el patrón de recuperación de precios en materias primas y energía,

Industria y COVID-19

177. Según la definición incluida en el anexo del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

178. Algunas de las medidas urgentes de respuesta a la pandemia se han centrado en la flexibilización del apoyo a proyectos industriales canalizado a través los préstamos concedidos por la Secretaría General de Industria y de la Pyme, con el aplazamiento del reembolso de los préstamos concedidos y flexibilidad para la presentación de garantías en el momento de la concesión. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

así como con el perfil de recomposición de las cadenas de valor si la percepción de riesgo fomenta la desglobalización o acortamiento de las mismas. Ante esta última cuestión, desde el ámbito europeo se ha insistido en la necesidad de mantener los flujos comerciales y evitar disrupciones innecesarias en las cadenas de valor global, aunque avanzando, en paralelo, hacia una mayor resiliencia y sostenibilidad de las mismas ante riesgos como los puestos de relieve por la pandemia¹⁷⁹.

3.4.3. Energía

Según el IPI, la producción de bienes energéticos descendió un 0,4 por 100 en 2019, con un perfil trimestral bastante irregular, y, dado su peso sobre el total (21,8 por 100), restó una décima al IPI general del año. No obstante, la caída fue significativamente más suave a la experimentada en 2018, del 1,7 por 100.

La demanda de energía eléctrica nacional alcanzó los 264,8 TWh en 2019, lo que supuso un descenso del 1,5 por 100 con respecto al año anterior¹⁸⁰. Como resultado, la producción de electricidad nacional, que en 2019 alcanzó los 261,0 TWh, cubrió el 98,6 por 100 de la demanda. La disminución de la demanda rompió con la tendencia positiva de los últimos cuatro ejercicios, en los que aumentó, aunque a ritmos cada vez más moderados (0,4 por 100 en 2018).

El peso de las fuentes de generación de origen renovable fue del 36,8 por 100, lo que supuso un ligero descenso con respecto al año anterior, cuando alcanzó el 38,5 por 100 (gráfico I-13, izquierda). Este descenso fue debido, fundamentalmente, a la caída del peso de la energía hidráulica, que en 2019 representó el 9,0 por 100 del total, frente al 13,1 por 100 del año anterior.

Ligero descenso del peso de las renovables e importante ascenso del ciclo combinado

No obstante, el elemento más destacable en la composición del *mix* eléctrico fue el mayor peso adquirido por parte de la producción de ciclo combinado, que lideró la aportación al total en 2019, con un 21,9 por 100 frente al 11,5 por 100 del año anterior, y superó a la energía nuclear y a la eólica (21,2 y 20,6 por 100 del total, respectivamente). Por su dependencia de la meteorología, algunos tipos de renovables requieren fuentes de respaldo que garanticen la respuesta del sistema a la demanda energética. Este papel es ejercido por las centrales térmicas. En 2019 pareció acentuarse la tendencia por la cual el gas ha ocupado el espacio del carbón¹⁸¹. Este proceso estuvo impulsado fundamentalmente por la caída pronunciada del precio del gas natural, materia prima de las centrales de ciclo combinado, y especialmente en términos relativos con respecto a la subida de

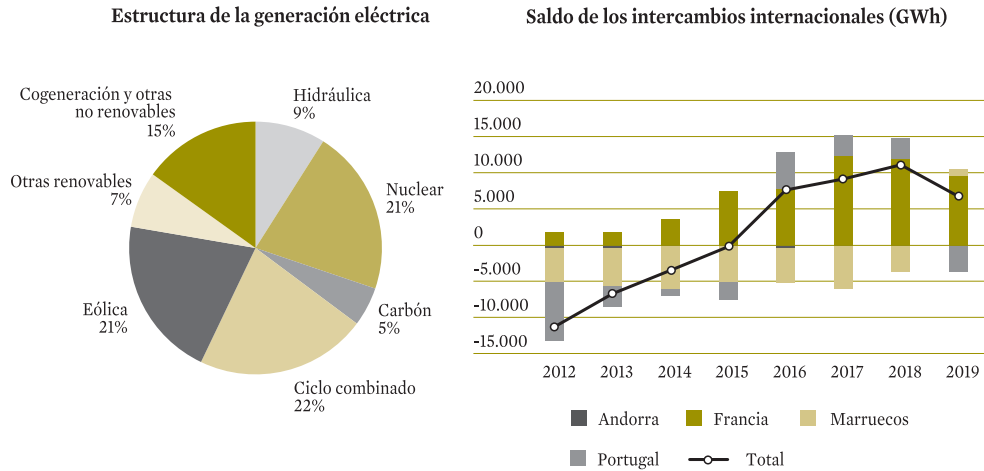
179. Consejo de la Unión Europea (Asuntos Exteriores), *Joint Statement by the Croatian Presidency and the European Commission following the informal meeting of EU Trade Ministers*, 16 de abril de 2020.

180. Red Eléctrica de España, *Previsión de cierre 2019*.

181. Elperiodicodelaenergía.com, «Los ciclos combinados duplican su peso en la generación de electricidad durante 2019», artículo de 28 de diciembre de 2019.

GRÁFICO I-13. BALANCE E INTERCAMBIOS ELÉCTRICOS, 2019

(Porcentaje sobre el total y GWh)

Fuente: Red Eléctrica de España, *Previsión de cierre 2019 y Boletín Mensual*, diciembre 2019.

los precios del mercado de emisiones de CO₂. Ello ha incrementado la rentabilidad de los ciclos combinados y revertido la situación de los últimos años, marcados por la infrautilización de las centrales, con un coeficiente de utilización del 13,2 por 100 de su disponibilidad máxima en 2018¹⁸². Por lo demás, destaca la importante disminución del carbón hasta el 5,0 por 100 del total.

Los intercambios internacionales de energía eléctrica arrojaron un saldo negativo de 6,5 TWh, al superar las importaciones a las exportaciones. No obstante, este desequilibrio fue un 72,3 por 100 inferior al registrado en 2018, cuando el déficit eléctrico exterior alcanzó los 11,1 TWh.

Consumo de hidrocarburos

En 2019, el consumo de productos petrolíferos, que representa el 52 por 100 del consumo total de energía final, no reaccionó al aumento de la actividad económica, experimentando una ligera caída, del -0,3 por 100, con respecto al año anterior¹⁸³, que contrasta con el incremento del 2,8 por 100 experimentado en 2018.

El registro estuvo marcado por el escaso ritmo de avance del consumo de gasóleos, que con un peso del 52,8 por 100 sobre el total, aumentó solo un 0,1 por 100. En registros positivos se mantuvieron las gasolinas (5,6 por 100) y los querosenos (3,5 por 100), con un peso conjunto del 20,6 por 100 sobre el total. Por

Desciende el consumo de hidrocarburos

182. Red Eléctrica de España, *El sistema eléctrico español 2018*.183. CORES, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2019.

su parte, descendieron los fuelóleos y otros productos (–3,8 por 100 y –3,9 por 100 respectivamente; conjuntamente suponen el 22,6 por 100 del total). El descenso más acusado, no obstante, se produjo en los gases licuados del petróleo, cuyo consumo se redujo en un 7,3 por 100 con respecto al año anterior (su peso es del 4,1 por 100 sobre el total).

Por su parte, los precios medios de venta al público de la gasolina 95 I.O. y del gasóleo de automoción aumentaron respecto al año 2018, reflejando la tendencia al alza en el precio del barril *Brent* apenas compensado por la ligera moderación experimentada en la segunda mitad de 2019 (cuadro I-19). En términos absolutos, los precios de ambos tipos de combustible continuaron situándose entre los más bajos de los principales países de la Unión Europea, fundamentalmente por el menor peso de los impuestos especiales en el precio de venta al público.

La expansión de la pandemia ha propiciado algunas iniciativas en el ámbito energético. Reconociendo la dimensión estratégica del mismo, se establece la necesidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro de energía eléctrica, gas natural y productos derivados del petróleo¹⁸⁴.

Por un lado, se ha producido la ampliación de los potenciales perceptores del bono social de electricidad a los trabajadores autónomos por debajo de un determinado nivel de renta cuya actividad se haya visto afectada por la pandemia. La duración máxima de esta medida se sitúa en los seis meses¹⁸⁵.

Asimismo, se ha extendido automáticamente la vigencia del bono social a los beneficiarios actuales del mismo hasta el 15 de septiembre de 2020¹⁸⁶. Por otro lado, a fin de garantizar el suministro energético, se ha establecido la prohibición de suspender el suministro de energía eléctrica, gas natural o productos derivados del petróleo a los consumidores individuales en su vivienda habitual mientras permanezca en vigor el estado de alarma¹⁸⁷.

Además, se han adoptado medidas destinadas a flexibilizar el suministro energético de acuerdo con el descenso de la actividad económica durante la vigencia del estado de alarma, de forma que los costes energéticos no supongan una carga onerosa para las empresas con una menor capacidad de financiación. De este modo, se permite que autónomos y empresas puedan suspender temporalmente sus contratos

184. Artículo 17 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

185. La percepción está condicionada a que el trabajador por cuenta propia tenga derecho a la prestación por cese total de actividad profesional o haya visto reducida su facturación en al menos un 75 por 100 en el mes anterior a la solicitud con respecto al promedio mensual de los últimos seis meses; artículo 28 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

186. Artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

187. Artículo 29 Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *ibid*.

CUADRO I-19. PRECIO DE LA GASOLINA Y DEL GASÓLEO DE AUTOMOCIÓN, ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA, 2019

		España		Alemania	Francia	Italia	Portugal	Reino Unido	UE (media ponderada)		Dif. UE-España	
Gasolina 95 IO		2019	2018						2019	2018	2019	2018
PVP	Cént. €/litro	130,7	128,9	138,7	151,9	158,0	148,5	147,8	145,1	142,6	11,4	13,8
IVA		16,3	17,4	14,4	15,9	16,8	17,2	17,3	15,9	17,7	2,4	2,8
II. EE.	% PVP	29,1	35,9	33,9	40,1	39,1	32,7	46,5	34,7	43,1	14,4	15,2
PAI		48,4	46,8	41,9	39,5	37,5	42,2	40,2	41,6	39,3	-5,4	-4,3
Gasóleo de automoción												
PVP	Cént. €/litro	122,6	120,4	125,1	145,0	147,5	136,8	153,8	133,7	133,5	11,8	13,2
IVA		17,4	17,4	16,0	16,7	18,0	18,7	16,7	17,2	17,7	2,5	2,7
II. EE.	% PVP	31,0	30,6	37,6	42,0	41,8	35,5	44,7	37,7	36,9	11,8	12,5
PAI		51,6	52,0	46,4	41,3	40,1	45,8	38,7	45,1	45,4	-2,5	-2,0

Fuente: CORES, *Boletín Estadístico de Hidrocarburos*, diciembre 2019.

de suministro eléctrico y de gas natural o modificar las modalidades de los mismos sin penalización o coste alguno. Asimismo, se permite la suspensión del pago de facturas de electricidad, gas natural y productos derivados del petróleo y a fin de que esta medida no repercuta negativamente sobre comercializadores y distribuidores energéticos, se les exime del pago de peajes y de la liquidación de impuestos indirectos sobre estos consumos durante la vigencia de la suspensión¹⁸⁸.

3.4.4. Construcción

El sector de la construcción cerró el ejercicio con un incremento interanual del VAB del 3,5 por 100, lo que supone el quinto año consecutivo de aumentos y el mayor avance de todos los sectores, seguido a muy poca distancia de los servicios.

A pesar de ello, el incremento de 2019 fue notablemente inferior al de 2018, situado en el 5,7 por 100, con un perfil trimestral de desaceleración, en línea con el conjunto de la economía y con el estancamiento del mercado inmobiliario en particular. De este modo, pasó de crecer un 6,3 por 100 en el primer trimestre en términos interanuales a un 0,9 por 100 en el cuarto (gráfico I-14); todo ello en línea con la evolución de la formación bruta de capital fijo en el sector, lastrada fundamentalmente por la inversión en otros edificios y construcciones distintos de la vivienda.

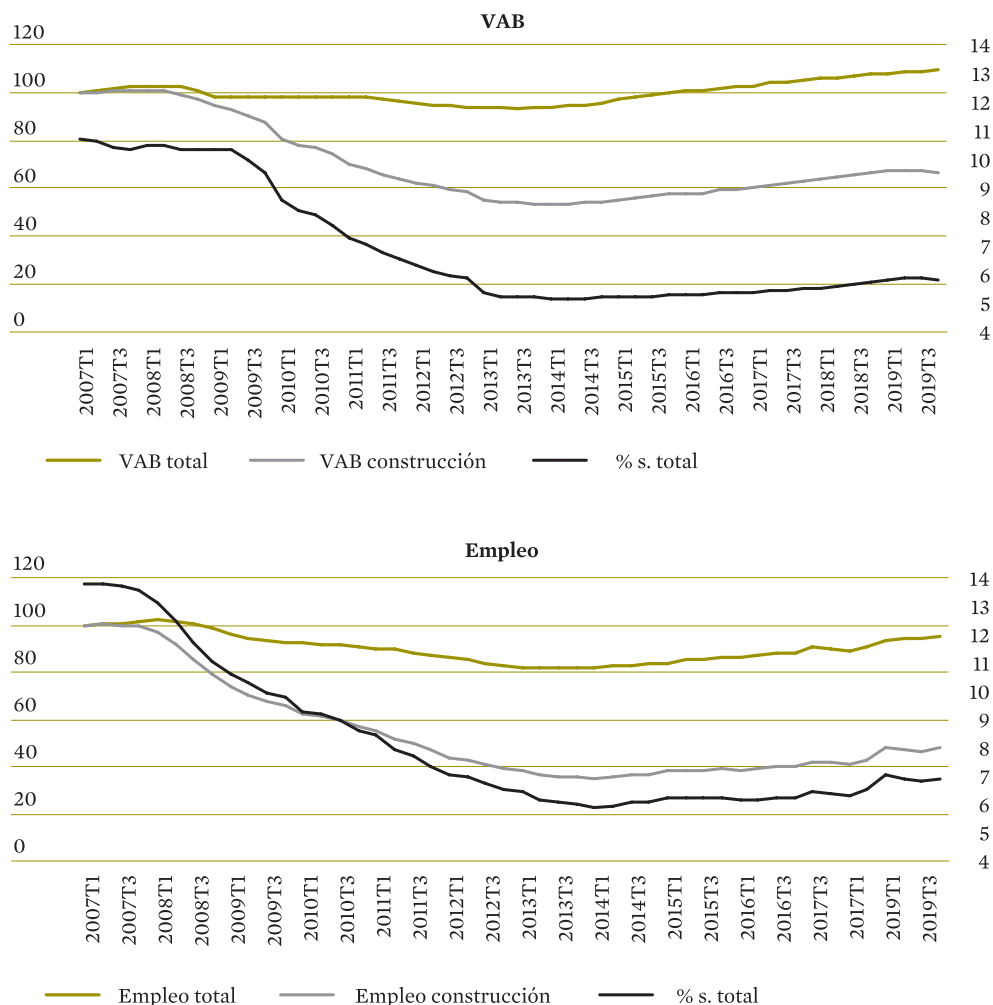
De nuevo, la construcción fue el sector productivo que registró un mayor incremento de la ocupación en términos de empleo equivalente a tiempo completo, al aumentar un 4,5 por 100 con respecto al año anterior, casi el doble que el conjunto de

La construcción dio empuje al crecimiento, pero a menor ritmo

188. Artículos 42-44 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, *ibid*.

GRÁFICO I-14. VAB Y EMPLEO EN LA CONSTRUCCIÓN, 2007-2019

(Índice y porcentaje sobre el total [derecha])



Fuente: INE, *Contabilidad Nacional Trimestral de España*. Base 2015, datos corregidos de efectos estacionales y calendario. Empleo medido como puestos equivalentes a tiempo completo.

la economía. De este modo, habría crecido un 36,6 por 100 desde su punto más bajo en el primer trimestre de 2014, si bien no alcanza la mitad de los valores anteriores a la crisis.

En Indicador de Clima de la Construcción, que refleja la percepción del sector sobre la actividad constructora y las previsiones de evolución futura, experimentó un ligero deterioro con respecto al año anterior (cuadro I-20). Solamente las actividades especializadas presentaron percepciones en positivo, mientras que

Percepciones del sector según el Indicador de Clima de la Construcción

CUADRO I-20. INDICADOR DE CLIMA DE LA CONSTRUCCIÓN*, 2014-2019

Años	Componentes ICC			ICC por tipo de obra			Otras variables			
	ICC	Cartera pedidos	Expectativas de empleo	Construcción edificios	Obra civil	Actividades especializadas	Tendencias		Expectativas	
							Producción	Cartera de pedidos	Producción	Precios
2014	-41,6	-51,4	-31,8	-51,9	-37,7	-24,8	-16,0	-25,4	-22,8	-20,7
2015	-27,0	-36,5	-17,5	-30,9	-26,6	-18,5	-5,4	-10,3	-13,5	-14,4
2016	-39,8	-47,6	-31,9	-43,0	-39,6	-32,2	-20,2	-30,0	-22,2	-16,1
2017	-24,7	-39,8	-9,5	-22,6	-24,6	-30,0	-5,4	-14,1	-8,7	-5,9
2018	-5,8	-22,3	10,7	-5,3	-14,4	12,1	-0,7	3,8	7,2	2,7
2019	-7,7	-13,2	-2,1	-18,6	-3,3	9,3	2,1	-0,9	-0,9	6,5

* Los saldos reflejan la diferencia entre los porcentajes de estados de opinión de signo opuesto.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Encuesta de Coyuntura del Sector de la Construcción, Informe Mensual, enero 2020.

la obra civil mejoró significativamente en 2019 aunque manteniéndose en saldos negativos. Por su parte, la construcción de edificios experimentó un deterioro con respecto a 2018.

Las expectativas del sector empeoraron en relación a la cartera de pedidos y producción. No obstante, cabe destacar que las expectativas en cuanto a precios se mantuvieron en signo positivo y mejoraron con respecto al año anterior.

Otros indicadores también confirman la progresiva desaceleración del sector. El consumo aparente de cemento, indicador adelantado de la actividad en el sector, aumentó un 6,2 por 100 con respecto al año anterior¹⁸⁹, 2,6 puntos inferior al experimentado en 2018, y con un perfil trimestral de progresiva desaceleración¹⁹⁰.

Las cifras de superficie visada también corroboran la desaceleración del sector, ya que, si bien la superficie total visada aumentó un 3,4 por 100, este crecimiento fue muy inferior a la subida del 23,9 por 100 durante 2018¹⁹¹. La superficie visada de uso no residencial volvió a tener un comportamiento más dinámico que la destinada a usos residenciales, destacando las de finalidad industrial y de servicios de transporte. En cambio, el descenso más acusado se produjo en la demanda de construcción con fines turísticos, deportivos y de recreo.

El impulso público contribuyó positivamente al desempeño del sector en 2019. De este modo, la licitación oficial por parte de las Administraciones públicas ascendió a 9.847,7 millones de euros, un 13,1 por 100 más que en 2018. Según agente contratante, este impulso fue sostenido exclusivamente por el

Recuperación de la licitación, que dio impulso al sector

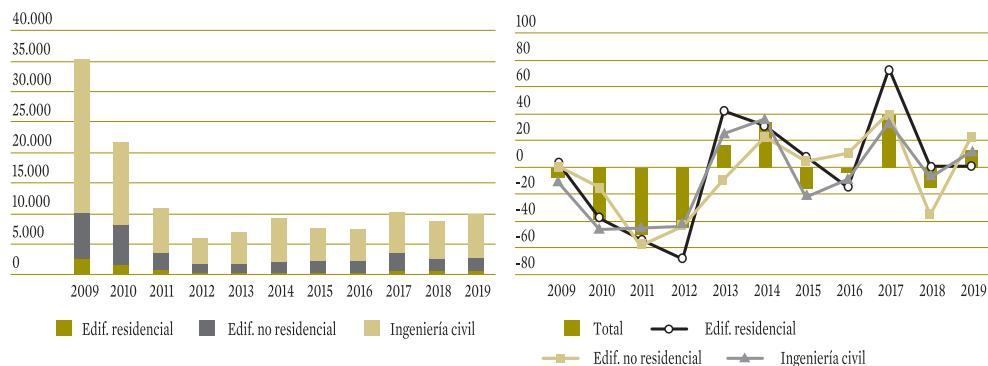
189. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Indicadores económicos de la construcción. Consumo aparente de cemento.

190. En este sentido, el incremento en el primer trimestre de 2019 con respecto al mismo periodo del año anterior fue del 20,7 por 100.

191. Cabe destacar que, desde entonces, las tasas de incremento de los visados han estado por encima del 20 por 100.

GRÁFICO I-15. LICITACIÓN OFICIAL POR TIPO DE OBRA, 2009-2019

(Millones de euros y tasa de variación interanual [en %])



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Estado que, con un peso del 52,3 por 100 sobre el total licitado, incrementó un 28,6 por 100 con respecto al año anterior.

Por tipo de obra (gráfico I-15), los aumentos fueron liderados por la edificación no residencial, seguida de la ingeniería civil. Además, aumentó el presupuesto medio de las licitaciones, hasta los 3.390 millones en las obras de ingeniería civil (115,6 por 100 más que en 2018) y hasta los 1.024 millones en el caso de la edificación (35,0 por 100).

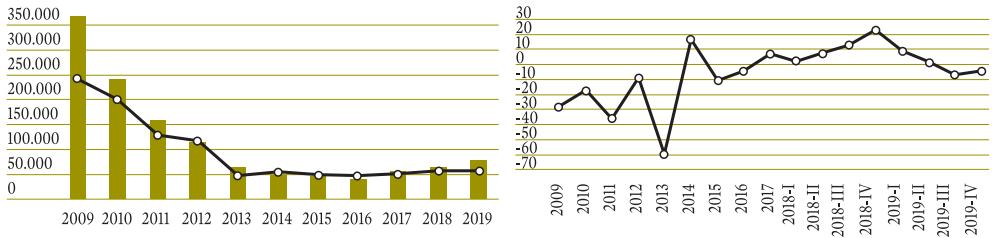
Los vaivenes experimentados por la licitación revelan, en cierta medida, la influencia significativa de factores como el ciclo electoral o la incertidumbre política y presupuestaria sobre la inversión pública en infraestructuras. En este sentido, cabe volver a incidir en la necesidad de asentar la licitación sobre una estrategia pública con vocación de continuidad que tome en cuenta el papel esencial de la inversión pública para asegurar el crecimiento de la economía española, más allá de su impacto directo sobre el sector de la construcción. Por lo demás, esta estrategia de inversión en infraestructuras debe primar su incidencia positiva sobre la actividad productiva y la sociedad, así como su sostenibilidad, lejos de los excesos registrados hace una década, en la que casi se cuadruplicaban los actuales niveles de inversión.

*Incrementa el diferencial
entre vivienda nueva
terminada y
compraventas*

En 2019, aumentó de forma significativa el diferencial entre las compraventas de vivienda nueva y el número de viviendas terminadas. Las viviendas terminadas superaron en un 40,1 por 100 a las compraventas realizadas, en lo que supuso el desajuste más importante en términos relativos desde 2009 (gráfico I-16, izquierda).

El CES ya ha señalado en algunas ocasiones los distintos factores que intervienen en la evolución del mercado inmobiliario que, además del *stock* de vivienda acumulado, se ve afectado por la evolución de los precios de la vivienda o las condiciones de

GRÁFICO I-16. VIVIENDAS NUEVAS FINALIZADAS Y COMPRAVENTA DE VIVIENDA NUEVA, 2009-2019 (Unidades y tasa de variación interanual [en %])



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Número de transacciones inmobiliarias de vivienda nueva y Certificaciones fin de obra.

financiación de la adquisición de bienes inmuebles¹⁹². No obstante, es importante prestar atención a la magnitud del *stock* de vivienda nueva acumulado para que ello no se traduzca en un exceso de oferta que, si bien a niveles mucho más moderados que en los años del desplome del sector, afecte significativamente a las perspectivas de producción y empleo en un sector clave de la economía.

Como se comenta en el capítulo III de esta Memoria, el número de hipotecas concedidas para la adquisición de vivienda (nueva y usada) aumentó el 4,4 por 100, por debajo del 14,0 por 100 del año anterior y el menor incremento desde la recuperación de las tasas positivas en 2014. Esta moderación en el ritmo de constitución de nuevas hipotecas está relacionada con la incertidumbre ligada a los cambios normativos en materia de crédito hipotecario. El comportamiento del mercado hipotecario responde al descenso de las operaciones de compraventa de vivienda nueva, un 0,5 por 100 en 2019, en contraste respecto a las cifras del año anterior (gráfico I-16, derecha).

La irrupción de la crisis provocada por el COVID-19 modifica completamente las perspectivas para 2020 de un sector que había comenzado a recuperarse tras el duro impacto de la crisis de 2008.

Así, el sector se enfrenta a una menor demanda de vivienda debido a los efectos sobre el empleo de la crisis económica generada por la pandemia, y la incertidumbre sobre su intensidad y duración, así como a la atonía de la inversión pública a causa de las mayores restricciones presupuestarias. En este sentido, sería deseable la toma de medidas que atajen, en el corto plazo, la posibilidad de que la desaceleración que ya presentaba el sector en 2019 se precipite o tenga un carácter más persistente a causa de la pandemia y que, además, traslade sus efectos a una parte importante de la economía si se toman en consideración

*Retos de futuro:
innovación tecnológica e
inversión en capital
humano*

192. Véase al respecto Memoria CES 2018, pág. 184.

los efectos directos, indirectos e inducidos en su conjunto y que son especialmente elevados en la construcción¹⁹³.

El parón de la actividad como consecuencia del estado de alarma añade dificultad a la necesidad de afrontar con celeridad los retos de futuro para el desarrollo sostenible del sector. Abordar su transformación digital, aumentar su intensidad innovadora, propiciar el acceso de las pymes a los mercados de obra pública, introducir criterios de sostenibilidad en los proyectos y las obras e incrementar la inversión en cualificación y capacidades de la mano de obra son los principales desafíos a los que el sector se enfrenta en el medio plazo.

3.4.5. Servicios

En 2019, el VAB generado por el sector servicios aumentó un 2,6 por 100 con respecto al año anterior (cuadro I-21), lo que demuestra el dinamismo del sector respecto a la economía en conjunto. El sector generó 330,3 mil nuevos empleos medidos en puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo en promedio anual.

Evolución positiva en 2019 y cambio de perspectiva ante el COVID-19

Todas las ramas de actividad registraron avances, y en la mayoría de los casos, superiores a los de 2018. Tan solo se desaceleraron las rúbricas de actividades profesionales, científicas y técnicas, actividades inmobiliarias y, de forma destacada, los servicios de información y telecomunicaciones.

El impacto del COVID-19 sobre el sector servicios ha sido diferencialmente superior, sobre todo para las ramas «de proximidad» a los clientes e intensivas en mano de obra (hostelería, comercio al por menor), que han visto paralizada su actividad casi totalmente. También es el caso de los servicios turísticos, directamente afectados por las restricciones a la movilidad a nivel global. Por otro lado, el uso de nuevas tecnologías y la posibilidad de organización de trabajo no presencial han permitido que la producción de ciertas ramas haya sufrido unos efectos más moderados.

A medio plazo, la escala del impacto dependerá en buena medida de sus efectos sobre la demanda si la incertidumbre, la pérdida de empleo y la caída de la renta disponible son más intensas de lo previsto y se alargan en el tiempo. No obstante, se atisban posibles evoluciones futuras al alza tras la crisis, como sería el caso de los servicios sanitarios y de cuidados a las personas, con un papel central durante la crisis y que deberían ser el eje de una aproximación preventiva a los riesgos sanitarios en el futuro. Además, es previsible un aumento de la demanda de servicios de programación y consultoría informática, y telecomunicaciones, con vistas a crear soluciones de actividad no presencial en un mayor número de empresas.

193. Collado, J. C. y Rodríguez Lupiáñez, M. T. (2020), *Impacto económico del COVID-19 en España. Efectos generados por la interrupción de la actividad económica*, ECOATENEA.

Para describir la evolución del sector servicios resultaría deseable distinguir la seguida por la producción de los servicios de mercado de la de no mercado, pero la mayor parte de la información estadística se concentra en el primer tipo, pese a que los servicios de no mercado son casi una cuarta parte del VAB del sector servicios, resultan clave en el bienestar de los ciudadanos y han sido fundamentales para enfrentar la crisis provocada por la pandemia. Por tanto, aunque este apartado recoge, principalmente, la trayectoria seguida por los servicios de mercado, es necesario subrayar la evolución positiva de las ramas de Administración pública, educación y sanidad¹⁹⁴, cuyo VAB aumenta el 2,0 por 100 en 2019, enlazando cinco años consecutivos de ascensos, cada vez mayores, que apuntan a una recuperación sostenida del sector tras los profundos efectos de la consolidación fiscal sobre el mismo.

*Índice de Cifra de
Negocios y servicios de
no mercado*

Según el Índice de Cifra de Negocios del sector servicios (cuadro I-21), la rama de comercio —dos tercios del total— experimentó una desaceleración significativa lastrada por el comportamiento de la venta y reparación de vehículos, debido a la incertidumbre generada en los compradores por el tratamiento de los vehículos diésel o las medidas anticontaminación adoptadas en algunas ciudades.

La rama de transporte y almacenamiento presentó una evolución estable con respecto al año anterior mientras que la de hostelería experimentó un significativo repunte. En cambio, cabe señalar la desaceleración de la rama de información y comunicaciones, lastrada por la caída de los servicios de telecomunicaciones. Por su parte, las actividades profesionales, científicas y técnicas y las actividades administrativas y servicios auxiliares también moderaron su crecimiento, aunque volvieron a protagonizar un año más los mayores incrementos de todo el sector.

Comercio

Según los datos relativos al comercio al por menor, en 2019 las ventas experimentaron un ascenso del 2,5 por 100, avance significativo en un contexto de desaceleración del consumo de los hogares, especialmente en bienes de consumo duradero.

La mayor parte de tipo de bienes aumentaron sus índices de ventas al por menor (gráfico I-17, izquierda), destacando los bienes de equipo personal (ropa, calzado, etc.), que se recuperaron de la caída de 2018 para colocarse en una senda de crecimiento alineada con la media. En cambio, los bienes de equipamiento del hogar moderaron su avance. Por último, cabe destacar el ascenso del comercio de bienes de alimentación que insufló dinamismo al sector por su gran peso sobre el total (un 39,1 por 100).

194. Estos servicios se pueden utilizar como aproximación a lo que se había venido denominando servicios de no mercado (de provisión pública), pero cabe recordar que una parte de los mismos son provistos por empresas privadas.

CUADRO I-21. ÍNDICE DE CIFRA DE NEGOCIOS EN EL SECTOR SERVICIOS, 2011-2019

(Porcentajes, variación media interanual y peso sobre el total)

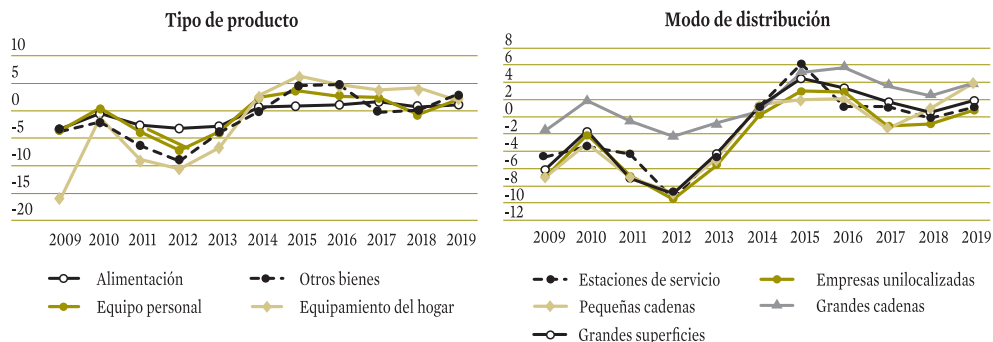
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Índice general	-1,1	-6,1	-2,2	2,6	4,8	4,2	6,7	5,9	4,0	100,0
1. Comercio	-2,0	-6,1	-1,9	2,9	5,1	4,1	6,8	5,9	3,4	64,8
1.1. Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	-9,4	-15,7	-5,1	11,6	18,0	11,0	10,3	8,3	-1,0	6,6
1.2. Comercio al por mayor	-0,9	-5,6	-1,3	3,2	4,5	3,6	8,2	7,3	4,5	37,4
1.3. Comercio al por menor	-1,6	-4,4	-2,4	0,5	2,4	2,3	3,1	2,6	2,5	20,9
2. Otros servicios	0,7	-6,2	-2,5	1,9	4,4	4,4	6,3	5,8	5,1	35,2
2.1. Transporte y almacenamiento	2,8	-3,5	-0,5	4,1	3,9	2,4	6,5	5,3	5,7	9,0
Transporte terrestre	0,2	-4,9	-1,4	3,0	3,4	2,1	5,6	4,1	3,9	3,7
Transporte marítimo	-7,1	-5,2	-10,5	0,9	3,4	3,8	4,0	6,7	8,6	0,1
Transporte aéreo	3,0	-1,4	-1,4	6,1	4,3	2,9	7,2	10,1	10,2	0,9
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	7,2	-1,1	1,3	5,1	4,2	2,2	7,6	5,8	6,1	3,8
Actividades postales y de correos	-0,8	-7,7	-3,3	1,9	5,2	4,3	5,1	4,4	5,8	0,4
2.2. Hostelería	0,4	-6,3	-0,3	4,0	5,1	7,0	4,9	2,7	3,6	5,1
Servicios de alojamiento	7,0	-4,2	2,2	5,7	6,2	10,1	5,8	1,2	3,7	1,2
Servicios de comidas y bebidas	-2,4	-6,2	-1,6	3,3	4,6	6,2	4,6	3,6	3,5	3,9
2.3. Información y comunicaciones	-1,4	-4,9	-5,2	-0,4	3,0	4,7	3,6	4,1	2,8	7,4
Edición	-3,4	-8,5	-5,2	1,3	3,4	3,1	0,5	0,2	6,1	0,5
Actividades audiovisuales	2,8	-7,6	-10,5	5,0	3,1	5,0	8,0	8,0	4,1	0,6
Programación y emisión de radio y televisión	-2,9	-6,0	-0,8	5,1	8,0	5,1	-1,0	10,2	3,4	0,4
Telecomunicaciones	-5,4	-8,1	-7,5	-6,6	-0,2	5,2	1,8	1,1	-0,3	2,7
Programación y consultoría informática	5,6	2,6	-1,7	4,9	5,8	5,0	5,8	6,6	4,6	2,9
Servicios de información	4,0	0,3	-6,5	1,9	3,3	6,6	4,5	4,0	8,0	0,2
2.4. Actividades profesionales, científicas y técnicas	1,1	-8,6	-4,1	-0,4	4,6	6,1	9,8	9,5	7,1	9,0
Actividades jurídicas, contabilidad y consultoría	2,5	-5,7	-1,6	0,8	5,8	7,6	11,7	9,4	7,1	3,2
Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería	2,7	-11,0	-4,6	-3,2	3,4	5,8	8,5	9,2	8,1	3,2
Publicidad y estudios de mercado	-1,5	-10,9	-5,9	1,6	4,7	4,7	8,7	9,6	6,3	2,1
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	-4,7	-6,2	-7,6	0,7	3,6	4,3	11,1	11,0	4,6	0,5
2.5. Actividades administrativas y servicios auxiliares	0,1	-5,6	-3,2	1,1	7,1	3,1	6,8	7,4	6,2	4,7
Actividades relacionadas con el empleo	4,4	-11,5	3,5	16,3	18,6	11,1	16,9	9,2	3,3	0,5
Agencias de viajes y operadores turísticos	-1,0	-7,7	-2,8	1,6	8,2	6,1	3,0	5,3	5,8	1,2
Actividades de seguridad e investigación	0,3	-3,8	-1,6	2,4	3,0	4,8	4,7	7,4	10,7	0,4
Actividades de limpieza	1,6	-4,7	-1,9	-0,9	2,0	3,4	5,9	4,3	4,1	0,9
Actividades administrativas y auxiliares a las empresas	-0,5	-8,2	-7,8	-3,0	8,3	7,4	9,8	11,4	7,3	1,7

Fuente: INE, Índice de Cifra de Negocios del sector servicios. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario.

Todos los canales de distribución se beneficiaron de este mayor dinamismo. Ello incluye a las empresas unilocalizadas, que regresaron a tasas positivas tras los dos últimos ejercicios y contuvieron la pérdida paulatina de peso de este canal, que supone el 30,4 por 100 del total. No obstante, el ascenso más destacado fue el correspondiente a las pequeñas cadenas de distribución.

GRÁFICO I-17. ÍNDICES DEL COMERCIO AL POR MENOR, 2009-2019

(Porcentajes, variación media interanual)



Fuente: INE, Índices de comercio al por menor. Datos corregidos de efectos estacionales y de calendario.

La reducción del consumo privado causada por el confinamiento de la población se ha traducido en un impacto negativo directo sobre el sector comercial, para el que se estima un descenso de la actividad en torno al 50 por 100, según se desprende del peso de la distribución de productos esenciales (alimentación, productos sanitarios y otros)¹⁹⁵. Además, la incertidumbre sobre las perspectivas futuras de la economía y del empleo puede resultar en niveles más elevados de ahorro y, por tanto, en menor consumo.

No obstante, cabe señalar que el comercio electrónico se ha erigido como una vía alternativa de distribución durante la pandemia, aunque con limitaciones relacionadas con la insuficiente penetración de las nuevas tecnologías en parte del tejido empresarial, la falta de capacidad para atender a toda la demanda o la persistencia de desigualdades en el uso de Internet. Las brechas digitales se pusieron aún más de manifiesto durante esta crisis¹⁹⁶.

Aunque la venta *online* ha sustituido durante la crisis del COVID-19 a la venta física, el comercio electrónico hay que entenderlo más como un complemento de la venta tradicional que como sustitutivo. Así, el avance de la venta *online* debe conjugar y, en lo posible, contribuir a reforzar un aspecto clave de la actividad comercial, como es su dimensión vertebradora del territorio. En este sentido, la proliferación de modelos comerciales enfocados a satisfacer segmentos específicos de consumo, por

Impacto de la pandemia sobre el comercio y retos de futuro

195. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. La estimación está basada en los datos de la Central de Balances del Banco de España; Banco de España, «Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19», *Artículos analíticos 2/2020*, pág. 12.

196. Las desigualdades de acceso a Internet, así como una referencia más amplia a las oportunidades ofrecidas por la digitalización tanto para empresas como consumidores se abordan en el epígrafe 3.3.2 de este capítulo.

ejemplo mediante la especialización, la alta calidad o el comercio a demanda, demuestra la versatilidad del sector a la hora de responder a las transformaciones sociodemográficas actuales e integrar las nuevas tecnologías a tal efecto.

El papel del sector comercial como dinamizador de la economía¹⁹⁷ se apoya en una elevada capacidad de arrastre sobre otros sectores y su buen comportamiento con respecto al ciclo económico, con tasas de crecimiento superiores al conjunto de la economía en tiempos de expansión y reacciones menos contractivas en recesión. Por ello, resulta clave que la gestión de los retos presentes del sector, como los relacionados con la digitalización, la globalización de la oferta y la demanda o los cambios en las preferencias de los consumidores, refuerce el papel central del comercio en la economía.

Turismo

El sector turístico alcanzó en 2019 los 83,7 millones de turistas extranjeros, nuevo máximo histórico, y un 1,1 por 100 más que el año anterior (cuadro I-22), consolidando a España como segundo destino turístico internacional mundial¹⁹⁸. Asimismo, prosiguió la evolución favorable del gasto turístico, con un aumento del 2,8 por 100, lo que apunta hacia la profundización de un modelo sectorial que, si bien continúa apoyándose en la entrada de nuevos turistas, progresa en la atracción de segmentos turísticos con mayores niveles de gasto asociado.

Con este resultado, el sector demostró su resistencia ante factores como la incertidumbre económica y geopolítica global, la desaceleración de mercados clave como Reino Unido o Alemania, la normalización progresiva de competidores en el entorno mediterráneo (Turquía, Egipto, Túnez) o los efectos de la quiebra del mayorista Thomas Cook en septiembre, con un impacto severo sobre los destinos insulares.

El número de viajeros y pernoctaciones aumentaron en todos los tipos de establecimiento, excepción hecha del número de pernoctaciones en los apartamentos turísticos dadas las mayores restricciones impuestas a este tipo de establecimientos¹⁹⁹. Los

Balance positivo en términos globales a pesar de importantes dificultades

197. Con un 13,0 por 100 del VAB a precios corrientes, el sector comercial en España es el mayor entre las principales economías de la Unión Europea, y concentra el mayor peso en términos de empleo equivalente a tiempo completo, 17,1 por 100 del total, con una importante presencia del empleo no asalariado.

198. En 2019, el crecimiento medio del turismo internacional a nivel global fue del 3,8 por 100 con respecto al año anterior. El aumento de España está por debajo de ese registro, así como de la media regional (Europa Mediterránea, un 5,5 por 100); pero demostró un mayor vigor que otros destinos maduros, como Francia, líder global, que aumentó el número de entradas un 0,9 por 100. Organización Mundial del Turismo, *World Tourism Barometer*, vol. 18, issue 1, enero 2020.

199. Añadiéndose a las medidas introducidas por algunas administraciones locales, el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, introdujo un nuevo elemento regulador en las viviendas de uso turístico modificando las mayorías de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad horizontal, para la toma de decisiones de las comunidades de vecinos pudiendo limitar o condicionar la actividad turística de las viviendas.

CUADRO I-22. INDICADORES DEL SECTOR TURÍSTICO, 2016-2019

(Unidades y porcentajes)

Conceptos	2016	2017	2018	2019	2018-2019 (%)
Movimientos turísticos en fronteras					
Turistas	75.315.008	81.868.522	82.808.413	83.701.011	1,1
Encuesta de gasto turístico					
Gasto de los turistas internacionales (mill. euros)	77.415,5	87.003,9	89.750,8	92.278,3	2,8
Movimientos turísticos de residentes					
Viajes al extranjero	15.732.052	17.289.487	19.307.118	20.119.745	4,2
Viajes en España	166.218.791	176.399.801	176.772.352	173.754.971	-1,7
Total	181.950.842	193.689.289	196.079.470	193.874.716	-1,1
Encuesta de ocupación en establecimientos turísticos					
Ocupación hotelera					
Viajeros	99.840.032	103.804.066	105.311.464	108.625.813	3,1
Pernoctaciones	331.168.945	340.582.713	339.980.928	343.161.134	0,9
Grado de ocupación (%)	59,8	61,0	60,2	58,5	
Ocupación en campings turísticos					
Viajeros	7.399.821	7.869.191	7.867.359	8.235.605	4,7
Pernoctaciones	36.639.715	38.711.804	39.158.714	40.197.140	2,7
Grado de ocupación (%)	38,6	39,9	40,0	39,6	
Ocupación en apartamentos turísticos					
Viajeros	11.709.088	12.662.116	12.288.825	12.470.239	1,5
Pernoctaciones	74.811.087	78.148.452	73.437.459	71.600.885	-2,5
Grado de ocupación (%)	42,2	40,9	39,1	37,2	
Ocupación en alojamientos de turismo rural					
Viajeros	3.633.619	4.049.974	4.260.669	4.414.029	3,6
Pernoctaciones	9.922.064	11.033.772	11.457.707	11.678.579	1,9
Grado de ocupación (%)	18,0	19,2	19,3	18,7	
Balanza de pagos					
Ingresos por turismo (mill. euros)	60.351	66.682	69.023	71.235	3,2
Pagos por turismo (mill. euros)	16.998	19.611	22.692	24.823	9,4
Saldo (mill. euros)	43.353	47.071	46.331	46.412	0,2
Empleo					
Afiliados en alta laboral en actividades turísticas	2.226.717	2.331.900	2.426.122	2.495.660	2,9
Hostelería y agencias de viaje	1.548.194	1.622.631	1.678.942	1.713.246	2,0
Servicios de alojamiento	292.338	310.942	323.761	322.734	-0,3
Servicios de comidas y bebidas	1.200.183	1.252.642	1.292.280	1.325.146	2,5
Agencias de viajes y operadores turísticos	55.673	59.047	62.901	65.366	3,9

Fuente: INE, Estadística de Movimientos Turísticos en Frontera y Encuesta de Turismo de Residentes, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Turespaña.

CUADRO I-23. ENTRADA DE TURISTAS EXTRANJEROS POR PROCEDENCIA Y DESTINO, 2019
(Unidades y porcentajes)

	Núm. y % s. total	Δ núm. turistas	
		2019-18	2018-17
Total	83.701.011	1,1	1,2
Alemania	13,4	-2,1	-4,1
Bélgica	3,0	1,3	1,2
Francia	13,3	-1,2	0,2
Irlanda	2,6	6,0	0,4
Italia	5,4	3,5	3,9
Países Bajos	4,4	-4,0	4,1
Países Nórdicos	6,6	-4,4	-0,4
Portugal	2,9	4,1	9,7
Reino Unido	21,6	-2,4	-1,5
Rusia	1,6	6,9	6,7
Suiza	2,2	-3,1	-8,6
Resto de Europa	7,7	6,9	8,3
EE. UU.	4,0	12,6	12,2
Resto América	4,5	11,0	5,7
Resto del Mundo	6,8	10,3	5,6

	Núm. y % s. total	Δ núm. turistas	
		2019-18	2018-17
Total	83.701.011	1,1	1,2
Andalucía	14,4	3,4	1,4
Aragón	0,7	0,8	-3,0
Asturias	0,4	10,1	1,8
Baleares	16,3	-1,2	0,4
Canarias	15,7	-4,4	-3,3
Cantabria	0,5	8,6	-8,0
Castilla y León	1,6	-4,7	-5,8
Castilla-La Mancha	0,3	12,2	3,9
Cataluña	23,1	0,8	0,4
Comunidad Valenciana	11,4	3,9	3,2
Extremadura	0,6	0,9	22,9
Galicia	2,0	8,1	17,2
Madrid	9,1	7,0	6,6
Murcia	1,3	-6,9	14,4
Navarra	0,5	30,0	-2,9
País Vasco	1,9	5,1	2,5
Rioja, La	0,2	-0,7	15,1

Fuente: INE, Estadística de Movimientos Turísticos en Frontera.

mayores incrementos se produjeron en los campings turísticos, caracterizados por un menor nivel de gasto medio. Cabe destacar, asimismo, que el grado de ocupación disminuyó ligeramente en todos los establecimientos, lo que apuntaría a un exceso de capacidad por encima de los volúmenes alcanzados finalmente.

Según los datos de procedencia de los turistas internacionales (cuadro I-23, izquierda), se registraron caídas en los tres principales mercados turísticos que, no obstante, fueron compensadas con el incremento de turistas extraeuropeos, cada vez en mayor expansión y que además presentan mayores niveles de gasto. En sentido negativo, cabe señalar el descenso de los turistas procedentes de países nórdicos, que fue el más acusado entre todas las procedencias y con un impacto añadido debido a su liderazgo en términos de gasto medio por turista²⁰⁰.

*Quiebra de Thomas
Cook: caída del turismo
insular y respuesta
pública*

Según el destino elegido, 2019 estuvo marcado por la caída en el número de turistas recibidos en los principales centros turísticos de la geografía española. Cataluña, que acoge a casi un cuarto de los turistas extranjeros, logró repetir el registro de 2018, mientras que destinos como

200. Gasto medio de 1.223,4 euros por turista, un 11 por 100 por encima del nivel promedio.

RECUADRO I-15. PRINCIPALES MEDIDAS CONTRA LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA INSOLVENCIA DE THOMAS COOK

Medidas en materia de empleo y Seguridad Social

Apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores con contratos fijos discontinuos vinculados a la actividad turística en Islas Baleares y Canarias durante octubre y diciembre de 2019 y febrero y marzo de 2020. Extensión de la bonificación del 50 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social ya prevista para los meses de febrero, marzo y noviembre de 2019 en aplicación del artículo 9 del Real Decreto-ley 8/2019.

Coordinación específica del SEPE con las comunidades autónomas, para acelerar la puesta en marcha de las medidas de protección por desempleo y las políticas activas de empleo para trabajadores afectados.

Medidas de apoyo financiero al sector

Establecimiento de una línea de financiación de hasta 200 millones de euros para atender a los afectados por la insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Concesión directa de subvenciones a las comunidades autónomas de Canarias (15 millones de euros) e Islas Baleares (8 millones).

Fondo Financiero del Estado para la Competitividad Turística (FOCIT)

Establecimiento del FOCIT (antiguo Fondo Financiero para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas, FOMIT), para apoyar financieramente proyectos desarrollados por las empresas turísticas para la innovación, digitalización y mejora competitiva en el sector.

Fuente: elaboración propia a partir de Real Decreto-ley 12/2019, de 11 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los efectos de la apertura de procedimientos de insolvencia del grupo empresarial Thomas Cook.

Baleares y Canarias sufrieron caídas significativas imputables a la mencionada quiebra de Thomas Cook en el mes de septiembre. Este *shock* interrumpió bruscamente las estancias, impidió la llegada de nuevos turistas y, en definitiva, puso de manifiesto las debilidades asociadas a la dependencia de operadores turísticos mayoristas. El impacto fue especialmente negativo en el caso de Canarias, al producirse al inicio de una estación particularmente favorable para el sector. El Real Decreto-ley 12/2019 buscó paliar los efectos más inmediatos del *shock* sobre la actividad y empleo en el sector, a la vez que anunciaba un nuevo impulso a la mejora competitiva y transformación en el sector turístico (recuadro I-15).

El sector turístico se enfrenta en los primeros meses de 2020 a un reto mucho mayor, marcado por las perspectivas negativas generadas por la expansión del COVID-19. La pandemia ha arruinado la campaña de Semana

*El sector turismo
afectado especialmente
por el COVID-19*

Santa y ha sumido en la incertidumbre una posible recuperación en los meses de verano, aunque la posibilidad de compensar en parte la caída de turistas extranjeros con el mercado nacional y el anuncio en el mes de mayo por parte del Gobierno de abrir las fronteras al turismo extranjero a partir del 1 de julio, habrían mejorado en cierta medida las perspectivas del sector.

El sector turístico ha sido objeto de algunas medidas urgentes de respuesta al impacto económico de la pandemia, entre otras, con la ampliación al conjunto de empresas turísticas y de sectores relacionados (transporte, hostelería, actividades de ocio y culturales) de la línea de financiación prevista para dar respuesta a la insolvencia de Thomas Cook, que aumenta en 200 millones de euros. Asimismo, se ha ampliado la bonificación de cuotas empresariales a los trabajadores con contratos fijos discontinuos a los meses de febrero a junio de 2020²⁰¹.

La respuesta a estos efectos, urgente y necesaria para sostener el empleo y perspectivas de futuro inmediato en el sector, no debería detener el progreso realizado en los últimos años hacia la modernización de un sector en profunda transformación. En este sentido, el sector se enfrenta a una demanda cada vez más segmentada y digitalizada en la que el cliente aspira a un papel activo en la cocreación del servicio turístico. Este proceso va en paralelo hacia una menor dependencia de mayoristas y operadores que, de un lado, añaden un factor de potencial vulnerabilidad y, por otro, pueden limitar los incentivos a la innovación. Además, la desestacionalización, diversificación de destinos y relanzamiento de los destinos maduros constituyen pilares hacia una mayor sostenibilidad en el sector que, como ha señalado el CES, puede ejercer un papel clave como palanca de vertebración territorial y fijación de la población al territorio²⁰².

Sector financiero

Al igual que en 2018, la rama de servicios financieros y de seguros fue la más dinámica dentro del sector, con un incremento del 7,5 por 100 con respecto al año anterior. De este modo, las entidades financieras hicieron frente a las presiones sobre la rentabilidad de sus operaciones derivadas del mantenimiento de tipos de interés bajos y la prudencia ante la desaceleración económica y la continuidad del desapalancamiento del sector privado. En este contexto, la rentabilidad del conjunto de entidades sobre activos y sobre fondos propios se redujo en 9 puntos básicos y 1,2 punto porcentual hasta el 0,52 y 7,1 por 100 respectivamente²⁰³.

201. Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, artículos 12 y 13.

202. Véase Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, en el que se incide en el papel del turismo como base de diversificación económica en el medio rural. A partir de ahí, el CES aboga por una optimización del turismo rural basada en una mayor demanda del turismo residente y con especial atención a la planificación ambiental en el medio, así como a los riesgos de gentrificación generados por la revalorización patrimonial.

203. Banco de España, *Informe de Estabilidad Financiera. Primavera 2020*, pág. 73.

Con ello, el resultado consolidado de las entidades bancarias españolas alcanzó los 16.170 millones de euros, lo que supuso una reducción del 14,8 por 100 con respecto al mismo periodo del año anterior. El descenso se debió a un menor resultado de las operaciones financieras sobre los activos en cartera, combinado con un incremento de los gastos de explotación, en buena medida relacionados con los acuerdos laborales para el ajuste de plantillas, y, por primera vez desde 2013, un aumento de las pérdidas por deterioro del valor de los activos. El desempeño de estas partidas contrarrestó la evolución positiva del margen de intereses, que registró un aumento del 2,3 por 100²⁰⁴. Igualmente, se produjo un incremento de los ingresos por comisiones (3,0 por 100).

Los resultados también se vieron afectados por las provisiones realizadas en espera del resultado de los procesos judiciales por la aplicación del Índice de Referencia de los Préstamos Hipotecarios (IRPH). Finalmente, la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en marzo de 2020 ha rechazado el carácter abusivo del IRPH pero centra su legalidad en la aplicación transparente en cada caso individual, a dilucidar por parte de la jurisdicción española²⁰⁵. Con ello, persiste el riesgo de litigiosidad y su efecto sobre la actividad y balances del sector en el medio plazo.

El sector ha aumentado la proporción de capital de mayor calidad y continúa su progreso hacia mayores niveles de solvencia, aunque estos permanecen ligeramente por debajo de la media europea²⁰⁶.

La deuda viva del sector privado con las entidades de crédito registró un nuevo descenso en 2019, -1,2 por 100. Aunque más moderada que el año anterior, la reducción supone el noveno ejercicio consecutivo de caída y estuvo principalmente relacionada con el desapalancamiento de las empresas no financieras. En cambio, la deuda acumulada por los hogares creció ligeramente, debido al incremento del crédito al consumo que, pese a suponer tan solo el 7,9 por 100 del total, compensó una nueva bajada del crédito destinado a vivienda.

Todos los sectores salvo el primario redujeron su deuda total con el sector financiero. El descenso más significativo volvió a producirse en la construcción, -11,7 por 100, que supone en la actualidad el 4,9 por 100 del crédito a los sectores productivos, frente al 16,3 por 100 en 2007 en pleno auge del sector. En el sector servicios se produjeron

*Moderación de resultados
en un entorno de bajos
tipos de interés*

*Continúa el
desapalancamiento del
sector privado y
desciende la morosidad*

204. Aunque los bajos tipos de interés dificultan la captación de capital por parte de las entidades, estas pudieron beneficiarse de la baja rentabilidad de inversiones alternativas como la renta fija o la volatilidad de la renta variable.

205. Sentencia Gómez del Moral Guasch (C-125/18), dictada el 3 de marzo de 2020.

206. Según la Autoridad Bancaria Europea, las entidades españolas presentan una ratio de capital de máxima calidad CET1 casi 3 pp por debajo de la media europea, aunque por encima del mínimo regulatorio exigido. *Ibidem*, págs. 72-73.

aumentos en las actividades de comercio y hostelería, así como en las actividades inmobiliarias, que a pesar de anotar un aumento mínimo, rompió con la tendencia de la última década y se desligó de la evolución de la construcción. En cambio, prosiguió el desapalancamiento en el resto de ramas de servicios de servicios.

La tasa de morosidad²⁰⁷ en el saldo vivo de créditos se situó en un 4,8 por 100 en 2019, un punto porcentual por debajo de 2018, y acumulando el sexto año consecutivo de descensos, lejos del pico alcanzado en 2013 (13,6 por 100) pero todavía por encima de las tasas anteriores a la crisis (0,7 por 100 en 2007). La evolución positiva de la morosidad ha sido posible gracias a la mejora de las condiciones económicas y de empleo, la mejora de la calidad crediticia y la venta de carteras de activos dudosos por parte de las entidades²⁰⁸.

El crédito nuevo a hogares (gráfico I-18) experimentó un aumento del 1,7 por 100, significativamente inferior al del año anterior. El crédito nuevo destinado a vivienda (37,0 por 100 del total) experimentó una desaceleración más acusada, al aumentar tan solo un 1,2 por 100, el más bajo desde 2014, relacionado con la desaceleración de las compraventas de vivienda, frente al extraordinario aumento de 2018 que anticipó los cambios legislativos en materia hipotecaria. Además, refleja el empeoramiento de las perspectivas económicas y el consiguiente deterioro de la confianza de los hogares. En consonancia, también se aprecia un menor peso de los préstamos hipotecarios más apalancados²⁰⁹. Asimismo, se produjo un nuevo incremento del peso de las hipotecas con tipos de interés revisables en el más largo plazo (más de 10 años)²¹⁰.

Por su parte, el crédito al consumo empujó al alza el crédito nuevo a hogares (42,3 por 100), préstamos más rentables y más acotados en el tiempo que los relacionadas con la adquisición de viviendas. No obstante, la moderación de la demanda atestigua la adaptación de los prestatarios al deterioro de expectativas, así como el menor gasto en bienes de consumo duradero. Con todo, las entidades se estarían adaptando a este contexto y al nuevo perfil de riesgo con la ampliación de márgenes en los créditos de más riesgo, la reducción de las cantidades concedidas o la solicitud de mayores garantías²¹¹.

207. Definida como una demora superior a 90 días en el pago de una obligación.

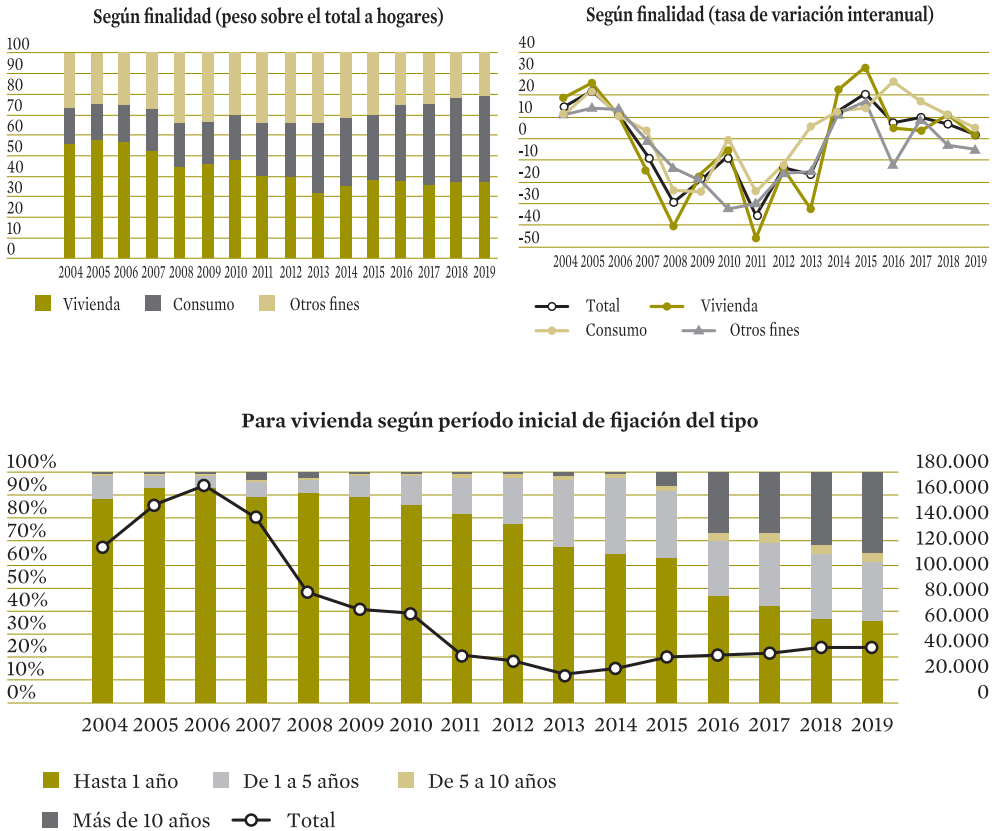
208. Alves, P. *et al.* (2019), «Evolución reciente de la financiación y del crédito bancario al sector privado no financiero», *Estudios analíticos* 3/19, Banco de España. Se considera que este proceso habría llegado al tope de sus posibilidades, de modo que los peores riesgos permanecen en manos de las entidades, lo que incrementa el riesgo de impago. El coste de deshacerse de estas carteras es también más elevado.

209. Banco de España, *Informe de estabilidad financiera*, otoño 2019, pág. 36.

210. Ello respondería a la mejora de las condiciones para este tipo de productos hipotecarios, incentivados por parte de las entidades a fin de asegurar una mayor rentabilidad ante el desplome de los tipos variables.

211. Menéndez Pujadas, Á. (2020), *Banco de España. Encuesta sobre préstamos bancarios en España*, enero 2020, págs. 8-9.

GRÁFICO I-18. CRÉDITO NUEVO A LOS HOGARES SEGÚN FINALIDAD, 2004-2019
(Porcentajes y volumen en millones de euros)



Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*.

El crédito nuevo en favor de las empresas alcanzó los 409.600 millones de euros, un 1,4 por 100 menos que en 2018 (gráfico I-19). No obstante, la evolución fue dispar según las cantidades concedidas, aumentando en los créditos a partir de 250.000 euros y retrocediendo por debajo de esa cantidad (-1,8 por 100)²¹². De este modo, y a pesar de la disminución de los tipos de interés común a todos los segmentos, se mantiene la cautela de las entidades en el segmento de créditos de bajo importe, que supone un tercio del total concedido y que prácticamente se corresponde con el crédito a las pymes²¹³. Ello, unido a una menor demanda, dadas

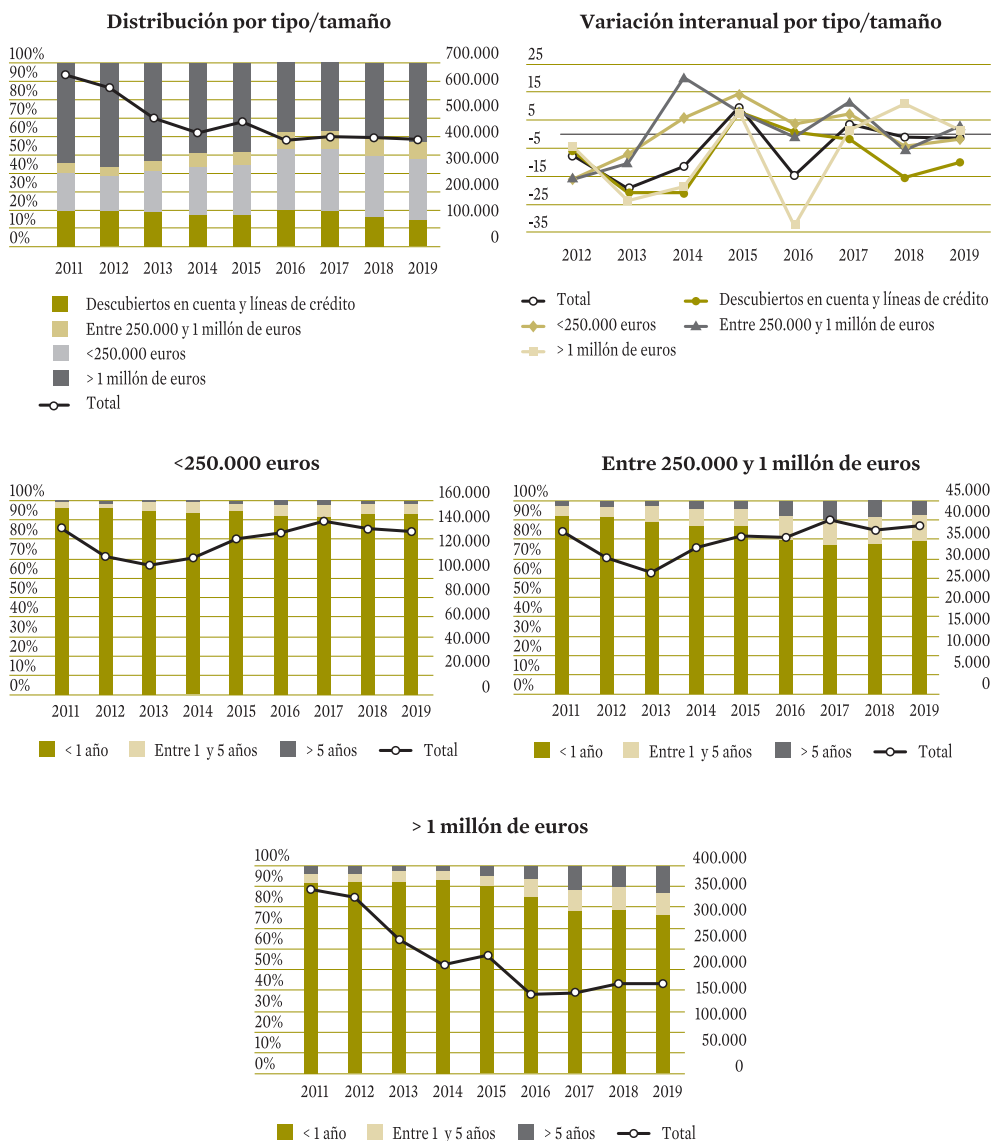
Cae el crédito nuevo a pymes

212. Los créditos entre 250.000 y 1 millón de euros, que aumentaron en 2,8 por 100, se recuperaron además del retroceso experimentado el año anterior (-5,5 por 100).

213. Las condiciones se habrían mantenido en los créditos de bajo importe, por lo general variable *proxy* del crédito concedido a las pymes, pero se habrían relajado ligeramente en el concedido a grandes empresas, Menéndez Pujadas, Á., *Banco de España. Encuesta sobre préstamos bancarios en España*, enero 2020, págs. 5 y ss.

GRÁFICO I-19. CRÉDITO NUEVO A LAS SOCIEDADES NO FINANCIERAS, 2011-2019

(Porcentajes y volumen en millones de euros)

Fuente: Banco de España, *Boletín Estadístico*. Datos (y variación interanual) correspondientes a fin de año.

las menores tasas de inversión por parte de las empresas y especialmente las de menor tamaño²¹⁴, ha resultado en un menor acceso a la financiación crediticia por parte del pequeño tejido empresarial.

214. *Ibidem*, pág. 5.

En cuanto a los créditos superiores a 1 millón de euros (42,6 por 100 del nuevo crédito), cabe destacar el progresivo aumento de los créditos a tipo de interés revisable en plazos superiores a un año. Con todo, el crédito nuevo en este segmento es apenas la mitad del concedido al principio de la década.

El ascenso del crédito al consumo constituye uno de los aspectos más destacados de la evolución de los servicios financieros en los últimos años, a lo que ha contribuido el aumento de los establecimientos financieros de crédito (EFC), cuya actividad principal es el crédito al consumo de los hogares, aunque también ofrecen servicios de *leasing*, *renting* o *factoring* a las sociedades no financieras, entre otros.

El ascenso de nuevos operadores en el crédito al consumo

En el segmento de crédito al consumo, el saldo vivo del crédito destinado a esta finalidad en manos de los EFC alcanza un 24,6 por 100 del total en 2019²¹⁵. No obstante, los EFC y las entidades bancarias tradicionales no son competidores estrictamente hablando, puesto que buena parte de los EFC han surgido desde la banca tradicional, con la diferencia fundamental de que no pueden captar depósitos²¹⁶.

En los primeros meses de 2020 se avanzó en la regulación de los EFC con el Real Decreto 309/2020 (recuadro I-16) que equipara los niveles de solvencia y gobernanza de los EFC con los de las entidades de crédito. De este modo, se pone fin a la incertidumbre que había generado el retraso en el desarrollo normativo, que limitó la aparición de nuevos EFC y fomentó la aparición de prestamistas al consumo no regulados.

El sector financiero se enfrenta al reto extraordinario que supone el COVID-19 sobre la financiación de la economía. Este sector está siendo el encargado de canalizar el soporte de liquidez a las empresas, para lo que cuenta con la línea de avales aprobada por el Gobierno²¹⁷. Además, el BCE ha relajado los requerimientos de capital y solvencia de las entidades²¹⁸. Asimismo, se ha aprobado la aplicación flexible de las normas contables en la clasificación de los activos dudosos siempre que existan garantías públicas sobre los mismos²¹⁹. Por último, se ha recomendado la suspensión del reparto de dividendos hasta el mes de octubre de 2020²²⁰.

COVID-19, prueba de fortaleza para el sector

215. Además, la cuota alcanzada por los EFC es prácticamente la misma para el crédito destinado a la adquisición de bienes duraderos (23,7 por 100), así como para otros tipos de bienes (25,9 por 100).

216. Ley 5/2015, de 27 de abril, de Fomento de la financiación empresarial.

217. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

218. BCE, «ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus», nota de prensa 12 de marzo de 2020.

219. BCE, «ECB Banking Supervision provides further flexibility to banks in reaction to coronavirus», nota de prensa, 20 de marzo de 2020. El aval del Estado se ha garantizado mediante el art. 29 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

220. BCE, «ECB asks banks not to pay dividends until at least October 2020», nota de prensa de 27 de marzo de 2020.

RECUADRO I-16. PRINCIPALES MEDIDAS DEL REAL DECRETO 309/2020 SOBRE ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS DE CRÉDITO

Naturaleza y denominación

- Se podrán constituir en EFC aquellas entidades que, no teniendo la consideración de entidades de crédito y previa autorización del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se dediquen a alguna de las actividades previstas en el artículo 6 de la Ley 5/2015, de 27 de abril.
- Cuando combinen varias actividades, la denominación de las entidades reflejará tal naturaleza híbrida; establecimiento financiero de crédito (EFC), establecimiento financiero de crédito-entidad de pago (EFC-EP) o establecimiento financiero de crédito-entidad de dinero electrónico (EFCEDE).
- Los EFC no podrán captar fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros o análogos.

Requisitos de actividad

- Los EFC deberán revestir la forma de sociedad anónima y tener un capital social mínimo de 5 millones de euros, desembolsado íntegramente en efectivo.
- Obligación de contar con un departamento o servicio de atención al cliente.

Solvencia

- Los EFC están sometidos al régimen en materia de solvencia previsto para las entidades de crédito, a excepción de lo previsto en cuanto a colchones de conservación de capital y de capital anticíclico específico para aquellos EFC que tengan la condición de pyme.
- Los EFC deberán contar en todo momento con un colchón de liquidez de alta calidad crediticia.

Supervisión

- Las EFC estarán sometidas al control e inspección del Banco de España.

Fuente: Real Decreto 309/2020, de 11 de febrero, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito.

Tras años de esfuerzo de saneamiento y reestructuración en el sector, el parón de la economía y sus efectos sobre el empleo y los ingresos de hogares y empresas extienden en el tiempo la perspectiva de baja rentabilidad y reavivan el riesgo de repunte de la morosidad.

El sector financiero en España está en mejor posición económica que en la crisis de 2008 y su papel es fundamental para garantizar el acceso al crédito de empresas y familias, pero previsiblemente tendrá que hacer frente a un importante proceso de quiebra de empresas e impagos de créditos. El funcionamiento adecuado de los canales de crédito va a depender de las medidas adoptadas en España y, de manera fundamental, de las que adopten las instituciones europeas como el BCE.

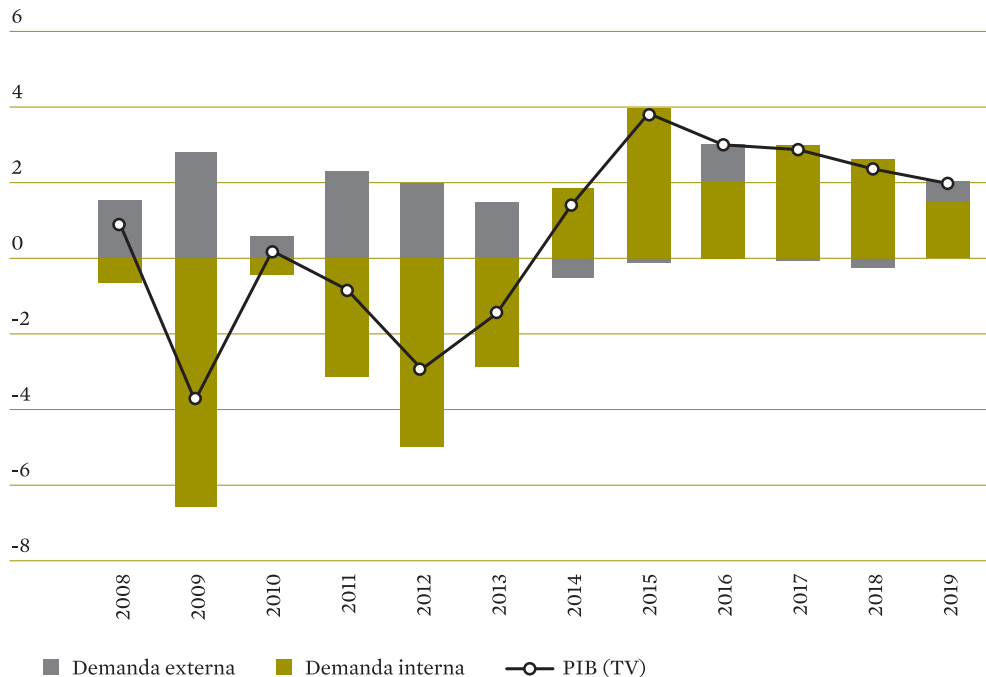
3.5. AGREGADOS DE LA DEMANDA

Desde el punto de vista de los agregados de la demanda, la desaceleración registrada por la economía española en 2019 vino determinada por una menor aportación de la demanda interna al crecimiento del PIB —de 1,5 puntos frente a los 2,6 del año anterior—, mientras que la demanda externa, que en los dos últimos años había drenado crecimiento, aportó cinco décimas, produciéndose, en consecuencia, un crecimiento más equilibrado que en años anteriores (gráfico I-20).

Este escenario de suave desaceleración de la economía española cambió completamente a comienzos de 2020, con la irrupción de la epidemia de COVID-19. En el caso de la demanda interna, el confinamiento de la población, la elevada incertidumbre y el cierre del comercio no destinado a la venta de bienes de primera necesidad, habrían dado lugar a una importante caída del consumo de los hogares y de la inversión privada. De hecho, únicamente habría continuado aumentando el gasto en consumo de las Administraciones públicas en material sanitario y en contratación de personal con el objetivo de hacer frente a la pandemia.

GRÁFICO I-20. APORTACIÓN DE LA DEMANDA AGREGADA AL PIB Y EVOLUCIÓN DEL PIB REAL, 2008-2019

(En puntos porcentuales y porcentaje)



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

En lo que respecta a la demanda externa, los intercambios comerciales se habrían visto muy afectados en un primer momento por disrupciones en las cadenas de suministro y, posteriormente, por el desplome de la demanda, tanto interna como externa, con una especial incidencia negativa sobre el sector turismo.

3.5.1. Demanda interna

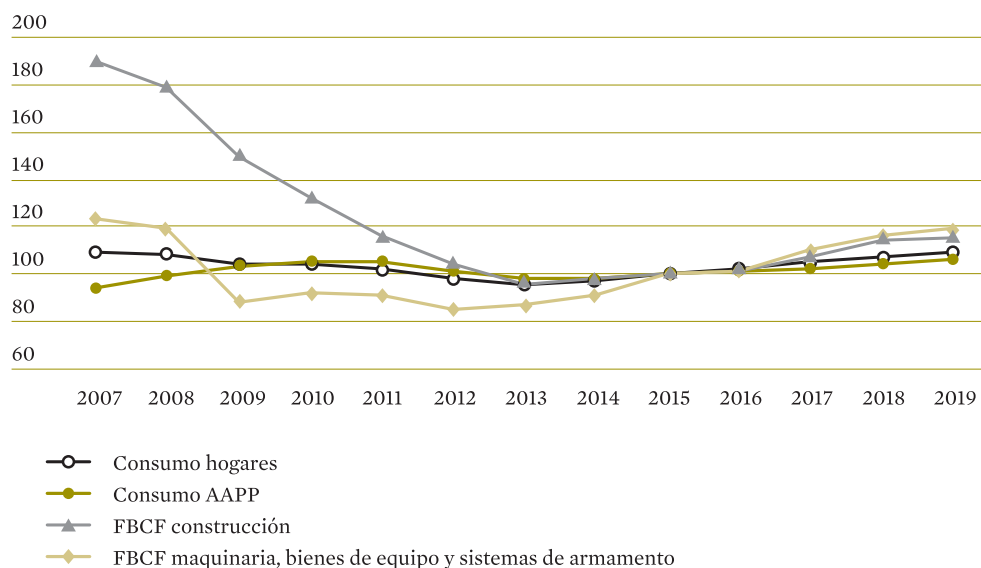
La demanda interna continuó siendo en 2019 el principal soporte del crecimiento del PIB. Además, tras seis años continuados de crecimiento, todos sus componentes se sitúan por encima de los niveles alcanzados durante la crisis, en términos reales, siendo especialmente reseñable la recuperación mostrada por la inversión (gráfico I-21).

Respecto a los niveles previos al estallido de la crisis, se observa cómo la inversión en construcción se sitúa actualmente alrededor de un 40 por 100 por debajo de 2007, como reflejo del fuerte desplome registrado por el sector inmobiliario. Por su parte, la inversión en maquinaria y bienes de equipo distaría únicamente un 3 por 100, mientras que el gasto en consumo de los hogares habría alcanzado en 2019 prácticamente el nivel real de 2007, y el de las Administraciones públicas lo habría superado en un 13 por 100.

En cualquier caso, tal y como se ha señalado, en 2019 se moderaron las tasas de crecimiento de la mayor parte de los componentes de la demanda interna, salvo el gasto en consumo de las Administraciones públicas, que se aceleró debido principalmente al incremento del empleo público y de su retribución media (cuadro I-24).

GRÁFICO I-21. PRINCIPALES COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA, 2007-2019

(Índices de volumen encadenado, 2015 = 100)



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

CUADRO I-24. DEMANDA INTERNA EN 2019

	2018	2019		2019T1	2019T2	2019T3	2019T4
	Var. (%)	Var. (%)	% PIB	Var. (%)			
PIB	2,4	2,0	100,0	2,2	2,0	1,9	1,8
Demanda interna*	2,6	1,5	–	2,1	1,1	1,6	1,3
Gasto en consumo final	1,9	1,4	76,3	1,5	1,1	1,5	1,5
Gasto en consumo final de los hogares	1,8	1,1	56,6	1,3	0,7	1,3	1,2
Gasto en consumo final de las ISFLSH	2,5	1,3	1,0	–0,2	1,1	2,0	2,4
Gasto en consumo final de las AAPP	1,9	2,3	18,7	2,3	2,3	2,2	2,4
Formación bruta de capital fijo	5,3	1,8	20,0	4,8	0,5	1,4	0,6
Activos fijos materiales	6,2	1,7	16,7	5,8	0,2	1,1	–0,1
Viviendas y otros edificios y construcciones	6,6	0,8	10,0	4,0	1,7	0,0	–2,2
Maquinaria, bienes de equipo y sist. de armamento	5,7	2,6	6,4	8,3	–2,5	2,4	2,6
Recursos biológicos cultivados	5,0	13,1	0,3	11,0	14,1	13,6	13,6
Productos de la propiedad intelectual	1,1	2,2	3,3	0,4	1,9	2,6	4,0

* Aportación al crecimiento del PIB.

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

La desaceleración más acusada la registró la formación bruta en capital fijo y, muy especialmente la inversión en viviendas y otros edificios y construcciones, en línea con la evolución del sector de la construcción y la caída de la inversión pública²²¹.

Por su parte, la inversión en maquinaria y bienes de equipo acusó la moderación del sector manufacturero y de la confianza empresarial, en el contexto de elevado nivel de incertidumbre a nivel internacional. Pese a ello, se mantuvo en niveles superiores a la media de los países de la zona euro, gracias a las favorables condiciones de financiación, que siguieron siendo holgadas, al saldo financiero superavitario de las empresas y la continuidad del proceso de desapalancamiento.

El gasto en consumo de los hogares también se desaceleró en 2019 (siete décimas porcentuales) como consecuencia fundamentalmente del componente de bienes duraderos, que cayó un 3 por 100, en línea con el descenso en un 4,9 por 100 de las matriculaciones de turismos, según datos de ANFAC. Además, el crédito destinado al consumo²²² se habría moderado de manera significativa, aumentando también el ahorro por motivo precaución.

Cabe señalar que tras la última revisión de las cifras de Contabilidad Nacional realizada por el INE, se ha constatado que la desaceleración del gasto en consumo de los hogares en 2018 fue mayor de lo previsto inicialmente, mientras que la tasa de

221. De acuerdo con los datos de Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales, la formación bruta de capital fijo de las Administraciones públicas cayó un 1,3 por 100 en 2019.

222. El crédito destinado al consumo —referido a nuevas operaciones de crédito al consumo a los hogares, incluidas las tarjetas de crédito de pago aplazado—, registró, según datos del Banco de España, un crecimiento del 5,1 por 100 en 2019, frente al 11,1 por 100 en 2018.

ahorro habría sido superior, reflejando la mayor precaución por parte de los hogares a la hora de llevar a cabo sus decisiones de gasto. De hecho, en 2019 la tasa de ahorro aumentó por segundo año consecutivo, hasta situarse en el 7,4 por 100 de la renta bruta disponible, produciéndose, además, cierta recuperación de la capacidad de financiación de los hogares desde un nivel prácticamente nulo en 2017 y 2018, hasta el 1,1 del PIB.

Pese a todo, el gasto en consumo de los hogares siguió mostrando un favorable comportamiento en 2019, sustentado en el aumento en un 3,9 por 100 de la renta bruta disponible derivado tanto de la creación de empleo (2,3 por 100), como del incremento de la remuneración media por asalariado (2,1 por 100). Otros factores que contribuyeron al avance del consumo privado fueron los bajos niveles de inflación, las favorables condiciones de financiación, el aumento de la riqueza inmobiliaria de las familias y la reducción del nivel de endeudamiento.

A fin de conocer cuáles son los determinantes del gasto en consumo de los hogares que han explicado en mayor medida su evolución a lo largo de los últimos años, a

*Principales
determinantes del gasto
en consumo de los
hogares*

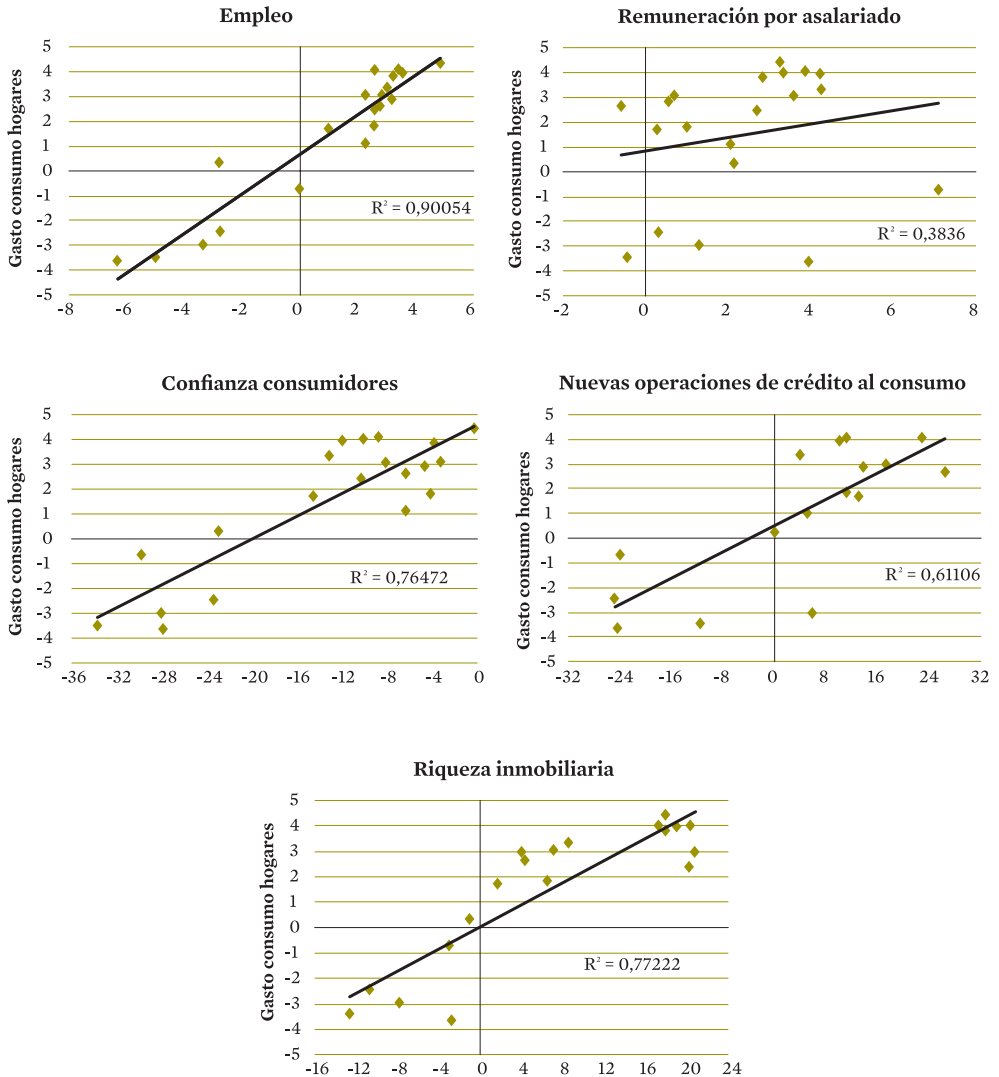
continuación se analiza, para el periodo 2000-2019, el grado de asociación existente entre cada uno de ellos y el consumo. En particular, mediante diagramas de dispersión, se analiza la correlación entre la evolución del gasto en consumo y la del empleo, la remuneración por asalariado, la confianza de los consumidores, la accesibilidad al crédito y la riqueza inmobiliaria; señalando para cada uno de los análisis el correspondiente coeficiente de determinación²²³ (gráfico I-22).

De todas las variables analizadas, la que más incide en el comportamiento del gasto en consumo de los hogares es el empleo, con un nivel de correlación del 90 por 100. De este modo, el flujo de trabajadores entre el empleo y el desempleo y su consiguiente reflejo sobre la masa salarial y, por tanto, sobre la renta bruta disponible de los hogares, constituye el principal determinante de la evolución del gasto en consumo.

Sin embargo, la variación anual de los salarios, medidos a través de la remuneración media por asalariado, no muestra prácticamente correlación con la evolución del gasto en consumo privado. De hecho, tras la salida de la crisis, la recuperación del consumo se habría producido en un contexto de salarios prácticamente estancados o incluso en retroceso, del mismo modo que la desaceleración que ha venido mostrando en los últimos años el consumo de los hogares habría coincidido con un repunte de la remuneración media por asalariado, especialmente significativo en 2019.

223. El coeficiente de determinación R^2 indica el grado de ajuste de la recta de regresión a los valores de la muestra, y se define como el porcentaje de variación de la variable Y que es explicada por la variable X . R^2 toma valores en 0 y 1; cuanto más se aproxime a 1 mayor será la asociación entre ambas variables y menor cuanto más se acerque a 0.

GRÁFICO I-22. CORRELACIÓN ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL CONSUMO PRIVADO Y SUS PRINCIPALES DETERMINANTES, 2000-2019



Fuente: elaboración propia a partir de INE, Banco de España y Comisión Europea.

Otros indicadores que muestran una estrecha vinculación con el comportamiento del consumo son la riqueza inmobiliaria y la confianza de los consumidores, con R^2 próximos al 80 por 100. En el caso de la riqueza inmobiliaria (cuya evolución viene determinada por los cambios en el precio de la vivienda), se debe en gran medida al elevado porcentaje de viviendas en régimen de propiedad en España, del entorno del 80 por 100 del total.

Por su parte, la vinculación entre el consumo y la confianza de los consumidores tiene que ver con la importante relevancia que mantienen las expectativas en la evolución del ahorro por motivo precaución, máxime en un país como España, donde la tasa de temporalidad asciende al 22 por 100 del empleo asalariado, el mayor porcentaje de la Unión Europea. En este sentido, y teniendo en cuenta que los trabajadores con contratos temporales son los que soportan en mayor medida los ajustes del empleo, en épocas de incertidumbre económica una parte importante de los consumidores optan por moderar su gasto y aumentar su tasa de ahorro ante el temor a perder su empleo y con ello, su nivel de renta futura. Y al contrario en periodos de expansión económica.

Finalmente, la disponibilidad de crédito constituye otro factor determinante en la evolución del gasto en consumo de los hogares (con un nivel de correlación del 61 por 100), tal y como se ha venido constatando desde el inicio de la recuperación económica, habiéndose producido un avance significativo de las nuevas operaciones de crédito al consumo favorecidas por unas holgadas condiciones de financiación.

3.5.2. Sector exterior

En un contexto de intensa desaceleración del comercio mundial²²⁴, desde la perspectiva de la Contabilidad Nacional, la demanda externa neta impulsó en 2019 el crecimiento del PIB mediante una contribución de cinco décimas porcentuales, revirtiéndose así el carácter anticíclico observado el año anterior. Mientras las exportaciones de bienes y servicios se expandieron un 2,3 por 100; el aumento de las importaciones se limitó al 1,2 por 100 debido al estancamiento en la compra de bienes procedentes del extranjero, pues la adquisición de servicios se alzó un 6,6 por 100.

Según la Balanza de Pagos²²⁵ la economía española generó una capacidad de financiación²²⁶ frente al resto del mundo de 28.971 millones de euros, equivalentes al 2,3 por 100 del PIB (gráfico I-23). Cabe incidir en que se trata del octavo año consecutivo en el que se consigue un superávit exterior, manteniéndose dicho ratio prácticamente inalterado con respecto a 2018 a consecuencia de que apenas experimentasen cambios los pesos de sus distintos componentes sobre la economía española.

En los últimos años parece consolidarse la tendencia a la baja del componente anticíclico del sector exterior español, lo que se alinea con lo propugnado por la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027²²⁷. En el marco del mismo, el Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española

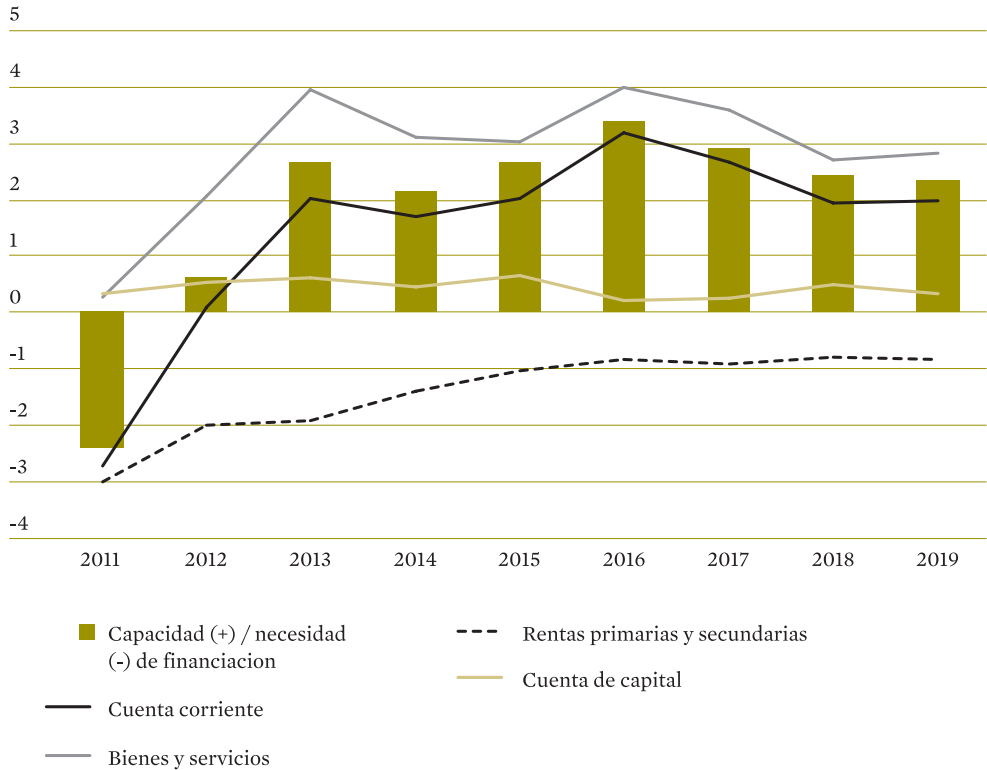
224. Para una información más detallada, véase el apartado 1.2 de este capítulo.

225. La Balanza de Pagos, a diferencia de la Contabilidad Nacional, estima las contribuciones a la variación del PIB en términos nominales.

226. El saldo conjunto de las balanzas por cuenta corriente y de capital determina la capacidad, si es positivo, o la necesidad, si es negativo, de financiación del país frente al resto del mundo.

227. Para un mayor detalle de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027, véase este mismo epígrafe de la Memoria CES 2017.

GRÁFICO I-23. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2011-2019
(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Balanza de Pagos, Banco de España.

2019-2020 establece 26 objetivos intermedios agrupados en torno a los seis ejes de la estrategia (cuadro I-25), en su mayor parte coincidentes con medidas propuestas a este respecto en el Informe 4/2019 del CES²²⁸.

A pesar de estos datos positivos resulta necesario subrayar que en 2020, en línea con la intensa caída prevista en el comercio mundial a causa de la disrupción provocada por el COVID-19²²⁹, las exportaciones españolas de bienes y servicios se verán profundamente deterioradas; sobre todo dado el peso de sectores especialmente perjudicados como son el turístico, el automovilístico y el de bienes de equipo, estos dos últimos muy afectados por la ruptura de las cadenas globales de valor. Para intentar amortiguar lo máximo posible tales efectos, será conveniente plantear planes específicos de recuperación para estos sectores y señalar la importancia de las acciones

228. Para más información al respecto, véase el Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*.

229. Para una información más detallada, véase el apartado 1.2.2 de este capítulo.

CUADRO I-25. OBJETIVOS INTERMEDIOS DEL PLAN DE ACCIÓN PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 2019-2020

Ejes de la Estrategia 2017-2027	Objetivos intermedios del Plan de Internacionalización 2019-2020
Eje 1: Ofrecer un apoyo a la internacionalización cada vez más adaptado a las necesidades y al perfil de nuestras empresas	Ampliar el conocimiento que los distintos instrumentos y organismos comerciales tienen de las empresas exportadoras y las potencialmente exportadoras. Conocer en profundidad las características y necesidades de las pymes para incorporar medidas focalizadas a su internacionalización. Modernizar los instrumentos de apoyo financiero oficial a las empresas para su internacionalización. Fomentar la participación de mujeres en los programas gubernamentales de apoyo a la internacionalización. Facilitar el acceso de las empresas a la información en materia de comercio exterior, sensibilizando a la pyme sobre la importancia estratégica de la internacionalización. Introducir la sostenibilidad como política transversal de la Secretaría de Estado de Comercio y de los organismos dependientes de la misma.
Eje 2: Incorporar la innovación, la tecnología, la marca y la digitalización a la internacionalización	Incorporar la innovación tecnológica. Favorecer la creación y consolidación de las marcas individuales de las empresas, y mejorar la imagen país como marca colectiva. Incorporar la digitalización en los modelos de negocio de las empresas.
Eje 3: Desarrollar el capital humano para la internacionalización	Potenciar la formación en internacionalización utilizando las nuevas tecnologías. Internacionalización de las universidades españolas. Fomentar los programas de estudiantes en prácticas en el ámbito de la internacionalización. Facilitar la atracción de talento.
Eje 4: Aprovechar mejor las oportunidades de negocio derivadas de la política comercial común y de las instituciones financieras y organismos multilaterales	Trabajar para que las empresas cuenten con mercados más abiertos; y para que las negociaciones en la Unión Europea tengan en cuenta capítulos ambiciosos en cuanto a desarrollo sostenible, comercio, género y pymes de acuerdo a la Agenda 2030 y al Acuerdo de París. Informar mejor a las empresas acerca de los beneficios de los acuerdos comerciales firmados por la Unión Europea con terceros países. Aumentar la capacidad de influencia de España en las instituciones y organismos internacionales, impulsando la presencia de profesionales españoles en las mismas. Aumentar la participación de empresas españolas en contratos de licitaciones internacionales, con especial atención al mercado multilateral.
Eje 5: Potenciar la captación y consolidación de la inversión extranjera de alto valor añadido	Captación activa de proyectos de inversión extranjera en países prioritarios y sectores estratégicos. Promover a España como plataforma global de negocios e inversiones. Atraer inversión de América Latina y determinados mercados estratégicos de Asia. Apoyar inversiones tecnológicas y el emprendimiento en sectores innovadores.
Eje 6: Reforzar la coordinación y complementariedad de las acciones de los actores relevantes en materia de internacionalización	Mejorar el clima de negocios. Mejorar la colaboración entre los distintos niveles de la Administración y con instituciones públicas que apoyan la internacionalización. Buscar sinergias entre las políticas de internacionalización y otras políticas de la administración (medioambientales, laborales, educativas, migratorias, etc.). Potenciar la coherencia de las actuaciones de la administración comercial española. Establecer un diálogo fluido con el sector privado.

Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (2019), Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020.

cooperativas a nivel internacional, tanto de la Unión Europea destinadas a evitar un debilitamiento del mercado interior, como de las instituciones multilaterales cuyo objetivo sea apaciguar las guerras comerciales.

Comercio de mercancías

Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes aumentaron en volumen un 1,1 por 100 durante 2019, dinamismo comercial similar al observado en términos corrientes por la ligera variación interanual del 0,7 y -0,1 por 100 en los precios de los respectivos flujos. Así, mientras las exportaciones nominales se expandieron un 1,8 por 100 en lo que supone el dato más bajo en la última década, las importaciones lo hicieron un 1 por 100. Tal evolución propició que el déficit comercial de mercancías cayera un 5,5 por 100 hasta los 31.980 millones de euros, lo que provocó que la tasa de cobertura se alzara al 90,1 por 100, situándose por sexta vez desde el inicio de la serie histórica²³⁰ por encima del umbral del 90 por 100.

En 2019 España ascendió un puesto como potencia exportadora a nivel mundial y se situó en decimosexta posición, siendo el origen del 1,8 por 100 de las ventas totales; mientras que en lo referente a las importaciones mantuvo el decimoquinto puesto del año anterior aglutinando el 1,9 por 100 de las compras globales²³¹.

A pesar de este contexto de notable desaceleración de las exportaciones cabe destacar que la competitividad de la economía española frente al exterior en términos de precios y costes consolidó el positivo cambio de tendencia iniciado a finales de 2018 (cuadro I-26), experimentando una mejora con respecto a todas las áreas geográficas independientemente del criterio usado para la medición de los Índices de Tendencia de la Competitividad (ITC)²³².

Competitividad de las exportaciones

En primer lugar, en cuanto al ITC que toma como referencia los índices de precios de consumo y que, por tanto, incorpora todos los bienes al margen de su grado de exportación, se observa un ascenso generalizado de la competitividad especialmente acusado frente a los países no comunitarios de la OCDE y a los BRICS²³³. En relación al primer grupo resultó especialmente relevante la depreciación por encima del 5 por 100 del euro frente al yen japonés, el dólar estadounidense, o el peso mexicano; con respecto a los BRICS fue más determinante el diferencial en el incremento de precios.

De igual manera, la competitividad española en base a los ITC calculados mediante los índices de valor unitario de exportación también se reforzó durante los tres

230. La serie histórica de datos proporcionados por la Secretaría de Estado de Comercio comienza en 1995.

231. OMC, Comunicado 855, de 8 de abril de 2020.

232. Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.

233. Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

CUADRO I-26. COMPETITIVIDAD PRECIO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2014-2019

(Índices, base 2010)

Método de cálculo	Área	Índice	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ITC calculado con índices de precios de consumo	UE	IPR	99,2	98,3	97,6	97,9	97,7	96,9
		IPX	100,0	99,1	100,3	100,8	101,1	101,2
		ITC	99,1	97,4	97,9	98,7	98,8	98,1
	Zona euro	ITC	99,5	98,5	97,8	98,2	98,2	97,5
	UE no zona euro	IPR	98,1	97,5	96,8	96,7	96,3	95,1
		IPX	99,9	96,3	101,3	103,3	104,4	105
		ITC	98,0	93,9	98,1	99,9	100,6	99,8
	OCDE no UE	IPR	98,8	97,3	95,7	95,4	94,6	93,6
		IPX	104,1	95,2	96,1	98,4	103,4	100,1
		ITC	102,9	92,6	91,9	93,9	97,9	93,7
	BRICS	IPR	89,3	84,9	81,7	81,7	81,0	78,8
		IPX	104,5	98,4	104,7	105,3	110,5	109,6
		ITC	93,3	83,5	85,5	86,0	89,5	86,4
ITC calculado con índices de valor unitario de exportación ⁽¹⁾	UE	IPR	97,0	95,7	96,0	96,9	96,8	95,7
		IPX	100,0	99,1	100,3	100,8	101,1	101,2
		ITC	97,0	94,9	96,3	97,7	97,8	96,9
	Zona euro	ITC	96,9	95,6	95,8	96,9	96,8	95,9
	UE no zona euro	IPR	97,5	96,0	96,8	97,2	96,9	95,1
		IPX	99,9	96,3	101,3	103,3	104,4	105,1
		ITC	97,4	92,5	98,1	100,4	101,2	100,0
	OCDE no UE	IPR	101,5	108,5	112,1	112,4	111,1	112,7
		IPX	104,1	95,2	96,1	98,4	103,4	100,4
		ITC	105,7	103,3	107,8	110,6	114,9	113,2
ITC calculado con costes laborales unitarios ⁽¹⁾	UE	IPR	90,7	91,1	89,2	88,1	86,8	85,1
		IPX	100,0	99,1	100,3	100,8	101,1	101,2
		ITC	90,6	90,3	89,5	88,8	87,7	86,1
	Zona euro	ITC	90,7	91,1	89,6	88,9	87,8	86,6
	UE no zona euro	IPR	91,4	92,1	89,0	86,6	84,3	80,8
		IPX	99,9	96,3	101,3	103,3	104,4	105,1
		ITC	91,3	88,7	90,2	89,5	88,1	85,0

⁽¹⁾ Para estos ITC los datos de 2019 hacen referencia al periodo enero-septiembre.

Los ITC se construyen a partir de los índices de precios relativos y los índices ponderados del tipo de cambio del euro. Un aumento o descenso de los índices señalan, respectivamente, una pérdida o ganancia de competitividad frente al resto de los países respecto a los que se calculan.

ITC = Índice de tendencia de competitividad.

IPR = Índice de precios relativos.

IPX = Índice de tipo de cambio.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio.

primeros trimestres del año²³⁴. La mejora con respecto a los países no comunitarios de la OCDE superó igualmente a la experimentada con los de la Unión Europea, que no obstante también fue significativa dado que los precios a la exportación de Reino

234. Los últimos resultados disponibles de ITC calculados con Índices de Valor Unitario de Exportación (IVU) y con Índices de Coste Laboral Unitario (CLU) corresponden al tercer trimestre de 2019.

Unido, Alemania, Italia y Francia aumentaron más del 3 por 100 mientras en España no superaron el 1,3 por 100.

Sin embargo, la mayor ganancia de competitividad española con respecto a sus socios europeos se produjo en el ITC en función de los índices de coste laboral unitario, pues en los tres primeros trimestres de 2019 la subida en España se limitó al 1,4 por 100, sensiblemente por debajo de una media europea impulsada por el alza en Alemania del 7 por 100.

En lo referente a las principales características de los exportadores nacionales, a pesar de que el enfriamiento de las ventas al exterior tuvo cierto reflejo en su evolución, se mantuvieron algunas tendencias positivas observadas durante los últimos años.

Más exportadores junto a un leve descenso de la dualidad

Tanto el número de exportadores totales como el de exportadores regulares²³⁵ siguieron creciendo, en concreto un 2,5 y un 2,3 por 100 respectivamente, hasta alcanzar máximos históricos de 203.990 y 52.949; si bien no debe obviarse que, a consecuencia del descenso en el promedio de ventas de las empresas de mayor tamaño, el valor exportado medio por compañía descendió en ambos casos un 0,9 por 100. No obstante, esta última circunstancia propició que la tradicional dualidad exportadora española, por la cual coexisten un amplio volumen de empresas que exportan muy poco con un grupo mucho más reducido que aglutina el grueso de las ventas al exterior, se relajara ligeramente. Así, los 1.000 principales exportadores (el 0,48 por 100 del total) concentraron el 67 por 100 de las ventas, cuatro décimas menos que en 2018 y el ratio más bajo desde 2010.

Tal y como viene sucediendo desde comienzos de siglo, las semimanufacturas fueron en 2019 el principal sector exportador aglutinando el 24,7 por 100 de las ventas al exterior (cuadro I-27), si bien las semimanufacturas no químicas experimentaron una caída del 0,7 por 100 arrastradas por el retroceso en las exportaciones de hierro y acero. Igualmente, tanto los bienes de equipo como los alimentos también se mantuvieron como segunda y tercera partidas más exportadoras, incrementando su peso con respecto al año anterior. El sector de productos alimenticios fue el que más aportó al crecimiento de las exportaciones, gracias a las respectivas contribuciones de cinco y cuatro décimas porcentuales de la carne y los vegetales. Por el contrario, descendió el valor nominal de las ventas del sector automovilístico, el de materias primas y el energético, estos dos últimos por el significativo descenso de los precios en los mercados internacionales²³⁶.

Análisis sectorial

235. Los exportadores regulares son aquellos que han exportado en el año de referencia y en cada uno de los tres anteriores. Para medir la base exportadora de una economía se considera más conveniente este indicador que el de exportadores totales, pues una gran parte de estos últimos llevan a cabo una actividad volátil y de escasa cuantía.

236. Para una información detallada del precio del petróleo y demás materias primas, véase el apartado 1.1 de este capítulo.

CUADRO I-27. COMERCIO EXTERIOR DE MERCANCÍAS, 2009-2019

(Miles de millones de euros y porcentajes)

Sectores	2019 ⁽¹⁾					Tasa de variación		Tasa de cobertura X/M (%)		
	Exportaciones		Importaciones		Saldo	2019/2018		2009	2014	2019
	Valor	% total	Valor	% total		X	M			
Alimentos	48,6	16,8	35,7	11,1	12,9	6,0	1,8	110,7	130,3	136,3
Frutas, hortalizas y legumbres	18,5	6,4	5,8	1,8	12,7	5,9	2,3	364,2	363,1	319,2
Carne	8,5	2,9	2,3	0,7	6,2	22,3	2,0	205,7	266,2	376,2
Pescas	4,0	1,4	7,1	2,2	-3,0	-3,2	-1,2	52,7	56,4	57,2
Productos energéticos	21,2	7,3	44,4	13,8	-23,2	-6,3	-7,0	21,4	32,4	47,6
Materias primas	7,1	2,4	10,2	3,2	-3,1	-8,0	-11,9	51,1	61,0	69,5
Semimanufacturas	71,6	24,7	74,0	23,0	-2,4	1,5	1,9	86,6	102,5	96,8
Semimanufacturas no químicas	29,5	10,2	23,0	7,1	6,6	-0,7	-2,6	125,3	142,6	128,5
Hierro y acero	8,3	2,9	8,7	2,7	-0,3	-4,6	-6,1	112,3	119,7	96,4
Productos químicos	42,1	14,5	51,0	15,8	-8,9	3,2	4,7	69,7	84,7	82,5
Plásticos	10,8	3,7	11,1	3,4	-0,3	-2,5	1,0	86,4	109,1	97,7
Medicamentos	11,9	4,1	14,7	4,6	-2,8	10,7	5,0	64,4	84,5	80,8
Bienes de equipo	59,1	20,4	68,7	21,3	-9,6	3,7	4,4	76,5	102,1	86,0
Maquinaria para la industria	15,2	5,2	18,4	5,7	-3,2	1,9	3,3	83,0	99,3	82,6
Equipos de oficina y telecomunicaciones	3,7	1,3	14,5	4,5	-10,8	19,1	6,0	24,5	23,0	25,6
Material de transporte	15,9	5,5	8,3	2,6	7,6	9,2	4,9	209,1	272,1	190,6
Otros bienes de equipo	24,3	8,4	27,5	8,5	-3,2	-0,4	4,2	77,3	108,3	88,4
Aparatos eléctricos	12,0	4,1	13,4	4,2	-1,4	-5,2	4,5	84,7	112,6	89,6
Sector automóvil	44,2	15,2	40,4	12,5	3,8	-0,6	0,7	120,9	115,4	109,4
Automóviles y motos	31,3	10,8	20,2	6,3	11,0	1,1	0,0	189,8	200,2	154,5
Componentes del automóvil	13,0	4,5	20,2	6,3	-7,2	-4,6	1,3	64,9	60,2	64,3
Bienes de consumo duradero	4,6	1,6	8,5	2,6	-3,9	1,4	2,9	50,8	53,6	54,0
Electrodomésticos	1,3	0,5	2,6	0,8	-1,3	1,4	9,5	45,9	52,4	49,4
Muebles	2,3	0,8	3,2	1,0	-0,9	4,7	3,4	63,5	73,9	72,9
Manufacturas de consumo	29,4	10,1	38,7	12,0	-9,3	3,4	5,3	65,2	75,1	75,9
Textiles	17,6	6,1	22,7	7,1	-5,2	4,0	5,8	64,9	76,4	77,3
Confección	13,2	4,6	18,1	5,6	-4,9	4,8	7,0	57,8	72,2	72,9
Calzado	2,8	1,0	3,5	1,1	-0,6	1,1	11,2	101,8	108,3	82,1
Juguetes	1,9	0,7	2,9	0,9	-1,0	9,9	1,3	40,3	45,5	65,5
Otras mercancías	4,3	1,5	1,4	0,4	2,8	9,3	21,5	606,3	1589,5	296,2
Total	290,1	100,0	322,1	100,0	-32,0	1,8	1,0	77,6	90,6	90,1

⁽¹⁾ Provisional.

X = exportaciones.

M = importaciones.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretaría de Estado de Comercio, con datos de Aduanas.

En cuanto a las importaciones, las semimanufacturas y los bienes de equipo también repitieron como las partidas más relevantes, aumentando su peso sobre el total por la subida de en torno al 10 por 100 en la compra de productos químicos orgánicos y equipos de telecomunicaciones, respectivamente. Otro sector en el que se incrementaron

notablemente las importaciones fue el de las manufacturas de consumo, y más concretamente en calzado y confección, este último fue el subsector que, con cuatro décimas porcentuales, más contribuyó a la tasa de variación total. Por otra parte, la descendente evolución de los precios energéticos y de las materias primas ocasionó que estos fueran los sectores cuyas importaciones sufrieran un mayor retroceso.

A consecuencia del mayor incremento de las exportaciones que de las importaciones la tasa de cobertura total subió del 89,2 al 90,1 por 100, aunque fue la segunda más baja de los últimos siete años. No obstante, hubo diferencias entre los diferentes sectores, de forma que mientras que en los alimentos alcanzó un máximo histórico de 136,3 por 100 tras aumentar 5,3 puntos; en los productos energéticos cayó seis décimas hasta el 47,6 por 100, manteniéndose como el sector económico más dependiente del exterior con un déficit equivalente al 72,7 por 100 del total del comercio internacional español.

A lo largo de 2019, la concentración de las exportaciones españolas en la Unión Europea se situó en el 65,7 por 100 (cuadro I-28), misma ratio que en los dos años anteriores, pues la atonía de los mercados alemán y neerlandés se compensó con el dinamismo del portugués y el británico. Por su parte, con una expansión del 7,4 por 100,

Análisis geográfico

Asia se convirtió por primera vez desde el inicio de la serie histórica en el principal destino extracomunitario de los productos españoles, cuya adquisición creció por encima del 10 por 100 en Corea del Sur e Indonesia. No obstante, el área geográfica donde las ventas crecieron en mayor cuantía fue América del Norte, destacando Estados Unidos, a pesar del aumento de sus medidas proteccionistas contra la Unión Europea²³⁷. Del resto de destinos cabe destacar que de los doce países con actuación sectorial estratégica²³⁸, Sudáfrica protagonizó la evolución más positiva, mientras que en el lado opuesto México y Turquía fueron los únicos de este grupo que registraron retrocesos.

En lo referente al origen de las importaciones españolas, la dependencia comunitaria bajó por tercer año consecutivo, si bien la evolución con respecto a la zona euro y al resto de la Unión Europea fue antagónica. Así, mientras las compras al primer grupo se redujeron un 0,6 por 100 por la caída del valor nominal en la adquisición de productos franceses, italianos, portugueses y alemanes; en el segundo aumentaron un 8,2 por 100. Fuera del continente europeo Asia incrementó por séptimo año consecutivo su peso como segundo proveedor de bienes de España, siendo China el origen de

237. Para una información detallada de las medidas proteccionistas de Estados Unidos, véase el apartado 1.2 de este capítulo.

238. A partir de la Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 los Planes Integrales de Desarrollo de Mercados (PIDM) se reestructuraron en Países con Actuación Sectorial Estratégica (PASE), una lista abierta de destinos que puede ir evolucionando y que en 2019 la conformaban Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, México, Rusia, Sudáfrica y Turquía.

CUADRO I-28. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR EN 2019

(Miles de millones de euros y porcentaje)

Áreas y países	Exportaciones ⁽¹⁾			Importaciones ⁽¹⁾			Saldo
	Valor	% sobre el total	% variación	Valor	% sobre el total	% variación	
Europa	207,2	71,4	1,9	192,8	59,9	1,4	14,4
Unión Europea	190,7	65,7	2,0	173,3	53,8	1,1	17,4
Zona euro	149,3	51,5	1,7	137,5	42,7	-0,6	11,8
Francia	43,9	15,1	2,1	33,4	10,4	-3,1	10,5
Alemania	31,1	10,7	1,0	39,9	12,4	-0,4	-8,9
Portugal	21,9	7,6	3,9	11,4	3,5	-1,2	10,5
Italia	23,2	8,0	2,1	20,6	6,4	-2,5	2,6
Países Bajos	9,8	3,4	-1,9	13,9	4,3	7,5	-4,1
Resto UE	41,4	14,3	3,2	35,8	11,1	8,2	5,6
Reino Unido	19,7	6,8	3,6	11,8	3,7	3,1	7,9
Polonia	6,2	2,1	9,4	5,7	1,8	4,8	0,5
Resto Europa	16,5	5,7	0,8	19,5	6,0	4,8	-3,0
Rusia	2,1	0,7	1,3	3,4	1,1	14,0	-1,4
Turquía	4,5	1,5	-9,5	7,6	2,4	6,6	-3,1
América del Norte	16,0	5,5	9,2	17,1	5,3	15,0	-1,2
Estados Unidos	13,7	4,7	7,4	15,5	4,8	18,1	-1,8
Canadá	2,0	0,7	13,6	1,6	0,5	-10,2	0,5
Iberoamérica	15,1	5,2	-1,1	15,8	4,9	-12,7	-0,7
México	4,3	1,5	-5,8	4,6	1,4	-3,4	-0,3
Brasil	2,6	0,9	7,2	3,8	1,2	-21,0	-1,2
Argentina	0,8	0,3	-28,8	1,6	0,5	-10,8	-0,7
Chile	1,6	0,6	4,7	1,3	0,4	-26,7	0,3
Asia	19,3	6,7	7,4	58,4	18,1	5,5	-39,1
China	6,8	2,3	8,4	29,2	9,1	8,3	-22,4
Japón	2,7	0,9	7,8	4,4	1,4	5,4	-1,6
India	1,3	0,5	1,1	4,2	1,3	5,6	-2,9
Corea del Sur	2,3	0,8	12,2	3,1	1,0	-0,3	-0,9
Oriente Medio	7,5	2,6	-8,5	8,7	2,7	-18,7	-1,2
Arabia Saudí	1,8	0,6	-21,4	4,3	1,3	-8,5	-2,4
Emiratos Árabes Unidos	1,9	0,6	19,3	0,5	0,2	35,3	1,4
África	18,7	6,4	0,5	27,2	8,4	-1,9	-8,5
Marruecos	8,5	2,9	3,6	6,9	2,2	4,5	1,6
Argelia	2,9	1,0	-13,9	3,9	1,2	-18,2	-1,0
Egipto	1,5	0,5	-7,1	0,9	0,3	-6,4	0,6
Sudáfrica	1,4	0,5	26,0	1,1	0,3	-9,7	0,3
Oceania	1,9	0,6	-2,7	0,8	0,2	-24,5	1,1
Australia	1,6	0,5	-2,8	0,5	0,2	-26,4	1,1
Otros	4,2	1,4	-10,6	0,1	0,0	-24,1	4,0
Total mundial	290,1	100,0	1,8	322,1	100,0	1,0	-32,0

⁽¹⁾ Provisional.

Fuente: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, Secretario de Estado de Comercio con datos de Aduanas.

más de la mitad; aunque al igual que ocurría en las exportaciones, el territorio con mayor tasa de variación interanual fue América del Norte, lo que confirma el fuerte dinamismo de los flujos comerciales con Estados Unidos. En cuanto al resto de países, destaca la abrupta caída del valor nominal de las compras a socios comerciales suministradores de hidrocarburos y materias primas debido a la ya mencionada moderación de precios.

Tras dos años de subidas, el saldo negativo con el resto del mundo se redujo en 2019 un 5,5 por 100, apoyado tanto en el incremento del superávit con la Unión Europea (alcanzándose récords de saldos positivos con Francia, Italia y Portugal), como en el intenso descenso del déficit con Iberoamérica y Oriente Medio. En sentido opuesto, el déficit con América del Norte se cuadruplicó por el fuerte aumento en Estados Unidos, aunque China continuó siendo el país que mantiene un mayor desequilibrio comercial con España, generando un déficit equivalente al 69,9 por 100 del total.

El saldo comercial mejora frente a la Unión Europea y empeora frente a Estados Unidos y China

Turismo y otros servicios

Tras el descenso del año anterior, el superávit de la balanza de servicios volvió en 2019 a la senda del crecimiento con un avance del 2,2 por 100 que lo situó en 63.296 millones de euros. Sin embargo, la evolución de los servicios turísticos y no turísticos fue desigual.

En relación a los primeros, el aumento del 9,8 por 100 de los gastos de los españoles en el extranjero provocó que el saldo cayera un 0,1 por 100. No obstante, cabe remarcar que los 83,7 millones de turistas que visitaron España supusieron un nuevo record histórico que aumentó los ingresos en un 3,2 por 100. A este respecto, destacó la creciente relevancia de los viajeros estadounidenses, en base tanto a un incremento del 12,6 por 100 que refuerza al país norteamericano como quinto origen del turismo extranjero, como a un gasto per cápita de 1.743 euros (641 euros más que la media)²³⁹.

Por el contrario, dando muestra del potencial apuntado en el Informe 1/2019 del CES²⁴⁰, el superávit de los servicios no turísticos creció un 8,9 por 100 impulsado por los respectivos incrementos del 23 y 10,5 por 100 del transporte y de las telecomunicaciones, informática e información; lo que consolida a ambas partidas como las más superavitarias (cuadro I-29). En el lado opuesto, el uso de la propiedad intelectual fue nuevamente la partida más deficitaria, si bien su saldo negativo se redujo un 11,6 por 100.

239. Para una información más detallada del turismo extranjero véase el apartado 3.3.5 de este capítulo.

240. Para más información al respecto, véase el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

CUADRO I-29. DESGLOSE DEL SALDO DE LA BALANZA DE OTROS SERVICIOS, 2016-2019

(Miles de millones de euros)

Servicios no turísticos	2016			2017			2018			2019		
	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo	Ingresos	Pagos	Saldo
Transformación de bienes, mantenimiento y reparación	3,72	0,94	2,78	4,02	0,97	3,05	4,77	0,98	3,78	4,91	1,19	3,72
Transporte	12,98	8,87	4,11	14,56	9,99	4,57	14,87	10,32	4,55	16,41	10,82	5,60
Construcción	1,44	0,11	1,32	1,22	0,10	1,12	1,24	0,10	1,14	1,14	0,11	1,03
Seguros y pensiones	1,21	1,83	-0,62	1,45	2,09	-0,64	1,20	1,93	-0,73	1,31	2,25	-0,94
Financieros	3,02	3,40	-0,38	3,34	3,20	0,14	3,25	2,90	0,35	3,54	2,58	0,96
Cargos por el uso de propiedad intelectual	1,74	4,51	-2,77	2,09	4,48	-2,39	2,15	5,63	-3,48	3,05	6,13	-3,08
Telecomunicaciones, informática e información	10,60	5,98	4,61	11,14	6,06	5,08	12,20	6,63	5,57	13,41	7,26	6,15
Innovación y desarrollo	1,35	0,64	0,71	1,45	0,77	0,67	1,50	0,93	0,57	1,40	0,94	0,46
Consultoría profesional y de gestión	5,39	4,54	0,85	6,12	4,77	1,35	7,24	5,43	1,81	7,86	6,19	1,67
Técnicos, relacionados con el comercio y otros servicios empresariales	14,62	9,79	4,84	13,86	10,15	3,71	12,88	10,83	2,05	14,30	12,66	1,64
Personales, culturales y recreativos, y bienes y servicios de las AAPP	1,51	1,62	-0,11	1,54	1,56	-0,02	1,60	1,60	0,00	1,89	2,07	-0,19
Total	57,57	42,22	15,34	60,79	44,15	16,64	62,89	47,27	15,62	69,20	52,19	17,01

Fuente: Balanza de Pagos, Banco de España.

España mantuvo su undécima posición como exportador de servicios comerciales con el 2,6 por 100 de las ventas mundiales, mientras que en lo referente a las importaciones bajó al decimoctavo puesto, siendo el destino del 1,5 por 100 de las compras²⁴¹.

Rentas primarias y secundarias, y cuenta de capital

Las rentas primarias y secundarias²⁴² mostraron en su conjunto un saldo negativo de 10.256 millones de euros, un 9,8 por 100 mayor al de 2018 (cuadro I-30), debido tanto a la caída del 6,8 por 100 en el superávit de la renta primaria, como al ascenso del 6,1 por 100 en el déficit de la renta secundaria. Por su parte, la cuenta de capital experimentó una caída de su saldo positivo del 29,4 por 100.

241. OMC, Comunicado 855, de 8 de abril de 2020.

242. La balanza por cuenta corriente se compone de la balanza comercial de bienes y servicios más la balanza de rentas, esta última integrada a su vez por rentas primarias (rentas del trabajo e inversión, impuestos y subvenciones ligadas a la producción) y rentas secundarias (transferencias corrientes personales, impuestos de la renta y patrimonio, y prestaciones sociales).

CUADRO I-30. RENTA PRIMARIA Y SECUNDARIA, Y CUENTA DE CAPITAL, 2014-2019

(Millones de euros)

Conceptos	2014	2015	2016	2017 ⁽¹⁾	2018 ⁽¹⁾	2019 ⁽¹⁾
Renta primaria						
Ingresos	52.260	54.945	57.665	58.697	59.078	60.094
De la inversión	44.425	47.936	49.331	50.271	50.528	51.560
Del trabajo	2.357	2.411	2.378	2.657	2.841	2.856
Otra renta primaria	5.478	4.599	5.955	5.769	5.709	5.677
Pagos	56.047	55.188	54.914	58.964	56.376	57.575
De la inversión	54.183	52.348	52.036	56.031	53.346	54.489
Del trabajo	304	332	276	320	375	411
Otra renta primaria	1.559	2.509	2.603	2.613	2.655	2.674
Saldo	-3.787	-243	2.751	-267	2.702	2.518
Renta secundaria						
Ingresos	13.244	13.704	14.054	15.523	16.011	15.959
AAPP	3.110	2.390	3.270	3.808	4.466	3.882
Resto de sectores	10.134	11.313	10.784	11.715	11.544	12.078
Pagos	23.915	24.396	25.849	25.754	28.051	28.733
AAPP	11.487	10.829	11.859	9.830	12.117	12.071
Resto de sectores	12.429	13.567	13.990	15.924	15.934	16.663
Saldo	-10.671	-10.693	-11.796	-10.231	-12.040	-12.774
Cuenta de capital						
Ingresos	5.631	7.827	3.149	3.631	7.027	5.381
Procedentes de la UE	4.939	7.004	2.346	2.507	5.142	3.671
Pagos	1.088	852	720	789	1.259	1.308
Saldo	4.543	6.975	2.428	2.843	5.768	4.072

⁽¹⁾ Provisional.

Fuente: Balanza de Pagos, Banco de España.

3.6. FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

La economía española generó en 2019, según las Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales del INE, una capacidad de financiación frente al resto del mundo de 29.227 millones de euros, un 2,3 por 100 del PIB de dicho año. El registro supone una disminución de una décima de punto porcentual respecto a la capacidad de financiación registrada el año anterior. Por su parte, en términos de peso sobre el PIB, tanto el ahorro como la inversión aumentaron, seis y cuatro décimas respectivamente, con respecto al año anterior.

3.6.1. Posición financiera interna

La capacidad de financiación de la economía española en 2019 respondió nuevamente al avance del ahorro nacional bruto, que alcanzaría un 22,9 por 100 del PIB,

CUADRO I-31. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 2017-2019
(Porcentaje sobre el PIB)

Conceptos	2017	2018	2019
Ahorro nacional bruto	22,1	22,3	22,9
Formación bruta de capital	19,4	20,4	20,8
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación*	2,9	2,4	2,3

Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

fundamentalmente por el crecimiento del ahorro de los hogares, instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares (ISFLSH) e instituciones financieras. Este ascenso del ahorro permitió financiar el avance de la formación bruta de capital.

En el conjunto del año, ante la desaceleración de la economía española y el deterioro de las expectativas, los hogares registraron una tasa de ahorro del 7,4 por 100 de

La tasa de ahorro de los hogares en su nivel más alto desde 2013

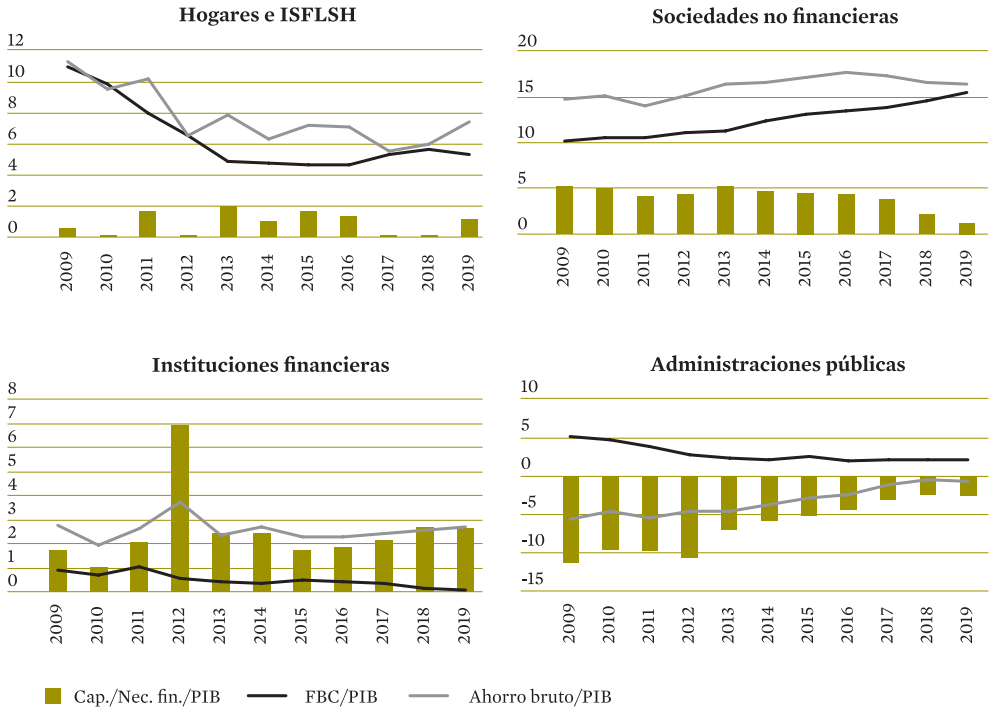
su renta bruta disponible, llegando a su valor más alto desde el año 2013, y subiendo 1,5 puntos porcentuales con respecto a 2018. Por otro lado, la formación bruta de capital de los hogares disminuyó ligeramente situándose en el 5,3 por 100 de su renta bruta disponible (5,6 por 100 en

2018). Así, los hogares registraron en 2019 una capacidad de financiación de 14.023 millones de euros, suponiendo el 1,1 por 100 del PIB, y por tanto mostrando un cambio considerable con respecto a los dos últimos años.

Las empresas no financieras generaron en 2019 una capacidad de financiación de 15.687 millones de euros, el 1,3 por 100 del PIB, suponiendo casi un punto porcentual menos que el año anterior. Esta reducción de la capacidad de financiación obedeció a un incremento sostenido de la formación bruta de capital del sector, que alcanzó el 15,5 por 100 del PIB como respuesta a las oportunidades de acceso a una financiación ajena cada vez más barata, unido a un ligero descenso del ahorro, una décima porcentual inferior con respecto a 2018. Las instituciones financieras, por su parte, generaron una capacidad de financiación similar al año precedente manteniéndose en el 2,3 por 100 del PIB, siendo el ahorro y la inversión prácticamente iguales.

Finalmente, las Administraciones públicas presentaron una necesidad de financiación en el conjunto del año de 33.223 millones de euros, un 2,7 por 100 del PIB, dos décimas de punto más que en 2018. Este ligero aumento de la necesidad de financiación respondió al retroceso de la tasa de ahorro mientras que la inversión pública se redujo una décima porcentual con respecto a 2018. De este modo, la tasa de ahorro, que continúa en términos negativos desde 2009, representó en 2019 el -0,8 por 100 del PIB. Por su parte, la inversión pública se situó en el 2 por 100 del PIB.

GRÁFICO I-24. CAPACIDAD O NECESIDAD DE FINANCIACIÓN DE LOS SECTORES INSTITUCIONALES, 2009-2019
(En porcentaje)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales de las finanzas de los sectores institucionales.

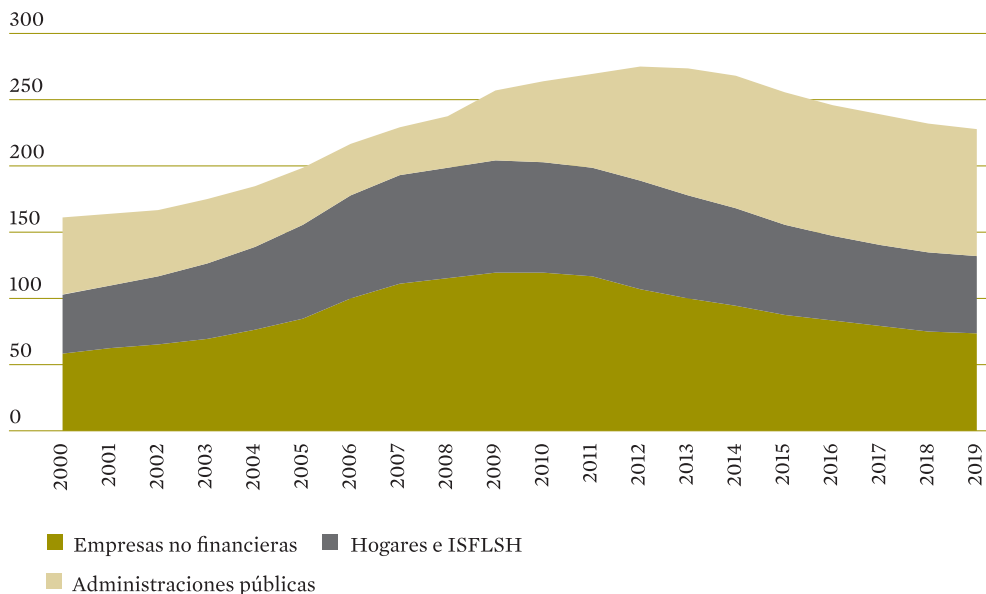
Durante el año 2019, la economía española continuó desendeudándose, de manera que la deuda total acumulada alcanzó el 227,3 por 100 del PIB, 4,3 puntos porcentuales menos que en 2018, manteniendo la senda de desapalancamiento de los últimos cinco años (gráfico I-25). Este resultado se vio favorecido por el crecimiento del PIB en 2019, los bajos tipos de interés y por el esfuerzo de desendeudamiento de todos los sectores, con mayor intensidad en el sector público.

La mayor parte de la deuda española, el 58,0 por 100, es privada, con un peso sobre el PIB del 131,8 por 100. Empresas y familias han continuado con el proceso de desapalancamiento iniciado en 2010, cuando su endeudamiento conjunto alcanzó el 203,0 del PIB. La deuda correspondiente a las empresas no financieras asciende al 74,0 por 100 del PIB, frente al 57,8 por 100 que representa la de hogares e ISFLSH. Así, persiste el importante ritmo de desendeudamiento de las empresas no financieras, apoyado, principalmente, en un mayor uso de la financiación interna, las menores inversiones

Continúa el desendeudamiento de la economía española

GRÁFICO I-25. ENDEUDAMIENTO DE LOS SECTORES NO FINANCIEROS, 2000-2019

(En porcentaje del PIB)

Fuente: Banco de España, *Cuentas financieras de la economía española*, e INE, *Contabilidad Nacional Trimestral*.

tanto en capital fijo como en existencias y circulante, así como en la posibilidad de refinanciación de sus deudas, ya sea a través de la renegociación de los créditos o de emisiones de deuda propia, ante la persistencia de un entorno de tipos de interés bajos²⁴³. La deuda de los hogares, por su parte, continuó cayendo reforzada por el aumento de su tasa de ahorro y su capacidad de financiación acumulada durante 2019.

Finalmente, la deuda de las Administraciones públicas según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE) continuó su proceso de reducción, situándose en el 95,5 por 100 del PIB, 2,1 puntos porcentuales menos que en 2018. A pesar de dicha mejora, que lleva los niveles de deuda a su nivel más bajo desde 2012, el endeudamiento público continúa en niveles muy elevados. Esta situación dificulta la inversión pública y limita el margen de actuación del sector público en los próximos ejercicios.

En este sentido, el elevado nivel global de endeudamiento, tanto público como privado, constituye uno de los principales desequilibrios macroeconómicos que limitan la capacidad de la economía española para afianzar su senda de crecimiento en el medio plazo.

De todos modos, tanto dicha posibilidad como el actual escenario de gradual desendeudamiento de la economía española se verán afectados por la irrupción de la

243. Menéndez Pujadas, Á., Banco de España. *Encuesta sobre préstamos bancarios en España*, enero 2020, págs. 5-8.

epidemia de COVID-19 a comienzos de 2020. Cabe esperar que las medidas aprobadas por el Gobierno para amortiguar los efectos de dicha crisis sanitaria tengan un impacto potencialmente elevado sobre el endeudamiento de las Administraciones públicas en 2020²⁴⁴. Por su parte, esta nueva situación tendrá previsiblemente un efecto adverso sobre la renta disponible de los hogares, incrementando la proporción de renta destinadas al ahorro por motivos precautorios debido a una mayor incertidumbre y generando mayores necesidades de financiación por parte de las empresas.

La rentabilidad de los mercados de deuda, que habían mostrado descensos significativos durante buena parte de 2019, presentó en el tramo final del año ligeros repuntes, tras disminuir algunas de las incertidumbres y la ralentización de nuevas medidas expansivas por parte de las autoridades monetarias²⁴⁵. Asimismo, la prima de riesgo de crédito soberano presentó descensos notables finalizando el ejercicio en 66 puntos básicos, frente a 118 en diciembre de 2018.

Los mercados de renta fija

Los tipos de interés de la deuda a corto plazo se mantuvieron relativamente estables durante 2019, continuando en zona de mínimos históricos. De este modo, el rendimiento de la deuda pública acumula su cuarto año consecutivo en valores negativos para todo el tramo corto de la curva (cuadro I-32), como consecuencia, principalmente, del mantenimiento de la política monetaria expansiva del BCE.

Por otro lado, los rendimientos de la renta fija pública de largo plazo (bonos y obligaciones) mostraron valores negativos en el plazo de 3 y 5 años, mientras que los de 10 años cerraron el ejercicio en niveles de mínimos históricos, cayendo cerca de un 42 por 100 con respecto al año anterior.

En el caso de la deuda corporativa a corto plazo, el comportamiento fue diferente, observándose valores superiores a los de 2018 y concentrándose las mayores alzas en los plazos de 6 y 12 meses. Por su parte, la rentabilidad de la renta fija privada se incrementó ligeramente en el último trimestre de 2019 compensando los movimientos negativos que arrastraba durante gran parte del año, debido principalmente a los efectos anticipados del inicio de un nuevo programa de compras de deuda corporativa del BCE desde el 1 de noviembre y junto al descenso de algunas de las incertidumbres de meses anteriores.

A lo largo de 2019, los mercados financieros internacionales de renta variable han mostrado revalorizaciones notables, ligadas principalmente al cierre de una primera fase del acuerdo comercial entre Estados Unidos y China, el aumento de posibilidades de un *brexit* con acuerdo y la mejora de la situación económica en Alemania²⁴⁶.

Revalorización de las cotizaciones del Ibex35

244. Banco de España (2020), *Boletín Económico 2/2020: escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el COVID-19*, pág. 19.

245. Comisión Nacional del Mercado de Valores (2019), *Boletín trimestral IV/2019*, pág. 36.

246. Comisión Nacional del Mercado de Valores (2019), *Boletín trimestral IV/2019*, págs. 15-18.

CUADRO I-32. RENTABILIDAD DE LA DEUDA PÚBLICA Y PRIVADA, 2016-2019

(En porcentaje)

	Dic.-16	Dic.-17	Dic.-18	Mar.-19	Jun.-19	Sep.-19	Dic.-19
Deuda pública							
Letras del Tesoro							
3 meses	-0,47	-0,62	-0,58	-0,40	-0,47	-0,54	-0,58
6 meses	-0,34	-0,45	-0,41	-0,36	-0,38	-0,53	-0,47
12 meses	-0,25	-0,42	-0,33	-0,32	-0,38	-0,49	-0,48
Bonos y obligaciones							
3 años	0,04	-0,09	-0,04	-0,14	-0,31	-0,44	-0,29
5 años	0,35	0,31	0,43	0,24	-0,10	-0,27	-0,06
10 años	1,44	1,46	1,43	1,14	0,50	0,20	0,45
Deuda privada							
Pagarés de empresa							
3 meses	0,18	0,39	0,24	0,25	0,21	0,16	0,20
6 meses	0,20	0,26	0,19	0,41	0,58	0,17	0,52
12 meses	0,15	0,19	0,07	0,65	1,06	0,43	0,71
Renta fija privada							
3 años	0,69	0,44	0,67	0,44	0,19	-0,10	0,20
5 años	1,43	0,41	0,55	0,56	0,34	0,10	0,23
10 años	2,14	1,16	1,52	1,32	1,05	0,63	0,79

Fuente: Comisión Nacional del Mercado de Valores, *Boletín diciembre 2019*.

En el caso de España, el Ibex-35 registró en el conjunto del año un incremento del 11,8 por 100, suponiendo el mayor avance anual desde 2013. Así, el selectivo español cerró el ejercicio con un índice cercano a los 9.550 puntos. Sin embargo, pese a su comportamiento positivo acumulado, este no logró revertir el retroceso del año precedente, del 15,0 por 100, finalizando el año en niveles alcanzados en la segunda mitad de 2018.

En Europa, el balance anual muestra revalorizaciones de los índices de referencia superiores al 20 por 100, a excepción del español y del británico FTSE 100, cuyo aumento fue del 12 por 100. Salvo estos dos casos, los aumentos de los principales índices europeos oscilaron entre el 24,8 (Eurostoxx 50) y el 28,3 por 100 (el italiano Mib 30).

3.6.2. Posición financiera externa

En términos de balanza de pagos, la economía española fue capaz de generar por octavo año consecutivo capacidad de financiación con respecto al resto del mundo. En concreto, la cuenta financiera presentó en 2019 un superávit de 33.834 millones de euros, lo que supone un aumento del 8,1 por 100 con respecto a 2018 (cuadro I-33). Si se excluye al Banco de España, la diferencia entre las salidas y entradas netas de capital ascendió a 19.020 millones de euros, lo que equivale al 1,5 por 100 del PIB.

CUADRO I-33. BALANZA FINANCIERA, 2018-2019

(Millones de euros)

Conceptos	2018			2019		
	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)	Variación neta activos (VNA)	Variación neta pasivos (VNP)	Saldo (VNA-VNP)
Cuenta financiera ⁽¹⁾	-	-	31.286	-	-	33.834
Excluido Banco de España	-	-	45.535	-	-	19.020
Inversiones directas	25.432	40.620	-15.187	26.823	16.345	10.478
Inversiones de cartera	47.737	34.745	12.991	36.798	87.203	-50.405
Otras inversiones ⁽²⁾	42.978	-3.170	46.148	64.566	-2.555	67.121
Derivados financieros	-	-	1.583	-	-	-8.174
Banco de España	-	-	-14.249	-	-	14.814
Reservas	-	-	2.182	-	-	675
Posición neta BE frente al Eurosistema	-	-	-9.487	-	-	20.533
Otros	-	-	-6.945	-	-	-6.394
Errores y omisiones ⁽³⁾	-	-	2.234	-	-	4.863

⁽¹⁾ En el total de la cuenta financiera, así como en los saldos de todas sus partidas, un signo positivo (negativo) supone un aumento (disminución) de los activos netos frente al exterior, es decir, una salida (entrada) de financiación.

⁽²⁾ Incluye, principalmente, préstamos, repos y depósitos.

⁽³⁾ Un signo positivo indica que se están infravalorando ingresos y/o sobrevalorando pagos, lo que equivale a decir, en la cuenta financiera, que se infravaloran los pasivos y/o sobrevaloran los activos. Un signo negativo indica lo contrario.

Fuente: Banco de España.

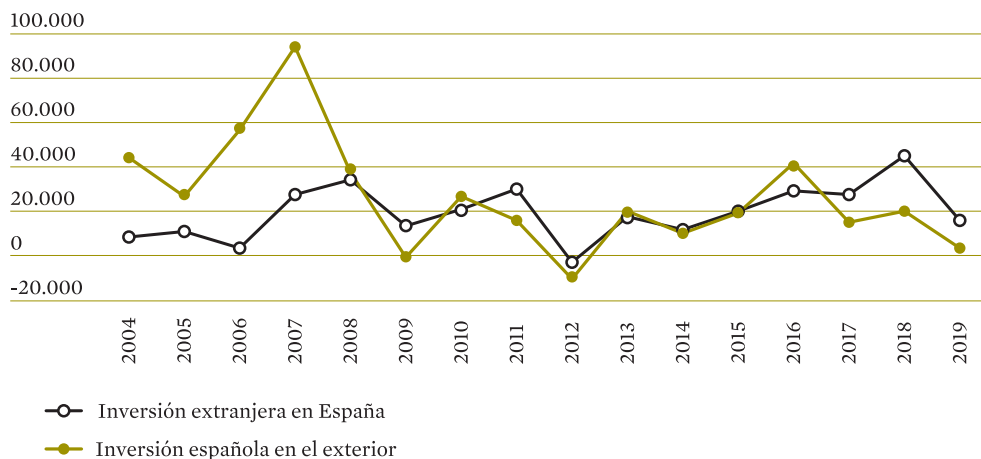
El superávit de la balanza financiera ayudó a que el saldo deudor de la Posición de Inversión Internacional Neta (PIIN) de España prosiguiera la senda decreciente de 2018, contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad de la economía española frente a posibles perturbaciones adversas. Así, a lo largo de 2019 dicho saldo negativo cayó en 42.779 millones de euros y se situó en 921.708 millones, lo que equivale al 74,0 por 100 del PIB (13,1 puntos porcentuales menos que en el segundo trimestre de 2017). A este respecto, el sector institucional que más propició la continuidad de esta tendencia bajista fue el de las instituciones financieras monetarias mediante una reducción de 52.000 millones en su posición deudora, mientras que en sentido opuesto las Administraciones públicas la aumentaron en 63.000 millones.

En base al Registro de Inversiones Exteriores²⁴⁷, en 2019 la inversión extranjera directa neta en España bajó un 64,0 por 100 hasta situarse en los 16.355 millones de euros (gráfico I-26), para lo cual resultó clave la caída del 60,3 por 100 de la inversión productiva por ser su montante el más cuantioso. Por su parte, las inversiones netas en entidades de

Fuerte descenso de la inversión extranjera directa en España...

247. El Registro de Inversiones Exteriores de la Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones utiliza una metodología distinta a la del Banco de España.

GRÁFICO I-26. INVERSIONES DIRECTAS NETAS EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR, 2004-2019
(Millones de euros)



Fuente: *Flujos de inversiones exteriores directas 2019*. Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

tenencia de valores extranjeros²⁴⁸ (ETVE) sufrieron un desplome del 102,7 por 100, lo que implica que las desinversiones superaron a las inversiones brutas.

En lo referente al tipo de operación, las inversiones que tienen por objeto crear nuevas instalaciones y ampliar la capacidad productiva ya existente, conocidas respectivamente como *Greenfield* y *Brownfield* y muy valoradas por su alto impacto en la producción y el empleo, decrecieron en términos brutos un 25,6 por 100; mientras que las inversiones destinadas a ampliaciones de carácter no productivo, y por tanto no tan relevantes como las anteriores, lo hicieron en un 24,2 por 100.

En función del origen geográfico último²⁴⁹, la inversión productiva bruta estuvo liderada por Reino Unido y Francia tras experimentar incrementos del 36,8 y 69,0 por 100 respectivamente (cuadro I-34); destacando a su vez que las inversiones procedentes de Brasil, en décima posición, se multiplicasen por 14 a causa de intensos flujos de capital destinados a la industria cementera. Y en cuanto a la distribución de las inversiones por sectores a dos dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), un aumento del 95,5 por 100 en los servicios

248. Las ETVE son sociedades establecidas en España cuyo principal objeto es la tenencia de participaciones de sociedades situadas en el exterior. Las ETVE son sociedades instrumentales cuya existencia obedece a estrategias de optimización fiscal dentro de un mismo grupo empresarial, y en muchos casos sus inversiones carecen de efectos económicos directos.

249. El origen último es mucho más significativo que el país de origen inmediato, dado que muestra el origen real de las inversiones obviando los países de tránsito.

CUADRO I-34. PRINCIPALES ORÍGENES, DESTINOS Y SECTORES ECONÓMICOS DE LAS INVERSIONES EXTRANJERAS EN ESPAÑA Y DE LAS ESPAÑOLAS EN EL EXTERIOR EN 2019, EXCLUIDAS LAS ETVE (Porcentaje sobre el total)

	Inversiones extranjeras en España	%	Inversiones españolas en el exterior	%
Principales países de origen último/destino	Reino Unido	21,9	Estados Unidos	26,4
	Francia	16,8	Francia	20,7
	Estados Unidos	16,6	Brasil	10,3
	Italia	4,3	Reino Unido	6,7
	Alemania	4,3	Argentina	3,7
	España ⁽¹⁾	4,2	México	3,2
Principales sectores económicos de destino	Servicios financieros	6,2	Telecomunicaciones	17,5
	Actividades inmobiliarias	4,3	Servicios financieros	9,8
	Industria del papel	3,4	Suministro de energía eléctrica y gas	6,5
	Publicidad y estudios de mercado	2,7	Actividades de apoyo a la industria extractiva	5,6
	Actividades auxiliares a los servicios financieros	2,4	Construcción de edificios	5,2
	Industria química	2,3	Servicios de información	4,5

⁽¹⁾ Tal circunstancia se debió a operaciones «de ida y vuelta», práctica por la cual la inversión sale de España hacia otros países de tránsito para acabar volviendo a España.

Fuente: *Flujos de inversiones exteriores directas 2019*. Dirección General de Comercio Internacional e Inversiones.

financieros aupó al sector a la primera posición seguido de las actividades inmobiliarias y de la industria del papel, sector este último cuyas cifras se multiplicaron por 34.

Por su parte, la inversión española directa neta en el exterior bajó un 82,6 por 100 hasta situarse en los 3.554 millones de euros, siendo la caída muy similar en la inversión productiva y en la no productiva (–82,8 y –81,6 por 100 respectivamente), por lo que la cuota de esta última sobre el total se mantuvo en el 15,1 por 100.

... y de la inversión española directa en el exterior

En cuanto al destino geográfico²⁵⁰ de la inversión bruta productiva española destaca Estados Unidos a pesar del descenso interanual del 56,7 por 100; siendo igualmente reseñable que las inversiones en Malasia, en duodécima posición, se multiplicasen por 900. Finalmente, en relación a la distribución sectorial de dicha inversión, nuevamente a dos dígitos de la CNAE, tres sectores concentraron más de un tercio del total: las telecomunicaciones, los servicios financieros (exceptuados seguros y fondos de pensiones), y el suministro de energía eléctrica y gas.

250. En ausencia de datos acerca del destino final, la distribución geográfica de la inversión española se refiere exclusivamente al país de destino inmediato de los flujos de inversión, aunque en ocasiones dichos flujos vayan dirigidos a sociedades *holding* que tienen empresas participadas en otros países.

3.7. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LA RENTA

Por segundo año consecutivo, en 2019 la remuneración de asalariados²⁵¹ creció a una tasa superior a la del agregado excedente bruto/rentas mixtas brutas (EBE/RMB)²⁵² (4,8 frente al 2,7 por 100). No obstante, este mayor avance relativo de la masa salarial durante los dos últimos años está aún lejos de compensar el mayor crecimiento relativo registrado por el excedente desde 2008, fundamentalmente porque en los años más duros de la crisis (2010-2013) el desplome de la masa salarial fue mucho más severo. Así, respecto a las cotas máximas históricas alcanzadas por ambas macromagnitudes en 2008, la masa salarial de 2019 fue tan solo un 4,8 por 100 mayor, mientras que el excedente la superó en un 14,3 por 100 (gráfico I-27).

El aumento de la remuneración de asalariados en 2019 respondió al crecimiento, tanto del empleo asalariado (2,7 por 100 en equivalencia a tiempo completo) como de la remuneración media por asalariado nominal (2,1 por 100), si bien el incremento real de esta última, descontando el aumento de precios de la economía mediante el deflactor del PIB, se limitó al 0,5 por 100.

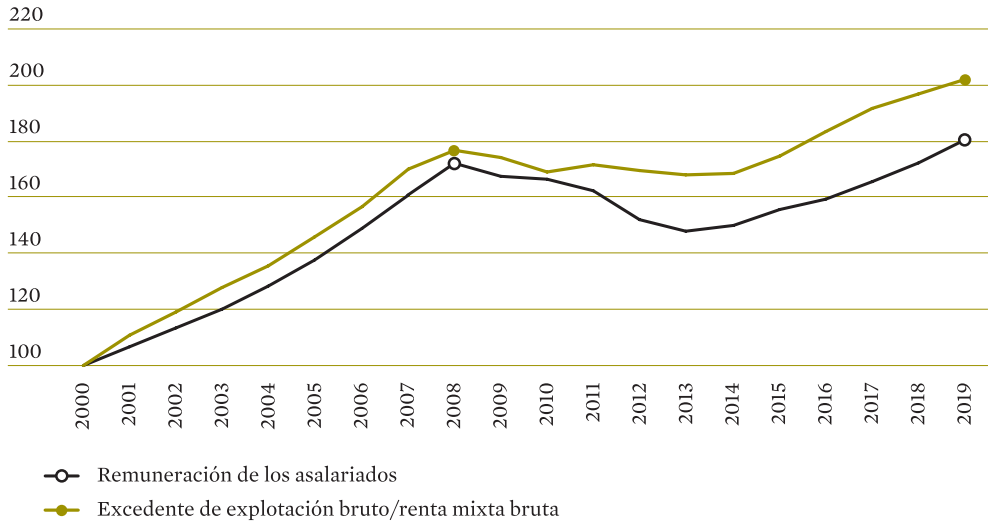
En todas las ramas de actividad, excepto en las primarias, se registró un aumento del empleo asalariado en 2019, pero destacan las ramas de actividades inmobiliarias (8,2 por 100), construcción (5,3 por 100), actividades profesionales, científicas y técnicas (4,7 por 100), información y comunicaciones (4,4 por 100) y, en menor medida, pero también por encima de la media, comercio, transporte y hostelería (3,2 por 100). De entre estas ramas más dinámicas en creación de empleo solo actividades inmobiliarias registra un incremento de la remuneración superior a la media (3,4 por 100), comercio, transporte y hostelería se sitúa en la media de la economía (2,1 por 100) mientras que actividades profesionales, científicas y técnicas e información y comunicaciones anotan magros aumentos (1,4 y 1,1 por 100, respectivamente).

Por su parte, en las ramas donde se produjo un menor crecimiento de los asalariados en 2019, la remuneración aumentó por encima de la media en administración pública, sanidad y educación y en actividades artísticas y recreativas, actividades profesionales, científicas y técnicas, mientras que se situó por debajo en industria y en actividades financieras y de seguros. Por su parte, en las actividades primarias se registraron caídas tanto del empleo asalariado como de la remuneración media, en abierto contraste con el resto de ramas.

251. La remuneración de asalariados comprende, además de los sueldos y salarios en efectivo y en especie, las cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y las prestaciones sociales directas que los mismos realizan (cotizaciones sociales imputadas).

252. El excedente bruto de explotación engloba todas las rentas no salariales generadas en el proceso productivo (dividendos, beneficios no distribuidos, intereses efectivos e imputados, alquileres y otras rentas inmobiliarias), así como el consumo de capital fijo. Las rentas mixtas se denominan así por ser imposible deslindar lo que corresponde a la aportación de trabajo, de capital o propiamente empresarial del preceptor, e incluye las rentas de los agricultores, de los empresarios y trabajadores autónomos, y de los profesionales liberales.

GRÁFICO I-27. EVOLUCIÓN DE LA REMUNERACIÓN DE ASALARIADOS Y EL EXCEDENTE BRUTO/RENTAS MIXTAS BRUTAS, 2000-2019
(Índice 2000 = 100)



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

No obstante, y a pesar del aumento nominal casi generalizado de la remuneración media, en términos reales, descontando el aumento del nivel de precios de la economía medido por el deflactor del PIB que fue del 1,6 por 100, solo aumentó la remuneración en cuatro de las ramas de servicios: actividades inmobiliarias, Administración pública, sanidad y educación, actividades artísticas y recreativas, y comercio, transporte y hostelería (cuadro I-35).

En todo caso, en 2019 la evolución más favorable de la masa salarial en términos agregados frente al excedente bruto/rentas mixtas brutas se tradujo en un aumento del peso de la remuneración de asalariados en el PIB a coste de los factores (del 50,6 al 51,1 por 100), en línea con la dinámica observada el año anterior (gráfico I-28).

Tomando como indicador el coste laboral unitario real (CLUR), o participación salarial ajustada, la participación de los salarios en el PIB aumentó en 2019 un 0,8 por 100, lo que parece romper con la tendencia estructural al descenso que se venía observando desde 2009 y hasta 2018 (gráfico I-29).

El CLUR expresa el porcentaje del producto por ocupado (productividad aparente) que se dedica a retribuir el trabajo (remuneración por asalariado real)²⁵³, y permite descontar el efecto que tiene sobre el indicador remuneración de asalariados/PIB el cambio en la tasa de asalarización, que en 2019 volvió a aumentar situándose en la cota del 85,6 por 100.

253. Las relaciones contables manejadas son las siguientes.

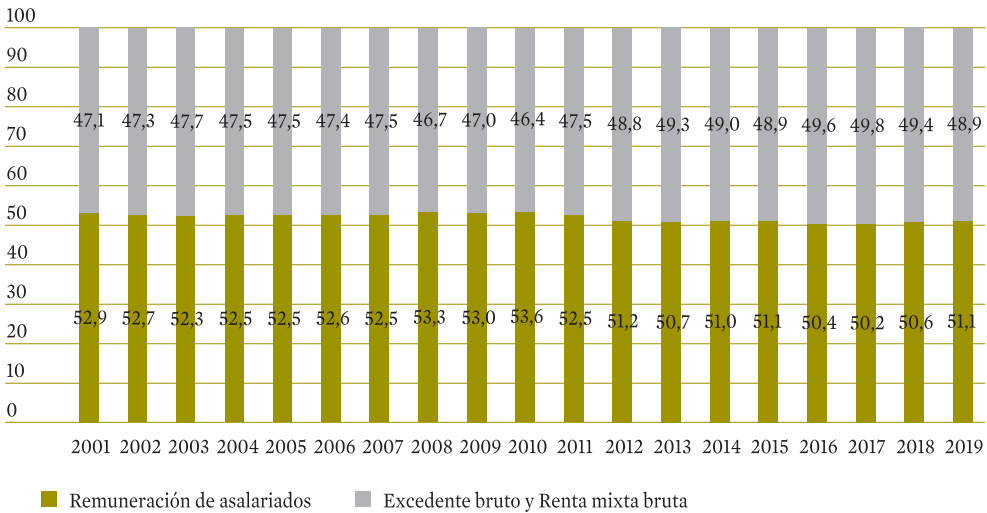
CUADRO I-35. EMPLEO ASALARIADO, MASA SALARIAL Y REMUNERACIÓN MEDIA, POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019
(En porcentaje)

Rama de actividad	Estructura 2019 (% sobre el total)			Coyuntura 2019 (Var. % 2019/2018)			
	Asalariados	Remunerac. asalariados	RPA (índice)	Asalariados	Remunerac. asalariados	RPA	RPA real*
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2,9	0,9	31,4	-2,0	-2,8	-0,8	-2,4
Industria	13,0	14,5	111,6	1,8	2,8	1,1	-0,5
Construcción	6,8	5,9	86,5	5,3	6,5	1,1	-0,5
Comercio, transporte y hostelería	26,7	24,3	90,8	3,2	5,4	2,1	0,6
Información y comunicaciones	2,9	4,2	142,4	4,4	5,6	1,1	-0,5
Actividades financieras y de seguros	2,0	3,5	178,8	1,2	1,8	0,6	-0,9
Actividades Inmobiliarias	0,9	0,9	103,3	8,2	11,8	3,4	1,8
Actividades profesionales, científicas y técnicas	12,7	11,2	88,3	4,7	6,1	1,4	-0,2
Administración pública, sanidad y educación	25,1	29,0	115,4	1,6	4,8	3,2	1,6
Actividades artísticas, recreativas y otros servicios	6,9	5,5	80,4	0,9	3,7	2,8	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	2,7	4,8	2,1	0,5

* El deflactor del PIB de 2019 fue 101,56.

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

GRÁFICO I-28. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PIB A COSTE DE LOS FACTORES, 2001-2019
(En porcentaje)



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

Observando la serie histórica del CLUR, se ve que la participación salarial ajustada se redujo sistemáticamente entre 2000 y 2006, que aumentó de 2007 a 2009 siguiendo un comportamiento procíclico al inicio de la crisis, y que desde 2010 volvió a la senda

GRÁFICO I-29. PARTICIPACIÓN SALARIAL AJUSTADA*, 2000-2019



* Coste Laboral Unitario Real calculado como cociente entre la remuneración por asalariado real y la productividad aparente, en porcentaje.

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

descendente que se venía registrando en la fase expansiva previa a la recesión, tendencia que se ha mantenido hasta 2018, año en que se produjo un punto de inflexión y lo que parecía el inicio de una senda ascendente.

Descomponiendo este indicador se observa que la tendencia a la caída a largo plazo de la participación salarial ajustada respondía al desacoplamiento entre la evolución de la productividad aparente y la de la remuneración por asalariado real. Así, se observa que en el periodo de crecimiento económico previo a la crisis la productividad registraba aumentos, aunque fueran modestos, todos los años, mientras que la remuneración por asalariado real se reducía sistemáticamente, un desacoplamiento que volvió a producirse a partir de 2010, en plena recesión y que ha continuado hasta 2018, año en que se rompe esta tendencia (gráfico I-30).

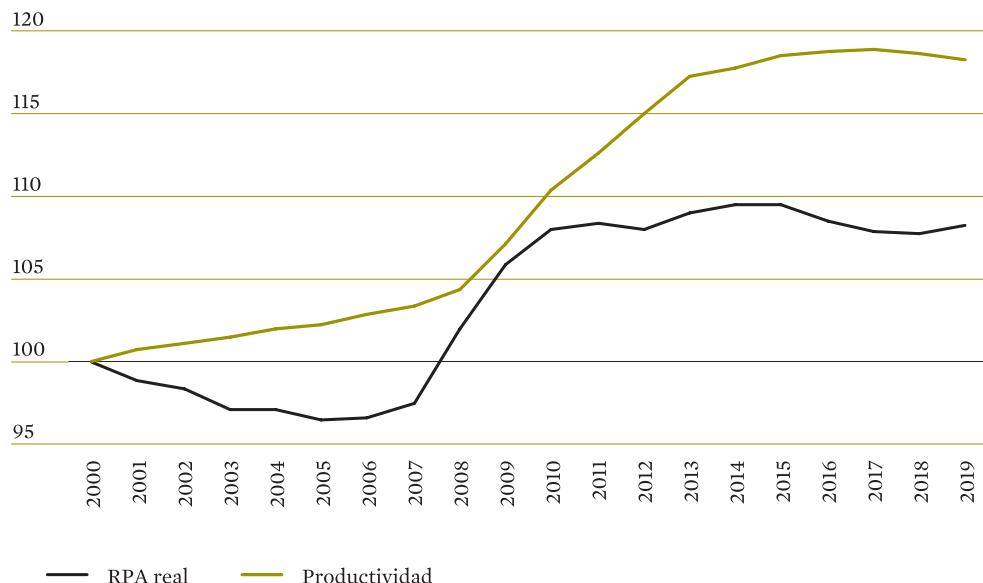
Así, en 2019 el producto por ocupado (productividad aparente) se redujo un 0,3 por 100, debido a que el PIB creció menos (2,0 por 100) que el empleo equivalente a tiempo completo (2,3 por 100), mientras que la remuneración por asalariado real aumentó un 0,5 por 100 porque el incremento real de la masa salarial fue superior (3,2 por 100) al del empleo asalariado equivalente a tiempo completo (2,7 por 100), lo que arroja, como se ha comentado, un repunte de la participación salarial ajustada del 0,8 por 100.

Entre los factores que explican esta redistribución de la renta primaria a favor de los salarios en 2019 cabe destacar los mayores incrementos salariales pactados en la negociación colectiva al amparo del AENC vigente²⁵⁴, el aumento de los salarios de

254. IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2018-2020. Firmado en el Consejo Económico y Social de España el 4 julio de 2018.

GRÁFICO I-30. PRODUCTIVIDAD Y SALARIO REAL, 2000-2019

(Índice 2000 = 100)



Nota: productividad = PIB a precios de mercado real (deflactor del PIB)/empleo equivalente a tiempo completo; salario real = remuneración de asalariados real (deflactor del PIB)/Empleo asalariado equivalente a tiempo completo.
 Fuente: INE, *Contabilidad Nacional de España* y *Contabilidad Nacional Trimestral de España*.

los empleados públicos²⁵⁵, el aumento del 22,3 por 100 del salario mínimo interprofesional²⁵⁶, y el aumento del 7 por 100 de las bases máximas de cotización a la Seguridad Social²⁵⁷. Todos estos factores institucionales de impulso de los salarios lograron más que compensar el efecto composición negativo, es decir, la creación de empleo sesgada hacia empleos con retribuciones inferiores a la media, siguiendo la tónica observada desde la recuperación económica, según las estimaciones del Banco de España²⁵⁸.

Lamentablemente, como se ha venido explicando a lo largo del capítulo, la economía española en marzo de 2020 sufrió una abrupta contracción como consecuencia de los efectos de la pandemia y de las medidas adoptadas para mitigarlos, lo que tendrá un impacto negativo muy abultado en la renta nacional de 2020, de más de dos dígitos según los escenarios más pesimistas²⁵⁹.

255. Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

256. Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019.

257. 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.

258. Banco de España (2020), *La economía española en 2019*. Documentos Ocasionales, núm. 2011.

259. Véase «Previsiones de la economía española para 2020» en el epígrafe 3.1 de este capítulo.

Este parón sin precedentes de la producción y del consumo está provocando en la mayor parte de los sectores productivos la destrucción de empleo en grandes cantidades²⁶⁰, el cierre de muchas empresas y negocios y la drástica disminución de la rentabilidad de las empresas que siguen operando. De manera que en 2020, tanto la remuneración de los asalariados como el excedente bruto de explotación y las rentas mixtas sufrirán un descenso muy acusado, sobre todo teniendo en cuenta que el parón afecta de manera especialmente pronunciada a las actividades de Comercio, transporte y hostelería, que representan el 22 por 100 del PIB español, el 27 por 100 del empleo asalariado y el 24 por 100 de la masa salarial.

Con todo, es deseable, y aquí el diálogo social resulta crucial, que la caída de la renta primaria que provoque la crisis se distribuya de manera equilibrada entre las rentas del trabajo y las rentas del capital, para evitar, como sucediera en la crisis anterior, un impacto desproporcionado sobre las primeras. Además, es importante adoptar medidas para evitar que la fuerte caída del PIB y de las rentas que lo componen suponga una destrucción de empresas y de empleo, no solo a corto plazo sino a medio y largo plazo. Por ello, las medidas que se están adoptando y las que se adopten en el futuro deberían modularse adecuadamente en el tiempo, y dirigirse fundamentalmente a apoyar la viabilidad de las empresas y el mantenimiento del empleo, aunque sin dejar de lado la protección social de los colectivos más vulnerables, siendo conscientes de importante volumen de financiación que va a ser necesario, como se analiza en otros apartados.

3.8. PRECIOS

La inflación, aproximada por la tasa de variación interanual del Índice de Precios de Consumo (IPC), continuó en 2019 la tendencia de desaceleración iniciada el año anterior. En los primeros meses del año la tasa de inflación se mantuvo en torno al punto porcentual, e incluso llegó al 1,5 por 100 en abril, pero desde entonces los precios registraron crecimientos cada vez menores, repuntando ligeramente en los últimos meses del año. La tasa interanual del IPC se situó en diciembre en el 0,8 por 100, mientras que la tasa de variación media anual fue del 0,7 por 100, un punto por debajo del valor medio alcanzado en 2018 (gráfico I-31).

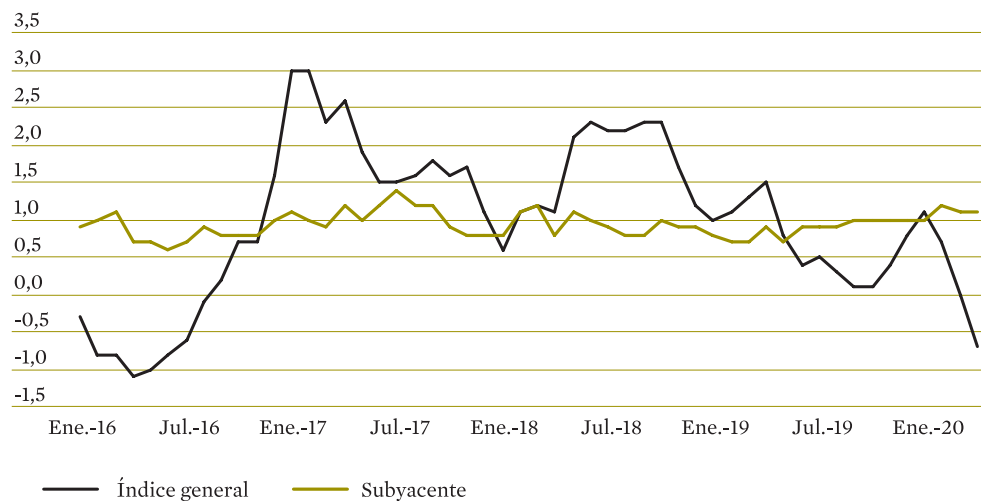
Moderado crecimiento de los precios de consumo

Esta evolución del índice general se vio influida por el comportamiento del precio del petróleo en algunos momentos del año. Si bien los precios energéticos cayeron de media un 1,1 por 100 tras haber aumentado el 6,1 por 100 el año anterior, el componente de energía apenas tuvo impacto en la evolución del IPC a principios de año,

260. El esquema de protección del empleo desplegado a través de ERTes no evita la caída real del empleo y las rentas salariales asociadas al mismo (incluyendo las cotizaciones empresariales) en el periodo de restricciones a la actividad empresarial. Este sistema permite mantener los puestos de trabajo (la relación laboral) y compensar parcialmente a los asalariados por la pérdida de las retribuciones en dicho periodo por medio de prestaciones por desempleo de sustitución a cargo del sector público, operaciones que en contabilidad nacional se incluyen en la distribución secundaria de la renta.

GRÁFICO I-31. INFLACIÓN GENERAL Y SUBYACENTE, 2016-2020

(Tasa de variación interanual del IPC)



Fuente: INE.

pero sí desde julio en que la caída del precio del petróleo se reflejó en el índice general. A final de año, no obstante, el repunte en el precio del petróleo, en un contexto de incertidumbre sobre su evolución futura a consecuencia de los efectos de los acuerdos alcanzados en el seno de la OPEP, derivó en un incremento en el nivel general de precios. Esta evolución de los precios energéticos y su traslado al IPC, con una contribución negativa inferior a medio punto porcentual de media entre junio y diciembre, constata la ausencia de presiones inflacionistas externas y un crecimiento contenido del IPC durante el año.

Los precios de los alimentos no elaborados —que son, junto a los de los productos energéticos, los más volátiles al estar influidos por las condiciones meteorológicas—, registraron un crecimiento medio anual del 1,9 por 100 frente al 3,1 por 100 de 2018, con una evolución opuesta en las dos mitades del año; durante el primer semestre se mantuvo la tendencia de desaceleración registrada desde mediados del año anterior repuntando en julio y alcanzando a finales de año incrementos en torno al 3 por 100.

A principios de 2020 el crecimiento de los precios continuaba siendo moderado, alrededor del 1 por 100. Sin embargo, la crisis derivada del COVID-19 ha impactado de lleno también en la evolución de los precios, con una situación inédita en la producción del IPC²⁶¹, ya que era la primera vez que una parte considerable de los bienes

261. Debido al estado de alarma, la producción de las series del IPC no se ha podido realizar presencialmente, lo que obligaba a realizar la recogida íntegramente por métodos telemáticos, y debiendo estimar el 30 por 100 de los precios (un 31,7 de la ponderación de la cesta).

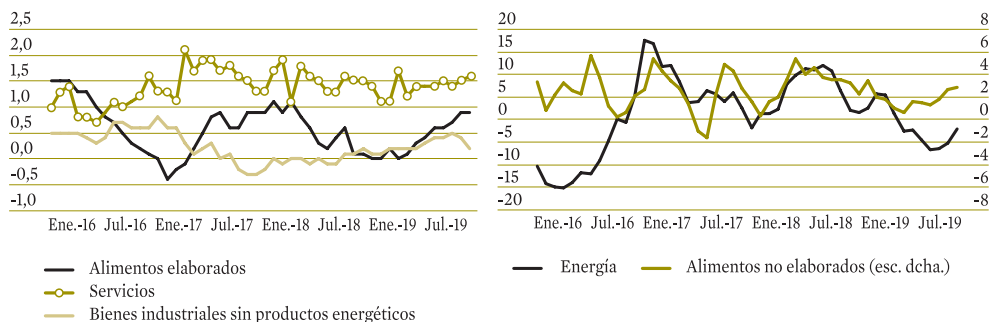
y servicios de consumo no estaban disponibles para su adquisición o solo lo estaban a través del comercio electrónico. De hecho, el confinamiento de la población modificó los hábitos y pautas de consumo, tanto en el tipo de bienes y servicios consumidos como en la forma, con un incremento importante del comercio *online*. De ahí que el INE haya puesto en marcha dos nuevas series de precios, una de bienes y otra de servicios COVID, que recogen aquellos bienes y servicios que la mayoría de los hogares han seguido consumiendo durante el confinamiento; no obstante, podrían no captar de manera adecuada los precios de aquellos consumidos mediante el comercio electrónico. Todo ello pone de manifiesto un elevado grado de incertidumbre sobre la evolución de los precios en los próximos meses.

La inflación subyacente, que excluye del cálculo del IPC el precio de los alimentos no elaborados y la energía y refleja de forma más ajustada las presiones inflacionistas internas, mantuvo en 2019 un crecimiento sostenido, ligeramente por debajo del punto porcentual, en la línea observada en los últimos años. En diciembre, la tasa de variación interanual se situó en el 1 por 100, mientras que la tasa de variación media del conjunto del año se situó una décima por debajo en el 0,9 por 100. Excluyendo del cálculo del IPC el precio de los productos energéticos, la variación media anual registrada fue del 1 por 100. Este comportamiento de la inflación subyacente confirma la moderación como elemento característico de la evolución de los precios en 2019, a pesar del aumento en el ritmo de crecimiento de los costes laborales, que no se ha trasladado a la evolución del índice general²⁶².

La inflación subyacente mantiene un ritmo de crecimiento estable

GRÁFICO I-32. GRUPOS DESTACADOS DEL IPC, 2016-2019

(Tasa de variación interanual)



Fuente: INE.

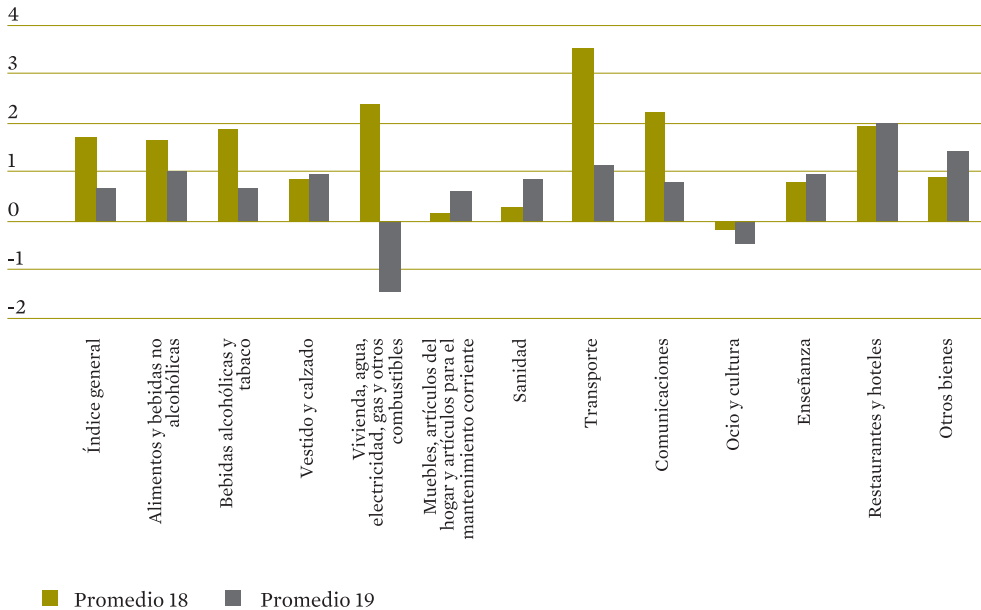
262. En la Memoria CES 2018 ya se dio cuenta de la menor sensibilidad de los precios a la evolución de los costes, de forma coherente con el aparente desacople entre la inflación y el mercado laboral que, con carácter generalizado, se observa en las principales economías del mundo.

De los tres grupos que componen el índice subyacente, fueron principalmente los precios de los servicios, con un crecimiento medio del 1,4 por 100 que supuso una décima menos que el año anterior, los que marcaron el ritmo de variación del índice durante el año. Los precios de los alimentos elaborados registraron un crecimiento progresivo acercándose al punto porcentual a final de año, aunque de media el crecimiento fue del 0,4 por 100. El componente de alimentos, bebidas y tabaco se desaceró siete décimas respecto al año anterior, alcanzando una variación media anual del 1 por 100. Finalmente, los precios de los bienes industriales sin productos energéticos registraron crecimientos reducidos con una variación anual media del 0,3 por 100. Los menores precios de los alimentos elaborados y, sobre todo, de los bienes industriales sin productos energéticos, contribuyeron a que la inflación subyacente se mantuviese en torno al punto porcentual.

Todos los componentes del IPC (gráfico I-33), a excepción del grupo de vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles y el de ocio y cultura, mostraron tasas de variación media positivas, y solo mayores al punto porcentual en el caso de restauración y hoteles (2 por 100), transporte (1,2 por 100) y otros bienes (1,4 por 100).

GRÁFICO I-33. COMPONENTES DEL IPC, 2018-2019

(Tasa de variación media)



Fuente: INE.

El Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) en España mantuvo una evolución paralela a la del IPC, como viene siendo habitual, desacelerándose a lo largo del año después de haberse mantenido en niveles por encima del 1 por 100 en los primeros meses de 2019 (gráfico I-34). La tasa media anual del IAPC fue del 0,8 por 100, nueve décimas menos que en 2018.

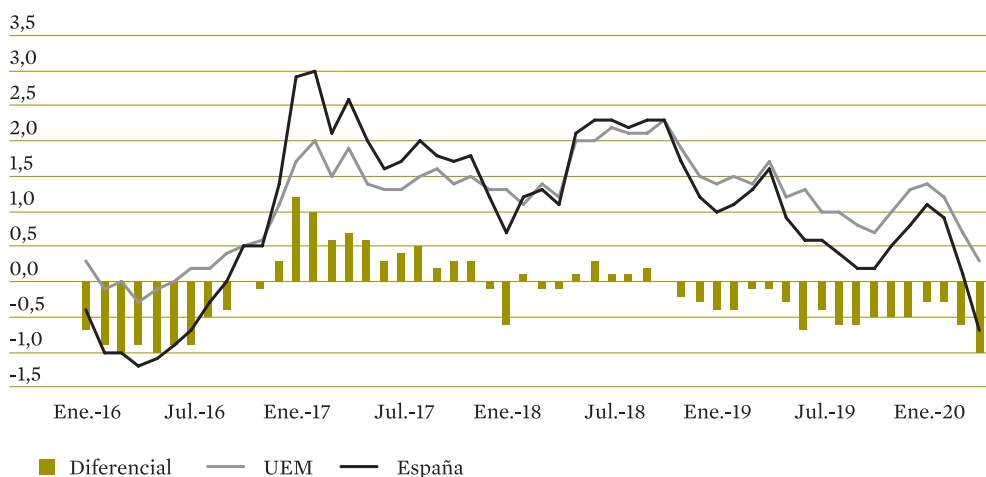
Diferencial de inflación favorable frente la UEM

La evolución de los precios en el conjunto de la UEM siguió la misma tendencia, si bien durante todo el año, los precios crecieron en España menos que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo, en torno a medio punto, con la consiguiente mejora de la competitividad-precio para la economía española. La tasa de variación media anual del IAPC en la zona euro fue del 1,2 por 100, tres décimas por encima del IAPC en España.

El diferencial favorable a España se acentuó en el segundo semestre del año, principalmente por la caída de los precios de la energía y su reflejo en la evolución de los precios en España, que responde a la mayor dependencia energética frente a la UEM y, en consecuencia, al mayor impacto derivado de las variaciones, tanto al alza como a la baja, de los precios del petróleo.

Por su parte, la inflación subyacente, medida en términos del IAPC excluidos energía y alimentos no elaborados, también mantuvo un comportamiento estable en torno a un punto porcentual en el caso de España y del 1,2 por 100 en la UEM. Así, el diferencial favorable respecto a la zona euro se mantuvo a lo largo de todo el año en niveles reducidos, de media dos décimas.

GRÁFICO I-34. DIFERENCIAL DE INFLACIÓN CON LA UEM EN TÉRMINOS DEL IAPC, 2016-2020
(En tasa de variación y puntos porcentuales)



Nota: un diferencial negativo refleja ganancias de competitividad-precio de la economía española frente a la UEM, mientras que un diferencial positivo significa pérdidas de competitividad.
Fuente: Eurostat.

En todo caso, es necesario mantener e intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural de la economía española que, entre otros ámbitos, debe contemplar la necesidad de reducir la intensidad energética y apostar por otros factores de competitividad distintos del precio.

3.9. SECTOR PÚBLICO

A continuación se presentan de manera sintética los datos que las Administraciones públicas registraron al cierre del ejercicio en 2019, para realizar posteriormente una primera aproximación al impacto de la crisis del COVID-19 sobre las cuentas públicas partiendo de las estimaciones preliminares del Gobierno y la AIREF.

3.9.1. Las cuentas de las Administraciones públicas en 2019

En 2019 las cuentas de las Administraciones públicas registraron un aumento del déficit público de 3 décimas de PIB, hasta el 2,8 por 100, rompiéndose con ello la tendencia sostenida a la reducción del mismo iniciada en 2013, dando carácter expansivo a la política fiscal e incumpliendo las reglas fiscales europeas. Este resultado se produjo porque los ingresos públicos aumentaron a una tasa inferior a la del gasto público (3,3 por 100 frente al 4,1 por 100). No obstante, el peso de la deuda pública sobre el PIB se redujo 2,1 puntos de PIB, hasta el 95,5 por 100, porque el descenso de la adquisición neta de activos financieros compensó con creces el aumento del déficit público.

*Gastos e ingresos no
financieros de las
Administraciones
públicas*

Comenzando por el lado del gasto público, responsabilidad de las Administraciones territoriales en aproximadamente un 50 por 100, algunas partidas importantes registraron en 2019 incrementos muy superiores al PIB nominal (cuadro I-36).

Destacan las prestaciones sociales, que suponen el 38 por 100 del gasto público y que se incrementaron un 6,3 por 100, fundamentalmente por el incremento del gasto en pensiones que acusa el aumento del número de perceptores y de la pensión contributiva media, así como la revalorización de las prestaciones con arreglo al IPC.

En segundo lugar, la remuneración de asalariados, que explica una cuarta parte del gasto, aumentó un 5 por 100, en parte por el incremento salarial pactado del 2,5 por 100 (en 2018 fue del 1,75 por 100) junto con la equiparación salarial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado con los autonómicos, y en parte por el aumento de los empleados de las Administraciones públicas (2,1 por 100 según la EPA).

También aumentaron por encima del PIB las transferencias sociales en especie, un 5,4 por 100, que corresponden en un 90 por 100 a las comunidades autónomas y responden fundamentalmente al gasto en farmacia y a conciertos sanitarios, sociales y educativos.

CUADRO I-36. CUENTAS NO FINANCIERAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2018-2019

(En términos de contabilidad nacional)

Conceptos	2018		2019		Variación	
	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	% PIB	Mill. euros	%
Ingresos no financieros	471.002	39,2	486.754	39,1	15.752	3,3
Ingresos corrientes	459.431	38,2	476.974	38,3	17.543	3,8
Cotizaciones sociales ⁽¹⁾	149.382	12,4	160.533	12,9	11.151	7,5
Impuestos sobre la producción ⁽²⁾	140.930	11,7	142.665	11,5	1.735	1,2
Impuestos sobre la renta	122.958	10,2	124.882	10,0	1.924	1,6
Otros impuestos corrientes	4.310	0,4	4.340	0,3	30	0,7
Cobros por bienes y servicios ⁽³⁾	25.536	2,1	26.442	2,1	906	3,5
Rentas de la propiedad ⁽⁴⁾	7.848	0,7	8.828	0,7	980	12,5
Transferencias corrientes recibidas ⁽⁵⁾	8.467	0,7	9.284	0,7	817	9,6
Ingresos de capital	11.571	1,0	9.780	0,8	-1.791	-15,5
Impuestos sobre el capital	5.573	0,5	5.430	0,4	-143	-2,6
Transferencias de capital recibidas ⁽⁶⁾	5.998	0,5	4.350	0,3	-1.648	-27,5
Gastos no financieros	501.497	41,7	521.949	41,9	20.452	4,1
Gastos corrientes	465.157	38,7	487.842	39,2	22.685	4,9
Remuneración de asalariados	127.644	10,6	134.063	10,8	6.419	5,0
Consumos intermedios	61.547	5,1	63.671	5,1	2.124	3,5
Impuestos sobre la producción	524	0,0	538	0,0	14	2,7
Subvenciones a la producción	12.104	1,0	12.706	1,0	602	5,0
Transferencias sociales en especie	31.062	2,6	32.732	2,6	1.670	5,4
Prestaciones sociales	185.243	15,4	196.862	15,8	11.619	6,3
Intereses y otras rentas de la propiedad	29.311	2,4	28.461	2,3	-850	-2,9
Recursos propios de la UE: IVA y RNB	10.314	0,9	10.221	0,8	-93	-0,9
Otras pagos corrientes ⁽⁷⁾	7.408	0,6	8.588	0,7	1.180	15,9
Gastos de capital	36.340	3,0	34.107	2,7	-2.233	-6,1
Formación bruta de capital ⁽⁸⁾	25.689	2,1	25.406	2,0	-283	-1,1
Transferencias de capital ⁽⁶⁾	10.376	0,9	8.367	0,7	-2.009	-19,4
Adquisición neta activos no financieros no prod.	275	0,0	334	0,0	59	21,5
Necesidad de financiación	-30.495	-2,5	-35.195	-2,8	-4.700	15,4
<i>Pro Memoria: PIB nominal</i>	<i>1.202.193</i>		<i>1.245.331</i>		<i>43.138</i>	<i>3,6</i>

⁽¹⁾ Incluye cotizaciones sociales efectivas a cargo de los empleadores y de los hogares y cotizaciones sociales imputadas.⁽²⁾ Incluye IVA, impuestos sobre las importaciones y otros impuestos sobre los productos y la producción.⁽³⁾ Incluye producción de mercado, producción para uso final propio y pagos por otra producción de no mercado.⁽⁴⁾ Incluye intereses, rentas de sociedades y otras rentas de la propiedad.⁽⁵⁾ Incluye cooperación internacional corriente, indemnizaciones de seguro no vida y otras transferencias corrientes.⁽⁶⁾ Incluye ayudas a la inversión y otras transferencias de capital.⁽⁷⁾ Incluye cooperación internacional corriente, otras transferencias corrientes, impuestos sobre la renta a pagar y primas netas de seguros no vida.⁽⁸⁾ Incluye FBCF y variación de existencias y adquisiciones menos cesiones de objetos valiosos.

Fuente: MINHAP.

El resto de las partidas importantes de gasto, o bien aumentan a tasas inferiores al PIB o bien se reducen. En el primer caso figuran los consumos intermedios, es decir, las compras de bienes y servicios que las Administraciones públicas incorporan a la

producción de bienes y servicios públicos, que crecieron un 3,5 por 100. Y entre las rúbricas que se reducen figuran los intereses (-2,9 por 100), reflejo de la persistencia de condiciones muy favorables de financiación de la deuda pública, así como las aportaciones a la Unión Europea (-0,9 por 100).

También se reducen los gastos de capital, tanto la FBCF (-1,1 por 100) como las transferencias de capital (-19,4 por 100), si bien este resultado está distorsionado por el registro de gastos extraordinarios en 2018 como consecuencia de la reversión de activos de determinadas autopistas de peaje, en el caso de la FBCF (1.003 millones de euros), y de la responsabilidad patrimonial del Estado por el rescate de las autopistas en quiebra (1.800 millones de euros en 2018 y frente a 39 en 2019), que se contabiliza como transferencia de capital. Descontado estos efectos, la inversión pública aumenta un 2,9 por 100 y la caída de las transferencias de capital se limita al 3 por 100.

En lo que atañe a la evolución de los ingresos no financieros en 2019, de los que aproximadamente un tercio corresponden a las Administraciones territoriales, aumentaron en conjunto un 3,3, por 100, por debajo del PIB nominal y con un comportamiento muy dispar entre la recaudación por impuestos, que apenas crece y los ingresos por cotizaciones sociales, que se incrementan considerablemente.

Así, se registran incrementos muy moderados en la recaudación por impuestos directos (1,6 por 100), que engloban los impuestos sobre la renta personal (IRPF e IRNR) y empresarial (IS) y el patrimonio y representan el 26 por 100 de los ingresos públicos, y también por impuestos indirectos sobre la producción (1,2 por 100), que incluyen el IVA, el ITPAJD, los impuestos especiales, los medioambientales, los impuestos locales más importantes (IAE, IBI, ICIO) y la tasa sobre el juego entre otros, y que conjuntamente suponen el 29 por 100 de los ingresos públicos.

La información en términos de caja que ofrece la AEAT confirma que en 2019 los ingresos tributarios moderaron su crecimiento a lo largo del año en consonancia con la desaceleración de la actividad económica y el empleo, y con ellos de la renta y el gasto, las principales bases imponibles. No obstante, además del ciclo, se produjeron algunos cambios normativos con una incidencia importante en la caída de la recaudación, como las devoluciones ligadas a la prestación de maternidad y paternidad (1.616 millones de euros) y al aumento de la reducción por rentas del trabajo para las rentas bajas (648 millones de euros) en el IRPF; las devoluciones extraordinarias en el impuesto de sociedades por ejecución de sentencias y abonos de activos fiscales diferidos a la banca (1.216 Millones de euros); o, en los impuestos indirectos, la exención de los consumos energéticos usados en la producción de energía eléctrica (138 millones) o la supresión temporal del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (762 millones).

Como ya se ha apuntado, los ingresos por cotizaciones sociales mostraron, en cambio, un gran dinamismo, con un crecimiento del 7,5 por 100 muy superior al PIB nominal, que responde, además de a la creación de empleo, al aumento de los salarios

privados negociados colectivamente al amparo del AENC vigente, al aumento pactado de los salarios de los empleados públicos, al aumento del 22,3 por 100 del salario mínimo interprofesional, y al aumento del 7 por 100 de las bases máximas de cotización.

Como se ha comentado, las Administraciones públicas registraron un déficit conjunto del 2,83 por 100, tres décimas de PIB superior al de 2018, desviándose de la tendencia a la disminución del mismo observada desde 2013. Sin ayudas a la banca²⁶³ el déficit alcanza el 2,82 por 100. Esta partida de gasto público sigue excluyéndose a efectos de cumplimiento de los objetivos de déficit porque se considera como gasto puntual o extraordinario, a pesar de haberse convertido en recurrente desde 2008. Concretamente las ayudas netas a instituciones financieras durante el periodo 2008-2019 suman ya un total de 48.515 millones de euros de gasto público, un monto equivalente al 3,9 por 100 del PIB de 2019.

*Saldo fiscal y deuda de
las Administraciones
públicas*

En cuanto al cumplimiento de las reglas fiscales europeas, cuya aplicación se ha suspendido a raíz de la crisis del COVID-19 pero que estaban vigentes en 2019, el dato de déficit fue inferior, por segundo año consecutivo, al 3 por 100 marcado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento como límite para evitar la vertiente correctiva del mismo. No obstante, en términos estructurales y según estimaciones de la AIReF, el déficit habría aumentado del 1,7 al 2,3 por 100, dando carácter expansivo de la política fiscal e incumpliendo con mucho la obligación marcada por la Unión Europea de reducirlo en un 0,65 por 100. También se habría incumplido la regla de gasto, que obligaba a un crecimiento del gasto público computable no superior al 0,9 por 100, por cuanto el mismo habría aumentado un 4,4 por 100, siempre según las estimaciones de la AIReF.

La desagregación del saldo fiscal entre los distintos sectores de la Administración arroja evoluciones dispares. Así, mientras que la Administración central y la Seguridad Social redujeron su déficit, las comunidades autónomas lo vieron incrementado (prácticamente todas empeoraron su saldo) y las Corporaciones locales redujeron el superávit que vienen manteniendo desde 2012 (cuadro I-37).

Por su parte, el *stock* de deuda pública consolidada del conjunto de las Administraciones públicas, que está muy concentrada en la Administración central, aumentó en 15.514 millones de euros en 2019, con incrementos en todas las administraciones salvo en las Corporaciones locales. Se trata de una cifra muy inferior a la necesidad de financiación que ascendió a 35.195 millones de euros porque, como se comentó más

263. Las ayudas a la banca, cuando se conceden, se consideran operaciones financieras (variación de activos financieros) y no computan, por tanto, como gasto ni afectan al déficit. Pero cuando estas ayudas pasan a ser consideradas irrecuperables (pérdidas), se dan de baja en el balance financiero y se contabilizan como gasto, concretamente como transferencias de capital, aumentando en ese momento el déficit.

CUADRO I-37. SALDO FISCAL Y DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR SECTORES, 2007-2019
(En porcentaje del PIB)

Conceptos	Sector	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo fiscal	Total AAPP	1,9	-4,6	-11,3	-9,5	-9,7	-10,7	-7,0	-5,9	-5,2	-4,3	-3,0	-2,5	-2,8
	Administración central	1,2	-3,0	-9,4	-4,9	-3,7	-8,1	-4,9	-3,6	-2,7	-2,5	-1,8	-1,3	-1,3
	Seguridad Social	1,3	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-1,0	-1,1	-1,0	-1,2	-1,6	-1,4	-1,4	-1,3
	Comunidades autónomas	-0,3	-1,7	-2,0	-3,8	-5,2	-2,0	-1,6	-1,8	-1,8	-0,9	-0,4	-0,3	-0,5
	Entidades locales	-0,3	-0,5	-0,6	-0,7	-0,8	0,3	0,6	0,5	0,4	0,6	0,6	0,5	0,3
Deuda	Total AAPP	35,8	39,7	53,3	60,5	69,9	86,3	95,8	100,7	99,3	99,2	98,6	97,6	95,5
	Administración central	29,6	33,2	45,6	51,4	58,6	73,8	83,3	87,3	87,2	86,9	87,1	87,1	85,2
	Seguridad Social	1,6	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5	2,4	3,4	4,4
	Comunidades autónomas	5,8	6,7	8,7	11,6	13,7	18,3	20,6	23,1	24,4	24,9	24,8	24,4	23,7
	Entidades locales	2,7	2,9	3,2	3,3	3,5	4,3	4,1	3,7	3,3	2,9	2,5	2,1	1,9

Nota: en términos de *Contabilidad Nacional (SEC-2010)* y *Protocolo de Déficit Excesivo*.
Fuente: MINHAP y Banco de España.

arriba, el descenso de la adquisición neta de activos financieros compensó con creces el déficit público. De este modo, en términos de PIB se produjo una disminución por quinto año consecutivo de la deuda pública, hasta el 95,5 por 100, una magnitud en todo caso muy alejada del límite del 60 por 100 marcado como tope por el marco fiscal europeo y que, según la legislación de estabilidad presupuestaria española, debería alcanzarse en 2020²⁶⁴.

3.9.2. Impacto de la crisis del COVID-19 sobre las cuentas públicas en 2020

Como se ha venido exponiendo a lo largo del capítulo, las medidas de confinamiento adoptadas para controlar la pandemia a mediados de marzo de 2020 provocaron una disrupción económica y social sin parangón en los últimos cien años que llevó a la adopción de medidas extraordinarias de apoyo público a empresas, trabajadores y familias, así como de refuerzo del sistema sanitario y socio sanitario público y de la investigación médica, en este contexto de emergencia sanitaria.

Aunque es muy difícil estimar la magnitud del impacto presupuestario que tendrá esta crisis en los próximos ejercicios por la elevada incertidumbre asociada a la evolución de la pandemia, que de momento no tiene remedio, no cabe duda de que, al menos en 2020, el efecto sobre las cuentas públicas será muy elevado, a la luz de la información que ya se conoce.

Así, las proyecciones macroeconómicas y presupuestarias realizadas por el Gobierno y por la AIReF para 2020 considerando el escenario más benigno, que no contempla posibles rebrotes en otoño que obliguen a un nuevo confinamiento, y teniendo en

264. Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

cuenta solo las medidas adoptadas hasta el 30 de abril, aunque presentan algunas discrepancias (sobre todo en el comportamiento de los ingresos impositivos), auguran un aumento importante del gasto público, así como una caída muy significativa de los ingresos públicos, con un incremento, en consecuencia, del déficit público de entre 80 y 90 mil millones de euros, lo que, teniendo en cuenta el importante retroceso del PIB estimado, equivaldrá a más del 10 por 100 del mismo. Este aumento de la necesidad de financiación generará un aumento muy abultado de la deuda pública hasta situarse en el entorno del 115 por 100 del PIB (cuadro I-38).

La crisis del COVID-19 impacta negativamente en las cuentas públicas tanto por efecto de las medidas discrecionales adoptadas de aumento del gasto y de disminución de ingresos, como a través de los estabilizadores automáticos del presupuesto, fundamentalmente por la caída de ingresos impositivos a raíz del retroceso de las bases imponibles (renta, gasto y beneficios empresariales), y por el aumento del gasto en desempleo debido al aumento del paro. Por otro lado, como las cuentas del sector público se expresan en términos de PIB con el fin de dar idea de su magnitud económica relativa, la caída del mismo con la crisis provoca también un aumento de los indicadores públicos (efecto denominador).

La AIREF ha realizado un ejercicio de descomposición (cuadro I-39) para aislar cada uno de estos tres efectos del COVID-19 sobre las cuentas públicas, partiendo de la previsión para 2020 que existía antes de la pandemia, y que contemplaba una reducción del déficit público por la vía del aumento de los ingresos.

La previsión de referencia incluía el impacto de las medidas discrecionales no relacionadas con la pandemia con efectos en 2020. Se trata, por el lado del gasto, del aumento acordado del 2 por 100 de los salarios públicos, la revalorización del 0,9 por 100 de las pensiones, la ampliación del permiso de paternidad, la mejora de la dependencia, el aumento de los beneficiarios del subsidio para mayores de 52 años o la compensación temporal a los prestadores de servicios TDT o a los peajes del sistema

CUADRO I-38. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS PARA 2020

Principales indicadores	2019		2020					
	Mil. euros	% PIB	Gobierno ⁽¹⁾			AIREF ⁽²⁾		
			Mil. euros	Var. %	% PIB	Mil. euros	Var. %	% PIB
Ingresos	486.754	39,1	460.956	-5,3	41,2	448.300	-7,9	39,5
Gastos	521.949	41,9	576.754	10,5	51,5	572.578	9,7	50,4
Déficit	35.195	2,8	115.798	229,0	10,3	124.278	253,1	10,9
Deuda	1.188.862	95,5	1.293.083	8,8	115,5	1.306.103	9,9	115,0
PIB nominal	1.245.331	-	1.119.553	-10,1	-	1.135.742	-8,8	-

⁽¹⁾ Actualización del Programa de Estabilidad 2020.

⁽²⁾ Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021. Los datos corresponden al Escenario 1, el más optimista, que presupone que no habrá rebrote de la pandemia en otoño.

Fuente: MINHAP y AIREF.

CUADRO I-39. EFECTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 SOBRE LAS CUENTAS PÚBLICAS EN 2020, POR RÚBRICAS Y CANALES*
(En % del PIB)

	2020						
	Previsión anterior a la pandemia	Efecto COVID					Previsión actual
		Efecto denominador	Efecto medidas	Efecto estabiliz. automáticos	Total		
						2= b+b+c	
	2019	1	a	b	c	2= b+b+c	3=1-2
Ingresos	39,1	39,8	4,7	-0,8	-4,1	-0,2	39,5
Impuestos	22,3	22,7	2,6	-0,1	-2,9	-0,4	22,3
Sobre la producción	11,5	11,6	1,4	-0,1	-1,4	-0,1	11,4
Sobre la renta	10,4	10,7	1,2	-0,1	-1,5	-0,3	10,4
Sobre el capital	0,4	0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,5
Cotizaciones sociales	12,9	13,1	1,6	-0,7	-0,9	0,0	13,1
Otros ingresos	3,9	4,0	0,5	0,0	-0,3	0,1	4,1
Gastos	41,9	41,9	5,6	2,4	0,4	8,5	50,4
Remuneración de asalariados	10,8	10,8	1,4	0,2	0,0	1,7	12,5
Consumos intermedios + transferencias sociales en especie	7,7	7,7	1,0	0,4	0,0	1,4	9,1
Prestaciones sociales	15,8	16,0	2,2	1,7	0,2	4,1	20,1
Intereses	2,3	2,0	0,3	0,0	0,2	0,5	2,5
FBCF	2,0	2,3	0,3	0,1	0,0	0,4	2,7
Otros gastos	3,3	3,2	0,4	0,0	0,0	0,4	3,6
Necesidad de financiación	-2,8	-2,2	-0,9	-3,3	-4,6	-8,8	-10,9

* Los datos corresponden al escenario 1, el más optimista, que presupone que no habrá rebrote de la pandemia en otoño.
Fuente: AIReF, *Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021*.

eléctrico y gasista. Por el lado de los ingresos, el aumento de las cotizaciones a los cuidadores no profesionales, la reducción de las bonificaciones por la tarifa plana y la subida del salario mínimo interprofesional del 5,5 por 100, todas con impacto positivo sobre los ingresos por cotizaciones.

Pues bien, el análisis de impacto de la crisis del COVID-19 muestra que, por el lado de los ingresos, las medidas adoptadas están centradas en la reducción de las cotizaciones²⁶⁵ y tienen un efecto limitado sobre la caída de la recaudación (8 décimas de PIB) en comparación con los estabilizadores automáticos (4,1 puntos de PIB), con retrocesos importantes en los impuestos sobre la renta y sobre la producción, así como también en las cotizaciones sociales. El efecto denominador es asimismo muy elevado y casi compensa los dos anteriores, por lo que el peso de los ingresos públicos sobre el PIB apenas se reduce.

265. Las medidas de aplazamiento de impuestos y cotizaciones no tendrán impacto sobre las cuentas públicas porque se prevé cobrarlas antes del cierre del ejercicio 2020.

En cambio, el aumento del gasto se debe sobre todo a las medidas discrecionales adoptadas (2,4 puntos de PIB), centradas en las prestaciones sociales ligadas a los ERTes y al cese de actividad de los autónomos, entre otras, y no tanto a los estabilizadores automáticos (0,4 puntos de PIB). Teniendo en cuenta que el principal estabilizador por el lado del gasto es la protección por desempleo, llama la atención que este factor no tenga mayor incidencia en un contexto de crecimiento importante del paro (el Gobierno prevé que la tasa de paro llegue al 19 por 100 en 2020), y pone en cuestión la eficacia del sistema para proteger adecuadamente y de manera automática de este riesgo a los distintos colectivos de trabajadores, una debilidad que, en el actual contexto, ha llevado a la adopción de medidas protectoras discrecionales para algunos colectivos vulnerables, como trabajadores temporales, empleadas de hogar y trabajadores del sector cultural. En el caso del gasto, el efecto denominador supera ampliamente los dos anteriores (5,6 puntos), se suma a ellos y explica que la ratio gasto público/PIB aumente hasta el 50,4 por 100.

Tomando en conjunto las medidas discrecionales adoptadas hasta el 30 de abril y los estabilizadores automáticos, este análisis muestra que la reducción de ingresos debida al COVID-19 contribuye más al aumento del déficit que el aumento del gasto público. No obstante, este balance puede verse alterado a lo largo del año por la aprobación del ingreso mínimo vital, la extensión parcial de los ERTes y otras ayudas temporales, y el incremento adicional del gasto sanitario y educativo de las comunidades autónomas propiciado por la transferencia de 16.000 millones del Estado a las comunidades, y, por el lado de los ingresos, por el incremento de las transferencias europeas y una recuperación económica mayor de la prevista en la segunda mitad del año que impulse los ingresos impositivos.

Por lo que respecta específicamente al coste para las arcas públicas de las medidas adoptadas a raíz de la crisis, y que se desgranar en los distintos capítulos de esta memoria, alcanzará en conjunto un montante de 30.742 millones de euros según el Gobierno (medidas adoptadas hasta el 30 de abril). Por su parte, la AIREF eleva esta cifra hasta los 37.792 millones, básicamente porque estima que el impacto presupuestario de las medidas adoptadas por las Administraciones territoriales de aumento del gasto y sobre todo de rebajas tributarias, será mucho mayor que la prevista por el Gobierno (cuadro I-40).

En todo caso, el grueso del coste de las ayudas con impacto sobre el déficit de 2020 recae en los fondos de la Seguridad Social y se concentra en los esquemas extraordinarios de protección de los asalariados (ERTes) y de los trabajadores autónomos. Ambas medidas implican un aumento del gasto por desempleo y una reducción de ingresos por la exoneración del pago de las cotizaciones sociales que, según el Gobierno, tienen un coste presupuestario conjunto de 24.858 millones de euros, el 81 por 100 del monto total de las ayudas.

La mayor parte de las medidas tiene carácter temporal, sin impacto por tanto en ejercicios posteriores, si bien no es descartable que la retirada de algunas de ellas se

CUADRO I-40. COSTE PRESUPUESTARIO ESTIMADO PARA 2020 DE LAS MEDIDAS DISCRECIONALES ADOPTADAS POR LA CRISIS DEL COVID-19

	Gobierno			AIREF		
	Mil. euros	% total	% PIB	Mil. euros	% total	% PIB
Administración central	3.529	11,5	0,3	2.789	7,4	0,2
<i>Medidas de aumento de gasto</i>	1.353	4,4	0,1	1.353	3,6	0,1
Gasto sanitario	1.147	3,7	0,1	1.147	3,0	0,1
Otro gasto social	206	0,7	0,0	205	0,5	0,0
<i>Medidas de reducción de impuestos</i>	2.176	7,1	0,2	1.437	3,8	0,1
IVA tipo 0 material sanitario COVID	1.046	3,4	0,1	317	0,8	0,0
IS: Pagos fraccionados pymes método base imponible				425		0,0
Renuncia régimen estimación objetiva IRPF y régimen simplificado y especial agrario IVA	1.130	3,7	0,1	596	1,1	0,1
Reducción proporcional estimación objetiva por días estado de alarma				99		0,0
Fondos de la Seguridad Social	26.279	85,5	2,3	26.745	70,8	2,4
ERTEs						
Prestación contributiva por desempleo	17.894	58,2	1,6	15.211	40,2	1,3
Exoneración cotización empresarial	2.216	7,2	0,2	6.203	16,4	0,5
Autónomos						
Prestación extraordinaria cese de actividad	3.767	12,3	0,3	3.623	9,6	0,3
Exoneración cotización	981	3,2	0,1	1.316	3,5	0,1
Incapacidad laboral temporal	1.355	4,4	0,1	343	0,9	0,0
Resto de medidas	66	0,2	0,0	49	0,1	0,0
Comunidades autónomas	634	2,1	0,1	6.654	17,6	0,6
Medidas de aumento de gasto sanitario	93	0,3	0,0	239	0,6	0,0
Medidas de aumento de gasto no sanitario	150	0,5	0,0	214	0,6	0,0
Medidas de reducción de ingresos	391	1,3	0,0	6.201	16,4	0,5
Corporaciones locales	300	1,0	0,0	1.604	4,2	0,1
Medidas de aumento de gasto	300	1,0	0,0	941	2,5	0,1
Medidas de reducción de ingresos	0	0,0	0,0	662	1,8	0,1
Total medidas	30.742	100,0	2,7	37.792	100,0	3,3

Fuente: AIREF, *Informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad 2020-2021*.

gradúe al compás de la recuperación de la actividad y el empleo que podría dilatarse en el tiempo, ni que una parte del aumento del gasto sanitario y social se convierta en estructural, a la vista de las debilidades que han mostrado los sistemas de salud y de atención a la dependencia para afrontar emergencias sanitarias de esta naturaleza.

Adicionalmente, y con idea de inyectar liquidez en el tejido productivo para garantizar la solvencia de empresas y autónomos y, con ella, del empleo, se han aprobado líneas de avales y garantías públicas por valor de 106.400 millones de euros (104.400 millones del Estado y 2.000 de las comunidades autónomas)²⁶⁶ que solo

266. Avales estatales al crédito bancario de empresas y autónomos (100.000 millones); línea extraordinaria de cobertura aseguradora para empresas exportadoras (2.000); avales ICO de alquileres de personas

tendrán impacto presupuestario en la medida en que se tengan que ejecutar. En todo caso, dado lo abultado del importe (3,5 veces las ayudas directas) y el riesgo que entrañan estas operaciones, es necesario que las Administraciones públicas incrementen la transparencia sobre estos pasivos contingentes, como recomienda la AIREF en el Informe sobre el Programa de Estabilidad.

En todas las economías avanzadas se han adoptado ambiciosos paquetes de ayudas públicas para sostener las estructuras del aparato productivo, si bien en los países de la Unión Europea tienen un peso diferencialmente alto las medidas financieras de apoyo a la liquidez, en comparación con Estados Unidos, Canadá, Japón o Australia, donde prevalecen las ayudas directas con efecto sobre los gastos e ingresos de las Administraciones públicas²⁶⁷.

Esta preferencia europea por las medidas de garantía pública sin impacto sobre el déficit puede explicarse porque la potencia de los estabilizadores automáticos del presupuesto es mayor, es decir, porque existen redes de protección estables más sólidas que se activan sin necesidad de cambios normativos. Además, las medidas de liquidez tienen más sentido en la fase de contención del virus porque, con gran parte de la economía en «hibernación» y de la población en confinamiento, las medidas de estímulo de la demanda son poco eficientes, por lo que es previsible que los programas de ayudas directas e inversión pública se refuercen con la eliminación de las restricciones a la movilidad.

Con todo, esta mayor renuencia a articular programas de ayudas con impacto presupuestario tiene también que ver con los compromisos que existen en la Unión Europea en cuanto al equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de las cuentas públicas, que no se produce en otras economías avanzadas, y que se ha convertido en el eje central de la política económica europea, lo que en el contexto actual puede suponer un obstáculo para desplegar estrategias ambiciosas de recuperación económica impulsadas por el sector público, sobre todo en los países que, como España, cuentan con menor margen fiscal.

No obstante, la magnitud de la recesión económica causada por la pandemia y el aprendizaje sobre los efectos negativos de las políticas de austeridad para afrontar la última crisis, están forzando a un cambio de planteamiento respecto al papel que debe jugar la política fiscal en la recuperación.

De entrada, la crisis ha obligado a la suspensión de la aplicación del marco de reglas fiscales europeas mediante la activación de la cláusula de salvaguardia del PEC prevista para circunstancias excepcionales como esta²⁶⁸, una suspensión temporal que

en situación de vulnerabilidad por el COVID (1.200 millones); línea de garantías de CERSA (1.000); Ampliación línea de financiación Thomas Cook para empresas y autónomos del sector turístico afectados.

267. Para el detalle de las medidas adoptadas por cada país véase FMI (2020), *Fiscal Monitor*.

268. Decisión del Consejo de 23 de marzo de 2020.

debe servir, como recomienda el FMI, para mejorar el marco fiscal europeo y adaptarlo a las nuevas circunstancias.

Además, se está conformando un amplio consenso sobre la necesidad de impulsar la recuperación económica europea a partir de programas ambiciosos de inversión pública en proyectos alineados con sostenibilidad medioambiental y el fortalecimiento del sistema de cuidados, con alto componente en intangibles como la educación, la investigación científica o la digitalización, y con el refuerzo de la colaboración público-privada. Un planteamiento que ya era pertinente antes de la pandemia, con la economía tendiendo al estancamiento, como el CES tuvo ocasión de defender en un reciente informe²⁶⁹.

Respecto a la financiación de la inversión pública, en el escenario actual de recesión, con baja inflación y tipos de interés cercanos a cero, circunstancias que se prevé que se mantengan en el medio plazo, el recurso a la deuda pública supone la mejor alternativa porque tendría un impacto muy notable sobre la demanda agregada y el potencial de crecimiento de la economía que superaría ampliamente el coste de financiación. Esto es así debido a que los multiplicadores de la inversión, ya de por sí más elevados que el de otras partidas de gasto o el de rebajas de impuestos, tienden a ser también mayores en este contexto macroeconómico, y más en los países del sur de Europa, como España o Italia, donde la propensión al consumo es mayor²⁷⁰.

No obstante, para generar la suficiente confianza de los inversores financieros y evitar aumentos asimétricos de las primas de riesgo, como ocurrió en la última crisis, es necesario que la Unión Europea respalde las medidas que adopten los Estados miembros, como se ha explicado anteriormente²⁷¹. En este sentido, la reciente propuesta franco-alemana de crear un fondo de reconstrucción europeo financiado con deuda pública genuinamente europea anclada en el presupuesto comunitario, para apoyar por medio de transferencias los planes de inversión pública de los Estados, constituye un paso esperanzador en esa dirección.

En cualquier caso, a medio plazo, y una vez que la economía se adentre en una senda sólida de recuperación será necesario plantearse la reforma del sistema impositivo para aumentar su eficacia recaudatoria con criterios de equidad y eficiencia, adaptándolo al nuevo contexto económico, con el fin de trazar una senda creíble de reducción de la deuda pública. Y esto vale tanto para la Unión Europea como para España.

La Unión Europea debe fortalecer sus recursos propios incorporando figuras impositivas europeas, con preferencia a soluciones nacionales que, siguiendo las directrices de la OCDE, resuelvan los problemas generados en virtud de la aplicación de

269. Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*.

270. Deleidi, M., Iafrate, F. y Levrero, E. S. (2020), «Public investment fiscal multipliers: An empirical assessment for European countries», en *Structural Change and Economic Dynamics*, vol. 52C.

271. Véase el apartado dedicado a la Unión Europea, 2.1, en este capítulo.

las normas que regulan actualmente la tributación internacional, a los modelos de negocio de la economía digital, que pueden dar lugar a situaciones injustas frente a los modelos de negocio tradicionales, así como las emisiones de CO₂, junto con la armonización del impuesto de sociedades para lograr una base imponible común consolidada para evitar diferencias significativas en el seno de la Unión, como ha defendido el CES en los sucesivos informes que ha emitido en los últimos años sobre el sistema de gobernanza de la Unión Europea.

En España, que se caracteriza por tener una presión fiscal sustancialmente más baja que la media de la zona euro (39,1 del PIB frente al 46,5 por 100 en 2019), también habrá que forjar un consenso para reformar el sistema tributario de manera que se refuerce su capacidad recaudatoria y su progresividad, sin perjudicar la recuperación económica.

Por último, para ampliar el espacio fiscal es necesario asimismo incrementar la eficiencia y la eficacia del gasto público que realizan las diferentes Administraciones, sobre la base de evaluaciones rigurosas y periódicas de los distintos programas y políticas, un terreno que el que existe un amplio margen de mejora en España.

CAPÍTULO II

EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Introducción

Durante 2019 se mantenían en pie retos fundamentales que marcaban dos objetivos, estrechamente vinculados, tanto para la política de empleo en sentido amplio como para el diálogo social y las relaciones laborales: por un lado, afianzar la recuperación económica y del empleo, haciéndola más duradera y sostenible, precisamente en un contexto económico internacional de incertidumbre ante el momento de desaceleración de la economía que mostraban los principales indicadores relacionados; por otro lado, impulsar las políticas necesarias para adaptarse a las transformaciones tecnológicas, fundamentalmente la digitalización de la economía, pero también de otra naturaleza (ambientales, demográficas), que están en la base del surgimiento de nuevas formas de organización productiva y nuevas formas de empleo, y que condicionarán el futuro del trabajo y de la protección social, afectando especialmente a los jóvenes.

En el plano europeo comunitario, la recién nombrada Comisión Europea tomó el testigo del nuevo impulso para el diálogo social lanzado por la anterior en 2017. La Comisión Von der Leyen ha asumido el compromiso de apuntalar una Europa más social equilibrando los instrumentos de la gobernanza económica de la Unión Europea con el desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), lo que se ha traducido, entre otras cosas, en impulsar la propuesta de determinadas directivas de contenido social y laboral, además de apostar por una transición verde de la economía europea.

Las iniciativas lanzadas en los últimos años por la Comisión Europea (como ejemplo cabe citar las recientes directivas sobre unas condiciones laborales transparentes y previsibles, y sobre conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores), no han alcanzado el consenso entre los interlocutores sociales. El nuevo impulso para el diálogo social europeo tendrá su mejor prueba en la consecución de acuerdos bipartitos por parte de los interlocutores sociales europeos y por la construcción de consensos en temas básicos del empleo y de las relaciones laborales.

En clave nacional, el contexto dominante en 2019 estuvo marcado por una parálisis política consecuencia de la sucesión de convocatorias electorales y un largo periodo de gobierno en funciones desde finales del mes de marzo. Fue un contexto, obviamente, no propicio para acometer las políticas que permitieran afianzar la recuperación

económica y del empleo ante una preocupante tendencia de desaceleración en la actividad y en el mercado de trabajo. Como tampoco para impulsar las reformas que permitieran a España sostener el ritmo de las transformaciones tecnológicas y ambientales imprescindibles para mantenerse en el grupo de las economías avanzadas.

Y, sin embargo, el momento lo requería, pues el crecimiento del empleo en 2019, menos intenso que en los años inmediatamente anteriores, y la expansión de la población activa estaban frenando el ritmo de descenso del paro, sin haber terminado todavía de enjugar, tras seis años de recuperación, las pérdidas de empleo y el alto desempleo que comportó la doble recesión del periodo 2008-2013.

En lo que atañe más específicamente a la política de empleo, dado su carácter de medio para mejorar la adecuación oferta/demanda de trabajo y en general de la empleabilidad, el reto era aunar, con los instrumentos a su alcance, las respuestas a nuevas necesidades, nuevas formas de trabajo y nuevas ocupaciones, con la reducción de los problemas clásicos (en particular el paro de larga duración y la volatilidad de los empleos), problemas cuyo volumen y profundidad habían alcanzado niveles muy elevados con la anterior crisis, en particular en grupos que veían más difícil su incorporación exitosa al mercado de trabajo, como los jóvenes.

Valga citar, como síntesis del momento que se planteaba en 2019, el apunte sobre avances y retos pendientes que apuntó la Comisión Europea para España en el marco del Semestre Europeo y que debía informar el Plan Nacional de Reformas (PNR) para el año, principal instrumento de coordinación de las políticas económicas y sociales para el medio plazo. En materia de empleo, la Comisión señalaba nuevamente el elevado desempleo en España como uno de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, solicitaba mayor ambición para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, entre ellos que la tasa de empleo española alcanzase el 74 por 100.

Reconociendo el buen ritmo de crecimiento del empleo y la caída intensa del desempleo, así como los avances en la reducción de la tasa NEET referida a jóvenes que ni estudian ni trabajan, y la mayor permanencia de los jóvenes en la formación y la educación, señalaba no obstante grandes desafíos. Los principales eran el alto nivel de paro entre los jóvenes y el paro de larga duración, la segmentación y su desigual incidencia vinculada a la elevada temporalidad y los bajos salarios, la mejora de la coordinación de los servicios públicos de empleo con los servicios sociales con limitados avances, los desajustes en cualificaciones, o las brechas de género en el acceso al mercado de trabajo y en las carreras profesionales.

A comienzos de 2020 se planteaba la cuestión de cómo impulsar un diálogo social que debía afrontar el inicio de un nuevo ciclo político, o cómo seguir fortaleciendo una negociación colectiva que seguía consolidando la recuperación de sus principales magnitudes cuantitativas pero donde habían surgido en los últimos años importantes problemas de nuevo cuño, al tiempo que permanecían en pie necesidades como la de continuar modernizando los contenidos negociales.

Pues bien, el primero de los objetivos al principio mencionados (afianzar sobre bases sólidas la recuperación), se ha visto bruscamente alterado, y el segundo (acelerar la transición digital y energética) ha cobrado una nueva dimensión, en el contexto de la pandemia mundial de un nuevo síndrome respiratorio agudo y severo (COVID-19) ocasionado por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2, y del aluvión de consecuencias negativas a escala mundial y nacional, entre otras la cuantiosa pérdida de empleos a partir de la paralización o las fuertes dificultades para el mantenimiento de la actividad de numerosas empresas, especialmente las pymes. Y, desde luego, se han visto profundamente sacudidos en este nuevo escenario las prioridades y los tiempos del diálogo social, así como los retos para el sistema de relaciones laborales, en especial para la negociación colectiva en el sentido más amplio: convenios colectivos típicos pero también acuerdos y pactos de empresa, entre otros instrumentos de la autonomía colectiva.

Tanto en España como en los países de nuestro entorno comunitario, las consecuencias sobre el trabajo y las relaciones laborales derivadas de la crisis sanitaria, y de las medidas de confinamiento poblacional y de paralización de actividades para combatirla, solo han empezado a manifestarse y van a depender, como es lógico, de la duración de la situación epidémica, de la gradualidad que necesariamente deba imponerse en la vuelta a la normalidad ciudadana y productiva, y del arrastre de los efectos al tejido económico en su conjunto y a largo plazo.

De ahí que, si el estudio del mercado de trabajo y la política de empleo, así como el del diálogo social en la Unión Europea y en España, y el análisis de la negociación colectiva y de los demás instrumentos de las relaciones laborales, en 2019, deben partir ciertamente de lo acontecido en ese año, tras ese obligado balance no es menos ineludible enlazar el mismo, allí donde sea posible, con la nueva situación de profunda crisis e incertidumbre abiertas por el COVID-19. Una pandemia que puede tener también otro tipo de efectos para la economía en su conjunto (más digitalización y cambio estructural productivo), pero asimismo para las instituciones, los instrumentos y la práctica de las relaciones laborales.

Y ello, comenzando por un diálogo social que, si bien es cierto que ha mostrado limitaciones, también lo es que ha sido capaz de alcanzar algunos de los mejores resultados posibles. Así, a un contexto escasamente favorable a causa de la situación del ciclo político presente en la mayor parte de 2019, le sucedió una etapa, en los primeros meses de 2020, donde el diálogo social recuperó terreno situándose de nuevo en el centro de las relaciones entre el poder político y los interlocutores sociales, que son, no hay que olvidarlo, los legítimos representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios y para cuya promoción tienen reconocida una relevante posición constitucional.

El diálogo social representa uno de los mejores activos en la vida pública y, por la envergadura de los retos y las incertidumbres actuales, está llamado a desarrollarse

intensamente, con la máxima transparencia entre las partes y lealtad recíproca, mediante la búsqueda pragmática de soluciones útiles en interés de las empresas, los trabajadores y los ciudadanos, al tiempo que contribuye a promover el interés general. El Acuerdo Social para el incremento del Salario Mínimo Interprofesional, suscrito en enero de 2020 por el Gobierno y los interlocutores sociales; el «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus», de marzo de 2020, y la influencia de este texto en algunas de las más importantes medidas laborales aprobadas frente a la nueva crisis; la adopción, por las citadas organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de un nuevo Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (VI ASAC), pendiente de firma; y, asimismo, el reciente Acuerdo Social en Defensa del Empleo, para prolongar la vigencia de los ERTes, firmado el 11 de mayo de 2020, también por el Gobierno y los interlocutores sociales, son importantes ejemplos de un enfoque pragmático y socialmente útil del diálogo social en tiempos de emergencia.

Y continuando por una negociación colectiva que venía, como se ha mencionado, consolidando sus principales cifras pero que tenía ante sí el reto de seguirse adaptando a un mundo del trabajo cambiante, y que tiene, ahora más que nunca, el de poner en juego todos sus recursos para coadyuvar a la continuidad de la actividad empresarial y al mantenimiento del empleo. Para ello pueden servir de referencia las buenas prácticas en numerosas unidades negocials innovadoras y dinámicas, tanto a nivel de sector como de empresa, y la experiencia de técnicas instrumentales de flexibilidad interna negociada, algunas recomendadas desde sucesivos AENC, de las que se tiene evidencia de su aplicación como muestran rigurosos estudios de campo elaborados por equipos de expertos a partir de encargos institucionales (varios desde la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos) o de los propios interlocutores sociales.

Por último, parece claro que la pandemia desatada por la expansión del SARS-CoV-2, que representa en primer lugar un enorme desafío de salud pública, va a planear también sobre la organización de los lugares de trabajo y sobre las políticas de seguridad y salud laboral, reforzando el interés incluso estratégico de estas y su configuración. En el ámbito comunitario europeo, donde la Unión Europea y los Estados miembros, entre ellos España, están dotados de marcos estratégicos plurianuales, deberán adaptarse para prevenir el impacto de pandemias de esta naturaleza, contribuyendo a preservar la seguridad y la salud laboral en los lugares de trabajo, para lo que pueden ofrecer apoyo las nuevas tecnologías. Pero también deberían verse como oportunidad para impulsar la salud laboral en otras regiones del mundo mediante instrumentos de gobernanza global del trabajo como el sistema de normas internacionales o los acuerdos marco mundiales en el ámbito de las empresas transnacionales, entre otros.

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

1.1.1. Perspectivas en 2019: incertidumbres a corto plazo y retos para el futuro

En 2019 y los primeros compases de 2020 las perspectivas a nivel internacional sobre el mercado de trabajo estaban presididas por la necesidad de cerrar completamente los desequilibrios abiertos a partir de 2008, con especial atención al momento de desaceleración de la economía que mostraban los principales indicadores relacionados.

*Balance de la
recuperación y
perspectivas a corto
plazo*

Así, la OIT¹ valoraba como casi completa la recuperación mundial del empleo, hasta los niveles precrisis económica, aunque todavía algunas regiones y países tenían que seguir ese proceso, incluso nueve años después del estallido inicial de esta. El resultado de la recuperación implicaba, por otro lado, la persistencia de brechas de género en el empleo, mayor paro y problemas de empleabilidad entre las personas jóvenes, aumento de los déficit de trabajo decente (por el mayor peso de empleos informales y mal remunerados, con escaso acceso a protección social y a derechos laborales), y más frecuencia de subempleo y subutilización de la fuerza de trabajo (personas disponibles para trabajar que no han buscado empleo activamente por creer que no lo encontrarán y personas que trabajan regularmente un número muy bajo de horas aunque querrían trabajar más), con mayor prevalencia entre las mujeres.

Ello se combinaba con una perspectiva incierta, en la cual se señalaba que los riesgos macroeconómicos habían aumentado ya, con impacto visible en el mercado laboral en algunos países. En general, la OIT estimaba que la tasa de paro mundial se mantendría al mismo nivel de 2018 tanto en 2019 como en 2020, aunque con un aumento en el número total de personas en desempleo, que pasaría de 185,8 millones en el primer año citado a 187,7 en 2019, con una previsión todavía mayor en 2020², como consecuencia del crecimiento de la población activa (gráfico II-1).

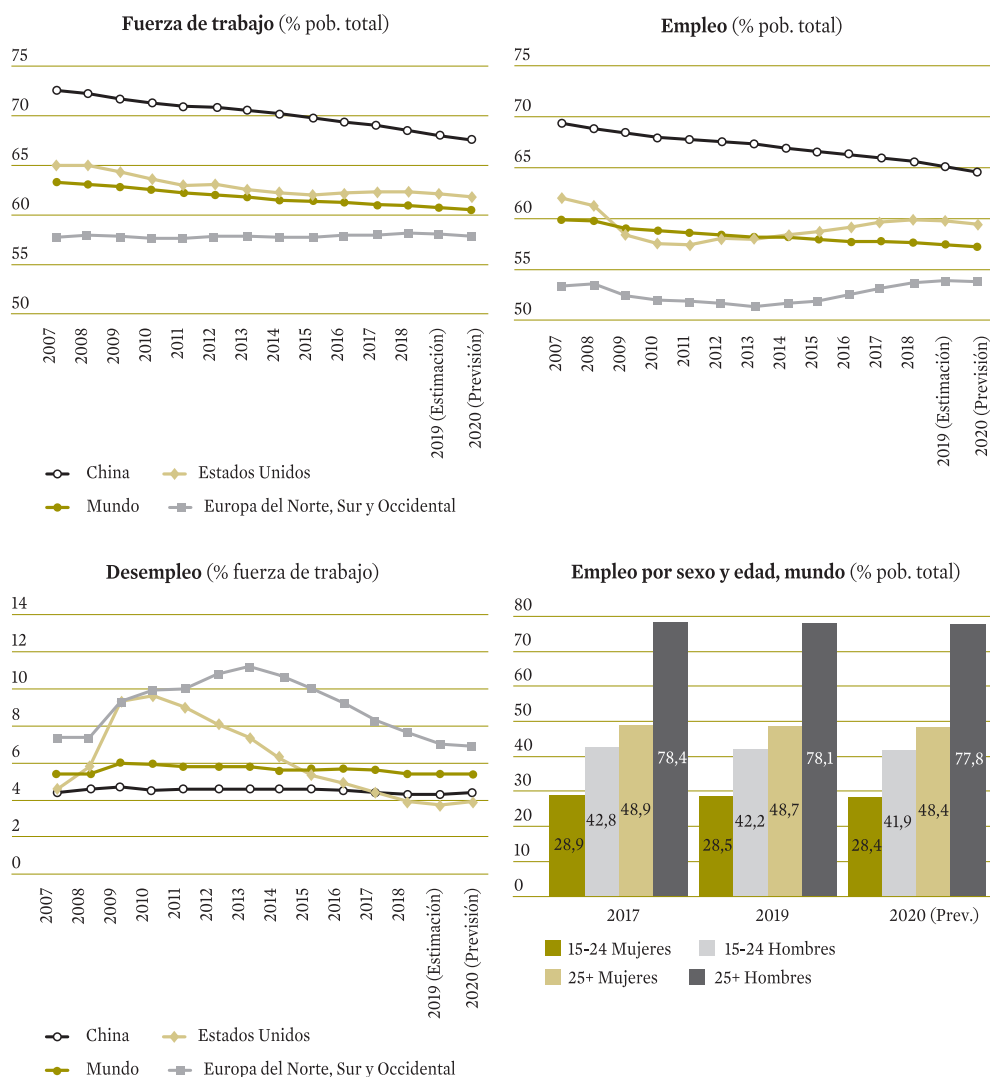
Para la OCDE, al final del año 2019³, las previsiones mundiales de crecimiento económico eran inestables (en el sentido de requerir continuas revisiones), con casi dos años de ligero pero constante deterioro de los resultados y sucesivas proyecciones, por la persistente incertidumbre política y la debilidad del comercio y la inversión. En este contexto, las previsiones de este organismo internacional sobre el mercado de trabajo para 2020 y 2021 se cifraban en un crecimiento del empleo del 0,8

1. OIT, *Tendencias 2019. Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* (Resumen ejecutivo).

2. Aunque con márgenes de error también mayores por la mayor incertidumbre asociada a los distintos escenarios que soportan estos cálculos de la OIT.

3. OCDE, *Economic Outlook 2019, Issue 2*, noviembre 2019.

GRÁFICO II-1. ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA OIT PARA EL TRABAJO EN EL MUNDO, 2019



Fuente: OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo* (Data finder <https://www.ilo.org/wesodata>).

y 0,7 por 100, respectivamente, en el conjunto OCDE, aunque solo del 0,5 por 100 en cada uno de esos dos años en el caso de la zona euro. Asimismo, calculaba una tasa de paro en torno al 5 por 100 en el total OCDE y en torno al 7,5 por 100 en la zona euro para estos dos años, con descensos muy pequeños incluso en países con tasas más elevadas: la reducción prevista para el paro en España en 2020 sería de solo una décima, y en 2021 de medio punto, situándose entonces todavía en un 13,6 por 100.

Además de este enfoque más centrado en el corto y medio plazo, el año 2019, correspondiente al primer centenario de la OIT, supuso el desarrollo y la culminación de un ambicioso programa sobre el futuro del trabajo promovido por esta, en una amplia iniciativa participada por interlocutores sociales, expertos y gobiernos de todos los países que culminó en la adopción, el 21 de junio de 2019, en la 108.^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

*Declaración del
centenario de la OIT
para el futuro del trabajo*

El punto de partida de esta es el reconocimiento de que el mundo del trabajo se está transformando radicalmente, impulsado por las innovaciones tecnológicas, los cambios demográficos, el cambio medioambiental y climático y la globalización. Y esto ocurre en un momento de desigualdades persistentes, que tienen profundas repercusiones en la naturaleza y el futuro del trabajo y en el lugar y la dignidad de las personas que se encuentran en dicho contexto. Por ello se plantea como imprescindible actuar urgentemente, para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido y trabajo decente para todos.

A partir de ello, la Declaración recoge tres acciones prioritarias, consistentes en aumentar la inversión en: las capacidades de las personas; las instituciones del trabajo; y el trabajo decente y sostenible. Realiza asimismo un llamamiento a la acción de todos los Estados miembros, con objeto de asegurar que todas las personas se beneficien de las transformaciones que tienen lugar en el mundo del trabajo, reafirmar la continua pertinencia de la relación de trabajo como medio para proporcionar seguridad y protección jurídica a todos los trabajadores, así como promover el desarrollo económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y el trabajo decente.

En la estela del centenario, la OCDE también aportó en 2019 su visión sobre el futuro del trabajo⁴, destacando en primer lugar la mayor exposición de los trabajos de cualificación media a la necesidad de transformarse como consecuencia de la digitalización, la globalización y los cambios demográficos.

*La importancia de las
políticas en un futuro
que no está
predeterminado*

Aunque todo esto abre oportunidades (desde la capacidad para promover un mayor crecimiento de la productividad, mejores servicios y mayor bienestar al surgimiento de nuevos negocios y trabajos), también comporta nuevos riesgos, según la OCDE no tanto por un eventual saldo negativo en número de empleos como por el amplio rango de estos que se transformarán. El 14 por 100 de los empleos podría desaparecer

4. OCDE, *El futuro del trabajo. Perspectivas de empleo de la OCDE 2019* (capítulo 2, «El futuro del trabajo: ¿qué sabemos?»).

como resultado de la automatización en 15-20 años, aunque se crearán otros nuevos en sectores y ámbitos distintos. Pero otro 32 por 100 cambiaría radicalmente sus contenidos y con ello las cualificaciones y competencias requeridas para su desempeño, con surgimiento de nuevos empleos precarios y de amplias brechas laborales entre las personas según su cualificación, dado que 6 de cada 10 adultos en 29 países de la OCDE no tiene habilidades digitales básicas.

Todo ello provocaba percepciones negativas e inquietud en la población. Las conclusiones sobre la encuesta bianual *Risks That Matter* (RTM)⁵ de la OCDE señalaban como principales motivos de esta visión negativa el crecimiento de las desigualdades en los ingresos y en las oportunidades, las distorsiones en la competencia transfronteriza, la percepción de injusticias fiscales, el cambio climático y la desaceleración de la economía mundial.

La clave para la OCDE era, como para la OIT, enfatizar que no se trata de procesos con resultados predeterminados. El futuro del trabajo dependerá en gran medida de las políticas públicas que se adopten para afrontar sus desafíos y aprovechar el potencial de un cambio digital y tecnológico sin precedentes, lo que probablemente requiera una profunda reformulación de las políticas actuales. En este sentido, el informe de la OCDE destacaba la necesidad de ayudar a los trabajadores en sus transiciones laborales por medio de servicios de empleo efectivos y oportunos, así como medidas de prevención e intervención temprana, con estrategias integrales y fuertes de aprendizaje para adultos —en particular para los poco calificados—, y con provisiones de protección social capaces de garantizar una mejor cobertura de los trabajadores en formas de empleo no estándar, así como más flexibles y adecuadas a un mundo en el que los perfiles del trabajo evolucionan rápida y continuamente y el empleo de muy largo plazo es cada vez menos frecuente. Para todo ello, concluía el informe, se debe prestar mayor atención a la negociación colectiva y al diálogo social, ya que ambos pueden enriquecer los esfuerzos de los gobiernos para hacer que los mercados laborales sean más adaptables, seguros e incluyentes.

Dentro de las grandes perspectivas, incluso para el futuro inmediato, que presidieron el contexto internacional en 2019 es preciso recordar la incidencia, que tiene

*La acción climática,
contenido transversal en
la política de empleo*

ya un carácter transversal para la política de empleo, de las medidas a adoptar para la contención de los efectos del cambio climático y la adopción de nuevos modelos de producción y consumo en una economía baja en carbono. En lo que atañe al mundo del trabajo, esto llevó en

5. OCDE, *Risks That Matter. Main findings from 2018 RTM survey*, 2019. Se trata de una encuesta bianual encaminada a conocer las percepciones de las personas en los países de la OCDE acerca de los riesgos económicos y sociales que se han de afrontar, y cómo valoran las actuaciones correspondientes llevadas a cabo por sus Gobiernos. La investigación de 2018 se realizó sobre una muestra de 22.000 personas adultas en 21 países.

diciembre de 2018 (en el marco de la COP-24) a acuñar y definir un marco de solidaridad y transición justa⁶, para comprometer a las partes con la creación de empleo de calidad en las acciones de reducción de emisiones y en los planes de adaptación al cambio climático.

En este contexto, y en el marco de la Cumbre para la Acción Climática celebrada en septiembre de 2019, que requirió a los gobiernos una mayor ambición en el objetivo de reducción de emisiones a 2030 y a 2050, se lanzó la iniciativa Acción Climática para el Empleo, auspiciada por Naciones Unidas y la OIT. La iniciativa, que contaba al final de 2019 con el apoyo de 45 países, propuso una hoja de ruta dirigida a formular planes nacionales para una transición justa, que creen trabajo decente y empleos verdes, y establezcan medidas específicas de inclusión. Entre las medidas contempladas destacaban, además de la necesaria evaluación de las repercusiones sociales, económicas y sobre el empleo de la acción climática: las dirigidas a desarrollar y mejorar las competencias que requerirá la fuerza de trabajo en el nuevo escenario; las relacionadas con políticas e incentivos para promover la transición hacia la producción de bienes y servicios ecológicamente sostenibles, en especial facilitando a las pymes adoptar procesos productivos con bajas emisiones de carbono; y las políticas de protección social innovadoras para trabajadores y grupos vulnerables en la transición. Todo ello, a través de un diálogo social inclusivo, para permitir amplios consensos a favor de este cambio y para hacer efectivo el propio concepto de transición justa.

Los jóvenes continuaron protagonizando, por otro lado, los grandes planteamientos sobre el empleo en el ámbito internacional en 2019. La OIT, en particular, recordaba que son los jóvenes quienes afrontan un futuro incierto en el mercado laboral debido a la automatización, al enfoque limitado de buena parte de la formación profesional y a la falta de empleos acordes con sus calificaciones. Y las mujeres jóvenes tienen más del doble de probabilidades de verse afectadas que los hombres⁷.

Jóvenes, en el centro del debate

En efecto, la automatización expone a las personas jóvenes (de entre 15 y 24 años) a un mayor riesgo de pérdida de empleo que a las de mayor edad. Las más vulnerables son, por otro lado, quienes cuentan con formación profesional; ello pone de manifiesto que la cualificación adquirida mediante esta para lograr un empleo específico tiende a quedar obsoleta más rápidamente que la correspondiente a programas de enseñanza general, por lo que se instaba a revisar y modernizar los programas de formación

6. Plasmado en la Declaración de Silesia sobre Solidaridad y Transición Justa. Esta declaración, adoptada por más de 50 signatarios en la COP-24 (celebrada en Katowice, Polonia, en diciembre de 2018), quiso dar mayor relevancia política al tema y promover la cooperación entre países a través del intercambio de experiencias.

7. OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: la tecnología y el futuro de los empleos*.

profesional a tenor de la evolución de los requisitos de la economía digital. Promover la adquisición de competencias digitales junto con el aprendizaje permanente puede ayudar a los trabajadores desempleados de todas las edades a dedicarse a nuevas ocupaciones en las que existan más empleos disponibles.

Por otro lado, señalaba el mayor número de jóvenes fuera del empleo y de la formación, con una tendencia al alza respecto a los años anteriores. En 2016 había 259 millones de personas en esta situación, pero en 2019 se estimó en 267 millones, y se preveía un ulterior aumento, hasta alcanzar 273 millones en 2021. En términos porcentuales, la tendencia era también creciente, al pasar del 21,7 por 100 en 2015 al 22,4 por 100 en 2020, lo que indicaba, para la OIT, que no se alcanzaría el objetivo internacional de reducir sustancialmente esta tasa en el futuro inmediato, requiriéndose así medidas más eficaces y ambiciosas.

Ambas visiones, la de la necesidad de despejar incertidumbres y superar completamente la crisis de 2008, y la de afrontar con éxito los retos para el futuro del trabajo, configuraron el contexto en el que se enmarcaron las orientaciones de política de empleo promovidas por la Unión Europea en 2019 en el marco del semestre europeo (cuya perspectiva para España se tratará en el apartado 1.3 de este capítulo). A ellas responde también el Programa de Trabajo para 2020 lanzado por la Presidencia de la Comisión Europea en enero de 2020⁸, sobre la base de la Agenda Estratégica para 2019-2024. Los contenidos de esta Agenda se han tratado ya en el capítulo I de esta Memoria, pero conviene recordar aquí que, dentro de las nuevas iniciativas recogidas en este Programa de Trabajo⁹, en el grupo de las relativas a «una economía que trabaje para las personas», la Comisión incorporó cuatro actuaciones concretas, sobre transición justa, salarios mínimos, refuerzo de la Garantía Juvenil y planteamiento de un esquema de seguro de desempleo a nivel europeo.

1.1.2. La irrupción del COVID-19 en la agenda internacional del trabajo

La crisis del COVID-19, y las decisiones gubernamentales adoptadas para hacerle frente, han tenido evidentes repercusiones en el panorama económico, social y laboral internacional. Esto trastocó rápidamente las previsiones anteriores y, sobre todo, las líneas de acción prioritarias más inmediatas en el empleo, abriendo una amplia inquietud sobre sus efectos hacia el futuro. De momento es difícil prever de manera siquiera mínimamente ajustada el impacto a medio y largo plazo de la pandemia, pero los grandes organismos internacionales ya están analizándola y dando algunas pistas para las respuestas inmediatas que deberían adoptarse, y que parece obligado incorporar

8. COM (2020) 37 final.

9. *A Strong Social Europe for Just Transitions* (no legislativa, primer trimestre de 2020); *Fair minimum wages for workers in the EU* (arts. 153(1)b, 153(2) and 154 TFEU, codecesión, entre primer y tercer trimestre); *Reinforcing the Youth Guarantee* (no legislativa, segundo trimestre); *European Unemployment Reinsurance Scheme* (legislativa, incl. evaluación de impacto presupuestario, cuarto trimestre). Véase anexo 1, *Nuevas iniciativas*, del COM (2020) 37 final.

en este apartado de contexto, pese a tratarse ya de una cuestión referida a 2020, porque van a transformar radicalmente, están transformando ya, las políticas económicas, sociales y laborales en todas partes.

Como se ha dicho en el capítulo I de este Memoria, se trata de una situación de total excepcionalidad, que Europa debe afrontar con respuestas coordinadas y suficientes para superar la crisis sanitaria y para asegurar la posterior y rápida recuperación económica y social, minimizando las consecuencias en términos de empleo, tejido productivo y bienestar. Este es el enorme desafío actual para la Unión Europea, que deberá, por tanto, acomodar sus prioridades y sus programas de trabajo sobre el empleo a la nueva situación.

El mundo afronta un escenario muy cambiante y sometido a incertidumbres elevadas¹⁰ como consecuencia de la crisis sanitaria. A medida que la pandemia evoluciona, también lo hacen las medidas que los gobiernos adoptan para hacerle frente, pero hay elementos comunes en las respuestas de salud pública, que comportan una intensa reducción de la actividad laboral. La tercera edición del *Observatorio COVID-19* de la OIT¹¹ constató que, al final de abril de 2020 alrededor del 68 por 100 de la fuerza de trabajo mundial, incluidos el 81 por 100 de los empleadores y el 66 por 100 de los trabajadores por cuenta propia, se ubicaba en países con cierre, obligatorio o recomendado, de los lugares de trabajo.

*Primeras evaluaciones
del impacto*

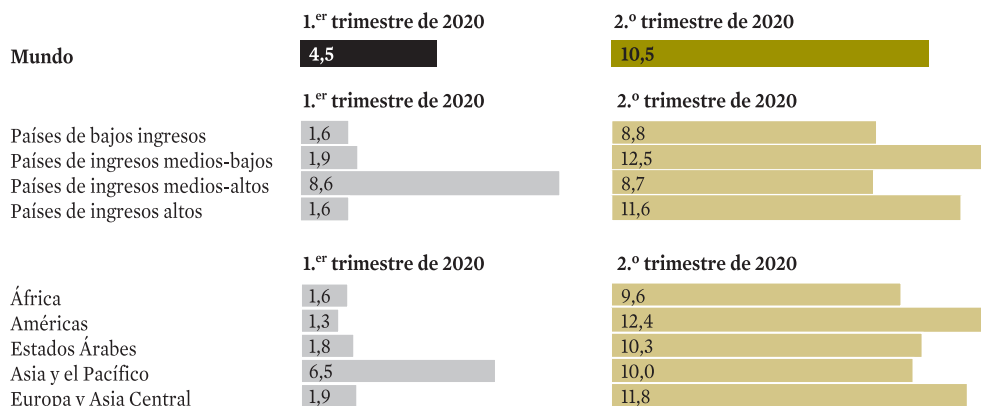
Aunque con un perfil estrechamente vinculado a la cronología de los brotes y a las medidas de distanciamiento social relacionadas en las diferentes regiones del mundo, las estimaciones y previsiones sobre el trabajo mundial a raíz de las medidas adoptadas arrojan datos extraordinarios, con una disminución estimada de este (en número de horas agregadas) del 4,5 por 100 en el primer trimestre de 2020 y una previsión del 10,5 por 100 en el segundo, en ambos casos respecto al último de 2019 (gráfico II-2).

Estas estimaciones no deben ser interpretadas como empleos perdidos ni como desempleo. Pero se trata de un número de horas perdidas equivalente a, respectivamente, 130 y 305 millones de empleos a tiempo completo sobre la base de 48 horas semanales de jornada laboral, lo que da idea de la magnitud del impacto de la pandemia en el trabajo. No obstante, es preciso enfatizar que el posible incremento del desempleo durante 2020 dependerá sustancialmente del comportamiento de la economía mundial en el segundo semestre del año y de la eficacia de las medidas políticas para preservar los empleos existentes e impulsar la demanda de mano de obra una vez que la fase de recuperación haya comenzado.

10. También las propias estimaciones y cálculos efectuados, dado que las encuestas de la fuerza de trabajo para el primer trimestre están disponibles para algunos países, para otros los datos son incompletos y para muchos países no hay ningún dato disponible.

11. En la página de la OIT: COVID-19 y el mundo del trabajo. Repercusiones y recomendaciones políticas globales (<http://ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/lang-es/index.htm>).

GRÁFICO II-2. DESCENSO ESTIMADO DE LAS HORAS DE TRABAJO AGREGADAS A NIVEL MUNDIAL (Disminución porcentual en comparación al cuarto trimestre de 2019. Datos con ajuste estacional)



Fuente: OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo* (Observatorio COVID-19, tercera edición, 29 de abril de 2020).

La incidencia de las medidas frente al COVID-19 es muy desigual en distintos sectores y también en ciertos grupos de trabajadores. La OIT presentó estimaciones de «trabajadores en situación de riesgo», basadas en la identificación de las actividades más vulnerables por el descenso de la producción consecuencia de esas medidas. Entre los sectores más afectados identificados, con un riesgo alto de impacto de la crisis sobre la producción económica, estarían los servicios de hostelería y restauración, las actividades inmobiliarias y las actividades administrativas, así como la industria manufacturera y el comercio, con repercusiones más graves para las microempresas y los autónomos. En función de ello, los grupos de trabajadores más vulnerables serían, por su mayor presencia en esas actividades y/o por los tipos de empleos ocupados, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores en microempresas y los autónomos.

También se ofrecían algunos datos sobre el impacto estimado en la economía informal¹², cuyos trabajadores serían, para la OIT, los más vulnerables. Se trata de casi 1.600 millones de personas en el mundo, muy afectados por las medidas de confinamiento y/o por trabajar en los sectores más afectados, sobre los que calculaba una disminución del 60 por 100 de los ingresos en el primer mes de la crisis a nivel mundial.

La OIT ponía el énfasis en las respuestas políticas, de apoyo inmediato y a una escala sin precedentes, a través de un marco (gráfico II-3) compuesto por cuatro pilares:

Marco de políticas de apoyo inmediato

12. En la definición de la OIT, se consideran asalariados informales aquellos cuyo empleador no cotiza a la seguridad social en su nombre (salvo por enfermedad o circunstancias que lo justifiquen). Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia están en la economía informal si sus unidades económicas no llevan un sistema de contabilidad formal, o no están registradas ante las autoridades nacionales pertinentes. Los trabajadores familiares auxiliares se clasifican siempre en el empleo informal.

estimular la economía y el empleo; apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; y buscar soluciones a través del diálogo social. Aunque en este primer acercamiento a la crisis del COVID-19 no se va a entrar en el detalle de todo ello¹³, conectado además con debates, resoluciones y propuestas lanzadas en el seno del G-20 y por parte del FMI y el Banco Mundial, cabe apuntar que, para la OIT, las medidas de reactivación de la economía deberían basarse en un alto nivel de creación de empleo, y ser respaldadas por políticas e instituciones laborales más fuertes, y por sistemas de protección social más amplios, flexibles y dotados de más recursos. Para que la recuperación sea efectiva y sostenible, también será decisiva la coordinación internacional de paquetes de medidas de estímulo y medidas de alivio de la deuda. Como marco, la OIT indicó que podrían utilizarse las normas internacionales del trabajo, que ya gozan de consenso tripartito.

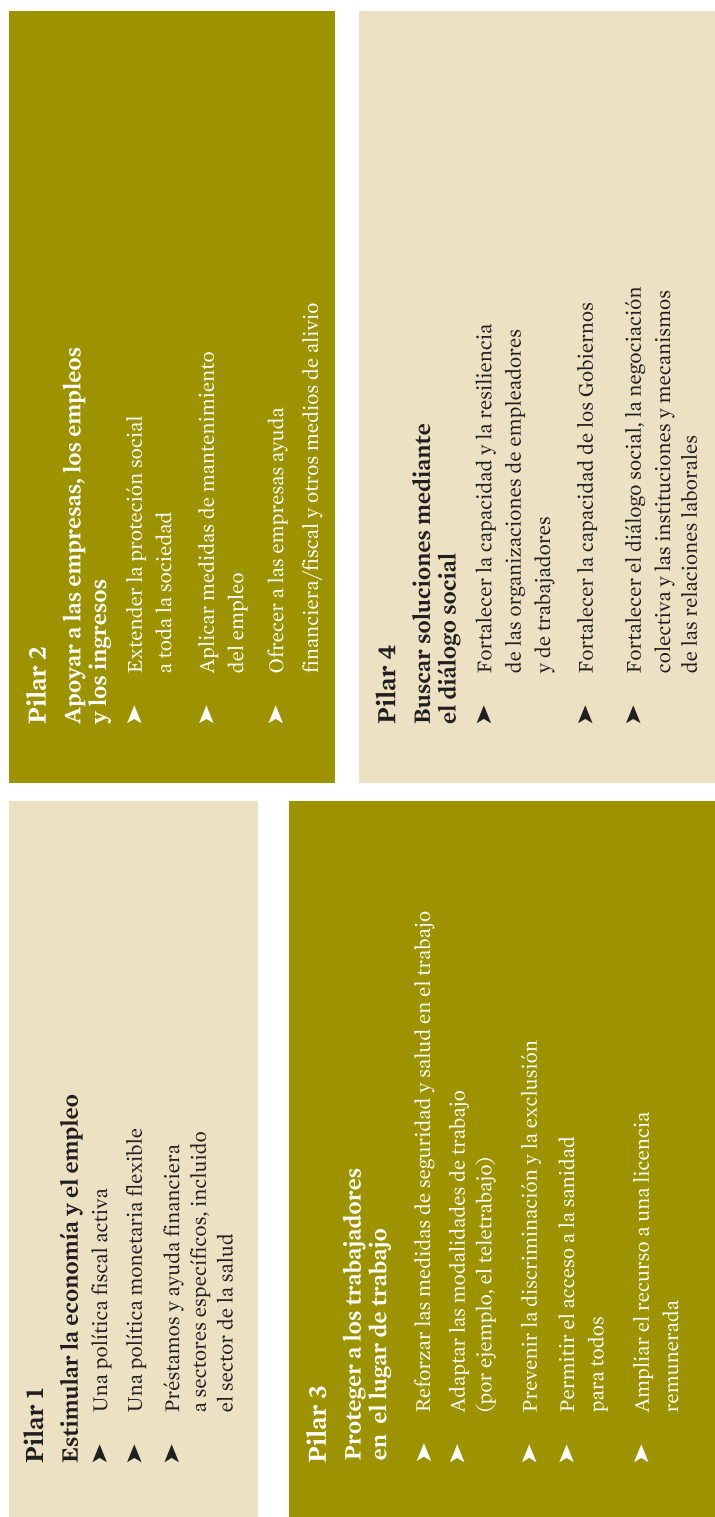
La OCDE, por su parte, también inició un análisis continuo del impacto del COVID-19 en la economía y el empleo a nivel internacional y de las respuestas políticas adoptadas¹⁴, y lanzó tres áreas clave donde actuar a través de políticas coordinadas: estabilizar la economía mundial, analizar el desconfinamiento, y apoyar a los trabajadores durante y después de la pandemia.

Sobre este último punto¹⁵ partía de reconocer que no se trataba solo de pérdidas de empleo sin precedentes en todo el mundo, sino también y sobre todo de que muchos trabajadores esenciales de primera línea, mayoritariamente mujeres, tienen trabajos de bajos salarios y son más vulnerables ante la nueva enfermedad. Asimismo, los trabajadores con contratos de corta duración, los que trabajaban a tiempo parcial y los autónomos tendrían menor probabilidad de recibir protección si quedaran sin trabajo, con un mapa de riesgo, según sectores y regiones del mundo, muy desigual.

En cuanto a las políticas adoptadas en el terreno del empleo, mantenía un seguimiento de las medidas por países (cuadro II-1), heterogéneas en contenidos concretos y en su alcance, pero en general presentes ya en todo el ámbito OCDE, y discutía estrategias para su ulterior refuerzo y mejoras en su eficacia. Una gran mayoría de países ya había adoptado medidas en las distintas líneas recogidas, salvo en el caso de cambios en la regulación del despido para acoger la nueva circunstancia, que solo se habían operado en un 25 por 100 de los países, entre ellos España, Francia e Italia.

13. Puede verse el detalle en la ya citada página web de la OIT, COVID-19 y el mundo del trabajo. Repercusiones y recomendaciones políticas globales.
14. En la nueva página dentro del portal OCDE Tackling coronavirus (COVID-19). Contributing to a global effort (<http://www.oecd.org/coronavirus/en/>).
15. En relación a ello analizaba el empleo y la protección social, con un tratamiento específico adicional para las mujeres que arroja resultados muy significativos. Véanse: *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis* (1 de abril de 2020); *COVID-19: Protecting people and societies* (30 de marzo de 2020); y *Supporting people and companies to deal with the COVID-19 virus: Options for an immediate employment and social-policy response* (20 marzo 2020). Todos ellos en la página Tackling coronavirus..., ya citada.

GRÁFICO II-3. OIT: RESPUESTA ANTE EL COVID-19 SOBRE LA BASE DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO



Fuente: OIT, *COVID-19 y el mundo del trabajo* (Observatorio COVID-19, tercera edición, 29 de abril de 2020).

CUADRO II-1. MEDIDAS DE EMPLEO ADOPTADAS ANTE EL COVID-19 EN LOS PAÍSES DE LA OCDE
(Medidas extraordinarias o adicionales a las preexistentes en su caso. Datos a 20 de marzo de 2020)

	Frecuencia medidas	
	% total 37 países OCDE	% Países G20 No OCDE*
Medidas adoptadas o anunciadas para ayudar a trabajadores y empresas ante los efectos del COVID-19		
Medidas de confinamiento	100	100
Reducción exposición de trabajadores al virus en lugar de trabajo	81	95
Prestaciones económicas para trabajadores enfermos y sus familias	68	75
Prestaciones económicas para trabajadores en cuarentena sin posibilidad de trabajo desde el domicilio	51	50
Ayuda para afrontar necesidades de cuidados no previstas	73	55
Prestaciones económicas ante pérdida de empleo o rentas de autoempleo	95	90
Ayudas a empresas para ajustar tiempo de trabajo sin pérdida de empleos	89	90
Ayudas financieras a empresas afectadas por caída en su demanda	100	100
Cambios en regulación despidos	24	25
Ayudas económicas a trabajadores vulnerables para permanecer en sus domicilios	65	80

* Países G-20 no OCDE o candidatos: Arabia Saudí, Argentina, Brasil, China, Costa Rica, India, Indonesia, Federación Rusa, Sudáfrica.

Fuente: OCDE, *COVID-19 Employment and Social Policy Responses by Country*.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

1.2.1. Evolución del mercado de trabajo en la Unión Europea: principales indicadores

En 2019, la tasa de empleo en el conjunto UE-28 (calculada para la población entre 15 y 64 años de edad) se situó en el 69,2 por 100 y, atendiendo al grupo de 20 a 64 (que era la referencia establecida en la Estrategia para 2020) un 73,1 por 100, el mayor registro alcanzado para ese conjunto. Aunque aún por debajo del objetivo propuesto para el conjunto UE-28, llegar al 75 por 100 en ese grupo de edad, según Eurostat¹⁶ 17 países lo habían alcanzado.

Se superó casi en todas partes el efecto de la crisis en el empleo

Tras estos promedios, las diferencias por países eran muy pronunciadas, con un grupo de siete países por encima del 75 por 100 en empleo en el total de 15 a 64 y, en el otro extremo, cuatro (entre ellos España, con un 63,3 por 100) donde la tasa no llegaba al 65 por 100, con Grecia en la posición más retrasada, apenas un 56,5 por 100. Con estos resultados, por otro lado, se habría recuperado completamente el menor empleo que generó la crisis de 2008-2012, con 4 puntos más en el total europeo que en 2007, y solo cuatro países todavía por debajo de esa referencia: Grecia (destacadamente por debajo), España, Irlanda y Chipre.

16. Eurostat, *Statistics Explained* (<https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>), mayo 2020.

*Mejóro la posición
femenina, aunque
todavía es visible
la brecha de género
en el empleo*

La tasa de empleo de los varones fue mayor que la de las mujeres en todos los países de la Unión Europea en 2019, aunque en este último año se cerró ligeramente, como evidencia la propia distancia entre mujeres y ambos sexos, que fue de 5,1 puntos, 2 décimas menos que en 2018. Esa distancia fue mayor en los años anteriores a la crisis (7,1 puntos en 2007), pero su persistencia y extensión (con

diferencias significativas en todas partes salvo en Letonia) aconsejarían revisar el alcance real del enfoque de género en las políticas de empleo. En este sentido, los mejores ejemplos serían los de los países nórdicos y los del Báltico, Holanda y Alemania, que muestran las mayores tasas de empleo femeninas de la Unión Europea, aunque lo más destacable sería el grupo de países donde más han crecido estas desde 2007: la República Checa, Lituania, Hungría, y Polonia, en todos los casos con más de 10 puntos de incremento en esas tasas hasta 2019, y Malta (aunque ciertamente partía de la posición más rezagada) con 27 puntos de incremento.

La única tasa de empleo femenina que permanecía en 2019 por debajo del 50 por 100 era la griega (47,3 por 100), aunque la italiana solo estaba en el 50,1 por 100. Junto a ellos, solo en otros tres países estaba por debajo del 60 por 100: Rumanía (56,8), Croacia (57,1) y España (57,9). En Grecia y en España, además, el mayor cierre de la brecha de género en el empleo se originó en la crisis, a raíz de la mayor caída del empleo masculino, asociada a su diferente especialización sectorial, con un alto peso de algunos sectores de entre los más afectados por aquella.

En los resultados de empleo, por otro lado, es visible la mejora en casi todas partes de la tasa de empleo de los mayores, que aumentó 1,3 puntos en 2019 atendiendo al

*Nueva mejora en el
empleo de los mayores*

conjunto UE-28, acumulando ya un incremento —no truncado por la crisis— de 15,6 puntos desde 2007. En España sí se produjo un descenso hasta 2013, pero no fue muy pronunciado, de manera que el buen comportamiento en los seis años de recuperación fue bastante para situar la tasa actual en un 53,8 por 100, 9,3 puntos por encima de la correspondiente a 2007.

En contraste con esa mejora en los mayores, el grupo joven (menores de 25 años) solo obtuvo un avance de dos décimas en su tasa de empleo en 2019 en el conjunto

*La tasa de empleo joven
apenas creció en 2019*

UE-28, que mostraba aún un valor (35,7 por 100) por debajo del que se daba antes de la crisis. Así, mientras que en el total de edades el avance desde 2013 fue de 5 puntos en el empleo, en los jóvenes solo fue de 3,5, lo que amplía

la diferencia entre la posición de estos y los adultos en el mercado laboral europeo. Dieciocho países de la Unión Europea mostraban en 2019 tasas de empleo joven inferiores a las de 2007 (cuadro II-2), y en seis de ellos, incluido España, estaban por debajo del 25 por 100 (en Grecia e Italia por debajo del 20). Solo Dinamarca (pese a

CUADRO II-2. TASAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2019

Tasas de empleo	Ambos sexos, 15 a 64 años				Mujeres, 15 a 64 años				Ambos sexos, menores 25 años				Ambos sexos, 55 a 64 años			
	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019
UE-28	65,2	64,0	68,6	69,2	58,1	58,8	63,3	64,1	37,1	32,1	35,3	35,7	44,4	50,1	58,7	60,0
Bélgica	62,0	61,8	64,5	65,3	55,3	57,2	60,7	61,7	27,5	23,6	25,0	26,6	34,4	41,7	50,3	52,1
Bulgaria	61,7	59,5	67,7	70,1	57,6	56,8	63,9	66,0	24,5	21,2	20,7	21,8	42,6	47,4	60,7	64,4
Rep. Checa	66,1	67,7	74,8	75,1	57,3	59,6	67,6	68,1	28,5	25,6	28,4	28,0	46,0	51,6	65,1	66,7
Dinamarca	77,0	70,7	74,1	75,0	73,2	68,3	71,3	72,0	65,3	49,5	53,7	55,0	58,9	58,8	69,2	71,3
Alemania	69,0	73,5	75,9	76,7	63,2	69,0	72,1	72,8	45,4	46,9	47,2	48,5	51,3	63,6	71,4	72,7
Estonia	69,8	68,5	74,8	75,3	66,2	65,7	71,4	71,9	34,1	32,4	41,7	39,7	59,9	62,6	68,9	72,5
Irlanda	71,7	61,7	68,6	69,5	62,9	57,1	63,3	64,2	63,0	36,6	40,3	41,2	53,8	51,2	60,4	61,8
Grecia	60,9	48,8	54,9	56,5	47,7	39,9	45,3	47,3	24,0	11,8	14,0	14,6	42,7	35,6	41,1	43,2
España	65,8	54,8	62,4	63,3	55,3	50,3	56,9	57,9	39,2	16,8	21,7	22,3	44,5	43,2	52,2	53,8
Francia	64,3	64,0	65,3	65,5	59,6	60,4	61,9	62,4	31,2	28,4	29,7	29,7	38,2	45,6	52,3	53,0
Croacia	59,0	52,5	60,6	62,1	51,6	48,5	55,9	57,1	27,4	14,9	25,6	27,7	36,6	37,8	42,8	43,9
Italia	58,6	55,5	58,5	59,0	46,6	46,5	49,5	50,1	24,5	16,3	17,7	18,5	33,7	42,7	53,7	54,3
Chipre	71,0	61,7	68,6	70,5	62,4	56,9	64,2	65,2	37,4	23,5	31,3	32,4	55,9	49,6	60,9	61,1
Letonia	68,1	65,0	71,8	72,3	63,9	63,4	70,1	70,7	38,1	30,2	33,1	31,8	58,0	54,8	65,4	67,3
Lituania	65,0	63,7	72,4	73,0	62,0	62,8	71,6	72,5	24,8	24,6	32,4	32,9	53,2	53,4	68,5	68,4
Luxemburgo	64,2	65,7	67,1	67,9	56,1	59,1	63,4	63,6	22,5	21,9	28,4	28,7	32,0	40,5	40,5	43,1
Hungría	57,0	58,1	69,2	70,1	50,7	52,6	62,3	63,0	21,1	20,1	29,0	28,5	32,2	37,9	54,4	56,7
Malta	55,0	62,2	71,9	73,4	36,0	48,8	61,5	63,6	46,8	46,7	50,9	50,9	29,5	37,1	50,2	51,6
Holanda	73,5	73,6	77,2	78,2	66,5	69,0	72,8	74,1	63,1	60,1	63,9	65,3	47,8	59,2	67,7	69,7
Austria	69,9	71,4	73,0	73,6	63,5	66,9	68,6	69,2	53,8	53,1	51,3	51,6	36,0	43,8	54,0	54,5
Polonia	57,0	60,0	67,4	68,2	50,6	53,4	60,8	61,1	25,8	24,2	31,0	31,7	29,7	40,6	48,9	49,5
Portugal	67,6	60,6	69,7	70,5	61,8	57,9	66,9	67,6	34,4	21,7	27,2	28,0	51,0	46,9	59,2	60,4
Rumanía	58,8	60,1	64,8	65,8	52,8	52,6	56,2	56,8	24,4	22,9	24,7	24,7	41,4	41,8	46,3	47,8
Eslovenia	67,8	63,3	71,1	71,8	62,6	59,2	67,5	68,6	37,6	26,5	35,2	33,3	33,5	33,5	47,0	48,6
Eslovaquia	60,7	59,9	67,6	68,4	53,0	53,4	61,2	62,4	27,6	20,4	27,5	24,9	35,6	44,0	54,2	57,0
Finlandia	70,3	68,9	72,1	72,9	68,5	67,8	70,6	71,8	44,6	41,5	44,0	44,6	55,0	58,5	65,4	66,8
Suecia	74,2	74,4	77,4	77,1	71,8	72,5	75,9	75,4	42,2	41,7	44,7	43,9	70,0	73,6	78,0	77,7
Reino Unido	71,5	70,5	74,7	75,2	65,5	65,8	70,3	71,1	52,6	46,3	50,6	50,3	57,4	59,8	65,3	66,3

Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

su profunda caída en la crisis), Alemania, Austria, Holanda, Reino Unido y Malta tenían tasas de empleo joven en 2019 en el entorno del 50 por 100 o superiores. Todos estos datos indican, como recogía el último Informe Conjunto sobre el Empleo para 2020 la necesidad de redoblar los esfuerzos para mejorar la posición de los jóvenes en el mercado de trabajo europeo¹⁷. Cabría añadir aquí la conveniencia de comenzar

17. Comisión Europea, *Propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de la Comisión y del Consejo que acompaña a la Comunicación de la Comisión relativa a la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020*, COM (2019) 653 final, de 17 de diciembre.

evaluando la eficacia y suficiencia de los que se han venido aplicando en un número ya considerable de años desde la crisis de 2008-2012.

La tasa de paro descendió 1,6 puntos en el conjunto UE-28 en 2019, situándose así, en media anual, en un 6,4 por 100 de la población activa de 15 a 64 años de edad. En

*Nuevo descenso en la
tasa de paro*

varios países se encontraba en niveles muy bajos, tanto que cuatro de ellos podrían considerarse en pleno empleo, con tasas de paro por debajo del 3,5 por 100: la República Checa, Alemania, Polonia y Holanda. En el otro extremo,

Grecia, España e Italia tenían un paro por encima del 10 por 100, aunque ya solo Grecia estaba por encima del 15, y con una muy buena progresión de descenso desde 2013 en España.

En dieciséis países de la Unión Europea las mujeres presentaban en 2019, otra vez, tasas de paro mayores que las de los varones, después de que la crisis las hubiese

*Otra vez mayor paro
femenino, aunque se
acortan las distancias*

igualado —aunque al alza— en casi todas partes. Así, el periodo de recuperación habría tendido a mejorar relativamente más la posición de los varones en el paro, aunque hay que apuntar la presencia de doce países donde la ventaja en este indicador correspondió al género femenino

en 2019. De ahí que, atendiendo a la distancia con el total de ambos sexos, apenas se encuentre diferencia en el conjunto UE-28, y que la evolución conjunta sea bastante poco representativa de la situación concreta en cada caso. De hecho, en algunos sí era muy visible la peor posición de las mujeres, especialmente en Grecia, España e Italia, pero tampoco era comparable entre ellos mismos, pues la tasa femenina de paro en el primero doblaba cumplidamente la masculina, mientras que en España y en Italia la diferencia era más contenida, traducándose en tasas de paro de mujeres 1,9 y 1,1 puntos más altas, respectivamente, que la tasa general.

El paro joven, por su parte, pese al nuevo descenso en 2019, se mantenía en dos dígitos para el conjunto UE-28, con una tasa del 14,4 por 100, es decir, más del doble

*El riesgo de paro se
concentra en los jóvenes*

que la del total de edades (cuadro II-3). Solo ocho países tenían tasas por debajo del 10 por 100 (entre los que destacaban la República Checa y Alemania, con tasas del 5,6 y el 5,8 por 100, respectivamente), mientras otros doce

estaban por encima del 15 por 100 y, dentro de ellos, tres países (incluido España, con un 32,5 por 100) estaban en el entorno del 30 por 100 o más arriba. Todas estas cifras implican una mayor concentración del paro en el grupo joven y, con ella, un mayor riesgo para las personas de esta edad en el mercado de trabajo de estar en desempleo.

No obstante, hay que recordar que estas tasas más altas están influidas por la menor participación laboral de los más jóvenes, en especial de 16 a 19 años, pero también incluso en el grupo de 20 a 24. De hecho, la mayor parte de los jóvenes

CUADRO II-3. TASAS DE PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2019

Tasas de paro	Ambos sexos, 15 a 64 años				Mujeres, 15 a 64 años				Ambos sexos, menores 25 años				Ambos sexos, 55 a 64 años			
	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019
UE-28	7,3	11,0	7,0	6,4	8,0	11,0	7,2	6,7	15,7	23,7	15,2	14,4	5,5	7,7	5,2	4,8
Bélgica	7,5	8,5	6,0	5,4	8,5	8,2	5,6	5,0	18,8	23,7	15,8	14,2	4,2	5,4	4,3	4,1
Bulgaria	6,9	13,0	5,3	4,3	7,3	11,9	4,7	3,9	15,1	28,4	12,7	8,9	6,8	12,4	4,6	3,9
Rep. Checa	5,4	7,0	2,3	2,1	6,8	8,4	2,8	2,4	10,7	19,0	6,7	5,6	4,6	5,8	2,0	2,0
Dinamarca	3,8	7,6	5,3	5,1	4,2	7,8	5,4	5,4	7,5	14,8	10,5	10,1	3,4	5,5	3,6	3,4
Alemania	8,8	5,3	3,5	3,2	8,9	5,0	3,0	2,8	11,9	7,8	6,2	5,8	10,3	5,7	2,9	2,7
Estonia	4,7	8,9	5,4	4,6	3,9	8,5	5,5	5,1	10,1	18,7	11,8	11,1	3,6	6,0	5,4	4,0
Irlanda	5,1	14,0	5,9	5,1	5,0	12,6	5,8	4,8	9,2	26,7	13,8	12,5	2,5	10,8	4,6	3,6
Grecia	8,5	27,7	19,5	17,5	13,0	31,6	24,4	21,7	22,7	58,3	39,9	35,2	3,4	16,2	15,3	13,4
España	8,3	26,2	15,4	14,2	10,7	26,8	17,1	16,1	18,1	55,5	34,3	32,5	6,0	20,0	13,8	12,6
Francia	7,7	10,0	9,1	8,5	8,1	9,8	9,1	8,4	18,8	24,1	20,8	19,6	4,4	7,0	6,7	6,8
Croacia	10,1	17,5	8,5	6,7	11,6	17,0	9,5	7,3	25,2	50,0	23,7	16,6	6,1	9,9	4,4	3,4
Italia	6,2	12,3	10,8	10,2	7,9	13,2	11,9	11,3	20,4	40,0	32,2	29,2	2,4	5,7	5,7	5,4
Chipre	4,0	16,1	8,6	7,3	4,6	15,3	8,8	8,1	10,2	38,9	20,2	16,6	3,1	12,4	5,8	6,3
Letonia	6,2	12,1	7,6	6,5	5,7	11,4	6,6	5,7	10,6	23,2	12,2	12,4	4,5	10,5	7,6	6,6
Lituania	4,3	12,0	6,3	6,5	4,4	10,6	5,6	5,7	8,4	21,9	11,1	11,9	3,7	11,2	7,2	6,9
Luxemburgo	4,1	5,9	5,6	5,6	4,7	6,4	5,9	5,5	15,2	15,5	14,2	17,0	:	4,7	3,6	4,1
Hungría	7,5	10,2	3,7	3,5	7,8	10,2	4,0	3,5	18,0	26,6	10,2	11,4	4,4	8,1	2,6	2,2
Malta	6,5	6,2	3,7	3,5	7,9	6,2	3,5	3,7	13,5	12,7	9,1	9,2	3,5	5,3	3,3	1,5
Holanda	4,2	7,3	3,8	3,4	5,2	7,4	4,0	3,4	9,4	13,2	7,2	6,7	4,3	6,8	4,5	3,2
Austria	4,9	5,4	4,9	4,6	5,4	5,4	4,7	4,4	9,4	9,7	9,4	8,5	3,4	3,8	3,9	3,4
Polonia	9,7	10,5	3,9	3,3	10,4	11,2	3,9	3,7	21,7	27,3	11,7	9,9	6,8	7,7	2,8	2,4
Portugal	8,5	17,0	7,3	6,7	10,1	17,0	7,6	7,3	16,7	38,1	20,3	18,3	6,5	13,7	6,5	6,2
Rumanía	6,8	7,4	4,3	4,0	5,7	6,6	3,6	3,5	20,1	23,7	16,2	16,8	2,3	3,7	2,5	2,4
Eslovenia	5,0	10,3	5,2	4,5	6,0	11,1	5,8	5,0	10,1	21,6	8,8	8,1	3,3	7,0	4,9	4,5
Eslovaquia	11,2	14,3	6,6	5,8	12,7	14,6	7,1	6,0	20,3	33,7	14,9	16,1	8,2	11,0	5,3	4,7
Finlandia	6,9	8,3	7,5	6,8	7,3	7,6	7,4	6,3	16,5	19,9	17,0	17,2	6,3	7,0	6,9	6,6
Suecia	6,2	8,2	6,5	7,0	6,5	8,0	6,3	7,1	19,3	23,5	17,4	20,1	4,0	5,1	4,4	4,7
Reino Unido	5,3	7,7	4,1	3,8	5,0	7,2	4,0	3,6	14,3	20,7	11,3	11,2	3,2	4,8	3,3	3,0

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

estaría estudiando a tiempo completo y, por tanto, no trabajaría ni buscaría empleo. Esto implicaría que en realidad el riesgo de paro en estas edades no sería tan alto, como muestra la proporción de jóvenes en desempleo calculada sobre el total de población de tal edad, que se situó en un 6 por 100 en 2019¹⁸. Pero esto no alivia el hecho de que quienes lo buscan tienen con mayor frecuencia problemas para encontrarlo, que es lo que significa la tasa de paro.

18. Véase, con datos actualizados a abril de 2020, Eurostat, *Unemployment statistics and beyond* (<https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>).

El paro de larga duración

En el conjunto de la UE-28, el paro de larga duración, medido como las personas con un año o más de búsqueda de empleo sobre el total desempleado, se situó en el 40,5 por 100, casi 3 puntos menos que en 2018, y ya por debajo del nivel anterior a la crisis de 2008-2012. No obstante, en varios países, entre ellos España, pero destacadamente Grecia, mantenían todavía un peso más elevado del paro de larga duración (cuadro II-4). Este se había elevado en todas partes a raíz de la crisis, pero muestra ahora una senda clara de retroceso, lo cual es un buen indicador, pues aleja el riesgo de mantener una bolsa de paro muy persistente, con difícil mejora de

CUADRO II-4. PARO DE LARGA DURACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA, 2007-2019

Paro de larga duración	Ambos sexos, 15 a 64 años				Mujeres, 15 a 64 años				Ambos sexos, menores 25 años				Ambos sexos, 55 a 64 años			
	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019	2007	2013	2018	2019
UE-28	42,8	47,3	43,4	40,5	42,6	46,9	43,3	40,6	26,2	34,0	25,8	23,8	63,5	60,5	58,9	56,3
Bélgica	50,4	46,1	48,7	43,5	51,4	45,5	45,9	41,9	29,7	30,8	25,9	22,6	81,4	70,7	70,8	64,7
Bulgaria	58,9	57,3	58,3	56,5	61,1	55,9	56,2	55,4	41,7	46,6	46,5	45,1	68,5	64,2	64,9	61,8
Rep. Checa	52,3	43,4	30,6	30,0	53,6	44,9	28,9	27,3	32,2	32,7	17,6	23,5	51,0	44,8	43,5	43,9
Dinamarca	16,1	24,5	19,1	16,5	16,7	26,2	19,8	16,8	-	9,9	6,4	5,5	39,4	38,5	35,4	36,6
Alemania	56,6	44,6	41,3	38,1	56,4	43,7	38,8	35,5	32,2	23,0	22,3	20,7	77,1	62,8	58,6	55,1
Estonia	49,5	44,5	23,7	19,5	44,4	42,0	22,0	15,9	30,5	34,8	-	-	72,2	53,5	32,6	36,6
Irlanda	28,6	58,4	37,1	33,0	21,9	48,6	32,0	27,1	20,3	39,7	21,4	19,4	43,1	73,9	54,9	51,0
Grecia	49,6	67,0	70,1	69,9	54,4	68,2	72,0	71,4	41,4	52,0	53,0	54,1	58,6	74,1	81,9	81,1
España	20,4	49,7	41,7	37,8	22,8	50,5	43,7	40,3	10,1	39,4	23,8	18,4	46,8	66,0	62,0	57,9
Francia	39,7	40,4	42,0	40,5	39,5	39,9	40,8	40,0	24,3	27,4	25,0	26,2	67,0	57,7	60,8	63,3
Croacia	60,1	63,6	40,2	35,9	63,5	63,2	40,1	33,8	46,0	50,7	24,2	24,9	73,7	83,5	50,3	48,1
Italia	47,5	56,9	59,0	56,9	49,3	57,0	59,6	56,7	41,1	53,2	49,5	47,4	53,7	61,5	66,7	63,3
Chipre	18,6	38,2	31,6	29,1	14,6	37,1	31,9	29,0	23,5	32,7	15,8	15,7	-	47,2	38,1	42,1
Letonia	26,9	48,7	42,0	37,9	22,7	44,7	37,7	34,4	11,1	29,4	24,0	24,4	37,6	51,4	51,2	48,5
Lituania	32,4	42,9	32,2	30,6	29,9	43,8	30,8	32,9	-	19,9	12,1	-	-	55,0	42,4	51,3
Luxemburgo	28,7	30,4	24,7	22,7	22,3	30,4	25,8	22,9	-	23,0	-	-	-	45,9	-	40,2
Hungría	46,7	48,5	38,6	32,0	47,2	48,4	36,4	31,7	36,3	32,5	25,4	23,7	53,6	62,0	49,9	44,2
Malta	41,3	57,3	48,1	33,2	31,1	53,6	36,5	21,7	27,0	41,7	38,5	34,8	-	61,5	46,9	-
Holanda	38,2	35,3	36,8	30,1	37,0	34,9	37,9	30,3	12,8	17,2	12,3	9,0	74,8	56,1	68,2	59,6
Austria	27,2	24,6	28,9	25,1	27,6	23,1	28,8	23,7	13,4	14,8	13,8	17,9	58,4	47,6	51,2	46,5
Polonia	51,4	42,5	26,9	21,5	51,9	43,5	26,7	20,1	34,6	31,7	15,1	14,6	64,8	52,5	36,5	29,3
Portugal	47,1	56,3	43,4	42,2	46,8	55,0	41,8	41,1	27,4	36,3	17,1	21,2	67,5	74,7	66,6	62,0
Rumanía	50,0	45,2	44,1	42,5	50,2	46,8	38,6	41,1	48,1	37,8	41,3	35,0	51,3	49,8	59,3	45,3
Eslovenia	45,7	51,0	42,9	43,0	46,1	50,0	41,9	42,2	29,2	39,4	18,9	21,9	57,4	63,5	63,7	61,3
Eslovaquia	74,2	70,2	61,7	58,2	73,4	68,5	58,1	55,2	56,9	61,3	47,0	41,4	85,0	77,2	75,7	66,4
Finlandia	22,8	20,8	21,9	17,6	19,5	17,5	18,9	15,9	5,4	5,3	5,3	-	47,4	41,5	39,0	33,7
Suecia	13,9	18,6	18,3	14,3	12,0	16,4	15,5	12,8	4,0	6,9	5,1	2,8	31,5	34,6	31,1	30,9
Reino Unido	23,7	36,2	26,3	24,8	17,6	31,6	22,5	21,0	15,7	28,8	15,4	14,5	35,8	49,0	40,9	39,9

Fuente: Eurostat, Labour Force Survey.

la empleabilidad y donde podrían generarse problemas más graves de exclusión laboral y social.

Más allá de las cifras de paro de larga duración, cada vez más el enfoque europeo recoge también algunos otros indicadores que evidencian el alejamiento del mercado laboral, y que pueden traslucir un mayor problema de paro persistente del que arrojarían solo esas cifras. Así, en 2019, el denominado subempleo por insuficiencia de horas (es decir, personas clasificadas como ocupadas por las encuestas pero con trabajos ocasionales y un número de horas muy bajo) o, si se prefiere, el volumen de ocupados con una débil relación con el empleo, se elevó a 6,4 millones de personas en la UE-28, y el de quienes querrían un empleo y estarían en condiciones de incorporarse al mismo, pero no lo buscaban de forma activa (activos potenciales) a otros 8,5 millones, de los cuales una buena parte no buscaba empleo porque no creía poder encontrarlo, constituyendo este grupo el del llamado desánimo laboral¹⁹.

Este es el caso, con frecuencia, de las personas desempleadas de más edad, en relación precisamente con periodos de búsqueda muy largos. En este sentido, es relevante observar el peso del paro de larga duración en el grupo de 55 a 64 años, donde todavía fue mayoritario en 2019 en el conjunto UE-28. España mostró en este caso una posición intermedia, con un 57,9 por 100 de paro de larga duración en los mayores, en un panorama bastante homogéneo por países, aunque con algunos casos destacados donde fue mucho más bajo (Polonia, 29,3 por 100, y Suecia, 30,9 por 100, tendrían los mejores datos) y con siete países donde se situó bastante por encima del 60 por 100, con la singularidad griega, que superaba el 80 por 100.

1.2.2. El mercado de trabajo en España 2019

1.2.2.1. Panorama general

El volumen de empleo en España, según la Encuesta de Población Activa (EPA), se situó en 2019 en una media cercana a 19,8 millones de personas, 450.000 más, en números redondos, que en el año anterior. Con este nuevo crecimiento, por lo demás menos intenso que en los años inmediatamente anteriores (un 2,3 por 100 frente a una tasa media acumulativa anual del 2,7 por 100 entre 2014 y 2018), se habría enjugado ya más de tres cuartas partes de la pérdida de empleo que produjo la crisis, con un incremento acumulado durante el periodo de recuperación de 2,6 millones de personas en el total de las ocupadas.

El desempleo se redujo en media anual en 438.000 personas en 2019, lo que llevó el volumen total de paro a 3,5 millones de personas. El descenso total desde 2013 se cifra en 2,6 millones, de manera que ya se habría reducido en dos tercios el mayor

Prosiguió la recuperación, aunque a un ritmo algo menor

19. Eurostat, *Unemployment statistics and...* (cit.)

nivel de paro que comportó la crisis hasta ese año. No obstante, también aquí se aprecia en los datos de 2019 un menor ritmo de reducción: un 6,6 por 100, frente a un acumulado medio anual del 11,3 por 100 en el periodo 2014-2018.

La población activa volvió a crecer en 2019, consolidando con un incremento más pronunciado la tendencia al alza iniciada dos años antes, claramente impulsada por el mayor incremento de la población en edad laboral. Esta última aumentó en más de 380.000 personas, el 73,5 por 100 de ellas de nacionalidad extranjera. El resultado de estas dinámicas fue un incremento menor, 0,7 puntos, en la tasa de empleo, y una reducción también menor, de 1,2 puntos, en la tasa de paro (cuadro II-5).

El menor ritmo de creación de empleo en el año se tradujo de manera desigual en el panorama regional (gráfico II-4), con resultados incluso negativos en la evolución

*Desigual comportamiento
en perspectiva regional*

de las tasas de empleo en Asturias, Canarias y Baleares, frente a incrementos significativamente más altos que la media en varios casos, destacadamente en Extremadura.

Considerando el total del periodo de recuperación, el saldo es positivo en todos los casos y bastante parejo; pero como no lo fueron las pérdidas que produjo la crisis, la distancia entre comunidades sigue siendo ahora más amplia que antes de esta, aunque los resultados están logrando nuevamente un acercamiento. Cuatro comunidades autónomas mostraron en 2019 tasas de empleo en el entorno del 70 por 100, que era el objetivo de referencia fijado en la Estrategia 2020, y otras cuatro dieron resultados menos de un punto por debajo de este. En el otro extremo, todavía hubo tres casos por debajo del 60 por 100. En 2007, la diferencia entre el mayor y el menor dato en tasas de empleo era un 24 por 100; en 2013, un 38 por 100; y en 2019, un 26 por 100.

CUADRO II-5. GRANDES CIFRAS DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN 2019

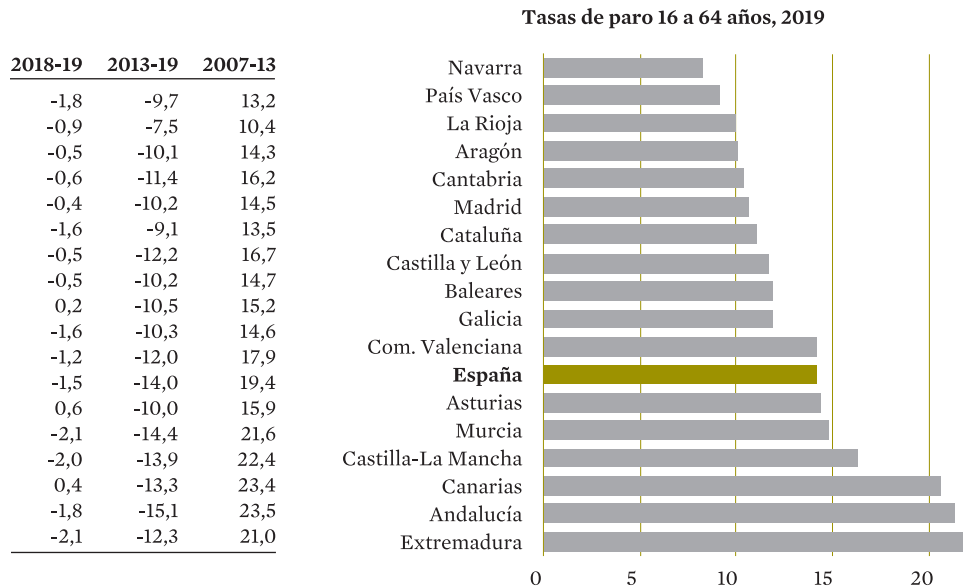
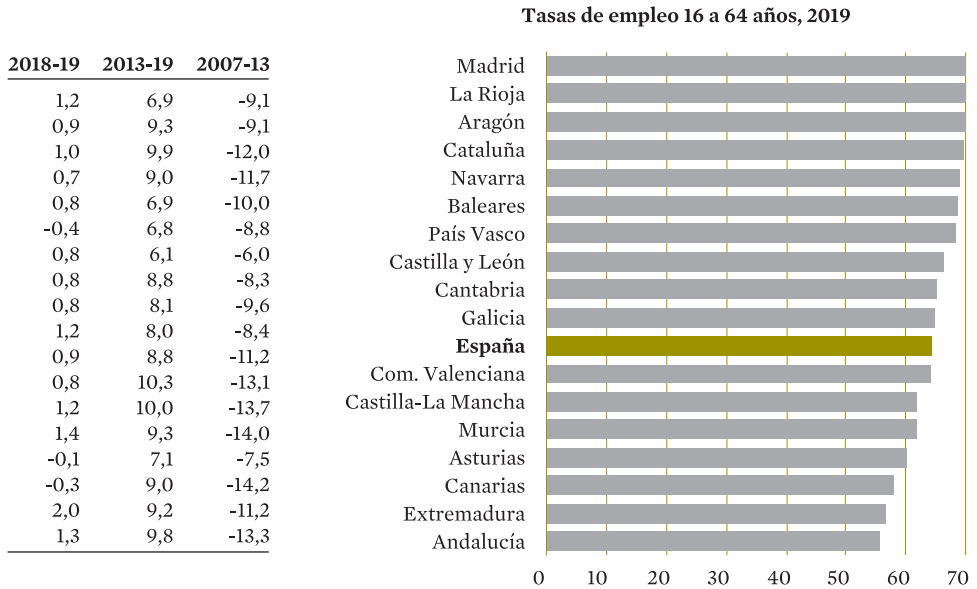
(Miles de personas, promedios anuales)

Promedios anuales	Población 16 y más años por situación en el mercado de trabajo				Tasas		
	Total 16+	Población activa	Ocupada	Parada	Actividad	Empleo	Paro
2019	39.269,3	23.027,1	19.779,3	3.247,8	58,6	50,4	14,1
2018-2019	382,5	220,3	451,6	-231,3	0,0	0,7	-1,2
%	1,0	1,0	2,3	-6,6			
2007-2019	1.436,2	601,0	-800,6	1.401,7	-0,6	-4,0	5,9
%	3,8	2,7	-3,9	75,9			
2007-2013	805,5	764,0	-3.440,9	4.205,0	0,7	-10,0	17,9
%	2,1	3,4	-16,7	227,8			
2013-2019	630,7	-163,0	2.640,3	-2.803,3	-1,4	6,0	-12,0
%	1,6	-0,7	15,4	-46,3			

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO II-4. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2019

(Porcentajes sobre población total y activa de 16 a 64 años, respectivamente. Medias anuales. Variaciones en puntos porcentuales en los periodos señalados)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

También se dio un repunte de la tasa de paro en 2019 en Baleares y Asturias, así como descensos pequeños, de medio punto o menos, en Cantabria, La Rioja, Cataluña y Castilla y León. Los mejores datos, con bajadas de más de 2 puntos, correspondieron a Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha, tres comunidades que estuvieron entre el grupo donde la crisis arrojó mayores incrementos del desempleo, y que están todavía en el grupo donde es más elevado. Solo cinco comunidades autónomas en 2019 se situaron por debajo o en el entorno del 10 por 100 en términos de paro, y hubo otras tres todavía por encima del 20 por 100. Las mejores, País Vasco y Navarra, obtuvieron resultados en 2019 todavía superiores en 3 puntos a los de 2007. Las más afectadas por el paro, antes y a raíz de la crisis, arrojaron tasas en 2019 entre 8 y 10 puntos mayores que en 2007, pese al considerable descenso acumulado a lo largo de la recuperación. El paro se triplicó en todas partes, a raíz de la crisis, en los seis años comprendidos entre 2007 y 2013, y los seis años de recuperación y creación de empleo transcurridos desde entonces y hasta 2019 solo lo han reducido entre un tercio y la mitad, de manera que a ese ritmo todavía faltarían al menos seis años de creación sostenida de empleo para enjugar el efecto de aquella.

Al final de 2019 los indicadores laborales para España hablaban del debilitamiento en el ritmo de creación de empleo y en la reducción del paro (gráfico II-5). Los su-

*COVID-19: primer
impacto en empleo
y paro*

cesivos trimestres de la EPA y las medias mensuales de afiliación arrojaban crecimientos interanuales progresivamente menores, una tendencia que solo se revirtió ligeramente en los dos primeros meses de 2020, con un incremento del 1,6 por 100 en enero y del 1,7 en febrero. Y el

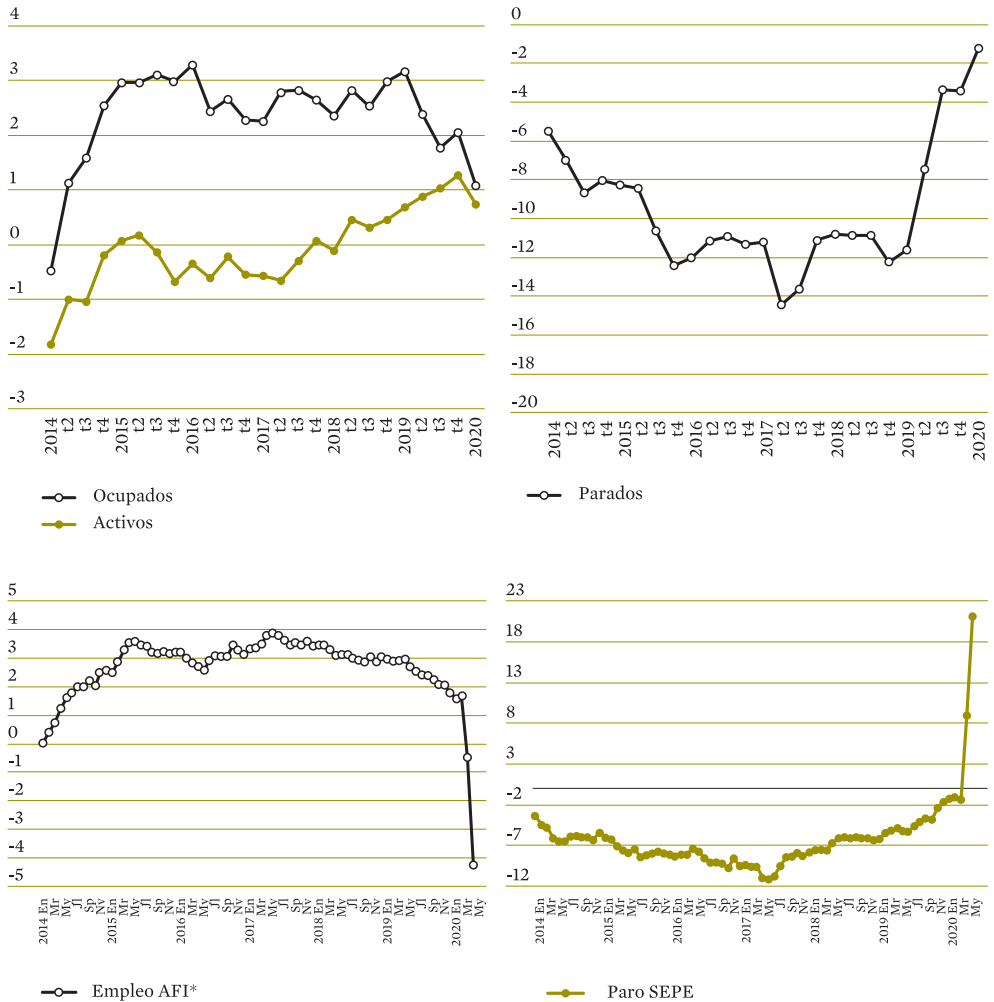
paro registrado redujo su ritmo de bajada interanual en cada mes de 2019, desde el 5,5 por 100 en enero hasta el 1,2 por 100 en diciembre, manteniéndose en ese mismo porcentaje en enero y febrero de 2020.

La creación de empleo estaba, pues, en valores más bajos, cerca ya del volumen mínimo necesario para atajar este en un contexto de aumento de la población activa. Ello subrayaba la necesidad de impulsar un crecimiento económico sostenible, capaz de incrementar desde bases sólidas el ritmo de creación de empleo. La irrupción del COVID-19 y sus posibles efectos a medio plazo de todo orden (económicos, sociales y desde luego laborales) cambian radicalmente el panorama, como atestigua su fuerte impacto en la afiliación y el paro registrado en marzo y abril (850.000 afiliados menos en marzo de 2020, aunque solo 49.000 en abril, y del orden de 300.000 parados registrados más tanto en marzo como en abril). Pero sin duda acentúa esa necesidad.

Por otro lado, hay un volumen elevado de empleo afectado por el COVID-19 pero en situación de alta en la afiliación, que corresponde a trabajadores en un ERTE, dentro de los específicamente contemplados entre las medidas de contención del empleo en la pandemia. Hasta abril de 2020, los datos de la Estadística de Prestaciones

GRÁFICO II-5. EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y EL PARO EN ESPAÑA, 2014-2019

(Variaciones interanuales en %. Arriba: trimestres EPA. Abajo: media mensual afiliación y paro SEPE hasta abril de 2020)



* Excluido el número medio mensual de afiliaciones correspondiente a los cuidadores no profesionales.

Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa; Seguridad Social, Series de afiliación; SEPE, Resumen de datos estadísticos.

por Desempleo daban un total de 2,7 millones de personas en procedimientos colectivos de suspensión y 247.000 en desempleo parcial, causados en ambos casos específicamente por el COVID-19, de manera que en los próximos meses los resultados podrían empeorar con rapidez en función de la evolución de la economía y según la extensión en el tiempo del conjunto de medidas laborales extraordinarias puestas en marcha, como las facilidades para que las empresas puedan aplicar los ERTes y aliviar costes, las prestaciones extraordinarias para los trabajadores afectados por

estas medidas de ajuste laboral, o la prestación extraordinaria para autónomos por cese de actividad, entre otras.

El paro EPA, como ya se ha señalado, acusó un descenso menos pronunciado en 2019, con datos en los dos últimos trimestres por debajo del 4 por 100 de bajada interanual, frente a cifras en torno al 11 por 100 en los años inmediatamente anteriores. Además de acusar la menor creación de empleo y el repunte de la población activa, ese menor ritmo de descenso del paro también refleja una mayor recurrencia de este, como se deduce del comportamiento del paro reciente, que se resiste a bajar.

Atendiendo al paro experto²⁰, es decir, el de personas que buscan empleo y han trabajado anteriormente, la evolución por duraciones del periodo de búsqueda muestra que en el periodo de recuperación se han reducido todas, pero la más corta de forma poco clara (gráfico II-6). El perfil se acerca al que se daba en el periodo anterior a la crisis, donde este tipo de paro era mayoritario, con amplia variación a lo largo del año, pero invariable en promedio y atribuible por ello a lo que se denomina desempleo friccional (el resultante solo del tiempo necesario para casar oferta y demanda en el mercado). La cuestión es que su volumen, singularmente elevado en España (en torno a 750.000 personas en 2007, y en torno a un millón en 2019) apunta a un efecto negativo de la excesiva temporalidad en el empleo, que determina una mayor frecuencia de rotación entre empleo y paro. Esto recuerda, como ya se recogió en la anterior edición de esta Memoria, la necesidad de mejorar la eficiencia de las vías de entrada al empleo y la capacidad de los mecanismos de mejora en el ajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo.

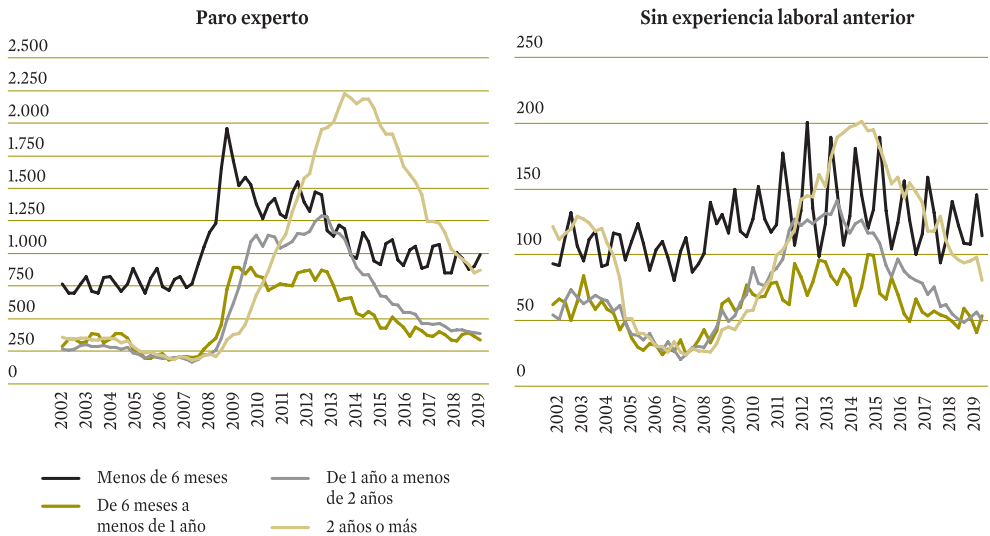
El volumen del paro de larga duración, y en especial el de muy larga duración (dos años o más de búsqueda de empleo), se redujo nuevamente en 2019, continuando el rápido descenso que venía observándose a lo largo del periodo de recuperación. No obstante, esa bajada no era todavía suficiente para reducir sustancialmente su peso, aún elevado, en el total del desempleo. En media anual, las personas en búsqueda de empleo por un periodo de un año o más suponían el 44,3 por 100 del total del paro en 2019; y las que llevaban dos años o más, el 30,5 por 100. Esto supone una mejora evidente desde 2013 (respectivamente, un 58,4 y un 36 por 100), pero desde luego está todavía muy lejos de la situación anterior a la crisis: el

El paro reciente no se redujo en 2019

Peso todavía alto del paro de larga duración

20. Este tipo de paro es muy mayoritario en España, en torno a 2,9 millones de personas en 2019 frente a 330.000 sin experiencia laboral anterior. En este último caso, muy influido por la llegada de sucesivas cohortes de jóvenes al mercado laboral, el plazo de menos de seis meses de duración es ya el más elevado (120.000 personas en 2019, un 36 por 100 del total), aunque seguido de cerca por el de dos años o más de búsqueda (92.000 personas), está ya en niveles parecidos a los del periodo pre crisis y presenta valles y picos muy acusados en el curso de cada año, siempre en los primeros y terceros trimestres.

GRÁFICO II-6. PARO POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO Y EXPERIENCIA LABORAL, 2002-2019
(Miles de personas, trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

peso del paro de más de un año de duración es ahora el doble que entonces (23,7 por 100 en 2007), y el de más de dos años es tres veces mayor (12,2 por 100 en ese mismo año). Es necesario reducir el paro mediante la creación sostenida de empleo, pero también atendiendo, a través de políticas activas, a la especial problemática para la inserción laboral que traslucen estos largos periodos de búsqueda para un buen número de personas.

La distribución del crecimiento del empleo y descenso del paro por sexo y en los grandes grupos de edad (cuadro II-6) mostró en 2019, igual que en los últimos años, una mejora generalizada, sin grandes diferencias entre los distintos colectivos. Pero esto no supuso resultados significativos para poder hablar de un cambio en la visión general de las diferencias que afectan, en empleo y paro, a los distintos grupos de personas tras seis años de mejora de los indicadores laborales. Una visión que sigue hablando de un menor empleo en las mujeres y un paro cada vez más concentrado en los jóvenes. Asimismo, el paro de larga duración se está reduciendo, pero no en los desempleados de más edad, donde es mayoritario un periodo de búsqueda de empleo superior a dos años.

Los años de recuperación han impulsado una concentración de la incidencia del paro en los jóvenes en España, especialmente en los menores de 25 años, pero también en los de 25 a 29. Pese a la progresiva mejora desde 2013 el efecto diferencial de

*Empleo y paro en 2019:
sesgo desfavorable a
mujeres y jóvenes*

*El problema del paro
joven*

CUADRO II-6. TASAS DE EMPLEO Y PARO POR SEXO Y GRANDES GRUPOS DE EDAD, 2019
(Porcentajes, datos medios anuales. Variaciones en puntos porcentuales en cada período señalado)

Tasas	Ambos sexos							Varones							Mujeres						
	Total	16-64	<30	30-44	45-54	55-64	65+	Total	16-64	<30	30-44	45-54	55-64	65+	Total	16-64	<30	30-44	45-54	55-64	65+
Actividad																					
2019	58,6	75,0	54,4	89,2	85,1	61,6	2,5	58,6	79,9	54,4	89,2	85,1	61,6	2,5	58,6	70,1	54,4	89,2	85,1	61,6	2,5
2018-2019	0,0	0,1	-0,5	-0,1	0,8	1,1	0,2	0,0	-0,2	-0,5	-0,1	0,8	1,1	0,2	0,0	0,4	-0,5	-0,1	0,8	1,1	0,2
2007-2013	0,7	2,5	-7,3	4,4	6,0	6,7	-0,2	0,7	-1,7	-7,3	4,4	6,0	6,7	-0,2	0,7	6,9	-7,3	4,4	6,0	6,7	-0,2
2013-2019	-1,4	-0,3	-5,7	-0,5	2,2	7,6	0,7	-1,4	-1,0	-5,7	-0,5	2,2	7,6	0,7	-1,4	0,4	-5,7	-0,5	2,2	7,6	0,7
2007-2019	-0,6	2,2	-13,0	3,9	8,2	14,3	0,5	-0,6	-2,7	-13,0	3,9	8,2	14,3	0,5	-0,6	7,3	-13,0	3,9	8,2	14,3	0,5
Empleo																					
2019	50,4	64,3	40,9	78,4	74,9	53,8	2,4	50,4	69,9	40,9	78,4	74,9	53,8	2,4	50,4	58,8	40,9	78,4	74,9	53,8	2,4
2018-2019	0,7	0,9	0,5	0,8	1,7	1,7	0,2	0,7	0,8	0,5	0,8	1,7	1,7	0,2	0,7	1,0	0,5	0,8	1,7	1,7	0,2
2007-2013	-10,0	-11,2	-24,1	-10,8	-7,5	-1,3	-0,3	-10,0	-17,2	-24,1	-10,8	-7,5	-1,3	-0,3	-10,0	-5,0	-24,1	-10,8	-7,5	-1,3	-0,3
2013-2019	6,0	8,8	6,4	9,9	10,4	10,6	0,7	6,0	9,8	6,4	9,9	10,4	10,6	0,7	6,0	7,8	6,4	9,9	10,4	10,6	0,7
2007-2019	-4,0	-2,5	-17,7	-0,9	2,9	9,3	0,4	-4,0	-7,4	-17,7	-0,9	2,9	9,3	0,4	-4,0	2,8	-17,7	-0,9	2,9	9,3	0,4
Paro																					
2019	14,1	14,2	24,7	12,1	12,0	12,6	5,5	14,1	12,5	24,7	12,1	12,0	12,6	5,5	14,1	16,1	24,7	12,1	12,0	12,6	5,5
2018-2019	-1,2	-1,2	-1,5	-1,0	-1,2	-1,1	1,0	-1,2	-1,3	-1,5	-1,0	-1,2	-1,1	1,0	-1,2	-1,0	-1,5	-1,0	-1,2	-1,1	1,0
2007-2013	17,9	17,9	29,5	16,6	15,9	14,1	5,0	17,9	19,3	29,5	16,6	15,9	14,1	5,0	17,9	16,1	29,5	16,6	15,9	14,1	5,0
2013-2019	-12,0	-12,0	-17,7	-11,5	-10,2	-7,4	-1,0	-12,0	-13,2	-17,7	-11,5	-10,2	-7,4	-1,0	-12,0	-10,7	-17,7	-11,5	-10,2	-7,4	-1,0
2007-2019	5,9	5,9	11,8	5,1	5,7	6,7	4,1	5,9	6,1	11,8	5,1	5,7	6,7	4,1	5,9	5,3	11,8	5,1	5,7	6,7	4,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

la crisis de 2008-2012 en los jóvenes fue de tal magnitud que el plazo necesario para enjugar sus efectos está bastante por encima del que se podría estimar para la población adulta.

La baja participación laboral (medida en términos de tasas de actividad), sobre todo de los más jóvenes, eleva las tasas de paro, pero también indicaría cierto alejamiento del mercado laboral que se añadiría al propio problema del paro. En efecto, esa baja participación derivaría de tres circunstancias: por un lado, la realización de estudios, que no parece compatibilizarse con el empleo o la búsqueda de este, algo que sí ocurre en otros países europeos, precisamente los de mejores registros de empleo juvenil; por otro lado, en la prolongación de los estudios como motivo para no trabajar o buscar empleo incluso en edades cercanas a los 30 años, que apuntaría a una estrategia encaminada a superar fuertes dificultades de inserción en el empleo; y, finalmente, el alejamiento del mercado laboral por el denominado desánimo, es decir, por personas que querrían y podrían incorporarse inmediatamente a un empleo (de ahí su denominación en la estadística como «activos potenciales»), pero no lo buscan porque creen que no lo encontrarán, situación en la que el mayor riesgo es su cronificación.

Todas estas especificidades en relación con el paro joven llevaron a la construcción del concepto NEET en la Unión Europea²¹, como vía para apreciar en una perspectiva más ajustada este problema. Aunque se han reducido sustancialmente las cifras que se alcanzaron en lo peor de la crisis, España presenta una de las mayores proporciones de jóvenes NEET, tanto atendiendo a los menores de 25 años como ampliando el grupo hasta los menores de 30 años), solo por detrás de los casos de Italia, Grecia y Rumanía, y todavía más de 2 puntos por encima del total UE-28.

No obstante, considerando separadamente dentro de los jóvenes NEET a quienes buscan empleo y a quienes permanecen en la inactividad, los datos de España son menores en este último caso que los de la UE-28 (6 y 7,8 por 100, respectivamente, en el último año). El desánimo no es, además, un fenómeno centrado en los jóvenes, y afecta sobre todo a edades adultas (con datos en 2019 para España de, respectivamente, 20.000 y 225.000 desanimados en los grupos de menores y mayores de 30 años, lo que supone en cada caso un 27 y un 58 por 100 de la población potencialmente activa en sus respectivas edades). Esto subraya que el problema radica, por lo que hace a los jóvenes, no en un mayor alejamiento del mercado de trabajo, sino en un paro más alto. De ahí la necesidad de impulsar la creación de empleo en nuestro país, y mejorar al mismo tiempo, decididamente, la empleabilidad de la población joven.

21. *Neither in Employment, nor in Education or Training*, por sus siglas en inglés. El concepto se ha empleado de forma generalizada como indicador para informar políticas orientadas a la juventud sobre empleabilidad, educación, formación e inclusión social en la Unión Europea desde 2010.

1.2.2.2. Los empleos

Sectores: la cuestión industrial

Algunas ramas de actividad económica (cuadro II-7) vieron reducirse su empleo en 2019, siendo los casos más destacados, por volumen y por descenso relativo, la de hogares y el conjunto agrario y pesquero, aunque también se dieron ligeras bajadas, en número, en las industrias extractivas, las ramas ambientales y las financieras. En cambio, creció de nuevo la construcción, con un total de 56.000 empleos más que en 2018 (4,6 por 100) y varias ramas de servicios, entre las que destacan, por su aportación a la creación total de empleo: el transporte, con 50.000 empleos más (5,1 por 100) y la sanidad y servicios sociales, con 66.000 más (4,1 por 100). También creció de manera considerable, aunque al mismo ritmo que el total de la economía, la industria manufacturera, que aportó 51.000 personas al mayor volumen de empleo en el año. La hostelería tuvo un crecimiento muy bajo (0,5 por 100),

CUADRO II-7. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019

(Miles de personas y variaciones en miles y en porcentajes en los periodos señalados, promedios anuales)

Ramas CNAE	2019 (miles)	Variación 2018-2019		Total	Variación 2008-2019 (miles)	
		Miles	%		2008-2013	2013-2019
Total	19.779,3	451,6	2,3	-690,4	-3.330,7	2.640,3
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	797,3	-15,3	-1,9	-30,9	-91,6	60,7
B. Industrias extractivas	32,6	-0,9	-2,7	-20,1	-22,8	2,7
C. Industria manufacturera	2.494,9	50,7	2,1	-491,5	-867,7	376,2
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	91,2	10,5	13,0	16,8	4,3	12,5
E. Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	144,3	-5,6	-3,7	21,1	5,0	16,1
F. Construcción	1.277,9	56,1	4,6	-1.182,0	-1.430,4	248,4
G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.073,3	66,4	2,2	-148,9	-375,6	226,7
H. Transporte y almacenamiento	1.031,1	50,0	5,1	62,1	-137,3	199,4
I. Hostelería	1.715,4	7,7	0,5	257,6	-125,2	382,8
J. Información y comunicaciones	602,6	17,7	3,0	27,4	-52,3	79,7
K. Actividades financieras y de seguros	429,2	-5,4	-1,2	-85,9	-61,0	-24,9
L. Actividades inmobiliarias	154,3	4,7	3,1	35,1	-27,1	62,2
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	1.022,4	40,4	4,1	117,3	-68,5	185,8
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	1.030,5	47,6	4,8	96,2	-51,5	147,7
O. Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.346,1	1,4	0,1	46,3	-22,4	68,7
P. Educación	1.373,6	51,3	3,9	209,3	-0,7	210,0
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.681,2	66,4	4,1	394,2	78,6	315,6
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	405,2	18,4	4,8	84,2	-5,3	89,5
S. Otros servicios	477,8	22,5	4,9	47,9	-10,3	58,2
T. Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	595,2	-33,6	-5,3	-147,8	-73,2	-74,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

comportamiento que explica por sí mismo buena parte del menor ritmo de incremento total del empleo en España en 2019.

No obstante, es preciso subrayar que esta rama, junto las de sanidad y servicios sociales y educación aportan al saldo total de la recuperación los mayores crecimientos del empleo, mientras que el transporte y, sobre todo, la industria y la construcción tienen datos de empleo todavía muy alejados de los anteriores a la crisis. El dato de empleo en la construcción en aquel momento probablemente estaba por encima del que podría considerarse adecuado o, al menos, del que había presentado en momentos de alza económica en ciclos anteriores²². Pero la industria estaba ya entonces por debajo de ese nivel, como refleja, por ejemplo, la comparación con la estructura sectorial del empleo con los principales países de la Unión Europea.

Precisamente al final de 2019 se aprobó el Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*, donde se abordó a fondo el estudio del empleo industrial. El informe partía de reconocer que la industria manufacturera es un sector clave en el conjunto de la actividad económica en todos los países desarrollados: su impacto positivo sobre la balanza comercial; su notable aportación al progreso tecnológico, tanto a través de la generación de innovaciones de producto y de proceso, como por su mayor consumo de innovaciones tecnológicas generadas por otros sectores; su mayor capacidad para generar empleos de calidad, con niveles de cualificación más elevados que el promedio y mejor remunerados; su efecto tractor, vía demanda, sobre los servicios de mercado y, en especial, los avanzados, o la mayor productividad de las empresas industriales, son las razones de esta relevancia.

En el estudio del empleo los resultados más destacados del Informe 4/2019 hablan de una recuperación gradual tras la crisis, aunque con diferencias apreciables entre las ramas industriales. Algunas (alimentación, material de transporte, química, o farmacia, entre ellas) tienen ya un volumen de empleo similar e incluso algo mayor que en 2008, mientras que en otro grupo (metal, madera-papel-artes gráficas y textil-confección-calzado, así como el de otras industrias manufactureras) los datos están todavía muy por debajo, evidenciando el mayor impacto de la crisis en ellas, tanto por la caída de la demanda extraordinaria en algunas ramas que generó la burbuja inmobiliaria como por el mayor efecto de destrucción de pequeñas empresas que también constata el informe. En algunos casos, además, tras esas trayectorias descendentes hay otros factores de tipo estructural, al margen de la crisis, en concreto las deslocalizaciones y el traslado de la producción a terceros países.

Hay además un par de datos llamativos sobre el empleo industrial que recogía el citado informe y que merece la pena destacar por su relación con el amplio conjunto

22. Así se estimaba en el Informe CES 2/2016, *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida* (págs. 18-22).

de propuestas que posteriormente formulaba para el capital humano²³, tras un estudio detenido de distintos aspectos relacionados, como la formación para el empleo en la denominada industria 4.0, el impacto de la digitalización o la necesaria alineación con otras políticas de largo alcance, singularmente las de ciencia y tecnología.

En primer lugar, cierta mayor cualificación del empleo industrial, pero muy centrada en cualificaciones específicas que figuran entre las más susceptibles de quedar, en el contexto actual de grandes transiciones del sistema productivo, obsoletas, en contraste con las dificultades que manifiestan las empresas para ocupar las vacantes en ciertos casos, siendo el área de ingeniería y producción una de las tres donde con mayor frecuencia se darían tales dificultades de cobertura. Y, en segundo lugar, una presencia baja de mujeres, concentradas además en ocupaciones menos cualificadas que los varones, con un claro envejecimiento en los últimos diez años. Ese envejecimiento seguramente está relacionado con el impacto de la crisis, que habría frenado las entradas al empleo, pero mueve a preguntarse si, en el futuro, se mantendrá o bajará más aún la participación femenina en la industria, y si se logrará superar su concentración en las ocupaciones menos cualificadas.

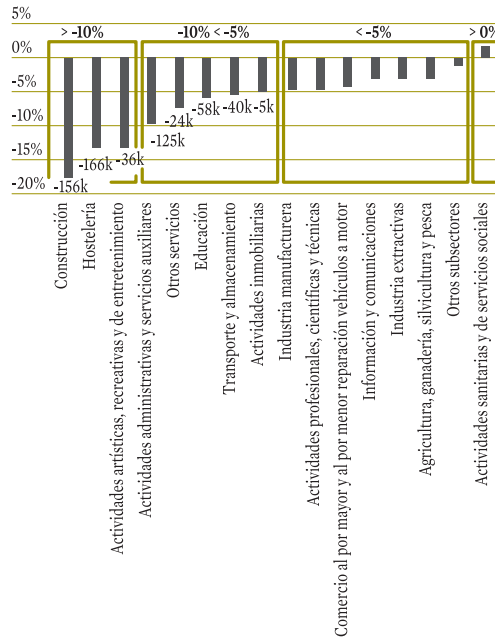
A partir de la información proporcionada por la Seguridad Social sobre la afiliación por sectores en relación con el COVID-19, es posible esbozar un primer impacto sectorial de la crisis sanitaria (gráfico II-7), en el que se observa con claridad la concentración de las pérdidas de empleo en ciertas actividades económicas: las mayores corresponderían a construcción y hostelería, con descensos porcentuales por encima del 10 por 100 (cerca del 20 por 100 en la construcción) y con datos de empleos perdidos superiores a las 150.000 personas en ambos casos, seguidas de las actividades administrativas y servicios auxiliares, que con un descenso porcentual cercano al 10 por 100 perdieron 125.000 personas afiliadas. En el otro extremo, las caídas fueron más moderadas, inferiores al 5 por 100, en la industria, el comercio, la información y comunicaciones y las actividades profesionales, así como en el sector primario, y se recogió un ligero aumento en sanidad y servicios sociales.

Debe esperarse un periodo todavía considerable de meses para ver si se consolida este mapa, toda vez que en este primer momento se trata más de la caída del empleo temporal a la finalización de los contratos en los sectores afectados que del verdadero impacto sectorial causado por el COVID-19. No obstante, es evidente que por ahora se da una amplia concentración en ciertas ramas, algunas de ellas entre las de mayor tamaño por volumen de empleo, y con una importante afectación en dos grandes grupos de personas ocupadas: mujeres, por un lado, y personas de origen inmigrante, por otro, lo que apunta a un desigual efecto de la crisis sanitaria y a mayor vulnerabilidad de ciertos colectivos.

23. Págs. 187-190.

GRÁFICO II-7. PRIMER IMPACTO SECTORIAL EN EL EMPLEO DEL COVID-19

(Afiliación al Régimen General: variación acumulada entre el 12 de marzo y el 14 de abril de 2020)



Fuente: comparecencia del ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones ante la Comisión de Trabajo, Inclusión, Seguridad Social y Migraciones del Congreso de los Diputados el 15 abril de 2020.

En cuanto a las ocupaciones (cuadro II-8), en 2019 prosiguió la tendencia a un mayor peso de las más cualificadas (esto es, las que para su desempeño requieren un mayor nivel de cualificación y comportan además un alto grado de autonomía y responsabilidad sobre los resultados alcanzados en el trabajo), con un incremento del volumen de empleo en el grupo de técnicos y profesionales, científicos e intelectuales del 6 por 100 respecto al año anterior, esto es, casi tres veces más que en el total del empleo.

Empleo por ocupaciones: crecimiento en cualificaciones profesionales

Este grupo, que acumula un incremento del empleo del 21 por 100 desde 2013, suponía en 2019 un 18,5 por 100 del total de ocupaciones, y era ya el segundo más numeroso tras el de los trabajadores en servicios de restauración, personales, protección y vendedores de comercio, que representaba el 22,3 por 100 del total.

En ambos casos el avance en la estructura ocupacional ha sido muy notable, pero el de los técnicos y profesionales no se ha detenido, mientras sí parece haberlo hecho el de los trabajadores de servicios en el grupo consignado: el primero representó en 2013 un 17,6 por 100, de manera que habría aumentado en cerca de un punto en el periodo de recuperación; el segundo representó en ese mismo año 2013 un 23 por 100, por lo que habría perdido algo menos de un punto en el periodo.

CUADRO II-8. EMPLEO POR GRUPOS DE OCUPACIÓN, 2019

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Grupos de ocupaciones (CNO2011)	Variación % en cada periodo			Peso en % sobre el total	
	2019	2018-2019	2013-2019	2013	2019
Total	19.779,3	2,3	15,4	100,0	100,0
1. Directores/gerentes	781,3	-2,3	-2,6	4,7	4,0
2. Técnicos/profesionales superiores	3.665,5	6,0	21,2	17,6	18,5
3. Técnicos/profesionales apoyo	2.121,0	2,7	18,6	10,4	10,7
4. Contables/administrativos/otros oficios	2.043,4	1,6	19,5	10,0	10,3
5. Restauración/personales/protección/ventas	4.404,7	1,9	11,9	23,0	22,3
6. Cualificados sector primario	441,2	-2,1	-2,2	2,6	2,2
7. Cualificados industria/construcción	2.181,9	0,7	16,4	10,9	11,0
8. Operadores instalaciones/maq. montadores	1.531,8	4,9	21,1	7,4	7,7
9. Ocupaciones elementales	2.496,5	0,5	13,5	12,8	12,6
0. Ocupaciones militares	112,3	2,0	28,8	0,5	0,6

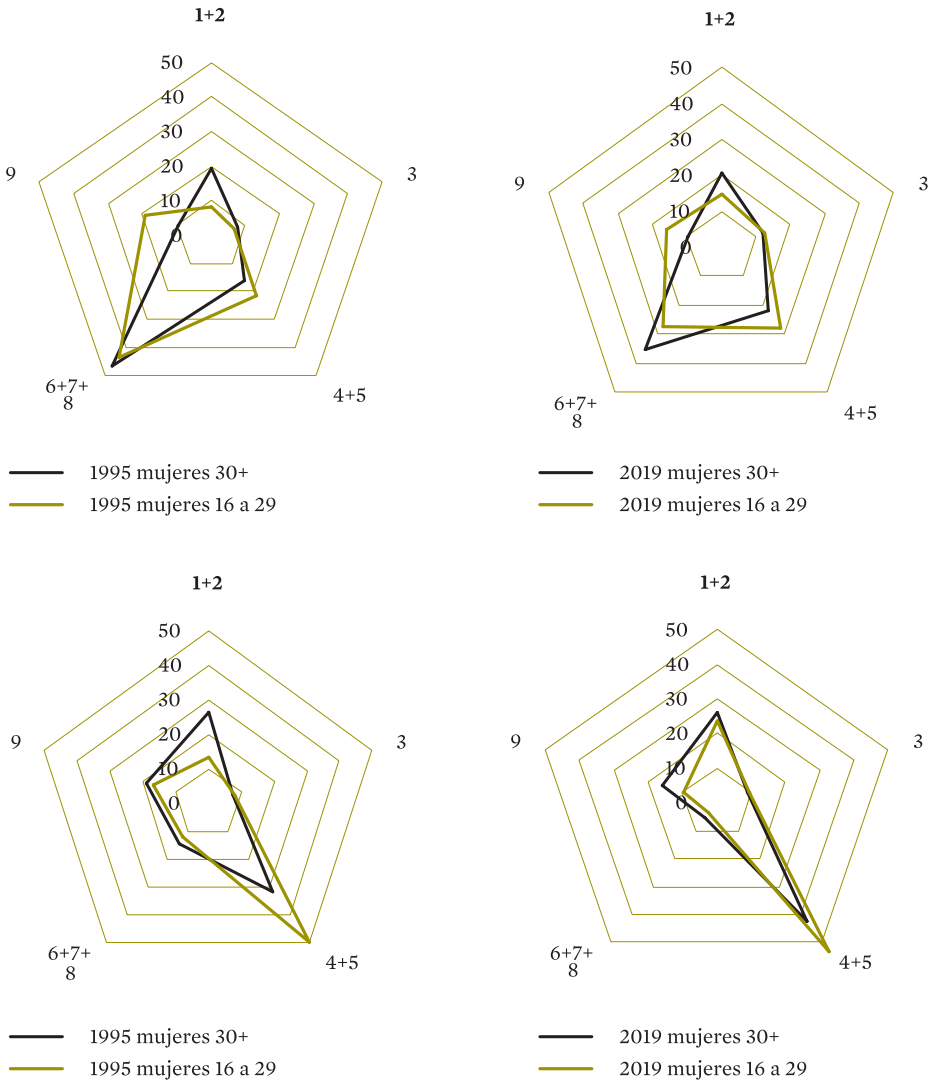
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En dos grupos de ocupaciones se recogieron pérdidas de efectivos en 2019: trabajadores cualificados del sector primario, que descendió por segundo año consecutivo, con un volumen de pérdida poco abultado pero suficiente para volver a reducir su importancia en el total del empleo; y directores y gerentes, que redujo un 2,3 por 100 en contraste con los incrementos obtenidos en 2017 y 2018.

Con independencia de todo lo anterior, el análisis del empleo por ocupaciones requiere una perspectiva de largo plazo para apreciar los cambios realmente relevantes en su estructura. En tal análisis es importante atender tanto a la edad como al sexo, pues el grupo joven representa mejor las tendencias de cambio en esa estructura. Y esta es, por otro lado, muy distinta en cada sexo (gráfico II-8).

Desde esta perspectiva el hecho más destacable es, probablemente, el aumento en el peso de los profesionales de alta cualificación entre los jóvenes, más acentuado además entre las mujeres. En general, los jóvenes varones muestran un perfil ocupacional y una evolución a largo y medio plazo convergente con los varones del resto de edades, aunque hay que subrayar el rápido descenso, en los jóvenes, del peso de las ocupaciones asociadas a cualificaciones específicas en la industria, la construcción y el sector primario, y a cambio un mayor peso de las profesionales y técnicas, así como de algunas ocupaciones de servicios y de las que no requieren cualificación para su desempeño, lo que apunta a la conocida polarización ocupacional del empleo, aunque con tres vértices: alta cualificación, por un lado, y ocupaciones medias de servicios (donde es relevante recordar el peso de la hostelería) y no cualificadas, por otro lado. En las mujeres lo que se observa es una pronunciada convergencia por edad, y un perfil más claro de polarización, en esos mismos tres vértices. El empleo cualificado es ahora igual de importante en las jóvenes, lo cual es un dato positivo, y pesa menos en ellas el no cualificado, aunque a cambio esas

GRÁFICO II-8. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR GRUPOS DE OCUPACIONES*, POR EDAD Y SEXO: COMPARATIVA**, 1995-2019
(Porcentajes sobre el total del empleo, promedios anuales)



* Véase en cuadro II-8 los grupos de ocupaciones.

** La agregación adoptada permite minimizar los saltos que se producen en algunas categorías entre la CNO1994 y la CNO2011.
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

ocupaciones de servicios de tipo intermedio tienen mayor importancia que en las mujeres más mayores.

Cabe recordar en el análisis de las ocupaciones los resultados y conclusiones al respecto del Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*, que ya se adelantaron en la anterior edición de esta Memoria. Allí

Mujeres de origen inmigrante en los empleos más vulnerables

se expuso, en efecto, el mayor peso de las ocupaciones elementales en el empleo de las personas de nacionalidad extranjera y, en el otro extremo, el peso más reducido de los tres grupos de ocupaciones más cualificadas, siempre en comparación con las personas de nacionalidad española. Hay, además, una mayor diferencia en este sentido al atender también al sexo, siendo las mujeres de origen inmigrante quienes más concentran su empleo en unas pocas ocupaciones en el grupo de las menos cualificadas, con un 30 por 100, en números redondos, en dos categorías (empleadas domésticas y otro personal de limpieza) del grupo 9, de ocupaciones elementales, de la CNO2011.

Esta concentración apunta a una mayor vulnerabilidad de los empleos de la población inmigrante, especialmente la femenina, frente lo cual el mismo Informe CES formulaba dos grandes grupos de propuestas, respectivamente sobre educación y sobre política de empleo, tendentes a mejorar sus cualificaciones, agilizar los procedimientos para la homologación de títulos obtenidos en el extranjero y para la acreditación de competencias profesionales adquiridas en la práctica laboral, y proporcionar a estas personas herramientas de búsqueda de empleo que les procuren un mayor campo de ofertas en esa búsqueda y les ayuden a hacer más visibles sus conocimientos y sus competencias en los procesos de selección.

En continuidad con las grandes tendencias del periodo de recuperación, el crecimiento del empleo en 2019 se centró en el de carácter asalariado, aunque, a diferencia de lo ocurrido en el año anterior, en esta ocasión también remontó el empleo por cuenta propia, gracias al generado por los empresarios sin asalariados y trabajadores independientes y pese al descenso en el grupo de empleadores (cuadro II-9).

Situaciones profesionales

El mayor crecimiento, en volumen y en términos relativos se dio en los asalariados del sector privado (364.000 personas más, un 2,8 por 100, respecto a 2018), que acumula un incremento de 2,3 millones de personas desde 2013; no obstante, el ritmo de aumento fue menor que el que se había alcanzado en 2017 y en 2018 (un 3,1 por 100 en ese último año), y el volumen total de empleo todavía se sitúa en torno a medio millón por debajo del dato alcanzado en 2007. El sector público, que había crecido mucho en 2018, redujo su ritmo en 2019 (2,3 por 100, frente al 4 por 100 del año anterior), aunque acumula ya, dado el escaso retroceso experimentado a raíz de la crisis de 2008-2011, 253.000 empleos más que en 2007.

El repunte recogido en el empleo por cuenta propia correspondió, como ya se ha dicho, a la categoría de empresarios sin asalariados y trabajadores independientes, reforzado por el puntual mantenimiento del volumen de empleo en las ayudas familiares.

El crecimiento en empresarios sin asalariados y trabajadores independientes es coherente con la trayectoria seguida por la afiliación en el régimen de autónomos y, sobre todo, en los llamados autónomos personas físicas (o autónomos propiamente dichos), que siguen acumulando, aunque lentamente, un mayor volumen de personas afiliadas (gráfico II-9). En 2019 ese volumen fue, en media, de 1.997.000 personas,

CUADRO II-9. OCUPADOS POR SITUACIÓN PROFESIONAL, 2019

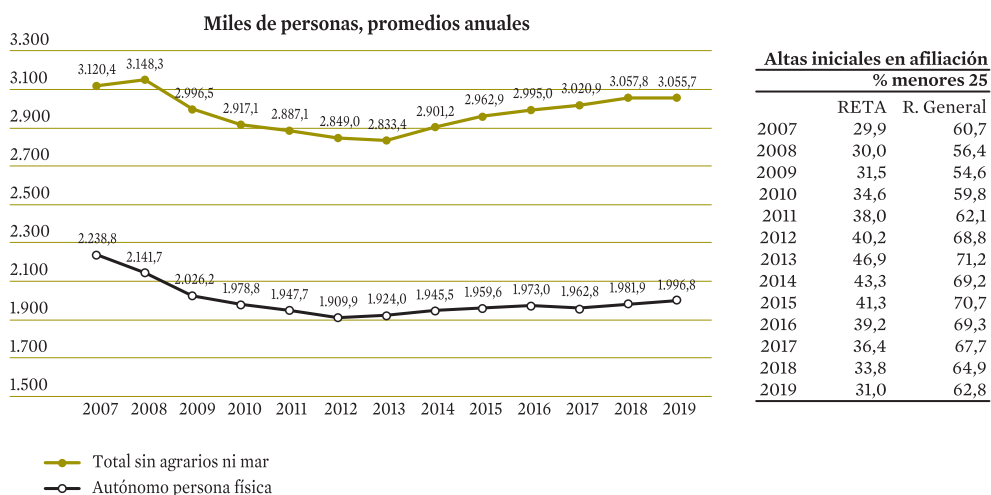
(Miles de personas y variaciones en miles y en % en los periodos indicados, datos medios anuales)

Sexo y situación profesional	2019	2018-2019		2007-2019		2007-2013		2013-2019	
		Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Ambos sexos	19.779,3	451,6	2,3	-800,6	-3,9	-3.440,9	-16,7	2.640,3	15,4
Trabajador por cuenta propia	3.101,0	14,5	0,5	-501,7	-13,9	-542,0	-15,0	40,3	1,3
Empleador	954,7	-5,4	-0,6	-159,9	-14,3	-242,6	-21,8	82,7	9,5
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.045,5	17,8	0,9	-142,4	-6,5	-137,1	-6,3	-5,3	-0,3
Miembro de una cooperativa	25,5	-0,4	-1,5	-53,4	-67,7	-55,6	-70,5	2,2	9,4
Ayuda en la empresa o negocio familiar	75,3	2,5	3,4	-145,9	-66,0	-106,6	-48,2	-39,3	-34,3
Asalariados: total	16.670,5	436,3	2,7	-297,6	-1,8	-2.899,0	-17,1	2.601,4	18,5
Sector público	3.222,5	72,0	2,3	252,9	8,5	-32,2	-1,1	285,1	9,7
Sector privado	13.448,0	364,3	2,8	-550,4	-3,9	-2.866,6	-20,5	2.316,2	20,8
Otra situación	7,7	0,7	10,0	-1,5	-16,3	0,0	0,0	-1,5	-16,3
Varones	10.745,6	213,6	2,0	-1.321,8	-11,0	-2.751,6	-22,8	1.429,8	15,3
Trabajador por cuenta propia	2.041,7	-5,1	-0,2	-427,6	-17,3	-430,0	-17,4	2,4	0,1
Empleador	666,4	7,2	1,1	-173,6	-20,7	-230,4	-27,4	56,8	9,3
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.324,1	-10,6	-0,8	-160,7	-10,8	-123,8	-8,3	-36,9	-2,7
Miembro de una cooperativa	15,4	-2,0	-11,5	-40,1	-72,3	-39,5	-71,2	-0,6	-3,8
Ayuda en la empresa o negocio familiar	35,9	0,5	1,4	-53,1	-59,7	-36,3	-40,8	-16,8	-31,9
Asalariados: total	8.698,6	217,0	2,6	-893,3	-9,3	-2.318,1	-24,2	1.424,8	19,6
Sector público	1.414,5	19,3	1,4	2,9	0,2	-68,9	-4,9	71,8	5,3
Sector privado	7.284,0	197,6	2,8	-896,3	-11,0	-2.249,2	-27,5	1.352,9	22,8
Otra situación	5,4	1,8	50,0	-0,8	-12,9	-3,5	-56,5	2,7	100,0
Mujeres	9.033,7	238,0	2,7	521,1	6,1	-689,4	-8,1	1.210,5	15,5
Trabajador por cuenta propia	1.059,3	19,6	1,9	-74,1	-6,5	-112,0	-9,9	37,9	3,7
Empleador	288,3	-12,6	-4,2	13,7	5,0	-12,3	-4,5	26,0	9,9
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	721,4	28,4	4,1	18,4	2,6	-13,2	-1,9	31,6	4,6
Miembro de una cooperativa	10,2	1,7	20,0	-13,3	-56,6	-16,1	-68,5	2,8	37,8
Ayuda en la empresa o negocio familiar	39,4	2,0	5,3	-92,9	-70,2	-70,3	-53,1	-22,6	-36,5
Asalariados: total	7.972,0	219,4	2,8	595,8	8,1	-580,8	-7,9	1.176,6	17,3
Sector público	1.808,0	52,7	3,0	250,0	16,0	36,7	2,4	213,3	13,4
Sector privado	6.164,0	166,7	2,8	345,9	5,9	-617,4	-10,6	963,3	18,5
Otra situación	2,4	-1,0	-29,4	-0,6	-20,0	3,5	116,7	-4,1	-63,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

17.000 más que en el año anterior. Son movimientos anuales pequeños, pero se acumula ya, pese a la serie de descensos y pequeños incrementos experimentados desde 2014, un incremento cercano a los 100.000 ocupados desde el peor año de la crisis en este tipo de trabajo, que se recogió en 2012.

GRÁFICO II-9. AFILIACIÓN DE AUTÓNOMOS, TOTAL Y PERSONAS FÍSICAS, 2007-2019



Altas iniciales en afiliación % menores 25

	RETA	R. General
2007	29,9	60,7
2008	30,0	56,4
2009	31,5	54,6
2010	34,6	59,8
2011	38,0	62,1
2012	40,2	68,8
2013	46,9	71,2
2014	43,3	69,2
2015	41,3	70,7
2016	39,2	69,3
2017	36,4	67,7
2018	33,8	64,9
2019	31,0	62,8

Variación anual en porcentaje

Grupo	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total sin agrarios ni mar	0,9	-4,8	-2,7	-1,0	-1,3	-0,6	2,4	2,1	1,1	0,9	1,2	-0,1
Persona física	-4,3	-5,4	-2,3	-1,6	-1,9	0,7	1,1	0,7	0,7	-0,5	1,0	0,7

Fuentes: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Principales series estadísticas; y boletines trimestrales de datos de la Dirección General del Trabajo autónomo, economía social y responsabilidad social de las empresas.

No obstante, las cifras de afiliación muestran en este punto una trayectoria a la baja en la población joven, como atestigua el hecho de que los menores de 30 años representaran en 2019 un 8 por 100 del total, frente a un 14 por 100 en 2007. Hay además una proporción también escasa de jóvenes en las nuevas altas, con un 31 por 100 de los menores de 25 en el total de estas en 2019 (algo menos de 14.000), frente a un 68 por 100 en el Régimen General. Habrá que esperar a disponer de datos completos para el grupo de hasta 30 años, más significativos, pero esta circunstancia podría apuntar a un ulterior descenso del total afiliado en el RETA, donde ya es visible un progresivo envejecimiento.

A diferencia de lo que se venía observando en los años anteriores, el crecimiento del empleo asalariado de carácter indefinido fue en 2019 más elevado que el del tem-

Se redujo la temporalidad en el empleo asalariado

poral. Ese resultado obedece al comportamiento del sector privado de la economía, donde el empleo indefinido aumentó en 430.000 personas, un 4,5 por 100, mientras que en el sector público recogió un descenso del 0,8 por 100.

En el sector privado, por otra parte, se redujo el empleo asalariado temporal, de manera que, a pesar del nuevo crecimiento de este en el sector público, la tasa total de temporalidad bajó 0,6 puntos. Y, por primera vez en toda la serie histórica, fue mayor en el sector público: un 27,7 por 100, frente a un 26,9 por 100 en el privado (cuadro II-10).

CUADRO II-10. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2019
(Número en miles de personas y tasas en porcentajes. Variaciones en miles, en porcentajes y en puntos porcentuales en los periodos señalados. Promedios anuales)

Sector privado	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.
2019	13,448,0	9,962,5	3,485,5	25,9	7,284,0	5,382,2	1,901,9	26,1	6,164,0	4,580,3	1,583,7	25,7
Variaciones												
2018/2019	364,3	430,1	-65,7	-1,2	197,6	218,7	-21,0	-1,0	166,7	211,3	-44,6	-1,5
%	2,8	4,5	-1,9		2,8	4,2	-1,1		2,8	4,8	-2,7	
2007/2019	-550,4	547,8	-1,098,2	-6,8	-896,3	-142,6	-753,6	-6,4	345,9	690,4	-344,5	-7,4
%	-3,9	5,8	-24,0		-11,0	-2,6	-28,4		5,9	17,7	-17,9	
2007/2013	-2,866,6	-964,2	-1,902,5	-8,7	-2,249,2	-1,016,4	-1,232,9	-8,5	-617,4	52,2	-669,6	-8,9
%	-20,5	-10,2	-41,5		-27,5	-18,4	-46,4		-10,6	1,3	-34,7	
2013/2019	2,316,2	1,512,0	804,3	1,8	1,352,9	873,8	479,3	2,1	963,3	638,2	325,1	1,5
%	20,8	17,9	30,0		22,8	19,4	33,7		18,5	16,2	25,8	

Sector público	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.
2019	3,222,5	2,331,1	891,4	27,7	1,414,5	1,108,4	306,1	21,6	1,808,0	1,222,7	585,3	32,4
Variaciones												
2018/2019	72,0	-18,7	90,7	2,2	19,3	-6,9	26,2	1,6	52,7	-11,8	64,5	2,7
%	2,3	-0,8	11,3		1,4	-0,6	9,4		3,0	-1,0	12,4	
2007/2019	252,9	131,9	121,0	1,7	2,9	-33,1	35,9	2,5	250,0	165,0	85,0	0,3
%	8,5	6,0	15,7		0,2	-2,9	13,3		16,0	15,6	17,0	
2007/2013	-32,2	163,9	-196,1	-6,4	-68,9	8,7	-77,7	-4,8	36,7	155,1	-118,5	-8,2
%	-1,1	7,5	-25,5		-4,9	0,8	-28,8		2,4	14,7	-23,7	
2013/2019	285,1	-32,0	317,1	8,1	71,8	-41,8	113,6	7,3	213,3	9,9	203,5	8,4
%	9,7	-1,4	55,2		5,3	-3,6	59,0		13,4	0,8	53,3	

CUADRO II-10. ASALARIADOS POR SEXO, TIPO DE CONTRATO Y SECTOR INSTITUCIONAL, 2019 (continuación)

(Número en miles de personas y tasas en porcentajes. Variaciones en miles, en porcentajes y en puntos porcentuales en los periodos señalados. Promedios anuales)

Total	Ambos sexos				Hombres				Mujeres	
	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Indefinido	Temporal	Tasa temp.	Total	Tasa temp.
2019	16,670,5	12,293,6	4,376,9	26,3	8,698,5	6,490,6	2,208,0	25,4	7,972,0	2,169,0
Variaciones										
2018/2019	436,3	411,4	25,0	-0,6	216,9	211,8	5,2	-0,6	219,4	19,9
%	2,7	3,5	0,6		2,6	3,4	0,2		2,8	0,9
2007/2019	-297,5	679,7	-977,2	-5,3	-893,4	-175,7	-717,7	-5,1	595,9	-259,5
%	-1,8	5,9	-18,3		-9,3	-2,6	-24,5		8,1	-10,7
2007/2013	-2,898,8	-800,3	-2,098,6	-8,4	-2,318,1	-1,007,7	-1,310,6	-8,3	-580,7	-788,1
%	-17,1	-6,9	-39,2		-24,2	-15,1	-44,8		-7,9	-32,5
2013/2019	2,601,3	1,480,0	1,121,4	3,1	1,424,7	832,0	592,9	3,2	1,176,6	528,6
%	18,5	13,7	34,4		19,6	14,7	36,7		17,3	32,2

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La evolución del empleo asalariado por tipo de contrato en cada sector fue, atendiendo al sexo, bastante homogénea en el caso del sector privado, con crecimientos similares en el indefinido entre hombres y mujeres, aunque con un descenso algo más pronunciado en estas del temporal, con los consecuentes descensos en las respectivas tasas de temporalidad, casi iguales ahora. En el sector público, por el contrario, el empleo temporal aumentó incluso con mayor intensidad entre las mujeres, lo que impulsó, sumado al menor número de indefinidos, un crecimiento de la tasa de temporalidad cifrado en 2,7 puntos en este género, frente a uno más moderado, de 1,6 puntos, en el masculino.

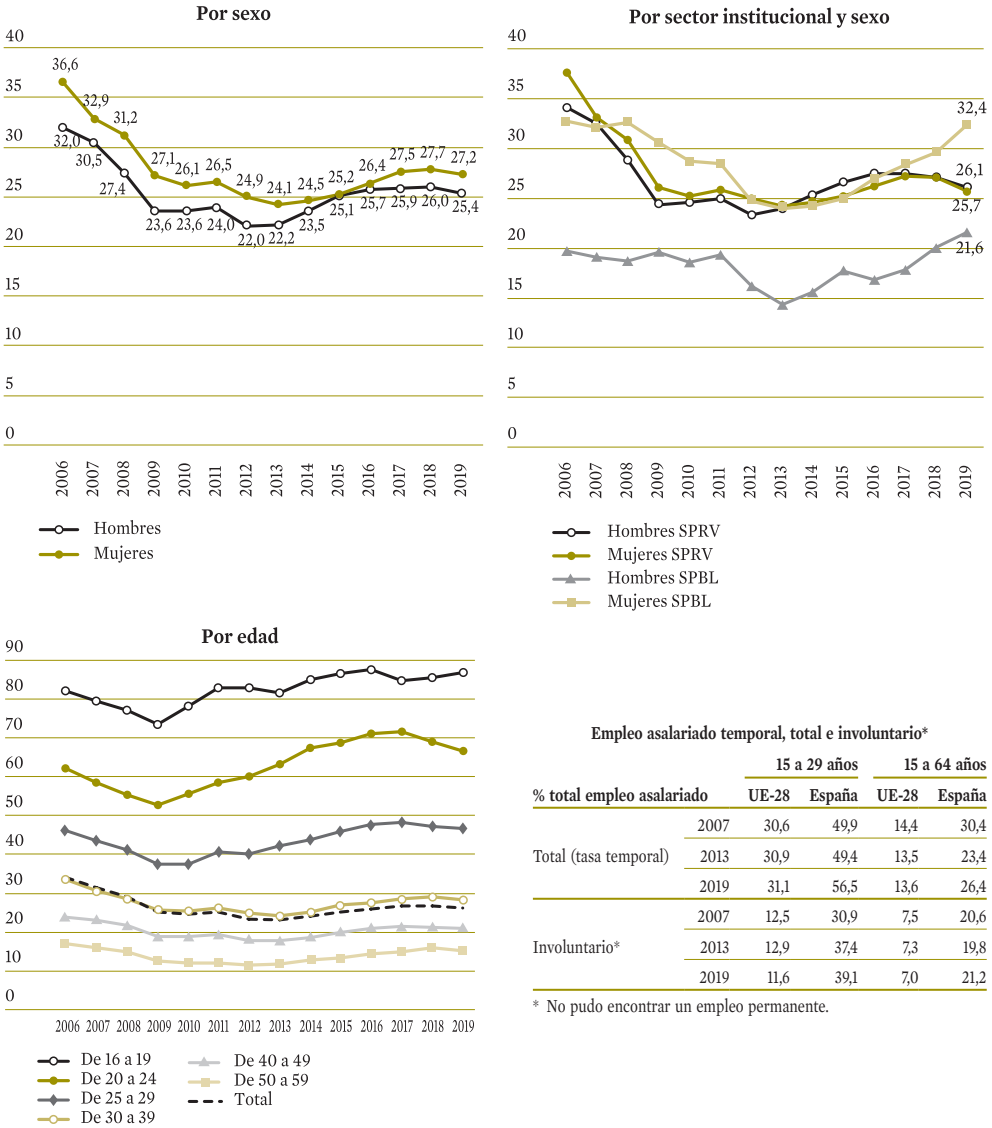
Más temporalidad en el sector público, concentrada en las mujeres

Así, se mantuvo, pese a la evolución al alza de la temporalidad de los hombres en el sector público, una clara diferencia en este sector en lo relativo a estabilidad en el empleo (gráfico II-10). La incidencia de la temporalidad en las asalariadas del sector público fue en 2019 del 32,4 por 100, cerca de 11 puntos porcentuales mayor que en sus colegas masculinos, y casi 7 puntos más alta que las de mujeres y varones en el sector privado. Las mujeres temporales en el sector público suponen más de una cuarta parte del total asalariado temporal femenino, y son casi el doble de numerosas que los varones temporales en ese mismo sector. Por otra parte, este es el único factor que impulsa la reapertura de la diferencia por sexo, favorable a los varones, en la temporalidad, que se mantuvo en niveles bajos a raíz de la crisis pero que está creciendo desde 2016.

El aspecto más destacado de la evolución de la temporalidad es el peso mayoritario que muestra en las personas jóvenes (gráfico II-10), que se situó, para los menores de 30 años, en un 55 por 100 en 2019, con datos más elevados en los grupos de menor edad: 87 por 100 en el de 16 a 19 años, y 67 por 100 en el de 20 a 24, aunque en este caso hay que subrayar la tendencia descendente que se recoge en los dos últimos ejercicios. La evolución por edades muestra, además, un perfil divergente en la crisis, con una bajada pronunciada en todos los casos, pero muy ceñida a los primeros años de esta en los grupos más jóvenes, que vieron crecer, y con fuerza, sus tasas de temporalidad desde 2010, mientras que en los demás grupos de edad esa bajada prosiguió hasta el inicio de la recuperación.

Esto es especialmente significativo en el grupo de 25 a 29 años de edad, que diverge cada vez más de los grupos por encima de 30. La diferencia entre la temporalidad en los 25-29 y los 30-39 años era en 2007 de 13 puntos, como en 2010, mientras que había crecido hasta 19 puntos en 2019. la recuperación. Se trata de una mayor proporción de temporales en la creación de empleo joven a lo largo del periodo de recuperación. Ello ha impulsado, por lo demás, el resurgir de una apreciable brecha de género en la temporalidad, con una tasa femenina en los menores de 30 años 2,5 puntos mayor que la masculina en 2019 (frente a 1,8 puntos en el total de edades).

GRÁFICO II-10. EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES SOBRE TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO, 2006-2019
(Datos medios anuales)



Fuentes: INE, Encuesta de Población Activa, y Eurostat, *Labour Force Survey* (para involuntariedad).

No puede olvidarse que estos datos de temporalidad son menores que en los años noventa, justo antes del inicio de la política de fomento de la contratación indefinida que se ha mantenido hasta ahora. Pero están entre los más altos en el panorama comparado europeo, y muestran también un mayor grado de involuntariedad, tanto entre los jóvenes como en el total de edades, lo que afecta a la consideración de la calidad del empleo. En 2019, los asalariados temporales por no haber podido encontrar un

empleo permanente fueron en España un 21 y un 7 por 100 en el total de edades, y en los menores de 30 años un 39 y un 12 por 100, en ambos casos casi el triple que en el conjunto UE-28.

Como ya se dijo al inicio de este apartado, el impacto inicial de las medidas adoptadas para frenar la progresión de la epidemia de COVID-19 desde el mes de marzo de 2020 se tradujo, por lo que hace al empleo, en una intensa caída, visible en los datos de afiliación en alta a la Seguridad Social al final de marzo y abril, y en un descenso menor en la EPA del primer trimestre, aunque en esta última obviamente solo pudo recogerse ese impacto para la información muestral recogida desde ese momento, lo que supone apenas un sexto del periodo de toma de datos en el trabajo de campo, afectado por lo demás por incidencias de consideración desde la declaración del estado de alarma²⁴.

Temporalidad y caída del empleo en el confinamiento COVID

Esto no impide apreciar, con datos de la afiliación, la relación de la temporalidad con la caída del empleo a raíz de esta situación (gráfico II-11), y con ella el especial impacto, en términos de mayor descenso de este, en los jóvenes. En efecto, tomando como referencia la afiliación media mensual al Régimen General (que cubre la parte mayoritaria del empleo) la evolución por edad y tipo de contrato muestra una alta concentración del descenso de marzo y abril de 2020 en los afiliados con contrato temporal. Este régimen mostró una caída mensual media de 240.000 personas en marzo, y de 506.000 en abril. Dentro de ella, incluso en número los mayores descensos correspondieron a los jóvenes, con un perfil por edades que parece guardar relación inversa con la tasa de temporalidad de cada grupo (afecta más a los más jóvenes porque tienen mayor presencia en la afiliación con contrato temporal). En el momento inicial de la crisis sanitaria hubo un mayor impacto relativo en el empleo joven, cuyo principal origen fue la elevada temporalidad de este, que facilitó su salida a muy corto plazo del empleo.

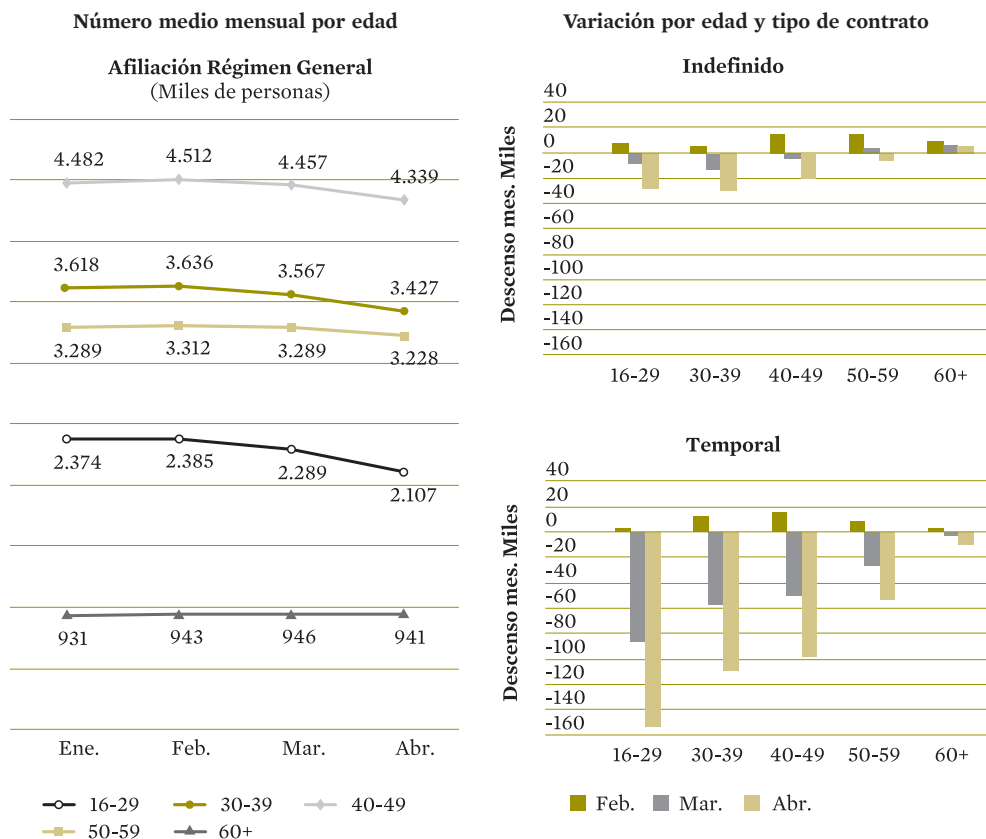
El empleo a tiempo parcial mantuvo en 2019 un ritmo de crecimiento parejo al del tiempo completo, manteniendo así su peso en el total, un peso que había venido reduciéndose a lo largo del periodo de recuperación. No obstante, en el sector privado creció más el tiempo completo, de manera que el parcial siguió reduciendo su presencia; esto sigue sugiriendo cierto carácter «defensivo» en el mayor recurso al tiempo parcial que se observó tras la crisis de 2008-2012, aunque hay matices que permiten apuntar a una estructura futura del empleo asalariado con más tiempo parcial, como es el incremento en los varones, y también su mayor implantación

Se frenó el descenso en el peso del tiempo parcial

24. En el primer trimestre de 2020, como consecuencia de la declaración del estado de alarma (Reales Decretos 463/2020 y 487/2020) motivado por la pandemia de COVID-19, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de EPA en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres, por lo que los coeficientes de variación de las estimaciones más desagregadas pueden ser superiores a lo habitual. (INE, Nota sobre el efecto del COVID-19 en la Encuesta de población activa).

GRÁFICO II-11. PRIMER IMPACTO COVID-19 EN EL EMPLEO ASALARIADO, POR TIPO DE CONTRATO Y EDAD, 2020

(Afiliación al Régimen General, por edad, miles de personas. Promedios mensuales)



Fuente: Seguridad Social, Estadísticas de afiliación.

en jóvenes. Así, aun con cierto descenso en los últimos años, el tiempo parcial es ahora más frecuente en el empleo joven, tanto que esa frecuencia se sitúa, de modo inédito, por encima del promedio europeo. En 2019, un 36 por 100 de los menores de 25 años trabajó a tiempo parcial, 22 puntos más que en el total de edades.

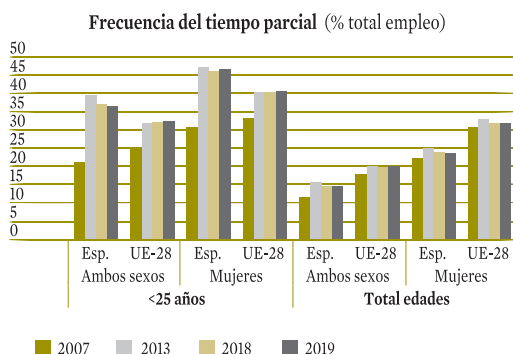
Estos datos hablan de una extensión novedosa de la jornada parcial en España para los jóvenes, pero la contrapartida es, igual que en el total de edades (donde es incluso más elevada), un mayor grado de involuntariedad de quienes trabajan con ella (gráfico II-12). Aunque es visible un importante descenso desde 2013, se dan todavía niveles por encima de los anteriores a la crisis. En el grupo joven, el dato de Eurostat sobre empleo a tiempo parcial involuntario arrojó para España todavía un 46 por 100 en 2019, el doble del correspondiente a la UE-28. Esta distancia era sensiblemente menor antes de la crisis, como también lo era la distancia que había atendiendo al total de edades y al género femenino, porque en la Unión Europea no parece que la crisis

CUADRO II-11. EMPLEO POR TIPO DE JORNADA Y SEXO, 2019

Sexo, situación profesional y jornada	Ambos sexos		Hombres		Mujeres	
	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado	Total	Asalariado sector privado
Jornada a tiempo completo						
2019	16.882,7	11.042,4	9.997,4	6.700,2	6.885,4	4.342,3
Var. 2018/2019	385,7	312,3	186,5	174,8	199,2	137,7
%	2,3	2,9	1,9	2,7	3,0	3,3
Var. 2007/2019	-1.312,7	-1.128,0	-1.572,3	-1.159,0	259,7	31,1
%	-7,2	-9,3	-13,6	-14,7	3,9	0,7
Var. 2007/2013	-3.763,7	-3.234,4	-2.983,8	-2.476,9	-779,9	-757,6
%	-20,7	-26,6	-25,8	-31,5	-11,8	-17,6
Var. 2013/2019	2.451,0	2.106,4	1.411,5	1.317,9	1.039,6	788,7
%	17,0	23,6	16,4	24,5	17,8	22,2
Jornada a tiempo parcial						
2019	2.896,6	2.405,6	748,2	583,8	2.148,3	1.821,7
Var. 2018/2019	65,9	52,0	27,1	22,9	38,7	29,0
%	2,3	2,2	3,8	4,1	1,8	1,6
Var. 2007/2019	512,0	577,6	250,5	262,7	261,4	314,8
%	21,5	31,6	50,3	81,8	13,9	20,9
Var. 2007/2013	322,7	367,8	232,2	227,6	90,5	140,1
%	13,5	20,1	46,7	70,9	4,8	9,3
Var. 2013/2019	189,3	209,8	18,3	35,1	170,9	174,7
%	7,0	9,6	2,5	6,4	8,6	10,6
% tiempo parcial						
2007	11,6	13,1	4,1	3,9	22,2	25,9
2013	15,8	19,7	7,8	9,3	25,3	31,7
2018	14,6	18,0	6,8	7,9	24,0	29,9
2019	14,6	17,9	7,0	8,0	23,8	29,6

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO II-12. FRECUENCIA Y VOLUNTARIEDAD DEL TRABAJO A TIEMPO PARCIAL, ESPAÑA/UE-28



			Involuntariedad (%)			
			2007	2013	2018	2019
<25 años	Ambos sexos	España	31,0	58,6	46,0	46,2
		UE-28	23,3	29,7	22,8	21,4
	Mujeres	España	31,0	60,7	48,1	46,9
		UE-28	24,7	30,5	22,9	21,0
Total edades	Ambos sexos	España	32,8	62,6	55,3	53,6
		UE-28	21,4	27,7	23,4	22,2
	Mujeres	España	32,6	60,4	53,3	52,2
		UE-28	19,8	25,3	21,4	20,4

Fuente: Eurostat, Labour Force Survey, detailed annual data.

elevara con fuerza y en todos los casos la involuntariedad del trabajo a tiempo parcial, algo que sí ocurrió en España.

1.2.3. Las vías de entrada y salida en el mercado de trabajo

Como complemento al estudio anterior, basado en datos de *stock* (volúmenes o niveles) sobre las personas en el mercado de trabajo, es importante añadir una perspectiva basada en los flujos de entrada y salida en ese mercado, pues tras esos datos hay un elevado número de movimientos de personas que, en cada momento, transitan del empleo al paro, o viceversa, así como entre estas dos situaciones y las de inactividad desde el punto de vista laboral. Conocer la concreta canalización de esos flujos por distintas vías, en las entradas al empleo a través de los contratos, y en las salidas, bien por fin de esos contratos o por despidos, contribuye a entender el funcionamiento del mercado laboral y también algunos de sus resultados, conectados con esas vías por las que discurren los flujos correspondientes²⁵.

Se trata de un número muy elevado de movimientos en el acumulado de cada año. Los datos de Eurostat situaron el número total de transiciones (o movimientos entre empleo, paro e inactividad) en España en 5,39 millones al trimestre en 2019 (5,46 en 2018), lo que supone un 13,6 por 100 de la población en edad laboral.

Atendiendo solo a los movimientos entre empleo y paro, que permiten una mejor comparación con otros países porque descuentan buena parte de los flujos más relacionados con la estructura por edades y la presencia y frecuencia de actividades de temporada²⁶, se produjeron 2 millones largos de transiciones al trimestre, lo que supone un 8,9 por 100 de la población activa (cuadro II-12). Durante la crisis, como muestran las cifras de 2013, el flujo fue mayor en nuestro país, básicamente porque la intensidad de la pérdida de puestos de trabajo determinaba un mayor número de salidas del empleo; por otro lado, una más intensa creación de empleo en el momento actual también impulsa un mayor flujo ahora, porque supone más entradas al empleo. Pero el hecho es que España muestra sistemáticamente valores mayores de movimientos empleo-paro y de paro-empleo en proporción a su población activa que los mayores países europeos. Esto apunta a que otros elementos, al margen de la importancia de

25. Es preciso recordar que este trazado recoge solo de una parte del total de flujos: en las entradas, solo alcanza al empleo asalariado, excluido además el correspondiente al personal funcionario o estatutario en los distintos ámbitos del sector público, ya que las incorporaciones al empleo en estos casos no se plasman en un contrato de trabajo; y en las salidas, solo a las que implican acceso a una prestación por desempleo. Pero es, sin duda, la mayor parte de los flujos correspondientes a quienes transitan entre el empleo y el paro, y reviste especial interés por ser el centro de la regulación laboral y de la política de empleo.

26. En efecto, las salidas a la inactividad desde el empleo y el paro corresponden mayoritariamente a las salidas definitivas por jubilación, dependiendo por ello su volumen de la estructura por edades de la población ocupada o parada. Asimismo, las entradas desde la inactividad al empleo o al paro comprenden nuevas incorporaciones, en función por ello del volumen de población joven que accede por primera vez al mercado laboral, aunque también pueden ser frecuentes las reincorporaciones de personas que solo buscan trabajo en ciertas temporadas, en función de la importancia de actividades económicas con fuerte estacionalidad.

CUADRO II-12. TRANSICIONES LABORALES EN LOS GRANDES PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 2019
(Miles de personas y porcentajes sobre el total de población laboral y de población activa. Promedio anual de transiciones en cada trimestre)

Movimientos al trimestre*		España	Alemania	Francia	Italia	Polonia	R. Unido
2019 (miles)	De empleo a paro	880	472	743	471	160	369
	De empleo a inactividad	863	2.072	1.350	1.083	530	1.428
	De paro a empleo	1.161	599	958	679	226	594
	De paro a inactividad	731	403	654	998	216	317
	De inactividad a empleo	910	2.426	1.246	1.011	439	1.541
	De inactividad a paro	843	436	693	1.032	181	464
	Total	5.388	6.408	5.644	5.274	1.752	4.713
Total en % población 15+	2013	15,6	9,5	10,3	11,0	7,4	10,5
	2017	14,2	9,3	11,1	10,6	6,5	9,3
	2018	13,9	9,0	10,8	10,6	6,3	8,5
	2019	13,6	9,1	10,5	10,1	5,8	8,8
Empleo/paro en % población activa	2013	11,3	3,6	6,1	5,1	4,9	5,2
	2017	10,1	2,8	6,2	4,8	3,1	3,4
	2018	9,3	2,6	6,2	4,7	2,6	2,8
	2019	8,9	2,4	5,7	4,4	2,3	2,8

* Estimación Eurostat.

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, *Labour Market Transitions-LFS Longitudinal Data*, y *Labour Force Survey-Detailed Annual Results*.

ciertas actividades económicas con elevada estacionalidad, impulsarían un mayor número de movimientos entre empleo y paro en cada momento en el mercado de trabajo español. Y esto tiene que ver con la mayor frecuencia de la temporalidad en el empleo asalariado y con la duración de los contratos temporales.

De ahí el alto número de contratos de trabajo que se registran cada año, con 22,5 millones en el acumulado de 2019 (cuadro II-13). Ese número implica, no obstante, un incremento de apenas un 1 por 100 sobre el total del año anterior, cambiando la dinámica de la etapa expansiva previa a la crisis de 2008 y a los años de recuperación del empleo tras esta, que arrojaron un incremento medio anual elevado, un 8,6 por 100 en el periodo 2014 y 2018. Y en su origen hay tanto un bajo crecimiento del total de contratos temporales como un considerable retroceso de los indefinidos.

El total de estos, en lo que se refiere a los nuevos registrados en 2019 se cifró en 1,3 millones, 123.000 menos (un 8,5 por 100 menos) que en el año anterior, y el de conversiones en indefinidos de contratos temporales en 836.000, con un descenso muy ligero (apenas 2.500 contratos menos) respecto a ese mismo año. En los contratos temporales el crecimiento del eventual compensó buena parte del descenso recogido en el resto de modalidades, de manera que en el total se produjo un incremento, aunque moderado (1,7 por 100), en el número registrado en el año.

*Bajo crecimiento en
el número de contratos
y menor peso de
los indefinidos*

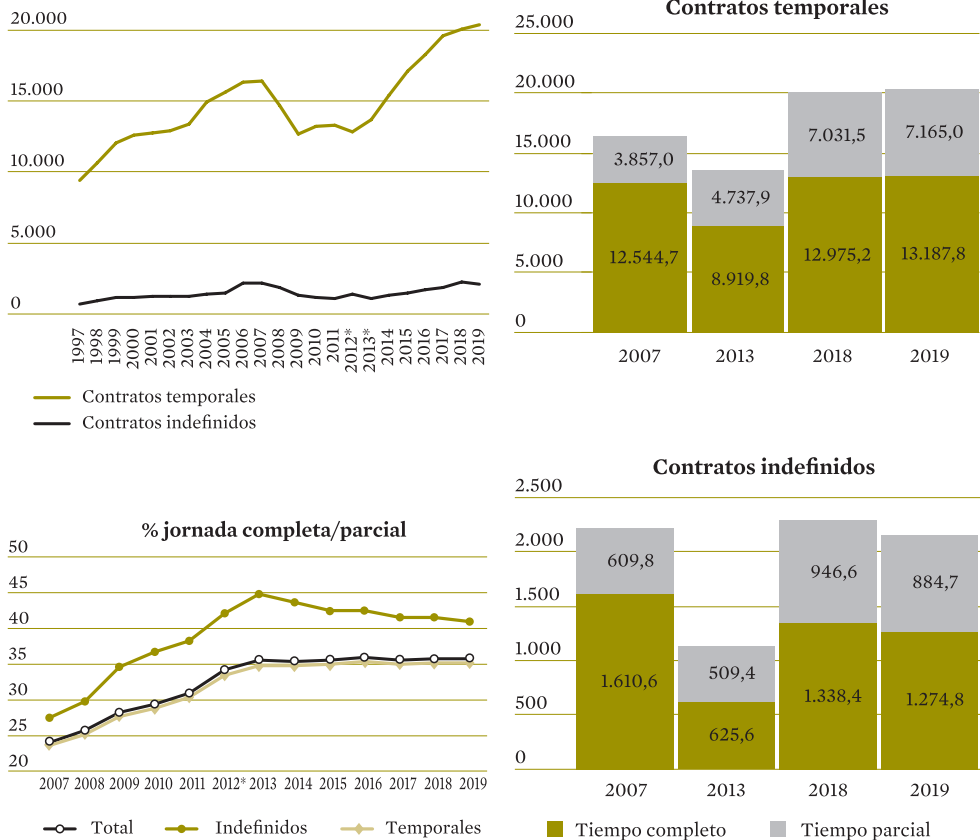
CUADRO II-13. CONTRATOS REGISTRADOS, POR MODALIDAD, 2019
(Número total en miles y variaciones medias anuales en porcentajes en los periodos señalados)

Número de contratos (miles)	Contratos indefinidos					Contratos temporales				
	Total	Iniciales	Conversiones	Total	Obra o servicio	Eventual	Interinidad	Formación	Prácticas	Otros temporales
2018	22.291,7	1.446,9	838,0	20.006,8	8.274,5	9.830,7	1.570,0	52,8	107,3	171,5
2019	22.512,2	1.323,9	835,5	20.352,9	8.193,2	10.342,0	1.555,4	39,4	82,5	140,4
Variaciones media anual en cada periodo (porcentajes)										
2008-2012*	-5,6	-11,4	-14,5	-4,8	-4,6	-5,5	-1,1	-10,3	-10,9	-5,4
2013-2015	10,5	14,7	6,7	10,4	10,9	11,0	4,3	44,0	26,0	7,6
2016-2018	6,3	12,0	20,5	5,5	4,1	8,4	-0,2	-20,0	9,2	0,3
2019	1,0	-8,5	-0,3	1,7	-1,0	5,2	-0,9	-25,4	-23,1	-18,1
Peso sobre el total (%)										
2007	100,0	7,1	4,8	88,1	36,9	41,2	8,0	0,6	0,4	1,0
2013	100,0	7,7	2,7	92,3	40,1	41,1	9,1	0,7	0,3	1,0
2018	100,0	10,3	3,8	89,7	37,1	44,1	7,0	0,2	0,5	0,8
2019	100,0	9,6	3,7	90,4	36,4	45,9	6,9	0,2	0,4	0,6
Avance enero-abril 2020										
Miles	6.904,1	444,8	260,1	6.199,3	2.537,7	3.083,3	498,5	12,7	23,8	43,3
% var. 2019	-23,4	-20,3	-25,8	-23,7	-21,7	-26,1	-18,3	-45,4	-34,2	-21,1

Fuentes: SEPE, Estadística de contratos registrados, vol. II, datos acumulados del año. Datos 2020 de MTES, Estadísticas, movimiento laboral registrado, principales series.

Con ello descendió, por primera vez desde 2013, el peso de la contratación indefinida en el total registrado, ahora 2,3 puntos por debajo del que se dio en 2007, en contraste con el buen dato obtenido en 2018 y con la trayectoria creciente de los años de recuperación (gráfico II-13). El mayor descenso se dio en los contratos indefinidos a tiempo parcial (-6,5 por 100) y, aunque las variaciones en 2019 fueron más parecidas que en años anteriores en los contratos según duración y tipo de jornada, el hecho es que mientras el tiempo parcial mantuvo su peso en 2018 y 2019 en la contratación temporal (35,1 y 35,2 por 100, respectivamente), lo redujo, si bien ligeramente, en la indefinida (del 41,4 al 40,9 por 100).

GRÁFICO II-13. CONTRATOS POR DURACIÓN Y TIPO DE JORNADA, 2007-2019



		% indefinidos en total contratos								
		1997	2007	2013*	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Total		7,0	11,9	7,7	8,1	8,1	8,6	9,0	10,3	9,6
Tiempo completo			11,4	6,6	7,1	7,2	7,7	8,2	9,4	8,8
Tiempo parcial			13,7	9,7	9,9	9,7	10,1	10,5	11,9	11,0

* Descontado el efecto del trasvase de afiliados entre el extinto Régimen Especial de Empleados de Hogar y el Régimen General (Sistema Especial Hogar), que comportó las respectivas baja y alta en cada régimen y la anotación como nuevos contratos en el SEPE de las altas, pese a ser contratos ya vigentes. Ello supuso la inscripción en los datos de 2012 de 347400 contratos indefinidos y 124.700 temporales.

Fuente: MTES, Estadísticas, movimiento laboral registrado, principales series.

Se consolida un uso más frecuente del contrato a tiempo parcial

En todo caso, el peso del contrato a tiempo parcial es ahora destacadamente más alto que en el momento anterior a la crisis: en 2007 los contratos a tiempo parcial fueron el 24 por 100 del total registrado, cerca de un 28 por 100 en los indefinidos y un 23,5 por 100 en los temporales; a raíz de la crisis, en 2013 esos mismos pesos fueron más altos (respectivamente, 36, 44 y 35 por 100, en números redondos), sobre todo en el caso de los contratos indefinidos; desde entonces, pese a una ligera tendencia al descenso que solo es apreciable en estos últimos (y solo hasta 2017), se han mantenido en proporciones parecidas, con cerca de un 36 por 100 sobre el total en 2019, un 41 por 100 en los indefinidos y un 35 por 100 en los temporales. Esto habla de la consolidación un uso más frecuente ahora del contrato de trabajo a tiempo parcial, visible también en los datos EPA que antes se recogieron para el conjunto de los asalariados en el sector privado.

La única figura que incrementó su volumen de registro anual en 2019 (cuadro II-13) fue el contrato eventual por circunstancias de la producción, con un 5 por 100 más

Modalidades de contratación: solo creció el eventual

que en el año anterior. Un dato que es, por otro lado, visiblemente más bajo que el correspondiente a la media anual de los años de recuperación, tanto entre 2013 y 2015 (cuando despegó el número de contratos tras la caída por la crisis) como entre 2016 y 2018 (con cifras ya más moderadas).

El resto de las grandes modalidades contractuales de carácter temporal redujeron sus números acumulados en 2019, aunque de manera ligera: -1 por 100 el contrato de obra o servicio y -0,9 por 100 el de interinidad. Los contratos de formación se redujeron proporcionalmente más (cerca de un 26 por 100) consolidando la atonía de esta figura desde su descenso a raíz de la reforma operada en su regulación en 2015, que condicionó un menor número de los celebrados en cada año entre 2016 y 2018 (-20 por 100 como media anual en ese periodo), en contraste con los buenos datos que había obtenido en el periodo 2013-2015. Y los contratos de prácticas también cayeron pronunciadamente, rompiendo con la senda creciente en la que se habían mantenido desde 2013.

Como ya se ha dicho, los contratos indefinidos nuevos cayeron un 8,5 por 100, probablemente²⁷ por la supresión o el decaimiento (al bajar del 15 por 100 la tasa de paro) de varios estímulos a la contratación indefinida, y a pesar de la nueva bonificación establecida para parados de larga duración. Ente estos factores destaca la supresión a partir del 1 de enero de 2019 del contrato de apoyo a

Menos contratos indefinidos nuevos

27. Como se verá en el apartado 1.3.3 de este capítulo II.

emprendedores²⁸ que había aportado en el año anterior cerca de 300.000 contratos nuevos al total de los indefinidos, es decir, el 36 por 100 de ese total.

Las conversiones retrocedieron poco en 2019, solo un 0,3 por 100, pero esto contrasta con el incremento alcanzado en el año anterior, cifrado en un 22 por 100, y con el promedio anual de crecimiento desde 2016, del orden del 20 por 100. En todo caso, parece que se mantiene el patrón vigente hasta la crisis, con volúmenes anuales en torno a 840.000. Lógicamente, la mayor parte procedió de contratos eventuales y por obra o servicio, las mayores figuras de la contratación temporal, pero con una frecuencia de los eventuales bastante por encima de su peso en el total de contratos temporales (65 por 100 como contrato de origen en conversiones, 50 por 100 sobre el total de temporales) y una menor en los de obra o servicio (respectivamente, 27 y 40 por 100). La interinidad generó en torno al 3 por 100 de las conversiones, peso bastante inferior a su peso en el total de contratos temporales. En sentido inverso, es destacable en 2019, como en años anteriores, la importancia del contrato en prácticas como origen de conversiones en contratos indefinidos: un 3,5 por 100, muy por encima del peso de esta figura en el total de la contratación temporal (0,4 por 100), circunstancia que refuerza su valor como vía para una buena inserción en el empleo de los jóvenes.

En este nuevo panorama, los primeros meses de 2020, en los que ya es visible desde marzo el efecto de la emergencia sanitaria a raíz de la pandemia de COVID-19, muestran una caída muy generalizada en el número de contratos registrados. La paralización de la actividad en buena parte de la economía supuso obviamente la de la contratación, sin que se dieran grandes diferencias en cuanto a unas u otras modalidades. Habrá que esperar a los datos del año para ver con mayor ajuste el impacto, pero cabe adelantar que en el periodo enero-abril de 2020 casi todas las modalidades de contratación arrojaron un acumulado en torno al 20-25 por 100 más abajo que en el mismo periodo del año anterior. La excepción serían las conversiones, con un descenso menos acusado (en torno al 10 por 100) y, en el otro extremo, los contratos de formación y prácticas, con caídas mayores. El contrato de formación acumuló solo 12.700 contratos, cerca de la mitad menos que en el primer cuatrimestre de 2019.

Volviendo a los datos de 2019, es evidente que la estructura de la contratación no experimentó grandes cambios, en primer lugar por la gran inercia que acumula un número tan alto de contratos registrados cada año. Cabe subrayar que en el periodo 2013-2019 se ha ido acercando de nuevo al modelo de 2007 (esto es, el de la etapa expansiva previa a la crisis de 2008).

COVID-19: caída general en el número de contratos

La estructura por modalidades está en función de la duración de los contratos

28. Teóricamente su vigencia debía haber expirado en noviembre de 2018 (una vez conocido que la tasa de paro EPA ya estaba por debajo del 15 por 100), pero finalmente se suprimió a partir del 1 de enero de 2019 dado que se habían seguido celebrando y registrando contratos en esta modalidad.

En 2019, así, se observa un peso mayoritario de los contratos eventuales (46 por 100), seguidos de los de obra y servicio (36 por 100) y, a mucha distancia ya, el de interinidad (7 por 100), como grandes figuras de la contratación temporal, a los que se añade el peso sobre el total, en torno al 10 por 100, de los contratos indefinidos.

Esto no necesariamente implica que el contrato eventual sea la figura con que más frecuentemente están contratadas las personas, sino que es la figura bajo la que más se registran los contratos. De hecho, lo más frecuente es estar trabajando con un contrato indefinido, como avalan los datos de la EPA, donde este era el caso para el 74 por 100 de las personas asalariadas en el sector privado en 2019, y el 26 por 100 restante tenía un contrato temporal (que es lo que mide la tasa de temporalidad). Entre los temporales, el 23 por 100 correspondía a un contrato eventual, y agrupando este supuesto con los de los contratos de temporada y los verbales que contempla la EPA, alcanzaba un 37 por 100, mientras que el de obra o servicio suponía el 42 por 100.

La razón de estas diferencias no es otra que la propia duración de los contratos. En el caso de los indefinidos esta limita a uno, salvo excepciones, el número posible a registrar en el año para cada puesto (o persona, según se mire desde el punto de vista de la empresa o de la persona contratada). En el caso de los temporales, esa duración, de acuerdo con la información del propio SEPE (gráfico II-14), es inferior a dos meses, con un alto peso de los que duran una semana o menos (en torno a 6 millones de contratos en 2019) lo que amplía, en la proporción correspondiente, el número posible a registrar en el año. Esto da idea de que la alta frecuencia de registro presente en la contratación temporal en España, sumada a la mayor movilidad entre empleo y paro que antes se indicó, se traducen en rotación, con contratos cortos, para una parte de las personas asalariadas con contrato temporal y, en concreto, con contrato eventual.

No hay, por lo demás, cambios notables en la duración media de los contratos temporales en 2019, salvo que prosiguió la tendencia a una progresiva reducción en

*Tendencia a la
progresiva duración de
los temporales*

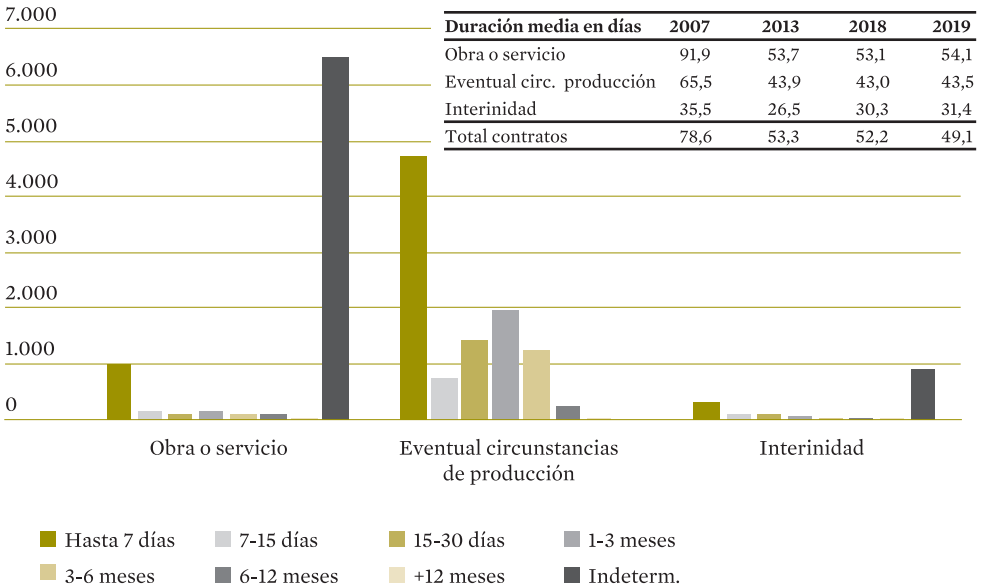
esta, que se situó en 49 días, 3 menos que en 2018. Desde el inicio de la crisis de 2008, sin que el periodo de recuperación haya cambiado este panorama, el promedio de duración de los contratos temporales se ha reducido en 30 días. El contrato eventual ha reducido su duración media en 22 días entre 2007 y 2019, y está ahora en 44 días. Y el contrato por obra o servicio se ha reducido en 39 días, con una media de 53 en 2019. En cambio, la interinidad se mantiene en una duración media parecida, en torno a un mes. El resto de figuras presenta duraciones mayores, condicionadas por su propia regulación, y una amplia variabilidad en los resultados anuales consecuencia del bajo número de las que se registran cada año.

Es interesante apreciar que los contratos más cortos corresponden en mayor medida a personas jóvenes, algo especialmente visible en las menores de 25 años. El 24 por 100 del total de contratos de una semana o menos se celebró con personas de esa

GRÁFICO II-14. DURACIÓN DE LOS CONTRATOS TEMPORALES, 2019

(Distribución por duraciones en las grandes modalidades, miles de contratos. Evolución de la duración media en días, 2007-2019)

Miles de contratos



Fuente: SEPE, Estadística de contratos registrados, vol. II, datos acumulados del año.

edad, lo que supone un peso de estas bastante mayor que el que tienen en el total del empleo asalariado temporal (15,6 por 100 en los datos medios de la EPA de 2019). Entre otras cuestiones, esto apunta a la concentración de los contratos muy cortos en el grupo joven, que, a su vez, centra en este grupo el problema de la rotación.

En 2019 las salidas del empleo, calculadas (como es habitual en esta Memoria, a partir de los datos de altas en prestaciones por desempleo²⁹) crecieron un 2,9 por 100. Casi todo el aumento se dio en los despidos individuales y en las salidas por fin de

Repunte en las salidas del empleo

29. Es obligado recordar que se procede así porque la fuente más detallada y completa es la Estadística de Prestaciones por Desempleo del MITES, con totales que suman las causas que se consideran salida del empleo siempre que originen un alta, inicial o sucesiva, en la protección por desempleo, tanto contributiva como en los subsidios. Pero estos datos recogen solo una parte del total de salidas, porque no alcanzan a quienes quedan fuera del sistema de protección por desempleo, por no reunir los requisitos o por no solicitar prestación; y tampoco a quienes salen del empleo hacia la inactividad, de manera transitoria o definitiva, con un peso importante de la jubilación (en torno a 300.000 personas en los últimos años). Por otro lado, las altas de prestaciones no tienen siempre su origen en una salida del empleo: en numerosos casos puede haber varios conceptos de distinta naturaleza a efectos de cuantificar los flujos de salida (no en la clasificación de las prestaciones). Todo ello aconseja tomar los datos como una estimación ajustada, pero no exacta, de las vías de salida del empleo y su frecuencia de uso real. No obstante, en la realidad española parece bastante claro que todo lo anterior no invalida el carácter mayoritario de las salidas por fin de contrato temporal.

contrato temporal (respectivamente, 49.000 y 48.000 más que en 2018). No obstante, el fin de contrato temporal siguió siendo la vía de salida del empleo más frecuente: 80 por 100 del total en 2019. Y, pese al repunte en el año, los despidos, tanto individuales como colectivos, fueron mucho más bajos que al inicio del periodo de recuperación: concretamente, un 20 y un 75 por 100 más bajos que en 2013 (cuadro II-14).

También muestra un saldo positivo en dicho periodo el volumen de despidos individuales con causa no comunicada al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), que crecieron en 2019 en 33.000 despidos (9,9 por 100) y que arrojan un incremento del 6,5 por 100 entre 2013 y este año. Como se viene recordando en las últimas ediciones de esta Memoria, asumiendo un teórico mayor coste en esta vía, es probable que ahora se use con más frecuencia en circunstancias menos objetivables que las puramente económicas.

Los datos proporcionados por el SEPE para la elaboración de esta Memoria, aunque no coinciden exactamente con los publicados en la estadística oficial, permiten

Más despidos objetivos

desagregar las causas de los despidos objetivos de carácter individual, distinguiendo las relativas a necesidades de naturaleza empresarial (económicas, técnicas, organizativas y productivas, recogidas en el art. 52.c del ET) y las relacionadas con el trabajador (inadecuación inicial o sobrevenida al puesto y absentismo, respectivamente en las letras a, b y d del mismo artículo). Esto permite comprobar (cuadro II-15) que el incremento de los despidos objetivos en 2019 se dio en los dos casos. Se trata de una estructura presidida por las causas relativas a necesidades de naturaleza empresarial, aunque con una frecuencia ligeramente decreciente; esto último apuntaría a una ligera mayor presencia de las relativas al trabajador, aunque siguen siendo pocas en el total: el 52.c representó en 2019 el 93,5 por 100 de los despidos objetivos aceptados. Hay que insistir, por otro lado, en la necesidad de una mayor desagregación por causas de estos datos, aunque sean minoritarios, en el caso de las relacionadas con el trabajador, detalle que por el momento no ha sido posible obtener.

Los datos específicos³⁰ sobre procedimientos colectivos de regulación de empleo, comporten o no salidas del empleo (es decir, sean extinciones, suspensiones temporales o reducciones de jornada) complementan la perspectiva anterior, pues incluso pueden apuntar tendencias de manera adelantada acerca de la situación de las empresas y consecuentemente del empleo que ocupan, especialmente en el caso de las suspensiones.

Según tales datos (gráfico II-15), en 2019 el total de trabajadores afectados por estos procedimientos ascendió a 89.000 personas en 2.200 empresas, lo que supone

30. La Estadística de regulación de empleo elaborada por el MITEC arroja datos diferentes a los que se obtienen de la Estadística de prestaciones por desempleo, pero se trata de diferencias menores, que obedecen a las diferentes metodologías de las fuentes.

CUADRO II-14. VÍAS DE SALIDA DEL EMPLEO, 2013-2019

(Altas en prestación contributiva y subsidios por desempleo⁽¹⁾ en causas que supongan salidas del empleo. Variación en % y en puntos en los periodos señalados)

Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2018-2019	2013-2019	2020 (ene.-abr.)
Acumulados anuales										
Despido individual	669.454	529.877	469.406	460.198	464.796	485.746	534.905	10,1	-20,1	264.435
Causa no especificada al SEPE	341.811	299.545	295.860	304.005	312.414	331.048	363.928	9,9	6,5	170.371
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	311.892	215.651	158.883	141.986	139.261	139.114	154.850	11,3	-50,4	90.313
Resto despidos	15.751	14.681	14.663	14.207	13.121	15.584	16.127	3,5	2,4	3.751
Despidos colectivos ⁽²⁾	104.685	58.233	31.502	26.079	21.803	21.834	26.183	19,9	-75,0	9.618
Finalización periodo de prueba	78.014	76.245	80.816	93.016	108.381	131.124	132.687	1,2	70,1	64.062
Finalización de contrato temporal	2.939.533	2.845.540	2.761.297	2.887.512	2.887.655	2.994.293	3.042.207	1,6	3,5	1.240.599
Otras causas ⁽³⁾	97.171	82.523	70.907	61.286	57.473	57.751	63.518	10,0	-34,6	124.377
Total salidas	3.888.857	3.592.418	3.413.928	3.528.091	3.540.108	3.690.748	3.799.500	2,9	-2,3	1.703.091
% sobre total salidas										
Despido individual	17,2	14,7	13,7	13,0	13,1	13,2	14,1	0,9	-3,1	15,5
Ley 45/2002	8,8	8,3	8,7	8,6	8,8	9,0	9,6	0,6	0,8	10,0
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	8,0	6,0	4,7	4,0	3,9	3,8	4,1	0,3	-3,9	5,3
Resto despidos	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0	0,2
Despidos colectivos ⁽²⁾	2,7	1,6	0,9	0,7	0,6	0,6	0,7	0,1	-2,0	0,6
Finalización periodo de prueba	2,0	2,1	2,4	2,6	3,1	3,6	3,5	-0,1	1,5	3,8
Finalización de contrato temporal	75,6	79,2	80,9	81,8	81,6	81,1	80,1	-1,1	4,5	72,8
Otras causas ⁽³⁾	2,5	2,3	2,1	1,7	1,6	1,6	1,7	0,1	-0,8	7,3
Total salidas	100	100	100	100	100	100	100			100

⁽¹⁾ No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios ni el subsidio extraordinario por desempleo, Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

⁽²⁾ Incluye altas por despidos colectivos regulados en el artículo 51 del ET (ERE antes del Real Decreto-ley 3/2012), y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el artículo 64 Ley Concursal 22/2003.

⁽³⁾ Resolución voluntaria causal y otras causas específicas de acceso a la prestación (en su mayoría contempladas en reanudaciones) siempre que comporten salida del empleo.
Fuente: elaboración propia con MITEs, Estadística de prestaciones por desempleo, varios años.

CUADRO II-15. DESPIDOS INDIVIDUALES, 2016-2019

(Altas en prestaciones por desempleo por ceses por despido según principales causas, acumulados anuales)

Altas en PRD por despido individual	2016	2017	2018	2019
Total individual	469.002	472.391	493.029	543.640
Despido no recurrido en el momento de solicitar la prestación por desempleo ⁽¹⁾	311.013	318.482	336.925	370.884
Despido objetivo por decisión del empresario aceptada por el trabajador:	141.793	139.173	139.364	155.633
Artículo 52.c del ET	134.756	131.474	130.958	145.580
Artículo 52.a, b y d del ET	7.037	7.699	8.406	10.053
Despidos (todos) en conciliación administrativa o judicial	9.161	9.103	12.381	13.598
Despido disciplinario procedente en sentencia	643	579	476	362
Despido disciplinario improcedente en sentencia	4.235	3.293	2.655	2.180
Despido disciplinario nulo en sentencia	267	244	173	149
Despido objetivo procedente en sentencia:	1.890	1.517	1.055	834
Artículo 52.c del ET	663	293	202	139
Artículo 52.a, b y d del ET	1.227	1.224	853	695

⁽¹⁾ La mayoría de casos serán despidos disciplinarios. Algunos de ellos se incorporarán también posteriormente a conciliación, a sentencia o se revocarán.

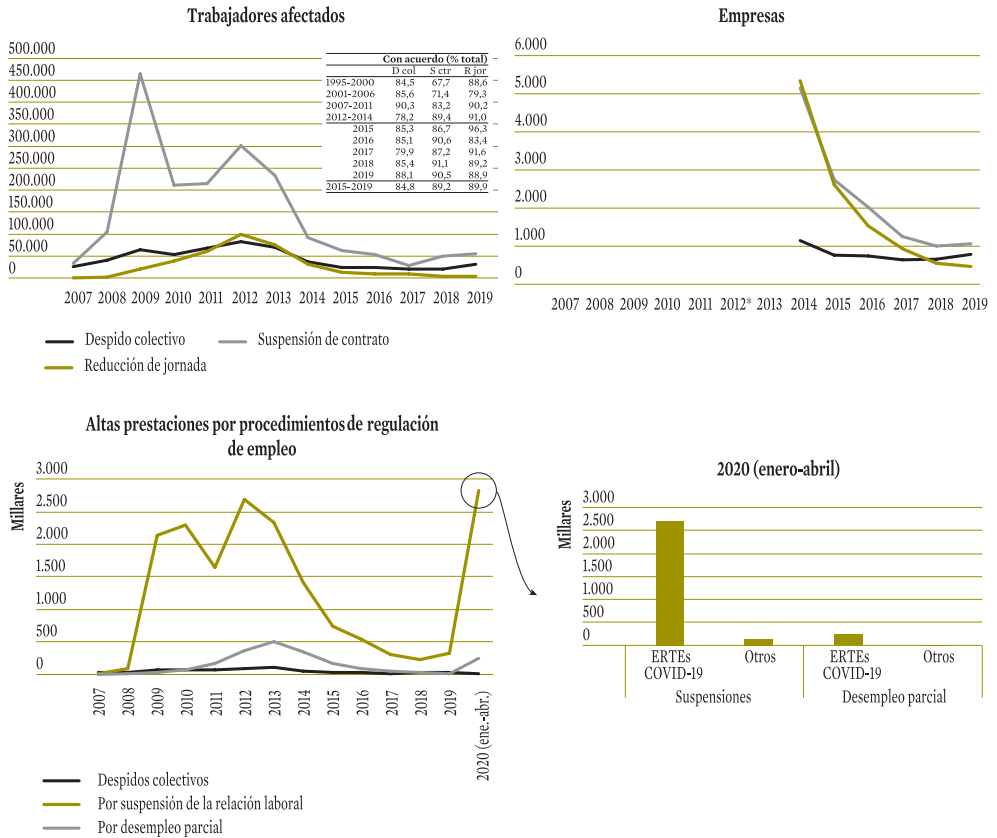
Fuente: SEPE, datos proporcionados específicamente al CES para su Memoria anual.

incrementos de, respectivamente, un 22 y un 4,5 por 100 sobre el año anterior, y un más claro cambio de tendencia, toda vez que, aunque el total de trabajadores ya creció en 2018, esto se debió solo a un incremento extraordinario en las suspensiones, sin variar el descenso en despidos y reducciones de jornada que venía siendo la pauta a lo largo del periodo de recuperación y, lo cual es muy significativo, sin que el número de empresas hubiese dejado de descender en ese periodo. Este dato es quizá el más relevante, dada la mayor variabilidad del número de trabajadores afectados, porque los correspondientes a suspensiones, con mucho peso en la cifra total y en los que pesan más las grandes empresas, pueden oscilar mucho con la eventual entrada o terminación de algún gran expediente.

En todo caso, como ya se observó en las últimas ediciones de esta Memoria, en una perspectiva temporal amplia se observa que estos datos anuales en el último periodo muestran variaciones más condicionadas por coyunturas empresariales concretas que por el curso general de la economía.

Los resultados de 2019 muestran, por otro lado, un nuevo incremento en el peso de los procedimientos con acuerdo, según el número de trabajadores afectados: un 88 por 100 de ellos en las extinciones (85 por 100 en 2018), y en torno a un 91 y a un 90 por 100 en, respectivamente, las suspensiones y las reducciones de jornada. Tomando promedios en distintos periodos de los últimos años (para evitar variaciones puntuales

GRÁFICO II-15. PROCEDIMIENTOS COLECTIVOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO: EVOLUCIÓN 2007-2019 Y ESTIMACIÓN DEL PRIMER IMPACTO COVID



Fuentes: elaboración propia con MITES, Estadística de regulación de empleo (anual), y MITES, Estadística de prestaciones por desempleo.

en cada año que pueden distorsionar las comparaciones) y comparándolos con momentos anteriores similares desde el punto de vista del ciclo económico, el último quinquenio arroja un 85 por 100 de despidos colectivos con acuerdo (y por tanto un 15 por 100 sin acuerdo). Es el mismo resultado que para el periodo 1995-2000, de recuperación tras la crisis de los primeros años noventa, y está a solo un punto de diferencia de la media del periodo 2001-2006, ya en la etapa más expansiva anterior a la gran crisis de 2008. El resultado de 2019, por tanto, sigue apuntalando la idea de que en las extinciones colectivas el acuerdo mantiene un peso similar en momentos del ciclo comparables. De hecho, el momento de mayor acuerdo, que serían los cinco años previos a la reforma de 2012, fue también el periodo de mayor dificultad en la economía (y con importantes diferencias sectoriales), menos comparable por esta razón con los años posteriores.

COVID-19: 3,1 millones de personas en procedimientos de regulación de empleo entre enero y abril de 2020

En este panorama, la irrupción del COVID-19 se tradujo, a raíz de las medidas adoptadas en el plano laboral, en un intenso crecimiento de los procedimientos colectivos de regulación de empleo en los primeros meses de 2020. A la fecha de cierre de esta Memoria no hay datos actualizados a marzo o abril en la Estadística de Regulación de Empleo, pero sí en la de Prestaciones por Desempleo, que permiten

calcular un número cercano a 3,1 millones de personas en procedimientos colectivos hasta el mes de abril de 2020. De ellas, 2,7 millones corresponden a suspensión de contratos específicamente por la COVID-19 y otras 247.000 a desempleo parcial por el mismo motivo. La serie de prestaciones indica que estos volúmenes están por encima, especialmente en las suspensiones, de los que se dieron en los años más afectados por la crisis de 2008-2012, lo que da idea de la magnitud y la rapidez del impacto del COVID-19.

1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

El análisis de la política de empleo se aborda principalmente considerando el contexto de desaceleración económica y menor creación de empleo que se produjo tanto en España como en la Unión Europea en 2019 pero, sin duda, la situación excepcional generada por el COVID-19 en marzo de 2020 hace necesario introducir matices en lo que se refiere al papel de las políticas activas de empleo ante el impacto en los mercados de trabajo de las medidas adoptadas para hacerle frente.

El papel de las políticas activas es fundamental como instrumento para lograr la adecuación entre la oferta y la demanda de trabajo y la mejora de la empleabilidad para la (re)inserción en el empleo así como mejorar la calidad de este en el conjunto del mercado laboral. En particular, en algunos colectivos que ven más difícil su incorporación al mercado laboral, como los jóvenes —cuyas tasas de desempleo son todavía elevadas—, con experiencia laboral mínima o incluso nula porque todavía no han conseguido acceder al mercado laboral, o los desempleados de larga duración, que tienen menores posibilidades de reincorporación al mercado de trabajo a corto plazo.

A estos objetivos que resultan prioritarios se une, en un escenario como el actual, la atención a aquellos más afectados por el desempleo sobrevenido en el corto plazo. La urgencia inmediata de articular medidas de protección y soporte de rentas que se analizan en el capítulo III de esta Memoria y de flexibilidad laboral y regulación del mercado de trabajo que se abordan en este mismo capítulo, ha relegado las medidas activas de empleo a un segundo plano. Pero, sin duda, de cara al futuro el papel de estas para la reinserción del elevado volumen de desempleo generado a causa de la crisis y adaptación al mercado laboral será fundamental.

En todo caso, sí cabe señalar dos medidas que afectan directamente a las políticas activas en el ámbito de la formación profesional para el empleo como son, por un lado, la desafectación, con carácter temporal y extraordinario, de la cuota de formación, que

podrá destinarse a la financiación de prestaciones y acciones del sistema de protección por desempleo, o a programas que fomenten la contratación de personas desempleadas, o les ayuden a recuperar el empleo³¹ y, por otro, la adopción de medidas tendentes a favorecer una regulación más flexible de la formación profesional para el empleo y el impulso de la formación *online*³².

Además, a principios de 2020, la nueva configuración ministerial que siguió a la formación de Gobierno supuso la reestructuración de departamentos con competencias en política de empleo y, en particular, en la formación profesional para el empleo. En el Ministerio de Educación y Formación Profesional se creó la Secretaría General de Formación Profesional, con rango de Subsecretaría, y se suprimió la anterior Dirección General de Formación Profesional³³, elevando con ello de rango el órgano superior competente en la materia. En la nueva Secretaría General de Formación Profesional se han aglutinado, de esta forma³⁴, las competencias del sistema de formación profesional, tanto del sistema educativo como de parte de la formación profesional para el empleo (la dirigida a desempleados y a ocupados, incluyendo en esta última las convocatorias nacionales y autonómicas vinculadas a los certificados de profesionalidad, e incluida la formación profesional dual del ámbito educativo), permaneciendo otra serie de ámbitos de la formación profesional para el empleo³⁵ en la esfera de competencias del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

1.3.1. Novedades y debates en las políticas activas en España

España presentó su Plan Nacional de Reformas para el año 2019³⁶ (PNR), tras haber recibido el Informe España 2019³⁷ en el que la Comisión, en el marco del Semestre Europeo, apuntaba los avances y los retos pendientes.

La política de empleo española en el marco del Semestre Europeo

31. Disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
32. Resolución de 15 de abril de 2020, del SEPE, por la que se establecen, en su ámbito de gestión, medidas extraordinarias para hacer frente al impacto del COVID-19 en materia de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, con el fin de dar respuesta a la contención en el ámbito educativo y de la formación, establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que afectaba también a la actividad formativa presencial en el ámbito de la formación profesional para el empleo.
33. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero.
34. Artículo 5.3 del Real Decreto 498/2020, de 28 de abril (desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional).
35. Disposición final primera, dos, del Real Decreto 499/2020, de 28 de abril (desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social): formación dirigida a la Administración pública, la formación en alternancia, la formación con compromiso de contratación, la formación correspondiente al fondo de reserva, la ligada al diálogo social y la negociación colectiva y la formación programada en las empresas para la mejora de las competencias, así como las convocatorias de formación de oferta para ocupados cuando estas acciones formativas no estén ligadas a los certificados de profesionalidad y estén vinculadas al catálogo de acciones formativas del Servicio Público de Empleo Estatal.
36. Gobierno de España, Programa Nacional de Reformas 2019.
37. Comisión Europea (2019), *Informe sobre España 2019*, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, SWD (2019) 1008 final, de 27 de febrero de 2019.

En materia de empleo, la Comisión señalaba nuevamente el elevado desempleo en España como uno de los desequilibrios macroeconómicos fundamentales. Además, solicitaba mayor ambición para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, entre los que se sitúa que la tasa de empleo española alcance el 74 por 100.

El crecimiento del empleo y la caída intensa del desempleo, en opinión de la Comisión, respondía a las reformas estructurales emprendidas en España. Como principales desafíos, la Comisión señalaba el alto nivel de desempleo entre los jóvenes y el paro de larga duración, la segmentación y su desigual incidencia vinculada a la elevada temporalidad y los bajos salarios, la mejora de la coordinación de los servicios públicos de empleo con los servicios sociales con limitados avances, los desajustes en cualificaciones, o las disparidades de género en el acceso al mercado de trabajo y en las carreras profesionales. Asimismo, entre los logros, destacaba los avances en la reducción de la tasa NEET referida a jóvenes que ni estudian ni trabajan o la mayor permanencia de los jóvenes en la formación y la educación.

Sobre la base de este Informe de la Comisión y la Agenda del Cambio del Gobierno³⁸, este presentó su Programa Nacional de Reformas para 2019. El PNR venía marcado por un contexto nacional de madurez del ciclo expansivo iniciado en 2014, que obedecía en buena medida a la puesta en marcha de reformas estructurales importantes, y un entorno internacional de ralentización del crecimiento, en particular, en la zona euro.

Respecto al mercado de trabajo, el PNR indicaba que la elevada tasa de desempleo estructural es el principal problema laboral en España, que afecta particularmente a los jóvenes y las personas de escasa formación. Asimismo, señalaba las carencias del mercado laboral caracterizado por una alta rotación y elevada tasa de temporalidad, falta de intensidad en el trabajo, y una indiscutible brecha de género. De ahí que el crecimiento económico inclusivo, recogido en la Agenda del Cambio, debe ligarse al fortalecimiento de políticas que apuesten por la mejora de las condiciones laborales, la negociación colectiva y la formación permanente de los trabajadores que redundará en una mejora de la competitividad y de la igualdad de oportunidades. En este contexto, entre otras actuaciones, el PNR hacía referencia a la intención de elaborar un nuevo Estatuto de los Trabajadores, al Plan de Choque por el Empleo Joven o el Plan Director por un Trabajo Digno aprobados en 2018, el Plan Reincorpora-t para los parados de larga duración, el aumento del SMI, el refuerzo de los programas de formación del Servicio Público de Empleo Estatal y la reorientación de las acciones formativas hacia áreas relacionadas con competencias digitales y otras relacionadas con las nuevas formas de empleo.

En junio, la Comisión formuló sus recomendaciones al Programa Nacional de Reformas, señalando que las realizadas en 2018 se habían atendido de forma escasa y

38. Gobierno de España, 2019, *La agenda del cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible*.

seguían vigentes. Por lo que respecta al mercado de trabajo, se centró en las políticas activas, que debían enfocarse en: garantizar un apoyo efectivo de los servicios sociales y de empleo; favorecer la transición hacia contratos indefinidos, simplificando el sistema de incentivos; mejorar el apoyo a las familias, reduciendo la fragmentación del sistema de protección por desempleo; subsanar las carencias en la cobertura de los regímenes autonómicos de renta mínima; y reducir el abandono escolar prematuro.

El marco de actuación para las políticas activas de empleo en 2019 fue la vigente Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2017-2020³⁹ y los programas y servicios específicos contenidos en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2019⁴⁰, aprobado en Consejo de Ministros en marzo de 2019. Las líneas centrales del Plan se habían presentado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales que tuvo lugar en diciembre, presentándose el texto definitivo en febrero en la Conferencia Sectorial y ante el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (SNE), lo que daba cumplimiento a la previsión de informar del mismo antes del inicio de su vigencia⁴¹.

La política de empleo en España en 2019

El Plan contiene los servicios y programas de políticas activas de empleo e intermediación laboral que van a desarrollar las comunidades autónomas y el SEPE durante el año para avanzar en los objetivos recogidos en la EEAE. Se definieron un total de 637 actuaciones, 17 más que el año anterior, de las que 60 eran comunes a todo el territorio, 21 en forma de servicios y 39 en forma de programas, siendo el resto servicios o programas propios, 85 y 492 respectivamente, prestados en su ámbito propio de actuación por alguno de los integrantes del SNE de forma exclusiva, generalmente, las comunidades autónomas.

Asimismo, se recogían los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación a los objetivos. Entre las principales novedades del PAPE 2019 estaba la simplificación y racionalización del número de indicadores para evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación con los objetivos, de 27 a 22, buscando la eliminación de duplicidades y priorizando el uso de aquellos que procediesen de fuentes de información compartidas o accesibles para todos los servicios públicos de empleo (SPE).

Además, por primera vez, la descripción de los indicadores era conceptual y detallada, estableciendo las ponderaciones de los objetivos con el fin de que las

39. Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020.

40. Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

41. Cabe recordar que la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020 recogía esta previsión con el fin de que las comunidades autónomas pudiesen conocer al comienzo de cada ejercicio los criterios y las ponderaciones contenidas en el PAPE de cara a su evaluación posterior.

comunidades autónomas dispusiesen de la información necesaria y con la suficiente antelación para hacer un seguimiento adecuado del cumplimiento de los objetivos. En todo caso, dichos indicadores están más orientados a valorar la gestión por parte de los órganos competentes y solo parcialmente tratan de evaluar el impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo.

La dotación inicial del PAPE fue la misma que el año anterior, 5.794 millones de euros (cuadro II-16), dado que en el momento de su aprobación los Presupuestos Generales del Estado estaban prorrogados.

Del total de recursos para financiar las políticas activas, un 40 por 100, 2.337 millones de euros, se distribuyeron a las comunidades autónomas para su gestión directa, lo que suponía un 9,9 por 100 más que el año anterior⁴². Por primera vez desde 2011, la certificación correspondiente a 2018 estaba disponible a principios de año, por lo que el 95 por 100 de los fondos inicialmente previstos, tal y como está establecido, se pudieron distribuir a continuación. Posteriormente, en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales celebrada en julio, se acordó el reparto adicional de 297,4 millones de euros, que incluían el 5 por 100 restante del presupuesto inicial, y el incremento adicional en el presupuesto⁴³ que recogía 80 millones para la financiación de la red de orientadores —3.000 nuevos orientadores— incluida en el Plan de Choque por el Empleo Joven y el Plan Reincorpora-t, y 7,5 millones de euros para financiar formación en materias relativas al diálogo social y la negociación colectiva. Asimismo, en noviembre se aprobó un nuevo aumento de la dotación presupuestaria⁴⁴, de 19,8 millones de euros, para subvencionar el mantenimiento de empleo de los centros especiales de empleo en el marco del eje 3 de oportunidades de empleo (cuadro II-17).

Además, respecto a esta distribución de fondos, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales de febrero acordó que a partir de 2019 los criterios de distribución

42. Orden TMS/425/2019, de 8 de abril, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2019, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Los criterios para la distribución asignan un 30 por 100 de los recursos en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE del año anterior, un 30 por 100 en base a la plantilla de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo, un 35 por 100 en función al número de personas inscritas como demandantes de empleo (la mitad en función del paro registrado y la otra mitad de demandantes no ocupados), y el 5 por 100 restante en base al número de personas ocupadas.
43. Orden TMS/941/2019, de 6 de septiembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2019, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones adicionales del ámbito de las políticas activas de empleo financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021 y del Plan Reincorpora-t 2019-2021.
44. Orden TMS/1156/2019, de 26 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2019, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones adicionales del ámbito de las políticas activas de empleo financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado destinadas a financiar el aumento de las ayudas para el mantenimiento del empleo de los Centros Especiales de Empleo.

CUADRO II-16. DOTACIÓN FINANCIERA INICIAL DEL PAPE, 2019

(En millones de euros)

Ejes	Inicial
Eje 1: Orientación	480,4
Eje 2: Formación	2.414,5
Eje 3: Oportunidades de empleo	2.611,4
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	1,0
Eje 5: Emprendimiento ⁽¹⁾	28,0
Eje 6: Mejora del Marco Institucional del SNE	80,0
Varios ejes	178,3
Cuotas a organismos internacionales	0,2
Total	5.793,7

Fuente: Resolución de 12 de marzo de 2019, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2019, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2019.

CUADRO II-17. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO POLÍTICAS ACTIVAS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA.

PAPE, 2019

Comunidades autónomas	Políticas activas de empleo (Fondos de gestión transferida) ⁽¹⁾			Total	Variación respecto a 2018
	Dotación inicial abril 2019	Incremento dotación sep. 2019	Incremento dotación nov. 2019		
Andalucía	340,3	65,2	2,2	407,7	13,8
Aragón	60,0	8,2	0,7	68,9	9,1
Asturias	58,3	9,0	0,6	67,9	10,7
Baleares	45,3	6,0	0,3	51,6	8,3
Canarias	139,1	16,7	0,7	156,5	6,9
Cantabria	29,1	4,0	0,4	33,5	9,2
Castilla-La Mancha	86,2	14,7	0,8	101,8	12,2
Castilla y León	122,5	18,1	1,6	142,1	10,2
Cataluña	336,0	46,3	6,3	388,6	9,9
Com. Valenciana	193,0	30,3	1,5	224,8	10,7
Extremadura	88,3	11,3	0,3	99,9	7,5
Galicia	161,6	17,9	0,5	180,0	5,8
Madrid	265,9	36,7	3,4	306,0	9,3
Murcia	59,6	8,5	0,2	68,4	8,9
Navarra	23,4	2,8	–	26,2	6,4
La Rioja	11,2	1,8	0,2	13,1	11,7
Total	2.019,8	297,4	19,8	2.337,0	9,9

⁽¹⁾ El presupuesto correspondiente al País Vasco no figura porque no hay asignación en cuantía presupuestaria sino que se liquida dentro del cupo. Véase al respecto el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el SEPE.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

se aplicarían con carácter plurianual, permitiendo a las comunidades autónomas celebrar convocatorias más allá del año natural y facilitando la continuidad en el desarrollo de las medidas planteadas, muchas de las cuales implican horizontes de ejecución superiores. De esta forma, el primer año de aplicación se garantizaría a cada comunidad autónoma el 95 por 100 de lo asignado el año anterior, el segundo el 90 por 100 y el tercero el 85 por 100⁴⁵.

En cualquier caso, como se ha señalado de forma recurrente en anteriores Memorias, el PAPE recoge un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los SPE, estatal y autonómicos, que se prevén realizar en el año y no tanto un plan estratégico de actuación que identifique actuaciones concretas para dar respuesta a colectivos específicos —jóvenes o parados de larga duración— y en el que se detalle toda la información referida a las medidas planteadas, desde el perfil de beneficiarios, los órganos competentes para desarrollar las acciones, hasta la evaluación de las mismas, al menos aproximada, con el objetivo de contrastar si se alcanzan los objetivos planteados. Además, a pesar de que el PAPE recoge los programas y servicios propios, se constata que las comunidades autónomas también desarrollan algunas actuaciones con fondos propios que no se articulan en este.

En este sentido, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en su evaluación sobre políticas activas de empleo, de la que se da cuenta con más detalle en un apartado posterior, señala que es necesario plantear una reflexión sobre el PAPE como instrumento de planificación y gestión presupuestaria de la gestión de las políticas activas de empleo de forma que sea un marco común que garantice la alineación estratégica y económica, así como la coherencia de todas las actuaciones desarrolladas en este ámbito⁴⁶.

A finales de 2018, como ya se recogió en la Memoria correspondiente a 2018⁴⁷, se había aprobado el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021, que abordaba la especial situación de este colectivo en el mercado de trabajo, que encuentra más dificultades tanto para acceder al empleo como para alcanzar la estabilidad en el mismo.

Este Plan suponía contar por primera vez con una estrategia integral y coherente destinada a la población juvenil con una batería de medidas en muy diversos ámbitos cuyo objetivo era establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo haciendo protagonistas a los jóvenes de su inserción laboral y cualificación. Y ello como resultado del trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comu-

45. Las cantidades restantes se asignarán en función del grado de cumplimiento de los objetivos fijados en el PAPE del año anterior, de la plantilla de personas con discapacidad en los centros especiales de empleo, de las personas inscritas como demandantes de empleo y del número de personas ocupadas.

46. AIReF, *Evaluación de gasto público 2018. Proyecto 3...*, op. cit.

47. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, págs. 359-362.

nidades autónomas, por un lado, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por otro, en la Mesa de Empleo y relaciones laborales. El Plan se dotó con 2.000 millones de euros, de los que 665 correspondían al presupuesto de 2019.

El Plan, de carácter integral, incluye ocho metas concretas cuantificadas (recuadro II-1), para cuyo logro se han planteado un total de 50 medidas que se agrupan en los seis ejes de actuación definidos en la Ley de Empleo y recogidos en la EEAE: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, permitiendo, a su vez, dado el carácter heterogéneo de la población juvenil, su combinación en función del perfil y características formativas y/o laborales.

A lo largo del año, se avanzó en una de las medidas más destacadas que era la contratación de 3.000 nuevos orientadores, gracias a la aprobación de la distribución de fondos realizada en septiembre y referida a esta medida, así como la convocatoria realizada por el SEPE para la contratación directa de orientadores en el ámbito de sus competencias en Ceuta y Melilla y el propio SEPE. Asimismo, en mayo se firmó un Convenio entre la Administración central y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁴⁸, con el fin de establecer un marco general de coordinación y colaboración en el desarrollo de las medidas dirigidas a las entidades locales contenidas en dicho Plan, entre las que estaban el facilitar el acceso de las personas jóvenes a las instalaciones de los servicios locales de empleo, la incorporación del Programa Orientajoven en el paquete de acciones dirigidas a la juventud o el impulso de una guía de actuación sobre el Plan para las entidades locales.

En relación a las medidas de mejora de la gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil contenidas en el Plan de Choque, se abordaron algunas actuaciones, cuyo objetivo era mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del mismo. Con este fin, se atribuyó la coordinación y seguimiento del Sistema al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo⁴⁹. Asimismo, respecto al funcionamiento del Sistema, se precisó la edad para ser beneficiario de acciones derivadas del mismo, mayores de 16 y menores de 30 años, frente a su regulación previa en la que el perfil de beneficiarios por edad estaba condicionado a la evolución de la tasa de desempleo del colectivo. Además, se simplificaban los requisitos para la inscripción y se daba flexibilidad a los SPE para gestionar la fecha de la misma, así como la baja del sistema, que se haría de oficio cuatro meses después de cumplir la edad límite.

48. Véase Resolución de 22 de mayo de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para el impulso de actuaciones dirigidas a entidades locales en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

49. 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.

RECUADRO II-1. METAS CUANTIFICADAS DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021

1. Reducir la tasa de paro juvenil (menores de 25 años) hasta el 23,5 por 100, en hombres y mujeres, disminuyendo en 168.000 el número de personas jóvenes menores de 25 años en paro.
2. Incrementar la tasa de actividad de las personas jóvenes entre 20 y 29 años hasta el 73,5 por 100, aumentando en, al menos, un punto la tasa de hombres y tres puntos la de mujeres.
3. Reducir en un 20 por 100 la brecha de género entre hombres y mujeres jóvenes (menores de 30 años) en las cifras de paro registrado.
4. Incrementar cada año un 15 por 100 las contrataciones indefinidas de personas jóvenes, logrando 2.900.000 contrataciones indefinidas durante los tres años de vigencia del Plan.
5. Conseguir que, al menos, un 43 por 100 (100.000) de las personas jóvenes desempleadas inscritas sin titulación en ESO adquieran mediante formación competencias clave en lengua y matemáticas.
6. Formar, al menos, un 30 por 100 (80.000) de personas jóvenes en competencias lingüísticas.
7. Lograr que, al menos, 225.000 de las personas jóvenes se formen en competencias digitales, el 75 por 100 en competencias básicas y el 25 por 100 en competencias superiores.
8. Formar a un 25 por 100 (40.000) de las personas jóvenes en competencias de sectores estratégicos (un 25 por 100 del colectivo de personas jóvenes con estudios superiores y de formación profesional).

En noviembre de 2019, quedó constituida la Comisión de Seguimiento del Plan, cuyo objetivo era realizar un seguimiento semestral del mismo y una evaluación a los 18 meses desde la aprobación, analizando la eficacia, eficiencia, pertinencia, cobertura y satisfacción de los usuarios, con el fin de ofrecer información relevante sobre los resultados de cada medida considerada de forma individualizada, conociendo el número de beneficiarios pero también los resultados en términos de inserción estable en el empleo⁵⁰.

... y a la situación de los parados de larga duración

El Gobierno aprobó en abril de 2019 un Plan específico destinado a prevenir y reducir el desempleo de larga duración, Plan Reincorpora-t, de carácter plurianual para

50. A este respecto, el Gobierno solicitó una asistencia técnica a la Comisión Europea en el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, que desde junio de 2019 es realizada por el Banco Mundial durante un período de 24 meses.

el periodo 2019-2021 (recuadro II-2), con el que atendía la recomendación que el Consejo de la Unión Europea había realizado en 2016, para potenciar su inscripción en la búsqueda de empleo y orientar las medidas de integración hacia el mercado de trabajo, asegurar la continuidad y coordinación entre los servicios y aumentar la efectividad de las intervenciones.

El Plan, aprobado por el Gobierno sin trabajo previo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el marco de la Mesa de Empleo y relaciones laborales, se dirige a las personas paradas de larga duración (de 12 a 23 meses en desempleo) y de muy larga duración (24 meses y más en desempleo), inscritas en las oficinas públicas de empleo en situación de búsqueda de empleo, así como a aquellas personas potencialmente vulnerables por disponer de un empleo que no garantiza unos ingresos para llegar al umbral del SMI. De ahí que se prevea una especial atención para aquellos colectivos que, en función del sexo, edad, territorio y/o sector de actividad, necesiten de actuaciones singulares por su mayor riesgo de exclusión o vulnerabilidad.

El Plan se configura con dos dimensiones transversales: por un lado, la promoción de actuaciones específicas para la incorporación al mercado laboral de los parados de larga duración y, por otro, actuaciones de carácter preventivo que permitan identificar factores de riesgo y vulnerabilidad de los desempleados, que podrían derivar en situaciones de desempleo de larga duración con el consiguiente desánimo. El objetivo es que no se llegue a una situación de paro de larga duración mediante la permanencia en búsqueda de empleo y acceso a medidas activas a través del compromiso de activación.

Los contenidos específicos se vertebran en 63 medidas distribuidas en los seis ejes de actuación de la EEAE: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional, con objetivos cuantitativos, pero también con medidas no estrictamente de políticas de empleo que pueden favorecer la mejora de la empleabilidad del colectivo: recuperación del umbral de edad de 52 años en el subsidio de desempleo para mayores, o la cotización de personas dedicadas al cuidado de dependientes en el entorno familiar, entre otras. De hecho, el Plan Reincorpora-t se apoya en esta vinculación entre políticas activas y políticas de protección.

La financiación estimada del Plan era de 4.000 millones de euros en tres años, de los que 781,2 millones correspondían a 2019. No obstante, cabe señalar que del total de recursos asignados, solo 1.309 millones de euros se orientan a la financiación de medidas activas —363 millones en 2019—, mientras que los 2.691 millones de euros restantes corresponden a las medidas de protección anteriormente señaladas, de las que 418,2 millones se imputan con cargo a 2019.

Al igual que ocurría con el Plan de Choque por el Empleo Joven se recoge de forma explícita que se hará un seguimiento continuado del Plan mediante el establecimiento

RECUADRO II-2. PLAN REINCORPORA-T**Objetivos**

1. Reducir significativamente la tasa de paro entre los desempleados de larga duración, con especial atención a los colectivos más vulnerables, en el menor tiempo posible y con la mayor optimización de los recursos puestos a disposición del Plan.
2. Priorizar el principio de la «dignidad del trabajo», estableciendo un marco legal que contribuya a la creación de «empleo decente» y que haga posible el desarrollo de una «vida laboral» completa, con la reducción de los periodos de desempleo e inactividad laboral.
3. Hacer protagonistas a las personas PLD y aquellas que tienen especiales dificultades para acceder al empleo en su proceso de reincorporación laboral y mantenimiento del empleo.
4. Actualizar las competencias profesionales y tecnológicas para el empleo.
5. Contribuir a favorecer el desarrollo de un nuevo modelo económico basado en la sostenibilidad social y ambiental, la productividad y el valor añadido, que favorezca el crecimiento económico y la cohesión social.
6. Impulsar la continuidad del acompañamiento en las distintas transiciones de entrada y salida del mercado de trabajo para las personas vulnerables ante el empleo.
7. Prestar una atención adecuada e individualizada dotando a los SPE de los medios y recursos necesarios y favoreciendo la colaboración entre los agentes de la intermediación laboral y los servicios sociales.
8. Reducir hasta eliminar la segregación horizontal y vertical y la brecha salarial por razón de género, para lo que es necesario desarrollar una formación específica en igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para eliminar sesgos de género.
9. Atender de manera especializada e individualizada a colectivos especialmente vulnerables (migrantes, mujeres, personas de baja cualificación, personas con discapacidad, etc.).
10. Combatir el efecto desánimo de las personas PLD y de las personas inactivas que no buscan empleo porque creen que no lo van a encontrar, interrumpiendo con ello los círculos viciosos de la exclusión, entre los que se encuentra la convicción personal de la propia inempleabilidad.

Principios rectores

1. Fomentar y actualizar competencias profesionales, tecnológicas y de emprendimiento en sectores más demandados por el mercado, así como en sectores y actividades de interés preferente.
2. Combatir las situaciones de desánimo y de inactividad producidas por el desempleo de larga duración, en colaboración con los servicios sociales y otras entidades colaboradoras.
3. Garantizar la igualdad real y efectiva de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y por cualquier otra circunstancia de índole personal o social que dificulte el acceso al mercado de trabajo en condiciones de equidad.

RECUADRO II-2. PLAN REINCORPORA-T (*continuación*)

4. Impulsar actuaciones para conseguir un mercado de trabajo que ofrezca derechos, estabilidad y promoción laboral, que elimine las desigualdades de género y que contribuyan, además, a una mayor equidad territorial.
5. Mejorar la gestión asistencial y la intermediación laboral desde los servicios de empleo, tanto de los servicios públicos como de los agentes y entidades colaboradoras.
6. Garantizar la posibilidad de una atención y un proceso de acompañamiento individualizado basado en la autodeterminación de cada persona desempleada, desarrollando y consolidando, en los Servicios Públicos de Empleo, una red técnica responsable de la orientación y prospección que vincule, una ventanilla única con diferentes instituciones y entidades, proporcionando para ello herramientas, programas y medidas de soporte.
7. Adecuar y especializar la atención a los diferentes perfiles de desempleados en situación de vulnerabilidad ante el mercado de trabajo, personalizando el seguimiento, apoyando en las transiciones laborales y a las particularidades de género, de colectivo específico, así como las propias de su actividad sectorial y territorial.
8. Adecuar y especializar la atención para los procesos en el ámbito rural y de desarrollo de la economía social.
9. Estimular y facilitar las transiciones de las situaciones de desempleo laboral a la incorporación activa y viceversa. Agilizar los trámites administrativos y reducir los tiempos de espera que, en determinadas situaciones, desmotivan opciones laborales.
10. Estimular los procedimientos de atención individual y grupal en los procesos de regulación de empleo, a través de instrumentos de políticas activas de empleo como los planes de recolocación externa, estableciendo una regulación adecuada que facilite su desarrollo en términos de precios, y prestaciones, con el consiguiente seguimiento y control de sus resultados.
11. Fomentar la seguridad legal y física del entorno laboral.
12. Promover el autoempleo y el emprendimiento como alternativa laboral, con estructuras de soporte y acompañamiento desde los SPE.
13. Impulsar y promover la colaboración entre los interlocutores sociales, la AGE, las comunidades autónomas y entidades colaboradoras, especialmente en el ámbito de empleo y servicios sociales.
14. Impulsar la colaboración entre los distintos organismos públicos, con competencias en materia de empleo, y los centros de referencia nacional, las entidades de formación en competencias profesionales y las universidades, facilitando los procesos de reciclaje profesional y la adquisición de competencias profesionales.
15. Fomentar el compromiso y la participación de las empresas en el Plan Reincorpora-t.
16. Reforzar la protección social de las personas en paro de larga duración, esencialmente a través del subsidio para mayores de 52 años y del nuevo modelo de protección por desempleo en el nivel asistencial, actualmente en estudio para su elaboración.

RECUADRO II-2. PLAN REINCORPORA-T (continuación)**Metas**

1. Reducir la tasa de paro de larga duración sobre la población activa en 2,5 puntos porcentuales, pasando del 6,8 por 100 del cuarto trimestre de 2018 al 4,3 por 100 en el cuarto trimestre de 2021.
2. Reducir a la mitad la actual brecha de género entre hombres y mujeres en paro de larga duración, de 11,6 a 5,3 puntos porcentuales de diferencia, lo que se traduce en que para mujeres de 30 años o más pase de representar el 55,8 por 100 en el cuarto trimestre de 2018 al 52,9 por 100 en 2021, y para hombres pase del 44,2 al 47,1 por 100.
3. Disminuir en 12 puntos porcentuales la actual diferencia entre los parados de larga duración en demanda de empleo de 24 meses en adelante y los de 12 a 23 meses en demanda de empleo. Se pasaría del 66 al 60 por 100 y del 34 al 40 por 100, respectivamente. La diferencia pasaría así de 32 a 20 puntos porcentuales.
4. Disminuir la actual diferencia de paro de larga duración entre grupos de edad. El 6 por 100 eran menores de 30 años, el 25 por 100 tenían entre 30 y 44 años y los de 45 años y más el 69 por 100. El objetivo es reducir en un 25 por 100 la diferencia entre estos dos últimos grupos de forma que en 2021 el grupo de 30 a 44 años suponga el 30 por 100 del total y el de 45 o más el 63 por 100.

Fuente: Plan Reincorpora-t.

de una Comisión y un Protocolo de Seguimiento, así como evaluaciones anuales del mismo durante su vigencia⁵¹.

El Programa de Fomento de Empleo para 2019 (cuadro II-18) recoge algunas modificaciones respecto a los años anteriores que responden en su mayoría a la derogación que se había producido a finales de 2018 de algunos de los incentivos a la contratación existentes⁵² y la inclusión de dos bonificaciones nuevas, a través del Real Decreto-ley 8/2019, vigentes desde el 1 de abril de 2019, para la conversión de contratos eventuales de trabajadores

*Estabilidad del Programa
de Fomento de Empleo e
incentivos al autoempleo*

51. En el marco de la asistencia técnica solicitada a la Comisión Europea en el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, y que es realizada por el Banco Mundial.

52. Como se dio cuenta en la Memoria CES 2018, el Real Decreto-ley 28/2018 había derogado algunas medidas de fomento de empleo vinculadas a la contratación laboral como el contrato indefinido de apoyo a emprendedores y el contrato para la formación y el aprendizaje con trabajadores menores de treinta años o 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.

CUADRO II-18. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO⁽¹⁾

Tipo de contrato	Colectivo		Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
Contratación indefinida	Víctimas de violencia de género y terrorismo		1.500	4 años	Indefinida	Ley 43/2006
	Víctimas de trata de seres humanos		1.500	2 años		
	Víctimas de violencia doméstica		850	4 años		
	Trabajadores en situación de exclusión social		600	4 años		
	Personas con discapacidad	Menores de 45 años	4.500	Vigencia del contrato		
		Discapacidad severa	5.100			
		En general	5.350			
		Discapacidad severa	5.950			
		En general	5.700			
	Mayores de 45 años		6.300			
	Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del artículo 274 Real Decreto legislativo 8/2015, a tiempo completo y de forma indefinida		100% cuotas empresariales por todos los conceptos			
	Trabajadores desempleados mayores de 52 años beneficiarios de los subsidios del artículo 274 Real Decreto legislativo 8/2015, a tiempo completo y de forma indefinida		Bonificación que corresponda según el vigente PPE dependiendo del colectivo: Ley 43/2006 o Ley 3/2012	Según la normativa aplicable del PPE		Ley 45/2002
Conversiones	Conversión contratos prácticas, relevo y sustitución por jubilación en empresas de menos de 50 trabajadores	Hombres	500	3 años	Indefinida	Ley 3/2012
		Mujeres	700			
	Conversión de contratos para la formación y el aprendizaje y de formación celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 10/2011, transformados en indefinidos a partir del 1 de enero de 2012	Hombres	Reducción de 1.500	3 años		
		Mujeres	Reducción de 1.800			

CUADRO II-18. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO⁽¹⁾ (continuación)

Tipo de contrato	Colectivo		Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa
	Conversiones de contratos temporales en indefinidos, celebrados con víctimas del terrorismo, violencia de género, doméstica y personas con situación de exclusión social	Conversiones de violencia de género y terrorismo				
Conversiones	Personas con discapacidad	Victimas de violencia doméstica y terrorismo	1.500	4 años	Indefinida	Ley 3/2012
		Victimas de violencia doméstica	850			
		Situación de exclusión social	650			
		De contratos temporales, de contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje en empresas ordinarias	Mismo régimen que las contrataciones indefinidas iniciales (empresas ordinarias)	Toda la vigencia del contrato		Ley 43/2006
		Conversion de todos los contratos temporales en CEE	100% de las cuotas empresariales			
		Trabajadores grupo 1 cotización por bases mensuales y cotización mensual inferior a 1.000 €	Hombres: 40 €/mes (480 €/año) Mujeres: 53,33 €/mes (640 €/año)			
Indefinido de personas desempleadas de larga duración	Conversion de contratos eventuales de trabajadores agrarios en indefinidos o fijos-discontinuos	Trabajadores grupo 1 cotización por jornadas reales trabajadas y cotización diaria inferior a 81 €	Hombres: 2 €/día Mujeres: 2,66 €/día	2 años	Hasta el 31 de diciembre de 2019	Real Decreto-ley 8/2019
		Trabajadores grupo cotización 2-11 con base mensual inferior a 1.800 € o diaria inferior a 81,82 €	Hombres: cuota resultante no mayor a 88,15 €/mes o 4,01 €/jornada Mujeres: cuota resultante no mayor a 58,77 €/mes o 2,68 €/jornada			
		Personas desempleadas de larga duración, inscritas en la oficina de empleo al menos 12 meses en los 18 anteriores a la contratación	Hombres Mujeres	3 años	Indefinida	Real Decreto-ley 8/2019
			1.300 1.500			

CUADRO II-18. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO⁽¹⁾ (continuación)

Tipo de contrato	Colectivo	Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa					
Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje	Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: reducción de cuota 1.500 €/año. Será bonificación para inscritos en el SNGJ	3 años	Indefinida	Ley 3/2012					
		Mujeres: reducción de cuota 1.800 €/año. Será bonificación para inscritos en el SNGJ								
Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato en prácticas	Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato en prácticas y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Hombres: bonificación 500 €/año	Vigencia del contrato o 3 años en contratación indefinida			Indefinida	Ley 11/2013			
		Mujeres: bonificación 700 €/año								
Cooperativas o sociedades laborales	Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados inscritos en la Oficina de Empleo, que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo	1º año: 1.650 €/año 2º y 3º año: 800 €/año	Hasta el 31/12/2019					Indefinida	Ley 44/2007 y Ley 5/2011	
		800 €/año								
Empresas de inserción (temporal o indefinido)	Menores de 30 años o menores de 35 discapacitados en situación de exclusión social	1.650 €/año	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	Real Decreto 1620/2011, Ley 40/2003 y Real Decreto-ley 28/2018					
		850 €/año								
Personas que presten servicios en el hogar familiar (incorporadas al Régimen Especial de la Seguridad Social a partir del 1 de febrero de 2012 (obligación de cotizar se inicia en esa fecha)	Reducción de cuota del 20%		Hasta el 31/12/2019			Indefinida	Ley 44/2007 y Ley 5/2011			
Contratación temporal	Bonificación de la cuota del 45%		Toda la vigencia del contrato					Indefinida	Real Decreto 1620/2011, Ley 40/2003 y Real Decreto-ley 28/2018	
Contratación temporal	En prácticas y para contrato para la formación y el aprendizaje (si no se ha optado por la reducción de la Ley 3/2012)	50% cuota empresarial por contingencias comunes	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	ET (disposición adicional segunda)					
										Contratos formativos

CUADRO II-18. PROGRAMA DE FOMENTO DE EMPLEO⁽¹⁾ (continuación)

Tipo de contrato	Colectivo		Cuantía	Duración	Vigencia de la medida	Normativa		
Contratación temporal	Personas con discapacidad	Contratos de interinidad con desempleados con discapacidad para sustituir a trabajadores con discapacidad en situación de incapacidad temporal	100% de todas las aportaciones	Toda la vigencia del contrato	Indefinida	Ley 45/2002		
		Contratación de un trabajador con discapacidad por un CEE						
		En general	Varones				Menores 45 años	3.500
							Mayores 45 años	4.100
		Contrato temporal	Mujeres				Menores 45 años	4.100
							Mayores 45 años	4.700
		Discapacidad severa	Varones			Menores 45 años	4.100	
						Mayores 45 años	4.700	
			Mujeres			Menores 45 años	4.700	
						Mayores 45 años	5.300	
Víctima violencia de género o doméstica, trata de seres humanos o terrorismo		600		Ley 43/2006				
Trabajadores en situación de exclusión social		500						
Contrato temporal para la formación y aprendizaje	Jóvenes desempleados menores de 25 años inscritos en la oficina de empleo	Reducción del 100% de la cuota en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores o del 75% en empresas de igual o superior plantilla			Ley 3/2012			

⁽¹⁾ De forma adicional, también existen incentivos a la contratación en ciertas áreas geográficas (Ceuta y Melilla y Canarias), otros dirigidos a colectivos específicos o en supuestos de contratación por empresas de inserción; así como incentivos al mantenimiento de empleo.
Fuente: elaboración propia y SEPE.

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 relación a las bonificaciones para el mantenimiento del empleo, además de las existentes referidas a los trabajadores mayores, el empleo selectivo o el cambio de puesto de trabajo o función diferente por riesgo, el Real Decreto-ley 8/2019, ya citado, recogió las bonificaciones para el mantenimiento de empleo a raíz de la prolongación del periodo de actividad en los meses de febrero, marzo y noviembre, de los trabajadores con contratos fijos discontinuos en actividades vinculadas al sector turístico, comercio y hostelería, consistentes en la bonificación del 50 por 100 de las cuotas empresariales por contingencias comunes, desempleo, FOGASA y formación profesional.

Asimismo, durante 2019 se produjeron algunas modificaciones en los incentivos al autoempleo a través del Real Decreto-ley 6/2019⁵³, que introdujo nuevas previsiones en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo, en lo referido a los estímulos al autoempleo con el fin de garantizar los derechos de conciliación a todos los trabajadores autónomos (cuadro II-19).

El debate en torno al papel de las políticas activas de empleo y su evaluación en términos de eficacia e impacto cobró relevancia en 2019, a partir del Informe de Evaluación de las Políticas Activas de Empleo presentado por la AIREF en junio de dicho año, realizado en el marco de la revisión del gasto público *Spending Review*, llevado a cabo en 2018 con datos correspondientes a 2017. Las principales conclusiones del mismo señalaban la necesidad de realizar mayores esfuerzos para asegurar la efectividad de las políticas activas poniendo el foco en las necesidades de los desempleados y la eficacia de los servicios prestados, así como la mejora y calidad de los sistemas de información. De ahí que haya planteado la oportunidad de introducir cambios y mejoras, articuladas en un total de 27 recomendaciones (recuadro II-3).

La AIREF señala que existen deficiencias que ponen en cuestión la calidad del gasto en políticas activas de empleo y es necesario identificar qué programas, servicios e itinerarios son más eficaces para poder realizar una asignación eficiente de los recursos públicos, además de contar con una trazabilidad del gasto real clara y poder valorar la eficacia de las acciones, dado que las evaluaciones realizadas, principalmente de gestión y resultados, no son suficientes. Además, cuestiona el reparto de fondos realizado en la Conferencia Sectorial que no responde a objetivos claramente definidos y enfatiza la necesidad de contar con sistemas de información y datos homogéneos y de calidad para poder evaluar de forma completa las actuaciones.

*Evaluación de las
políticas activas de
empleo: la evaluación de
la AIREF*

53. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación.

CUADRO II-19. INCENTIVOS AL AUTOEMPLEO

Colectivo		Cuantía y duración		Normativa
Con carácter general	Trabajadores por cuenta propia que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 2 años inmediatamente anteriores en función de que opten por:	Base mínima de cotización	1-12 meses: reducción de 60 €/mes de la cuota por contingencias comunes (tarifa plana) 13-18 meses: reducción del 50% 19-21 meses: reducción del 30% 22-24 meses: bonificación del 30% 25-36 meses: bonificación del 30% (solo para hombres menores de 30 años y mujeres de 35 años)	Ley 20/2007 y Ley 6/2017
		Base de cotización superior a la mínima	1-12 meses: reducción del 80% 13-18 meses: reducción del 50% 19-21 meses: reducción del 30% 22-24 meses: bonificación del 30% 25-36 meses: bonificación del 30% (solo para hombres menores de 30 años y mujeres de 35 años)	
		Base mínima de cotización	1-12 meses: reducción de 60 €/mes de la cuota por contingencias comunes (tarifa plana) 48 meses siguientes: bonificación del 50%	
		Base de cotización superior a la mínima	1-12 meses: reducción del 80% 48 meses siguientes: bonificación del 50%	
Discapacitados, víctimas de violencia de género y de terrorismo	Trabajadores por cuenta propia menores de 30 años o menores de 35 en el caso de mujeres, que causen alta inicial o no hubieran estado en alta en los 2 años inmediatamente anteriores, que opten por:			
Trabajadores autónomos en periodo de descanso por supuestos de conciliación	Trabajadores autónomos que cesen la actividad por descanso por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento o riesgo durante embarazo o lactancia		100% cuota resultante de aplicar sobre base media que tuviese el autónomo en los 12 meses anteriores al cese	Ley 20/2007 Ley 6/2017 Real Decreto-ley 6/2019
Familiares	Nuevas altas de familiares colaboradores de autónomos		50% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente 25% cuota resultante de aplicar sobre base mínima el tipo de cotización vigente	18 meses 6 meses
Ceuta y Melilla	Trabajadores autónomos en Ceuta y Melilla en ciertos sectores		50% base de cotización por contingencias comunes	Indefinida
Por conciliación vida personal y familiar vinculada a la contratación	Trabajadores autónomos que permanezcan de alta en el RETA y contraten a un trabajador a tiempo completo o parcial en diferentes supuestos de conciliación (cuidado de menores o familiar a cargo)		100% cuota (50% en caso de contratación a tiempo parcial) por contingencias comunes resultante de aplicar sobre base media del trabajador en los 12 meses anteriores, el tipo de cotización mínimo vigente	Hasta 12 meses con un contrato de duración como mínimo de 3 meses
Por reincorporación como autónomas	Autónomas que hubieran cesado su actividad por nacimiento, adopción, guarda con fines de adopción, acogimiento y tutela y vuelvan a realizar una actividad por cuenta propia en los dos años siguientes a la fecha del cese		60 €/mes	12 meses siguientes a la reincorporación

Fuente: elaboración propia y SEPE.

RECUADRO II-3. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO POR PARTE DE LA AIREf

Evidencias		Conclusiones	Recomendaciones
Ámbito estratégico			
Diagnósticos sobre mercado de trabajo heterogéneos y no coordinados.		Necesidad de una visión común y global.	Elaborar un diagnóstico compartido con todos los agentes del SNE.
Evaluaciones parciales de las PAE y sin contrastar resultados ex-ante y ex-post.		Impulsar una cultura de la evaluación y una visión agregada y multidimensional en términos de evaluación.	Establecer un sistema de indicadores globales y una metodología contrastada para la medición de la eficacia y eficiencia.
Dimensión local limitada.		Contar con una estrategia que involucre a los agentes locales.	Confeccionar la estrategia en dos direcciones: desde abajo (mayor cercanía al usuario) hacia arriba y consolidar en sentido inverso.
Falta de coordinación de las PAE con otras políticas (sociales o educativas).		Integración entre políticas activas, sociales, educativas y de protección.	Poner el foco estratégico en el ciudadano y diseñar un plan integral de políticas activas.
Comunicación limitada de buenas prácticas.		Necesidad de intercambiar buenas prácticas derivadas de la diversidad.	Impulsar una red permanente para compartir buenas prácticas entre agentes del SNE.
Ámbito de activación laboral			
Insuficiente dotación de los servicios orientados a las empresas.		Las empresas son la principal fuente de oferta de trabajo y es necesario orientarse hacia sus necesidades.	Establecer un servicio específico a empresas con canales de atención sencillos.
Dificultades operativas para hacer seguimiento de los usuarios.		El usuario es el centro del servicio y por ello son necesarios sistemas y procedimientos para hacer un seguimiento.	Sistema de tutorización continuada de usuarios.
En otros países, existe obligatoriedad de comunicar vacantes, que se hace de forma ágil y sencilla.		Establecer mecanismos para captar vacantes de forma sistemática y proactiva.	Establecer la obligatoriedad para publicar vacantes en una plataforma omnicanal.
Una buena práctica internacional es establecer la empleabilidad del demandante de empleo.		Necesidad de dotar al SNE de sistemas de perfilado para calificar la probabilidad de empleabilidad.	Definir un modelo probabilístico de empleabilidad avanzado e implementarlo en todos los SPE.
Dificultades operativas para hacer seguimiento de los usuarios.		Disponer de puntos de atención unificados e integrados.	Estructura básica de atención basada en ventanilla única.
Volumen elevado de personas en desempleo que requieren acompañamiento.		Insuficiencia de recursos con capacidad para realizar acompañamiento.	Dotar a las oficinas de los recursos profesionales necesarios.

RECUADRO II-3. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO POR PARTE DE LA AIREF (continuación)

Evidencias	Conclusiones	Recomendaciones
Ámbito operativo		
Programas y servicios no orientados a colectivos objetivo.	Determinar características concretas de colectivos objetivo de programas y servicios.	Definir programas que respondan a la necesidad de colectivos específicos.
Falta de vinculación directa entre recursos y cumplimiento de objetivos de inserción y mejora de la empleabilidad.	Definir objetivos y su medición junto a vinculación de resultados con el pago de servicios.	Establecer un marco de gestión orientada a resultados y que pague por la eficacia en su consecución. Bono de intermediación y formación.
Dificultades en la trazabilidad de las PAE en cuanto a ejecución y resultado final.	Necesidad de procesos de gestión trazables con indicadores de evaluación.	Sistema de gestión común y transparente que permita la trazabilidad de la ejecución de las PAE.
Autonomía insuficiente de las oficinas de empleo.	Papel más proactivo de las oficinas de empleo.	Las oficinas de empleo como unidad básica del sistema para dinamizar y coordinar a los agentes desde la proximidad.
Algunas experiencias de gestión de calidad operativa deberían generalizarse.	Establecer un marco común de mejora operativa que sirva de referente a los SPE autonómicos.	Definir un sistema de mejora continua de calidad orientado a la eficacia y eficiencia.
Dificultades en la identificación de ofertas laborales y perfiles requeridos.	Necesidad de disponer de un sistema de captación de ofertas y propuesta de candidatos más idóneos.	Disponer de un sistema de gestión para la casación de oferta, demanda y necesidades formativas.
Buenas prácticas internacionales de evaluación continua cuantitativa interna y externa.	Necesidad de disponer de una estructura de datos organizada y con calidad.	Crear una plataforma común y un grupo de análisis de datos permanente en el SEPE que evalúa las PAE en términos globales, territoriales y locales.
Ámbito de gobernanza		
En la planificación y ejecución de las PAE, es necesaria una coordinación con visión integral y global en el marco de la Conferencia Sectorial.	Necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación del SNE.	Consolidar un modelo de coordinación a través de la Conferencia Sectorial que realice una planificación y facilite la ejecución de las PAE.
Multiplicidad de expedientes para un mismo usuario.	Focalizar en el ciudadano un expediente único de políticas y resultados logrados.	Expediente único que contemple la visión de todos los servicios percibidos y previstos integrando servicios sociales.

RECUADRO II-3. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO POR PARTE DE LA AIREF (continuación)

Evidencias	Conclusiones	Recomendaciones
Participación importante de las oficinas de empleo en la ejecución de las PAE.	Necesidad de potenciar el rol de las oficinas de empleo en la operativa de gestión en la implantación de estrategias territoriales, basándolo en un modelo de retribución por objetivos.	Reforzar el rol de la oficina de empleo como unidad operativa de la gestión local.
Indicadores cualitativos y cuantitativos del ámbito de calidad poco homogéneos o inexistentes.	Definir un sistema de indicadores de calidad común que permita ser adaptado a las necesidades específicas de las comunidades autónomas.	Crear un sistema normalizado común para la gestión de la calidad homologable internacionalmente.
Ámbito financiero		
El planteamiento anual dificulta y retrasa la ejecución.	Establecer una dinámica de gasto alineada con los ciclos de ejecución y pago de las PAE.	Planteamiento de escenarios de gasto plurianuales.
Modelos financieros y criterios contables heterogéneos en las distintas comunidades autónomas.	Definir criterios contables, presupuestarios y de consolidación para conocer el mapa de recursos.	Establecer sistema único de imputación presupuestaria que asegure la trazabilidad de los flujos.
Modelos financieros y criterios contables heterogéneos en las entidades locales.	Necesidad de establecer criterios contables para consolidación del gasto.	Establecer un sistema único de imputación presupuestaria que evite duplicidades.
Falta de mecanismos para la detección sistemática de la utilización incorrecta de recursos en la ejecución de medidas.	Necesidad de dotar a los SPE de sistemas de información y procedimiento para detección de uso incorrectos.	Establecer mecanismos y sistemas de información que permitan la detección del uso incorrecto.
Ausencia de mecanismos de medición de la eficiencia.	Necesidad de aplicar un modelo de costes estándar para medir la eficiencia.	Homogeneizar los criterios de imputación contable para evaluar la eficiencia y utilizar la guía de eficiencia propuesta.

Fuente: AIREF, *Evaluación de gasto público 2018. Proyecto 3: estudio de políticas activas de empleo*.

Instaurar la cultura de la evaluación en las políticas activas de empleo

La evaluación realizada por la AIReF sobre las políticas activas de empleo es un ejercicio general y como tal han de entenderse sus conclusiones. De hecho, señala que ante la insuficiencia de datos ha optado por evaluar en profundidad solo dos programas, el Prepara destinado a desempleados sin cobertura y el servicio de diagnóstico personalizado realizado en Aragón, resultando un análisis limitado que no permite valorar en su conjunto el papel de las políticas activas de empleo. Y, por ello, pone el acento en la necesidad de contar con una evaluación continuada y sistemática de las actuaciones realizadas y su impacto en último término en la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores.

Sin embargo, esta necesidad de contar con una evaluación de las políticas activas no es nueva. De hecho, el CES ha venido reiterando en sucesivas Memorias la necesidad de contar con un sistema de evaluación planificado, estructurado y exhaustivo de las actuaciones desarrolladas, más allá de las evaluaciones parciales de algunas actuaciones o de las evaluaciones realizadas en el marco de los programas europeos, concretamente, del Fondo Social Europeo.

Además, como resultado de las recomendaciones realizadas a España tanto en el marco del Programa Nacional de Reformas como por la propia Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE) a través de sus evaluaciones sobre el desempeño de estos, en los últimos años se han introducido nuevos mecanismos de evaluación y seguimiento de las actuaciones y se ha impulsado el intercambio de buenas prácticas y aprendizaje mutuo entre administraciones en el seno del SNE o la implantación del Programa EVADES para realizar el seguimiento de las actuaciones de los SPE autonómicos⁵⁴.

En todo caso, la introducción de mecanismos de seguimiento, como las comisiones de agentes involucrados o el establecimiento de protocolos y sistemas de indicadores precisos, tanto en la Garantía Juvenil como en los dos Planes aprobados más recientemente orientados a los jóvenes y los parados de larga duración, también refleja un avance en este sentido. No obstante, sigue siendo necesario contar con una base de datos completa y sistemática, así como con sistemas de información homogéneos en todo el territorio que permitan abordar dicha evaluación de forma exhaustiva desde el momento inicial con evaluaciones previas, intermedias y finales, que permitan valorar la adecuación de las medidas y su efectividad, con detalle por sexo y edad, más allá de los resultados de gestión o seguimiento, así como la eficiencia de los recursos públicos destinados a ellas.

54. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2018, capítulo II, págs. 367-370.

1.3.2. Gasto en política de empleo

Los recursos destinados a la política de empleo en España durante 2019 fueron 24.731 millones de euros, un 6,5 por 100 más que el año anterior, de los cuales tres cuartas partes, 18.757 millones de euros, se destinaron a políticas de protección mientras que el resto, 5.974 millones de euros, fueron a políticas activas de empleo (cuadro II-20).

La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado de 2018 hizo que los recursos destinados inicialmente a la política de empleo fuesen 23.220 millones de euros, que se incrementaron con más de 1.500 millones hasta alcanzar la dotación definitiva. De ellos 1.331 se destinaron a prestaciones por desempleo, en su mayor parte vía ampliación de crédito⁵⁵, y el resto a políticas activas, principalmente en los ejes de oportunidades de empleo y formación y formación de ocupados. Así, respecto al año anterior, el gasto en protección por desempleo creció, por primera vez desde la crisis (7,6 por 100), mientras que el gasto en políticas activas mantuvo la tendencia de crecimiento de los últimos años (4,6 por 100), aunque sin recuperar los niveles previos a la crisis.

En todo caso, resulta complejo determinar la cantidad total de recursos destinados a políticas activas dado que en la financiación de estas intervienen una pluralidad de agentes, en el que cada uno de ellos desempeña un papel diferente como financiador, gestor o ejecutor, resultando un mapa complejo de financiación (gráfico II-16). Los recursos mayoritariamente proceden de la aportación estatal, dos terceras partes, y de las cotizaciones por formación profesional, así como de la aportación del Fondo Social Europeo, pero también de las comunidades autónomas e incluso las entidades locales que destinan una parte de sus recursos a políticas de promoción del empleo mediante el desarrollo de programas propios en el ámbito de su territorio.

Respecto al año anterior, cabe destacar el aumento de un 3,3 por 100 en la partida de fomento del empleo que alcanzó los 2.703 millones de euros y que concentra más de la mitad del total de recursos destinados a políticas activas de empleo. De ellos, 1.900 millones de euros correspondían a bonificaciones (34 millones menos que el año anterior), con especial atención al fomento del emprendimiento, la contratación de personas jóvenes, especialmente beneficiarios inscritos en el SNGJ, y desempleados de larga duración.

Los recursos destinados a orientación se mantuvieron en un nivel similar al del año anterior, con una dotación final de 487 millones de euros. De ellos, prácticamente la totalidad se destinó a las comunidades autónomas para orientación profesional: 190 millones de euros de los que 80 se destinaron específicamente a la población juvenil en el marco del Plan de Choque por el empleo joven y 258 millones de euros a

*El gasto en políticas
activas de empleo en
España en 2019*

55. El artículo 1 del Real Decreto-ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social, recogía la necesidad de articular un incremento del presupuesto destinado a atender el mayor gasto en prestaciones por desempleo.

CUADRO II-20. PRESUPUESTO DE GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2019

(Gasto corriente, millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

Años	Prestaciones por desempleo*		Fomento del empleo		Formación profesional		Políticas activas de empleo					
							Otros**		Total		Total	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2008	18.186,7	1,7	3.596,3	0,3	1.145,6	0,1	3.537,8	0,3	8.279,7	2,4	26.466,4	2,4
2009	32.602,5	3,1	3.290,1	0,3	1.214,7	0,1	3.610,0	0,3	8.114,8	3,9	40.717,3	3,9
2010	30.649,6	2,9	3.252,0	0,3	1.258,2	0,1	3.210,8	0,3	7.721,0	3,6	38.370,6	3,6
2011	32.223,7	3,0	2.864,9	0,3	1.629,1	0,2	3.200,7	0,3	7.694,7	3,7	39.918,4	3,7
2012	31.778,5	3,0	2.744,6	0,3	1.653,9	0,2	1.658,1	0,2	6.056,6	3,6	37.835,1	3,6
2013	31.237,1	3,1	1.782,0	0,2	1.633,0	0,2	1.136,9	0,1	4.552,0	3,5	35.789,1	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	0,2	1.605,9	0,2	1.002,4	0,1	4.207,3	3,1	32.590,8	3,1
2015	25.772,5	2,3	2.004,3	0,2	1.796,5	0,2	1.035,9	0,1	4.836,7	2,8	30.609,2	2,8
2016	19.339,1	1,7	2.269,1	0,2	1.953,6	0,2	1.052,0	0,1	5.274,7	2,2	24.613,8	2,2
2017	18.042,6	1,6	2.473,6	0,2	1.862,3	0,2	1.239,1	0,1	5.575,0	0,5	23.992,1	2,1
2018	17.426,1	1,4	2.615,7	0,2	2.006,2	0,2	1.091,3	0,1	5.713,2	0,5	23.220,6	1,9
2019 (inicial)	17.426,1	1,4	2.611,4	0,2	2.007,7	0,2	1.175,1	0,1	5.794,2	0,5	23.220,3	1,9
2019 (definitivo)	18.756,9	1,5	2.703,0	0,2	2.142,7	0,2	1.128,5	0,1	5.974,2	0,5	24.731,1	2,0
2019 (oblig. reconocidas)	18.643,4	1,5	2.604,8	0,2	1.646,4	0,1	1.113,5	0,1	5.364,7	0,4	24.008,1	1,9
Variación presupuesto 2019/2018		7,6		3,3		6,8		3,4		4,6		6,5

* Incluye prestaciones económicas por cese de actividad.

** Incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, modernización de los SPE y planes y medidas en varios ámbitos. No se incluye la partida de modernización de los SPE ni los gastos comunes

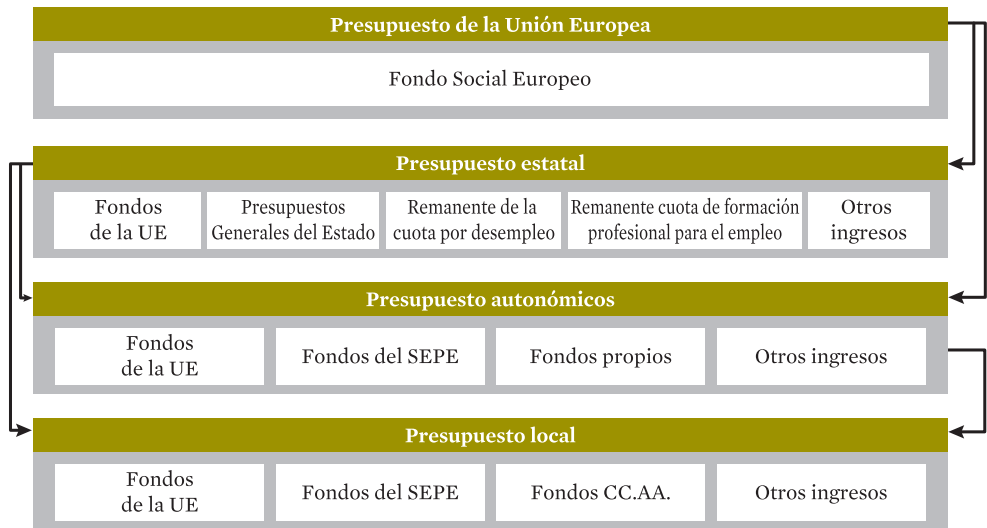
Fuente: SEPE, Liquidación del presupuesto de gasto, años 2008-2019.

desempleados de larga duración en base al Programa de Acción Conjunto para la Mejora de la Atención a las Personas Paradas de Larga Duración; de ellos 51,4 millones se destinaban a agencias privadas de colocación para la orientación a este colectivo, a los que se sumaban otros 34,4 millones para orientación al conjunto de la población. En total, las agencias tenían asignado un presupuesto de 86 millones de euros para orientación profesional, la mitad que el año anterior. Por su parte, la dotación para la modernización de los servicios públicos de empleo se mantuvo en 80 millones de euros, de los cuales 20 millones se destinaron de forma específica a la mejora de las oficinas de empleo.

Los recursos destinados a formación profesional para el empleo fueron 2.143 millones de euros, de los que el 60 por 100 se orientaba a formación de ocupados y el resto a formación de desempleados.

Por su parte, el grado de ejecución del gasto en políticas activas de empleo se situó a final de año, según la Liquidación del presupuesto de gasto del SEPE, en un 90 por 100, destacando las partidas de oportunidades de empleo y formación, modernización y emprendimiento con grados de ejecución cercanos al 100 por 100, seguidos de los

GRÁFICO II-16. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO



Nota: la Unión Europea ejerce un papel relevante como financiador de las políticas activas de empleo a través del FSE (programas operativos regionales y plurirregionales) y la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Fuente: AIReF, Evaluación del gasto público 2018. Estudio programa políticas activas de empleo.

planes en varios ámbitos y las oportunidades de empleo que se sitúan cerca del 97 por 100 o la formación para desempleados en el 90 por 100. Por el contrario, el gasto en formación de ocupados registra el menor grado de ejecución, del 67,5 por 100.

Por primera vez desde la crisis, en 2019 aumentó el gasto en protección por desempleo. La dotación inicialmente prevista con los presupuestos prorrogados fue de 17.426 millones de euros, de los que 15 millones se destinaron a prestaciones económicas por cese de actividad (cuadro II-21). Sin embargo, la necesidad de atender un mayor volumen de solicitudes de prestación por desempleo en un contexto de freno en el ritmo de reducción de la tasa de paro y la entrada en vigor desde marzo de las nuevas condiciones para cobrar el subsidio de mayores de 52 años requirieron una mayor dotación de recursos que se cubrió prácticamente en su totalidad con la ampliación de crédito por valor de 1.366 millones de euros y mediante transferencias entre algunas partidas, situando el presupuesto definitivo de prestaciones por desempleo en 18.742 millones de euros. Aun así, se registraron insuficiencias por valor de 106,8 millones de euros.

El gasto en políticas de protección por desempleo en 2019

Por su parte, el gasto en la Renta Activa de Inserción y el Programa de Activación por el Empleo, a los que se accede cuando se agotan las prestaciones y subsidios, cayeron sustancialmente, lo que sugiere que los beneficiarios podrían estar menos tiempo en situación de desempleo o que la elevada rotación lleva a que los desempleados no cumplan el requisito de haber estado inscritos como demandantes durante un periodo

CUADRO II-21. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2019

(Millones de euros)

Clasificación gasto	Presupuesto			Ejecución	
	Inicial	Modificación	Actualizado ⁽¹⁾	Obligaciones reconocidas ⁽²⁾	% ejecución sobre presupuesto ^(2/1)
Prestaciones a los desempleados	17410,9	1.330,8	18.741,6	18.643,9	99,5
Prestaciones contributivas	7850,4	1.036,7	8.887,1	8.861,3	99,7
Subsidio por desempleo	3.468,0	466,1	3.934,1	3.907,7	99,3
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	487,7		487,7	454,3	93,2
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	2.998,9	399,6	3.398,4	3.398,4	100,0
Cuotas beneficiarios subsidio	717,7	432,4	1.150,0	1.148,6	99,9
Cuotas beneficiarios subsidio SEASS	112,8	13,6	126,4	125,8	99,5
Renta Activa de Inserción	979,9	-234,0	745,9	737,0	98,8
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el empleo	295,6	-293,7	1,9	0,8	42,1
Ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ	500,0	-489,8	10,2	9,9	97,1
Prestaciones por cese actividad autónomos	15,2		15,2	1,4	9,2
Prestación económica cese actividad	10,2		10,2	1,0	9,8
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	3,5		3,5	0,4	11,4
Otros programas	1,5		1,5		0,0
Total	17426,1	1.330,8	18.756,8	18.645,3	99,4

Fuente: SEPE, Liquidación del presupuesto del SEPE, 2019.

determinado. Asimismo, la ayuda complementaria vinculada al SNGJ se redujo casi en su totalidad al haber estado vigente solo de agosto a diciembre de 2018.

El gasto efectivo (obligaciones reconocidas) en 2019 fue de 18.643,9 millones de euros, con un grado de ejecución sobre lo presupuestado del 99,5 por 100 y en él cabe destacar, como viene siendo recurrente en los últimos años, el grado de ejecución muy inferior a lo presupuestado en la prestación por cese de actividad (9,8 por 100).

El estudio del gasto en políticas de empleo en España se puede completar con el análisis en términos comparados⁵⁶ respecto al gasto realizado por la Unión Europea,

Gasto en política de empleo: España en relación a la Unión Europea

que permite valorar el gasto consolidado en política de empleo. Con los últimos datos disponibles para España referidos a 2017, el gasto en el conjunto de políticas de empleo en porcentaje del PIB se situó entre los más elevados de la Unión Europea, 2,2 por 100 frente a un promedio de la Unión Europea del 1,2 por 100⁵⁷; situándose

56. Los datos SEEPROS (Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social) aseguran la comparabilidad internacional y la consolidación presupuestaria y financiera pero habitualmente presentan como inconveniente el decalaje temporal en su disponibilidad respecto al ejercicio actual.

57. El promedio de la Unión Europea no incluye Reino Unido por no disponibilidad de datos en los últimos años.

en el mismo nivel que Austria, Bélgica y Finlandia y por detrás de los países que más gastan en política de empleo: Dinamarca y Francia, cerca del 3 por 100 (cuadro II-22). En todo caso, la interpretación de estos datos debe realizarse con cierta cautela, dado que el desfase temporal del SEEPROS —los últimos datos disponibles se refieren a 2017— hace que las apreciaciones realizadas no puedan proyectarse completamente al año en curso.

CUADRO II-22. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2018
(Porcentaje del PIB, metodología SEEPROS)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas	Políticas pasivas	Gasto total	Gasto total en PAE (sin intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total en PAE (con intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total por punto básico de tasa de paro
Alemania	0,431	0,246	0,697	1,374	0,072	0,199	0,404
Austria*	0,189	0,595	1,412	2,196	0,108	0,143	0,399
Bélgica*	0,341	0,538	1,394	2,273	0,076	0,124	0,320
Bulgaria*	0,028	0,110	0,405	0,543	0,018	0,022	0,088
Chipre	0,028	0,068	0,423	0,519	0,008	0,011	0,062
Croacia	0,059	0,438	0,230	0,727	0,052	0,059	0,087
Dinamarca	0,422	1,388	0,991	2,800	0,272	0,355	0,549
Eslovaquia	0,036	0,196	0,311	0,543	0,030	0,036	0,084
Eslovenia	0,073	0,156	0,378	0,608	0,031	0,045	0,119
España*	0,152	0,528	1,515	2,194	0,031	0,040	0,128
Estonia	0,140	0,332	0,405	0,877	0,061	0,087	0,162
Finlandia	0,110	0,793	1,273	2,177	0,107	0,122	0,294
Francia*	0,237	0,636	1,971	2,844	0,068	0,093	0,303
Grecia*	0,005	0,178	0,497	0,680	0,008	0,009	0,032
Hungría*	0,066	0,790	0,217	1,073	0,188	0,204	0,255
Irlanda*	0,034	0,340	0,842	1,216	0,051	0,056	0,181
Italia**			1,222				
Letonia	0,063	0,119	0,393	0,575	0,016	0,025	0,078
Lituania	0,050	0,223	0,390	0,663	0,036	0,044	0,107
Luxemburgo	0,062	0,572	0,564	1,197	0,104	0,115	0,218
Malta*	0,193	0,130	0,058	0,382	0,033	0,081	0,096
Países Bajos	0,200	0,367	1,376	1,943	0,097	0,149	0,511
Polonia*	0,078	0,342	0,202	0,622	0,070	0,086	0,127
Portugal	0,037	0,303	0,970	1,310	0,043	0,049	0,187
R. Checa	0,119	0,198	0,147	0,464	0,090	0,144	0,211
Rumanía*	0,028	0,026	0,046	0,100	0,005	0,011	0,020
Suecia	0,249	0,825	0,465	1,540	0,131	0,170	0,244

* Datos disponibles correspondientes a 2017.

** No se dispone de datos de gasto en políticas activas para Italia desde 2015.

Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo (intermediación). Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también contienen otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.

Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Analizando por grandes componentes del gasto, los recursos en la mayoría de los países se concentran en las políticas de protección, a las que se destinan más de dos terceras partes, y donde destaca España, que es por detrás de Francia, el segundo país que más destina a estas medidas, dado el elevado volumen de población desempleada. Por el contrario, cinco países, Croacia, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Portugal y Rumanía, destinan más del 60 por 100 de sus recursos a políticas activas de empleo, si bien el volumen de gasto total en porcentaje del PIB no es comparable entre ellos.

Con estos datos disponibles en términos comparados, el gasto destinado a la política de protección contra el desempleo en España fue el 69,1 por 100 del total en 2017, lo que supuso un 7 por 100 menos que el año anterior, mientras que el porcentaje dedicado en la Unión Europea absorbía el 57,6 por 100 del total⁵⁸. En cambio, el porcentaje destinado a políticas activas (30,9 por 100), quedaba por debajo del de la Unión Europea (42,4 por 100), y se alejaba bastante del realizado por los países que tradicionalmente han liderado este tipo de políticas, principalmente Dinamarca (64 por 100)⁵⁹.

En todo caso, para apreciar de forma completa el papel que desempeña la política de empleo y, en particular, las medidas de activación, es necesario valorar, además del esfuerzo financiero en términos absolutos, el alcance de estas medidas, es decir, el gasto en relación al nivel de paro de cada país, lo que permite obtener una dimensión más ajustada del mismo. Para ello, se recurre al análisis del gasto en porcentaje del PIB por punto de tasa de paro.

Así, si bien los recursos destinados al conjunto de la política de empleo en España son de los más elevados de la Unión Europea, el alcance de estos sobre la población desempleada es menor al de otros países que, comparativamente, dedican menores recursos. De ahí que, a pesar de que atender a un elevado volumen de desempleo se ha traducido en un mayor esfuerzo presupuestario, el alcance de la política de empleo ha sido limitado.

Esta situación se agudiza en el caso de las políticas activas, donde ya se parte de un gasto mucho menor al realizado en otros países, y además el alcance sobre el volumen de desempleados, es decir, el gasto en políticas activas por desempleado, es aún menor que al considerar el conjunto de la política de empleo (gráfico II-17).

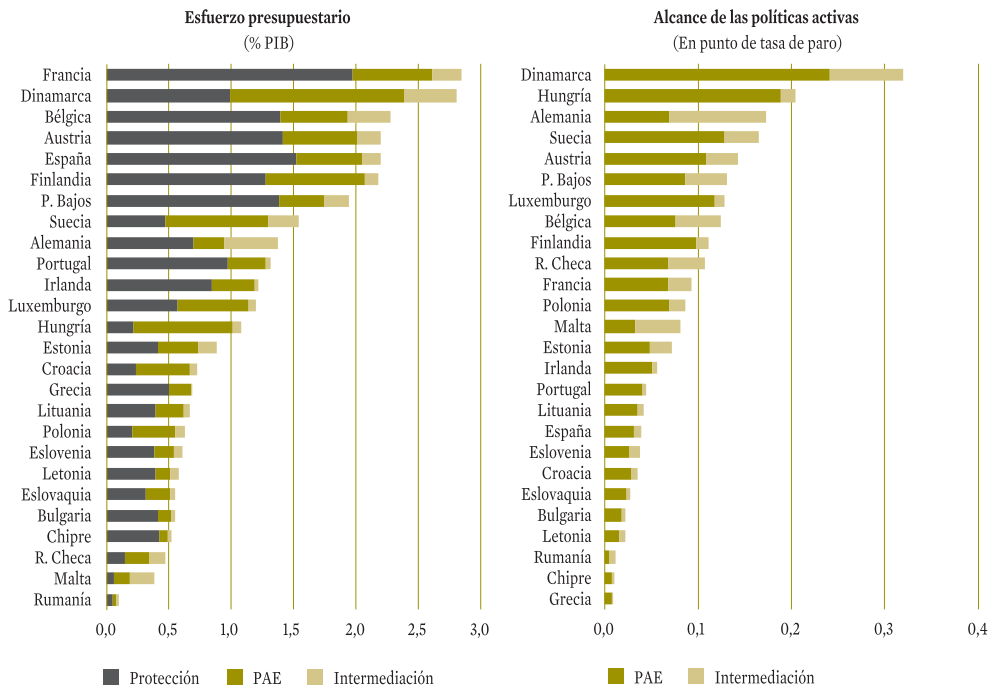
1.3.3. Servicios y programas de políticas activas

El balance de las políticas activas de empleo en términos de resultados e impacto resulta clave para valorar la efectividad de las mismas; el esfuerzo en políticas activas

58. Los datos para el conjunto de la Unión Europea deben ser considerados con cautela, dado que se han calculado como promedio del conjunto de Estados miembros por falta de disponibilidad de datos agregados desde 2012.

59. En esta comparativa, los cálculos de gasto en políticas activas incluyen el gasto en servicios de mercado de trabajo.

GRÁFICO II-17. ESFUERZO Y ALCANCE DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, 2017



Nota: Italia no aparece ya que los últimos datos disponibles corresponden a 2015. El análisis se realiza sobre los datos de 2017 con el fin de tener un análisis homogéneo para todos los países.
Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

debe tener un efecto positivo sobre la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad de los trabajadores.

De ahí que en este apartado se analicen, en la medida que permita la información disponible, los resultados alcanzados por las políticas activas desarrolladas en 2019 con el objetivo de profundizar en la efectividad de las mismas y el logro de los objetivos previstos. No obstante, dicha información no permite analizar en los efectos de las políticas sobre los participantes ni contempla aspectos de carácter cualitativo o cuantitativos relacionados con las acciones desarrolladas, lo que ofrecería una información mucho más rica sobre la efectividad de los programas. Como se ha señalado anteriormente, y con el objetivo de obtener resultados significativos sobre las medidas implantadas, sería necesario intensificar los esfuerzos para fomentar la cultura de la evaluación como parte de un ejercicio sistemático y continuo en el tiempo.

La intermediación laboral comprende las actuaciones de orientación y asesoramiento y casación entre trabajadores y puestos de trabajo ofertados por las empresas, maximizando las oportunidades de conexión entre oferta y demanda de empleo. Esta

Intermediación laboral

intermediación es realizada principalmente por los servicios públicos de empleo a los que desde hace unos años se unen las agencias privadas de colocación, a raíz de los cambios normativos que regularon su entrada en dicha actividad.

Si bien el recurso a las oficinas de empleo, públicas y privadas, como método de búsqueda es, por lo general, menor que otro tipo de métodos informales⁶⁰, la intermediación laboral tiene la consideración de un servicio de carácter público⁶¹ y, por tanto, los servicios públicos de empleo son responsables, en el marco de los convenios suscritos con las agencias privadas de colocación, de dicha colaboración así como de las actuaciones y colocaciones realizadas por estas⁶². El objetivo, en todo caso, debe ser lograr una mayor efectividad en la atención de los desempleados y su inserción laboral. Con este fin se viene planteando en los últimos años la necesidad de contar con perfiles individualizados de cada demandante de empleo que permita orientar adecuadamente la atención de los SPE. La AIREF en su evaluación de las políticas activas de empleo, señalada anteriormente, hace referencia igualmente a esta cuestión para diseñar y adecuar las medidas a las necesidades de los beneficiarios según su perfil. Esto supone también incrementar la dotación de medios y recursos, financieros, técnicos y humanos, y garantizar la eficiencia en el uso dichos recursos. A este respecto, tanto las recomendaciones de la Comisión Europea como de la OCDE han señalado la necesidad de aumentar los recursos en los SPE para profundizar en su capacidad de actuación y efectividad sobre las empresas y los trabajadores y, en particular, los desempleados⁶³.

Los datos disponibles respecto a la intermediación realizada por los SPE autonómicos reflejan que durante 2019 realizaron 3,3 millones de envíos de ofertas a demandantes de empleo, lo que supuso 100.000 menos que el año anterior, aunque el número de vacantes gestionadas por los SPE es reducido, menor al 5 por 100 frente a la media comunitaria del 10 por 100 (cuadro II-23). Además, los desempleados españoles tienden a recurrir menos a los SPE en comparación al resto de Estados miembros (un 24,6 por 100 en 2017 frente al 46,2 por 100 de la UE-28)⁶⁴.

Del total de ofertas enviadas, casi dos terceras partes se enviaron a no beneficiarios de prestaciones, la mitad de ellas a mujeres. En cambio, las ofertas enviadas a beneficiarios de prestaciones (41,8 por 100) se concentraron mayoritariamente en los

60. Para un mayor detalle véase el análisis realizado en la anterior edición de esta Memoria anual sobre esta cuestión. Memoria CES 2018, capítulo I, apartado 1.2.3, págs. 379-382.

61. Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

62. Principalmente, ordenar el registro y funciones de estas, pero también buscar la complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambos. De hecho, una parte importante de esta colaboración se ha orientado a la atención especializada por parte de las agencias de colocación de colectivos específicos como los desempleados mayores o los de larga duración.

63. Véase a este respecto Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, SWD (2019) 1008 final, 27 de febrero de 2019, y OCDE, *Estudio económico de España, 2018*, noviembre de 2018.

64. Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, SWD (2019) 1008 final, 27 de febrero de 2019.

CUADRO II-23. OFERTAS GESTIONADAS POR LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO, 2019

Colectivos	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación											
	A beneficiarios de prestaciones			A no beneficiarios de prestaciones			A beneficiarios de prestaciones			A no beneficiarios de prestaciones								
	Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%							
	Total			Total			Total			Total								
A mujeres	649,685	46,5		992,179	51,1		1.641,864	49,2		42,829	51,9		121,539	51,8		164,368	51,8	
A menores de 30 años	162,141	11,6		426,337	21,9		588,478	17,6		8,873	10,7		55,649	23,7		64,522	20,3	
A mayores de 45 años	723,859	51,9		793,788	40,8		1.517,647	45,5		48,851	59,2		104,023	44,3		152,874	48,2	
Total	Envíos a ofertas						Con resultado de colocación											
	Beneficiarios de prestaciones			No beneficiarios de prestaciones			Beneficiarios de prestaciones			No beneficiarios de prestaciones								
	Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%	
	Total			Total			Total			Total								
Pro Memoria: núm. demandantes	1.395,772	41,8		1.943,227	58,2		3.338,999	100,0		82,554	26,0		5,9	234,658	74,0		317,212	100,0
totales con envíos	1.329,127	38,6		2.118,039	61,4		3.447,166	100,0		91,155	26,0		6,9	259,927	74,0		351,082	100,0

Fuente: SEPE.

mayores de 45 años y en las mujeres. La intermediación de los servicios públicos de empleo resultó en colocación en casi un 9,5 por 100 de los casos. El 74 por 100 de las colocaciones fueron protagonizadas por trabajadores no beneficiarios de prestaciones que registraron una tasa de éxito del 12,1 por 100, el doble de los que sí las reciben. Las mujeres concentran el mayor número de colocaciones (52 por 100), seguidas de los trabajadores mayores de 45 años (48,2 por 100) y más alejados de los menores de 30 años (20 por 100).

Además de la intermediación laboral, los SPE asumen la realización de servicios y programas con los demandantes de empleo orientados a la mejora de la empleabilidad con el objetivo de favorecer su inserción en el mercado laboral (cuadro II-24). En torno a 4,3 millones de demandantes de empleo recibieron algún tipo de servicio por parte de los SPE, e incluso pudieron recibir más de un tipo de servicio, dado que con carácter general todos los demandantes reciben un servicio de orientación previo a cualquier otro servicio. Este es de hecho el que registra un mayor número de participantes, seguido de las actividades formativas. Las mujeres y los mayores de 45 años son los demandantes que han participado en mayor medida en estas actividades de los SPE. No obstante, esta información debe ser tratada con cautela dado que solo recoge datos de realización y no permite realizar una evaluación detallada del impacto de esta intermediación en términos de eficacia.

En todo caso, la ausencia de información adicional sobre las características de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para la inserción o mejora de la empleabilidad de los desempleados limita la evaluación de la intermediación realizada por los servicios públicos de empleo y la efectividad de la misma.

Como se ha venido señalando en las últimas ediciones de esta Memoria, los problemas de transparencia en la información oficial disponible para el seguimiento y

*La colaboración con las
agencias privadas de
colocación en la
intermediación laboral*

difusión de esta colaboración por parte de los servicios públicos de empleo deriva en la ausencia de datos completos y detallados sobre la actividad de intermediación de las agencias privadas de colocación, lo que impide dimensionar y valorar adecuadamente la intermediación laboral privada, así como el alcance de la colaboración

público-privada en este terreno. Ambos aspectos llevan a recomendar nuevamente la importancia de subsanar estas carencias en las estadísticas oficiales, de forma que se pueda contar con una información detallada y suficiente sobre los perfiles de las personas atendidas para valorar adecuadamente la actividad de intermediación en su conjunto.

La información disponible permite señalar que desde que se les dio entrada en la actividad de intermediación, las agencias privadas de colocación han firmado 642 convenios con los SPE —central y autonómicos— para realizar actividades de intermediación. A diciembre de 2019, había un total de 1.710 agencias autorizadas que

CUADRO II-24. DEMANDANTES QUE PARTICIPAN EN SERVICIOS INICIADOS POR LOS SPE, 2019

Demandantes de empleo	No perceptores de prestaciones					Perceptores de prestaciones				
	Hombres	Mujeres	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Total	Hombres	Mujeres	Menores de 30 años	Mayores de 45 años	Total
Orientación e información para el empleo	1.167.952	1.523.226	786.194	1.043.358	2.691.178	825.585	905.012	297.732	797.613	1.730.597
Orientación para el autoempleo	32.755	40.311	18.218	24.590	73.066	21.371	22.349	6.758	17.836	43.720
Formación	164.065	211.080	111.573	110.367	375.145	42.419	59.360	15.330	42.741	101.779
Fomento	81.503	89.511	34.216	84.704	171.014	18.657	23.371	4.633	25.393	42.028
Acciones de movilidad transnacional	19	15	26	2	34	3	4	1	3	7
Programas con servicios PNAE	37.271	26.528	13.608	28.207	63.799	1.807	1.832	495	1.870	3.639
Personas con itinerarios integrados de inserción	193.156	283.640	133.113	204.091	476.796	86.206	126.735	34.723	117.533	212.941

Nota: los beneficiarios pudieron realizar más de un servicio.
Fuente: SEPE.

atendieron durante el año en media mensual a 115.206 personas, el 36 por 100 de ellos beneficiarios de prestaciones; como resultado de ello, el 24 por 100, 27.653 personas, fueron contratadas (cuadro II-25). La ratio de éxito en la contratación de las personas atendidas por parte de las agencias se ha venido incrementando desde el inicio de su colaboración, que se situaba en el 17 por 100. En cualquier caso, estos datos reflejan resultados de realización, sin que se ofrezca información adicional que permita evaluar la calidad y duración de la inserción laboral lograda o el impacto de las acciones desarrolladas para mejorar la empleabilidad de los desempleados.

Las medidas de fomento de la contratación constituyen uno de los pilares tradicionales de las políticas activas de empleo en España, aunque su eficacia se ha demostrado limitada. De hecho, la utilización de los incentivos al empleo con carácter general no logra conseguir el impacto esperado en el empleo, siendo necesario focalizar dichos incentivos en colectivos específicos (jóvenes, mayores y desempleados de larga duración) que tienen mayores dificultades de inserción y reinserción laboral.

En 2019, se realizaron un total de 256.728 contratos bonificados, un 16,4 por 100 menos que el año anterior, lo que responde a la caída de la contratación indefinida (un 85 por 100) ante la derogación de algunas figuras contractuales dirigidas a jóvenes menores de 30 años, principalmente, el contrato de primer empleo joven, una vez que la tasa de desempleo se situó por debajo del 15 por 100⁶⁵.

De ahí que el esquema de incentivos al empleo en España durante 2019 se concentrase en la contratación temporal que representó el 82 por 100 del total de contratos bonificados realizados, creciendo un 10 por 100 respecto al año anterior (cuadro II-26). De ellos, más del 50 por 100 son para sustitución —interinidad— y un 44 por 100 para

CUADRO II-25. COLABORACIÓN DE LAS AGENCIAS DE COLOCACIÓN, 2015-2019

Año	Agencias		Atenciones		Personas atendidas		Ratio
	Número	DENOS	DENOS perceptores de prestación (Media mensual)	Total (Media mensual)	Contratadas (Media mensual)	contratación sobre personas atendidas %	
2015	1.729	77.733	28.309	100.956	17.437	17,3	
2016	1.775	74.471	25.892	103.390	18.438	17,8	
2017	1.728	75.824	27.194	112.133	23.863	21,3	
2018	1.705	79.073	29.113	116.125	25.524	22,0	
2019	1.710	76.695	28.683	115.206	27.653	24,0	

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

65. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 1.3.2, págs. 362-367.

CUADRO II-26. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACION, 2019

	Contratos indefinidos										Total
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales				
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	% total	
Total de contratos											% mujeres
Según colectivos de objeto de bonificación											
Maternidad, adopción, acogida y riesgo							108.479	51,4	108.479	42,3	70,6
Otras interinidades							859	0,4	859	0,3	68,7
Personas con discapacidad	1.269	13,9	11.082	100,0	9.961	38,9	93.804	44,5	116.116	45,2	40,0
Trabajador en riesgo de exclusión social	204	2,2					2.987	1,4	3.191	1,2	66,5
Victimas violencia/terrorismo	258	2,8					901	0,4	1.159	0,5	96,6
Trabajador en empresa de inserción	12	0,1					2.080	1,0	2.092	0,8	49,0
Jóvenes 16-30 años emp. <50 trabajadores	465	5,1							465	0,2	51,6
Mujeres 16-30 subrep. emp. < 50 trabajadores	3	0,0							3	0,0	100,0
Mayores 45 años emp. < 50 trab.	590	6,5							590	0,2	45,9
Mujeres > 45 subrep. emp. < 50 trabajadores	13	0,1							13	0,0	100,0
Incorp. <30 años a cooperat/SAL	17	0,2							17	0,0	41,2
Incorp. <30 años exclusión social empresas inserción	4	0,0					214	0,1	218	0,1	32,6
Indef. primer empleo joven ETT	9	0,1							9	0,0	66,7
Indef. proced. ctos. pract. ETT (RDL-16/2013)	7	0,1							7	0,0	57,1
Familiar de trabajador autónomo	2.997	32,8							2.997	1,2	52,2
Formación SNGJ RDL 6/2016							1.587	0,8	1.587	0,6	54,3
Desempleado inscrito 12 meses en 18	3.287	36,0							3.287	1,3	58,0
Conv. indef. Ley 43/2006					383	1,5			383	0,1	79,9
Conv. indef. Ley 3/2012					10.814	42,2			10.814	4,2	49,2
Conv. indef. Ley 11/2013					9	0,0			9	0,0	44,4
Conv. indef. RDL 6/2016					591	2,3			591	0,2	51,9
Conv. indef. RDL 8/2019					3.842	15,0			3.842	1,5	21,8
Total	9.135	3,6	11.082	4,3	25.600	10,0	210.911	82,2	256.728	100,0	54,4
Pro memoria 2018	61.682		11.619		23.712		209.920		306.933		54,6

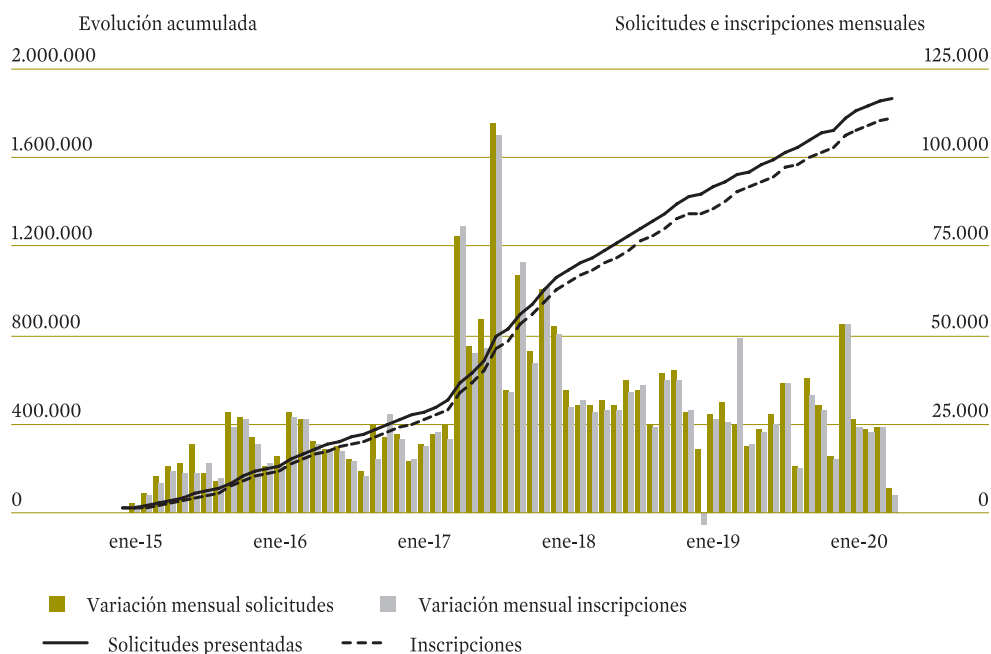
Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

personas con discapacidad. En cambio, los estímulos a la contratación indefinida inicial ocuparon un papel residual (3 por 100), ante la eliminación de las bonificaciones señaladas anteriormente y a pesar de la nueva bonificación establecida para parados de larga duración; más de la mitad de los contratos indefinidos fueron conversiones.

A lo largo de 2019, y en línea con el año anterior, la evolución de las solicitudes e inscripciones en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil mantuvo un ritmo de crecimiento constante. A lo largo del año se presentaron 341.414 nuevas solicitudes, que eran el 90 por 100 de las presentadas el año anterior

Desarrollo de la Garantía Juvenil

GRÁFICO II-18. EVOLUCIÓN DE LA INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Nota: datos hasta 30 de abril de 2020.

Fuente: SEPE, Registro del SNGJ.

(380.973). Se aprobaron 349.023 solicitudes, una cifra mayor que las nuevas presentadas dado que algunas del año 2018 estaban pendientes de resolver. Así, a finales de 2019 estaban inscritos en el Registro casi 1.700.000 jóvenes.

Analizando el funcionamiento del programa desde su puesta en marcha y hasta abril de 2020, último dato disponible, se presentaron un total de 1.861.862 solicitudes de inscripción al registro⁶⁶, de las que se resolvieron casi el 99 por 100, aprobándose el 96,6 por 100 resultando un total de 1.774.915 inscripciones (gráfico II-18). La participación en el sistema entre hombres y mujeres es muy igualitaria, si bien el número de inscripciones resultantes es ligeramente mayor entre los primeros (cuadro II-27).

Más allá de los datos relativos a la inscripción en el Registro, es necesario disponer de información sobre las actuaciones concretas desarrolladas con los beneficiarios del mismo y su incidencia en términos de inserción e incremento de su empleabilidad. En este sentido, en 2019 se aprobó por primera vez el Informe de resultados de la Garantía Juvenil⁶⁷, con datos correspondientes a 2017 y 2018. A ello contribuyó la

66. No obstante, hay que considerar que los datos están sobredimensionados, dado que proceden de un fichero histórico en el que no se articulan las bajas (es el caso de los mayores de 30 años).

67. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Informe de resultados de Garantía Juvenil*, octubre de 2019.

CUADRO II-27. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL*

	Total	Hombres	Mujeres
	1.861.862	937.260	924.602
Solicitudes	100,0	50,3	49,7
Resultado			
Expedientes resueltos	1.836.829	924.812	912.017
En porcentaje	98,7	98,7	98,6
Inscripciones (resoluciones positivas)	1.774.915	894.791	880.124
En porcentaje	96,6	96,8	96,5
Denegaciones (resoluciones negativas)	91.914	30.021	31.893
En porcentaje	3,5	3,4	3,6

Nota: datos acumulados desde la puesta en marcha del programa hasta 30 de abril de 2020.
Fuente: SEPE, Registro del SNGJ.

aprobación del Real Decreto-ley 8/2019⁶⁸ por el que se atribuía al Consejo General del SNE la coordinación y seguimiento del SNGJ.

Según este informe, la lista de espera para recibir atención una vez inscrito en el Sistema se redujo a la mitad entre esos dos años y, además, se redujo también el tiempo de espera para recibir atención, que era una de las recomendaciones que la Comisión Europea venía haciendo a España de manera continuada: en 2017 el 47 por 100 de los inscritos recibía atención después de un año y, ya en 2018, el 40 por 100 la recibía antes de 4 meses, el 20 por 100 entre 4 y 5 meses, y el 37 por 100 antes de un año. Se constata, asimismo, un incremento en el número de atenciones que parece responder al mejor funcionamiento del sistema y a la mejora en la recogida de los datos relativos a dicha atención. Las atenciones se concentran en más del 94 por 100 en empleo, frente al 5 por 100 en educación, siendo residuales las de aprendizaje o prácticas. El Informe también recoge el seguimiento a los seis, doce y dieciocho meses de las personas jóvenes después de recibir atención, constatándose que permanecen ocupados en torno al 60 por 100 de los que reciben una atención de empleo.

En los últimos años, se viene constatando un impulso progresivo a la formación dual, que debe configurarse como una modalidad más dentro de la formación profesional actual y ser capaz de dar respuesta a las carencias de formación y experiencia de los jóvenes⁶⁹. Si bien el acceso a la formación dual puede ser doble, bien a través de la beca formativa o bien del contrato para la formación y el aprendizaje, parece ser la primera la opción mayoritaria. Con

La formación dual y el contrato para la formación y aprendizaje

68. El objetivo es que este órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo asuma la coordinación y soporte para el control de las actividades desarrolladas en el marco de la Garantía Juvenil. Asimismo, esta disposición simplificaba nuevamente los requisitos para la inscripción, dando flexibilidad a los SPE para gestionar la fecha de la misma y la baja del sistema.

69. Para un mayor detalle sobre la formación dual en el sistema educativo, véase en esta Memoria, el capítulo III, epígrafe 2.3, en lo referido a la implantación y resultados de la misma.

el fin de buscar una explicación a esta situación se analiza la evolución del contrato para la formación y el aprendizaje.

En 2019, el número de contratos de este tipo registrados fue de 39.435, lo que supuso un 25 por 100 menos que el año anterior y lejos de las cifras alcanzadas entre 2013 y 2015 —por encima de 100.000— (gráfico II-19). Como se ha señalado en ediciones anteriores de esta Memoria, la complejidad jurídica de este contrato y los cambios realizados en 2015 en la formación asociada al mismo han limitado su utilización⁷⁰, pero además en 2019, la supresión de la ampliación del límite de edad a los menores de 30 años⁷¹, provocó la reducción del volumen de contrataciones y la concentración de las que se realizaron en el grupo de 20 a 24 años (42,9 por 100). Asimismo, existe una participación ligeramente superior de las mujeres (53,3 por 100), y de aquellos con estudios secundarios, mayoritariamente estudios secundarios de tipo general (53,3 por 100), frente a los que tienen estudios primarios (28,3 por 100).

En su mayor parte, los contratos tuvieron una duración de 12 meses, que es la duración mínima establecida a priori, pero se constata que hasta una cuarta parte del total tienen una duración de seis meses⁷². Descendiendo al detalle de sectores en los que han realizado este tipo de contratos, el sector servicios concentra el mayor número de ellos, 91,4 por 100.

En todo caso, no se cuenta con información sobre la formación vinculada a estos contratos y, por tanto, no resulta 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.

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

La formación profesional para el empleo resulta clave a la hora de impulsar la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas, así como para

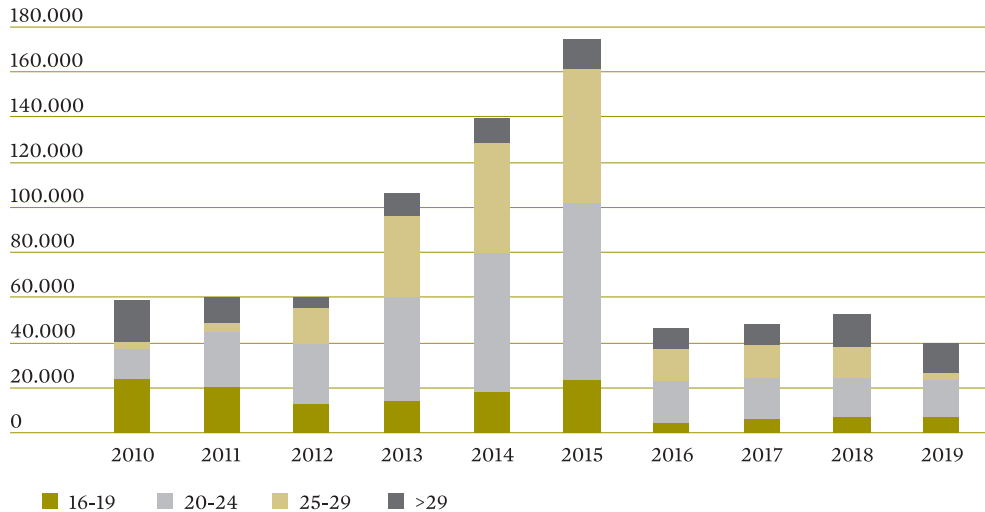
Formación profesional para el empleo garantizar una adecuada dotación de capital humano y competencias ajustada a un modelo de crecimiento sostenible. Todo ello en equilibrio con las necesidades específicas de ciertos colectivos de trabajadores con dificultades añadidas para la inserción laboral.

70. Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.4 (pág. 418).

71. Inicialmente se estableció que estos contratos se formalizarían con trabajadores de edad entre 16 y 25 años, aunque posteriormente se extendió el límite de edad a los menores de 30 años, hasta que la tasa de desempleo se situase por debajo del 15 por 100, lo que ya ha ocurrido.

72. Este tipo de contrato establece una duración mínima de entre uno y tres años, si bien mediante convenio colectivo pueden establecerse distintas duraciones del contrato, en función de las necesidades organizativas o productivas de las empresas, sin que la duración mínima pueda ser inferior a seis meses ni la máxima superior a tres años.

GRÁFICO II-19. CONTRATOS PARA LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE, 2010-2019
(Número de contratos registrados)



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

La formación programada por las empresas busca responder a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, orientándose sus acciones a reforzar la cualificación y recualificación de estos, con el objetivo de propiciar una mayor eficiencia y competitividad de las empresas. Para la financiación de estas acciones, las empresas disponen de créditos formativos cuyo importe resulta de la aplicación de un porcentaje de bonificación sobre las cuotas ingresadas por concepto de formación profesional en el año anterior. Estas cuotas se complementan mediante recursos propios de las empresas (aportación privada), en función del número de trabajadores empleados, si bien las más pequeñas (menos de 5 trabajadores) están exentas de esta cofinanciación a fin de facilitar su acceso a la provisión de formación.

En 2019 impartieron formación 340.000 empresas, un 5,6 por 100 menos que el año anterior, lo que contrasta con el ligero aumento experimentado en 2018, si bien contaron con un 2,2 por 100 más de crédito disponible, hasta un total de 547,3 millones de euros. Las acciones formativas alcanzaron a más de 4,6 millones de participantes⁷³, lo que supuso un incremento del 4,8 por 100 respecto al año anterior. Tres cuartas partes de la actividad formativa se realizó de forma presencial frente a la opción de teleformación (20 por 100).

Asimismo, se mantuvo la diferencia entre hombres y mujeres participantes (cuadro II-28) ligeramente mayor en el caso de los hombres, alrededor del 56 por 100, por encima del peso que les corresponde en el empleo asalariado. Por grupos de

73. Cada trabajador da lugar a tantos participantes como cursos realiza en el año.

edad, se constata la mayor participación en acciones formativas de los trabajadores entre 36 y 45 años, seguidos por los que están en la franja entre 45 y 54 años: casi dos tercios del total de los participantes se encuentra en esta franja de edad. Igualmente, se observa la reducción de la participación de los más jóvenes; esto se explica tanto por el cambio en la estructura por edades del empleo asalariado como por la mayor participación en acciones formativas del conjunto de los trabajadores y no solo de los más jóvenes. Finalmente, atendiendo al nivel de estudios, la participación fue mayor en aquellos que tenían estudios universitarios, seguidos por los de estudios secundarios, formación profesional de segundo grado y certificados de profesionalidad.

En cuanto a la formación de oferta dirigida a los desempleados, los datos para 2019 reflejan que 113.023 personas participaron en este tipo de acciones, un 7 por 100 más que el año anterior, continuando con el incremento iniciado el año anterior (cuadro II-29). Del total de participantes, la mitad fueron mujeres, algo más del 30 por 100 fueron jóvenes menores de 30 años y otro 30 por 100 mayores de 45. Asimismo, un 92,7 por 100 finalizaron la formación con evaluación positiva.

Asimismo, respecto a los desempleados formados en 2018, la tasa de inserción se situó en el 70,8 por 100, siendo más alta en el caso de los más jóvenes, entre 20 y 30 años, que llegó al 79 por 100, y reduciéndose conforme aumenta la edad. Por nivel educativo, la mejor tasa de inserción, del 75,3 por 100, la obtienen los que han cursado estudios secundarios y postsecundarios con el 71 por 100 cada uno.

CUADRO II-28. PERFIL DE PARTICIPANTES EN ACCIONES DE FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2018-2019

Perfil participantes	Hombres				Mujeres			
	2018		2019		2018		2019	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Edad								
De 16 a 25	132.606	5,4	147.154	5,7	110.386	5,6	117.801	5,8
De 26 a 35	541.946	22,0	559.346	21,6	470.412	24,1	478.202	23,5
De 36 a 45	848.922	34,5	866.427	33,5	708.400	36,2	710.521	34,9
De 46 a 55	723.326	29,4	778.096	30,1	526.391	26,9	573.671	28,2
Mayores de 55	211.360	8,6	234.044	9,1	138.285	7,1	154.950	7,6
Nivel de estudios								
Universitario	891.293	36,2	962.965	37,2	886.079	45,3	912.286	44,8
Secundarios	697.793	28,4	718.416	27,8	567.996	29,1	608.370	29,9
Primarios	846.474	34,4	875.402	33,9	482.318	24,7	492.132	24,2
Otros	23.264	0,9	28.091	1,1	18.636	1,0	22.239	1,1
Total	2.458.824	55,7	2.585.279	56,0	1.955.029	44,3	2.035.270	44,0

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

CUADRO II-29. FORMACIÓN DE OFERTA A DESEMPLEADOS, 2019

	Total alumnos	Terminan	Ratio de éxito
Mujeres	60.584	55.932	92,3
Hombres	52.439	48.800	93,1
Menores 30 años	35.062	32.112	91,6
30-44 años	41.935	39.088	93,2
Mayores de 45 años	36.026	33.532	93,1
Sin estudios o básicos	12.350	11.059	89,5
Estudios secundarios	72.910	67.467	92,5
Estudios postsecundarios	27.763	26.206	94,4
Total	113.023	104.732	92,7

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

En cuanto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, que comprende un conjunto de actuaciones subvencionadas y articuladas mediante planes de formación de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual, alcanzó en 2019 a 130.295 participantes, correspondientes a las convocatorias pendientes de 2014, 2016 y la convocatoria aprobada a principios de 2019⁷⁴. Además, 26.488 personas participaron en las convocatorias para la realización de programas específicos, en diálogo social y negociación colectiva y en competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital. Finalmente, respecto a los permisos individuales de formación, 5.584 trabajadores se han beneficiado de estos permisos, un 10 por 100 más que en 2018. De ellos más de la mitad eran hombres (53,6 por 100) y más del 42 por 100 tenían entre 36 y 45 años.

2. Diálogo social y relaciones laborales

En los últimos años se ha subrayado el valor del diálogo social y de los sistemas de relaciones laborales, con la negociación colectiva entre sus instituciones centrales, desde una doble perspectiva: como instrumentos de gobernanza de la globalización, y como herramientas, asimismo, de gobernanza de los cambios en el mundo del trabajo derivados de la digitalización y de la aparición de nuevas formas de economía y nuevos empleos, lo que, a su vez, demanda el fortalecimiento y la evolución de aquellos en términos de adaptación para hacer frente a los nuevos desafíos⁷⁵.

74. A principios de 2019 el Gobierno y los interlocutores sociales aprobaron una nueva convocatoria para la financiación de programas de formación de ámbito estatal, que dio lugar a la Resolución de 18 de enero de 2019, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a las personas ocupadas.

75. Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, págs. 99 y ss.

Los objetivos de gobernanza de la globalización y de los cambios en el mundo del trabajo recordaban la necesidad, entre otras, de garantizar la aplicación de las normas internacionales del trabajo, de continuar impulsando la adopción y la eficacia de los acuerdos marco mundiales en la actividad de las empresas transnacionales, y de fortalecer y adaptar la negociación colectiva a partir de los retos a los que se enfrenta esta.

En coherencia con todo ello, el papel central que debían seguir desempeñando en el trabajo del siglo XXI el diálogo social y los llamados «derechos habilitantes» (libertades de asociación y sindical, derecho a la negociación colectiva), fundamentos básicos de las relaciones laborales, fue recogido en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada en la 108.^a Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2019.

Aquellos objetivos se han visto afectados y han cobrado una nueva dimensión en el contexto de la pandemia mundial por el COVID-19. La rápida extensión de dicha enfermedad, y la necesidad de acometer medidas excepcionales para frenarla, han supuesto un potente factor de disrupción económica, laboral y social a nivel mundial. El efecto inmediato ha sido un aluvión de consecuencias negativas a escala global y en muchos países, entre otras, la interrupción de las cadenas mundiales de suministro, el impacto sobre el comercio mundial y la pérdida de millones de empleos en todo el mundo, con especiales dificultades para el mantenimiento de la actividad empresarial de numerosas empresas, sobre todo pymes.

La situación originada no debería convertirse en el caldo de cultivo que, mientras a corto plazo ha ocasionado en algunos países la paralización de actividades y el cierre de empresas, con el consiguiente aumento del desempleo y la pérdida de ingresos, a largo plazo favorezca la inobservancia de las normas fundamentales del trabajo, el incremento del empleo informal, elevando los niveles de desprotección social en el mundo, la conculcación o la pérdida de eficacia de los derechos laborales «habilitantes» (libertades de asociación empresarial y sindical, negociación colectiva), el debilitamiento de la autonomía de los interlocutores sociales y de los sistemas de relaciones laborales, o la erosión de las políticas preventivas de lucha contra la siniestralidad en el trabajo.

La OIT ha puesto en valor el sistema de normas internacionales del trabajo, en relación a los efectos del COVID-19, llamando la atención sobre la operatividad de dicho sistema en dos sentidos clave⁷⁶: primero, que dichas normas son fundamentales para responder de manera duradera y sostenible a las pandemias, incluida la de COVID-19; y segundo, que la atención a ellas es determinante para cimentar la recuperación y prevenir una espiral descendente del empleo y de las condiciones de trabajo durante la crisis y en el periodo posterior, respondiendo en última instancia al objetivo de contribuir al mantenimiento del trabajo decente. En consecuencia, ha apelado

76. OIT: «Las normas de la OIT y el COVID-19 (disposiciones fundamentales de las normas internacionales del trabajo pertinentes en el contexto del brote de COVID-19)», marzo de 2020 (disponible en: <https://www.ilo.org>).

a un conjunto de políticas, al que ya se ha hecho mención, para contrarrestar los efectos de la que ha calificado como «la crisis más grave desde la Segunda Guerra Mundial»⁷⁷.

En España, el diálogo social y el sistema de relaciones laborales deberán afrontar en primera línea muchos de los problemas urgentes actuales sobre el empleo y las relaciones de trabajo. En la anterior edición de esta Memoria se aludía a la progresiva normalización de las relaciones laborales que se venía dibujando en la etapa de recuperación, frente a las turbulencias registradas en el anterior periodo de recesión económica y de destrucción de empleo. Esta tendencia, derivada sobre todo de la mejora de la actividad económica y del empleo, ha sido también fruto del funcionamiento de las relaciones laborales en su conjunto, de sus instituciones, órganos y procedimientos, un activo que debe ponerse en valor de nuevo en esta coyuntura. Debe apelarse a la eficacia que pueden desplegar los instrumentos de la autonomía colectiva de los agentes sociales y económicos para encauzar los conflictos y encontrar soluciones a muchos de los retos ya conocidos y a nuevos problemas emergentes.

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

2.1.1. Unión Europea

El año 2019 marcó la renovación en las principales instituciones comunitarias, abriéndose así un nuevo ciclo político en la Unión. Concretamente, en dicho ejercicio se renovó la Comisión Europea para el quinquenio 2019-2024. La nueva Comisión ha manifestado, en diversas ocasiones, su compromiso con el diálogo social, siguiendo de este modo la misma línea que la anterior Comisión Europea 2014-2019. Y es que esta última, a la vista del desgaste que había sufrido el diálogo social europeo en los últimos tiempos, sobre todo durante la última crisis, emprendió la iniciativa de dar al mismo un nuevo y amplio impulso con el lanzamiento del proceso denominado «Un nuevo comienzo para el diálogo social». Esta iniciativa política pretendía, entre otros objetivos, mejorar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza económica de la Unión y, en concreto, en el Semestre Europeo tanto a nivel comunitario como nacional⁷⁸.

La nueva Presidencia de la Comisión Europea, en sus orientaciones políticas para el actual mandato, presentadas ante el Parlamento Europeo en julio de 2019, mostró, por primera vez, su respaldo al diálogo social. Con posterioridad, la Comisión se ha pronunciado también, en varias ocasiones, en favor del diálogo social⁷⁹.

77. OIT: «Observatorio de la OIT - segunda edición: el COVID-19 y el mundo del trabajo (estimaciones actualizadas y análisis)», 7 de abril de 2020 (disponible en: <https://www.ilo.org>). Véase el apartado 1.1.2 del capítulo II de esta Memoria.

78. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.1.1.

79. Comisión Europea, *Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020*, COM (2019) 650 final, de 17 de diciembre de 2019; Comisión Europea, *Informe conjunto de empleo 2020*, de 17 de diciembre de 2019,

Se aprecia, por tanto, una voluntad institucional en el Ejecutivo comunitario de continuar fomentando el diálogo de los interlocutores sociales europeos en torno a los ejes de la gobernanza económica y de la política social de la Unión, como ámbitos interrelacionados dentro de un enfoque integral del método comunitario.

Como concreción, dicho diálogo y, por ende, los interlocutores sociales europeos, deben desempeñar un papel protagonista en relación con determinadas iniciativas en curso en materia de política económica y social de la Unión como, entre otras, las relativas a una directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres, un sistema de reaseguro de desempleo a escala comunitaria⁸⁰ y un salario mínimo europeo.

De hecho, la Comisión Europea ha lanzado recientemente, al amparo de lo establecido en el artículo 154 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la primera fase de una consulta a los interlocutores sociales europeos sobre un salario mínimo justo para los trabajadores de la Unión Europea.

Además, en el marco del proceso abierto por la Comisión Europea para la elaboración de una propuesta de directiva comunitaria relativa a la transparencia salarial entre hombres y mujeres (prevista en el Programa de Trabajo de la Comisión Europea para 2020), esta, durante el primer semestre de 2020, consultó a los interlocutores sociales europeos acerca de cómo mejorar el refuerzo de la igualdad salarial para un trabajo igualitario entre hombres y mujeres en la Unión Europea⁸¹. El resultado de las consultas servirá a la Comisión Europea para elaborar su citada propuesta de directiva. Está prevista una audiencia de la Comisión Europea con los interlocutores sociales europeos de cara a la confección de dicha iniciativa el 25 de junio de 2020. Se prevé que la propuesta de directiva vea la luz durante el segundo semestre de 2020.

A modo de panorama general, el diálogo social intersectorial a nivel comunitario en 2019 se ha visto muy limitado en cuanto a resultados en términos de acuerdos tripartitos o bipartitos, no registrándose resultados destacables. En este sentido, señalar la falta de acuerdo entre los interlocutores sociales europeos en el proceso de elaboración de las directivas (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea y (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de

y Comisión Europea, *Una Europa social fuerte para transiciones justas*, COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

80. Durante el primer trimestre de 2020, como consecuencia de los nocivos efectos sobre el empleo en la Unión Europea de la crisis generada por la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19), cobró un mayor protagonismo la conveniencia de la puesta en funcionamiento de un sistema de reaseguro de desempleo a escala comunitaria, como un instrumento que aporte seguridad a los desempleados de la zona euro, sobre todo en tiempos de crisis. Ello condujo a que, a principios del mes de abril, la Comisión Europea hiciera pública su propuesta sobre el ya referido nuevo instrumento de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia (*Support mitigating Unemployment Risk in Emergency, SURE*).

81. Esta consulta finalizó el 14 de mayo de 2020.

20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo⁸².

El impulso del diálogo social comunitario, como parte de las políticas estratégicas de la integración europea, descansa en la voluntad y la capacidad de los interlocutores sociales de emprender negociaciones y alcanzar, en su caso, acuerdos como el instrumento que mejor puede contribuir a garantizar una mayor aceptación y eficacia de las medidas económicas y sociales, favoreciendo el equilibrio de intereses.

En 2020, ante la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, los interlocutores sociales europeos han de estar a la vanguardia para, a nivel comunitario, definir e implementar medidas extraordinarias de cara a ayudar a las empresas y a los trabajadores a enfrentar los efectos de dicha crisis. A este respecto, los interlocutores sociales europeos, a nivel intersectorial, adoptaron, en el mes de marzo de 2020, una declaración conjunta sobre la emergencia del COVID-19, de la que se da cuenta más adelante.

El diálogo social sectorial europeo, por su parte, mostró en 2019 cierto dinamismo, en línea con lo que se ha venido apreciando en años anteriores. Además, en este contexto, cabe señalar que, durante el primer semestre de 2020, el diálogo social sectorial europeo se mantuvo también ciertamente dinámico ya que en dicho periodo vieron la luz diversas declaraciones conjuntas sobre la emergencia de la crisis del COVID-19 en distintos sectores de actividad.

En 2019 el diálogo social a tres bandas, que representa la interlocución entre las instituciones comunitarias y las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas, se proyectó, en primer lugar, en el ámbito de carácter institucionalizado que es la Cumbre Social Tripartita (CST). En la CST celebrada el 20 de marzo, que tuvo como tema principal «Una Europa más fuerte, más unida y con más visión de futuro», el diálogo se centró en tres ámbitos: la movilidad laboral europea, a fin de obtener las mejores oportunidades de la libre circulación de trabajadores para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo; la inversión en un mercado único más justo y más desarrollado; y aprovechar el «nuevo comienzo para el diálogo social» en aras de configurar el nuevo mundo laboral.

*Diálogo social tripartito
institucionalizado*

Por su parte, en la CST celebrada el 16 de octubre, que giró en torno al tema «Avanzar en las dimensiones sociales y económicas para una Europa competitiva, justa y sostenible: el papel de los interlocutores sociales y el diálogo social», las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas intercambiaron sus puntos de vista sobre las siguientes tres cuestiones: una transición justa hacia una economía climáticamente neutra, la inversión en la capacitación y la mejora del acceso a la

82. Sobre estas directivas véase el apartado 2.3.1 de este capítulo II.

formación de adultos y la concepción de una estrategia industrial preparada para el futuro.

En el ámbito del Semestre Europeo, cabe señalar la fase de información y consulta de la Comisión Europea a los interlocutores sociales europeos sobre el Estudio

*Implicación de los
interlocutores sociales en
el Semestre Europeo*

Prospectivo Anual sobre Crecimiento 2020 (renombrado por la nueva Comisión Europea como Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020), previa a su publicación. Con ello, se buscaba seguir dando respuesta a las peticiones de los interlocutores sociales europeos de promover

más su implicación en la cooperación económica y en la gobernanza de la Unión Europea.

A este respecto, la Confederación Europea de Sindicatos señaló principalmente que una vez pasadas las elecciones europeas, era hora de que la Unión lograra progreso social en el próximo periodo legislativo, impulsara las inversiones para empleos de calidad y consiguiera la transición verde (Acuerdo Verde para Europa) integrando todas las dimensiones de la sostenibilidad: social, económica y medioambiental. Esta organización, además, instó a los Estados miembros a fortalecer las condiciones que apoyan el crecimiento salarial mediante la negociación colectiva, respetando el papel de los interlocutores sociales, para abordar la segmentación del mercado laboral y garantizar sistemas adecuados de protección social. Para alcanzar dichos objetivos, la misma señaló que la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales es crucial. Dicha Confederación también apuntó que la Comisión Europea debía continuar con sus esfuerzos para promover el diálogo con los interlocutores sociales.

Por su parte, las organizaciones empresariales europeas (BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME) manifestaron fundamentalmente que en este nuevo ciclo político que se ha abierto tras las elecciones europeas, el crecimiento y la creación de empleo generados por el sector privado son esenciales para construir una Europa mejor y que, por ello, es preciso afrontar los costes excesivos y las cargas reglamentarias y administrativas innecesarias que paralizan las inversiones generadoras de empleo. Estas organizaciones igualmente señalaron que se ha de situar a la competitividad en el centro de la elaboración de políticas, si se quiere mejorar el entorno empresarial y construir una base industrial fuerte e innovadora que tenga efectos indirectos positivos en todos los sectores económicos. Las mismas también apuntaron que hay que ahuyentar el temor de un estancamiento económico crónico en la Unión Europea suscitado principalmente por un crecimiento débil, un desempleo persistentemente elevado, que afecta en particular a los jóvenes, unas finanzas públicas poco sostenibles y una baja inflación.

No obstante lo anterior, tanto las instituciones comunitarias como los interlocutores sociales de la Unión volvieron a hacer hincapié en 2019 en la necesidad de que las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas desempeñen

un papel cada vez más destacado en el Semestre Europeo⁸³. Asimismo, en 2019 los interlocutores sociales europeos siguieron manifestando concretamente que, a pesar del aumento de su participación en las etapas más relevantes del proceso del Semestre Europeo observado durante los últimos tiempos, es imprescindible fortalecer aún más su completa implicación tanto a nivel comunitario como nacional. En este último terreno, el robustecimiento de su intervención es necesario en la integridad del proceso.

En marzo de 2020, como consecuencia de la crisis global generada por la pandemia del coronavirus, los interlocutores sociales europeos adoptaron una declaración conjunta (recuadro II-4) sobre la emergencia por COVID-19⁸⁴, en donde, principalmente instaban a los Gobiernos a aprobar, en particular, medidas para ayudar a las empresas y a los trabajadores a contrarrestar los efectos de esta crisis.

Diálogo social bipartito

Además, en dicha declaración conjunta, se señalaba que los Estados miembros debían implicar a los interlocutores sociales nacionales en el diseño y la implementación de las medidas nacionales.

RECUADRO II-4. ALGUNAS MEDIDAS PROPUESTAS POR LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EUROPEOS CONTRA LOS EFECTOS DE LA CRISIS POR COVID-19

- El uso temporal completo de la flexibilidad incorporada en los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- La salvaguarda del mercado único.
- La garantía de todos los medios de transporte de mercancías dentro de la Unión Europea.
- El fomento del gasto y la inversión de los Estados miembros, sobre todo en los servicios nacionales de salud y en los sistemas de protección social.
- La movilización de fondos estructurales no utilizados y otros fondos comunitarios para ayudar a los Estados miembros a garantizar el apoyo financiero y de ingresos a los trabajadores afectados por el desempleo o la suspensión del trabajo, incluidos los trabajadores «no estándar» y los autónomos.
- La garantía del acceso al crédito y el apoyo financiero a las empresas, especialmente a las pymes.
- La activación del fondo de solidaridad para desastres naturales y cualquier otro medio de financiación disponible a nivel de la Unión Europea.

83. Para un mayor detalle sobre esta cuestión, véase Eurofound, *The involvement of social partners in national policymaking*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo, 23 de mayo de 2019; y Comisión Europea, *Joint Employment Report 2020*, 17 de diciembre de 2019.

84. Statement of the European Social Partners ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, SME, *United on the COVID-19 emergency*, 16 de marzo de 2020.

Dinamismo del diálogo social sectorial

En 2019, 20 de los 43 comités sectoriales de diálogo social existentes en la Unión Europea celebraron su vigésimo aniversario, concretamente: agricultura, vías navegables interiores, ferrocarriles, pesca en el mar, transporte marítimo, telecomunicaciones, servicios postales, banca, limpieza industrial, comercio, construcción, calzado, hostelería y restauración, seguros, actuaciones en vivo, servicios personales, seguridad privada, azúcar, agencias de trabajo temporal y textil/confección.

De esta forma, dos décadas después de que la Comisión Europea aprobase su Decisión sobre el establecimiento de comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a nivel europeo⁸⁵, lo que supuso un estímulo a las solicitudes conjuntas de las organizaciones de trabajadores y empresarios para crear dichos comités de diálogo social sectorial, se constata la consolidación de este ámbito del diálogo social a escala comunitaria (recuadro II-5). Durante estos años, el mismo ha aportado una de las señas de identidad del modelo europeo de integración en cuanto a los instrumentos de gobernanza del trabajo y de las relaciones laborales.

Un reciente informe ha analizado algunos de los principales aspectos de diálogo social sectorial europeo, tales como la diversidad sectorial, la presencia de organizaciones de interlocutores sociales en cada sector o la representatividad de los interlocutores sociales sectoriales⁸⁶.

Como ejemplos concretos de resultados alcanzados en este ámbito en 2019, en el mes de octubre los interlocutores sociales europeos del sector de los espectáculos en vivo (EAEA y Pearle, por sus siglas en inglés) aprobaron su programa de trabajo conjunto para el periodo 2020-2021 y firmaron una declaración común en la que recordaban el compromiso del sector con la difusión de la negociación colectiva en toda Europa; los interlocutores sociales europeos del sector ferroviario (CER y ETF, por sus siglas en inglés) comenzaron las negociaciones para un acuerdo autónomo que promueva el empleo de las mujeres en el sector ferroviario; y los interlocutores sociales del sector de la limpieza industrial (EFCI y UNI-Europa, por sus siglas en inglés) adoptaron una declaración conjunta sobre el impacto de la digitalización en el empleo de la industria de la limpieza y de los servicios de instalaciones.

Como se ha apuntado anteriormente, el diálogo social sectorial europeo se mantuvo notablemente activo durante el primer semestre de 2020 debido a que los interlocutores sociales europeos más representativos de diversos sectores de actividad hicieron públicas un buen número de declaraciones conjuntas sobre la emergencia de la crisis del COVID-19 en sus respectivos sectores de actividad⁸⁷. En las mismas, estos

85. Decisión de la Comisión 98/500/CE, de 20 de mayo de 1998, relativa a la creación de comités de diálogo sectorial para promover el diálogo entre los interlocutores sociales a escala europea.

86. Eurofound, *Diálogo social sectorial europeo: hechos y cifras*, 6 de diciembre de 2019.

87. Dichas declaraciones conjuntas tuvieron lugar en sectores como el bancario, el asegurador o el de la aviación civil.

RECUADRO II-5. RASGOS PRINCIPALES DEL DIÁLOGO SOCIAL SECTORIAL EUROPEO

- En términos de resultados, los 43 comités sectoriales de diálogo social existentes actualmente han producido, desde su creación, una variedad de textos y acuerdos conjuntos, que abarcan más de 6 millones de empresas y 145 millones de trabajadores en diversos sectores.
- El desarrollo más notable relacionado con los acuerdos de diálogo social sectoriales europeos surgió en varios sectores del transporte como resultado de las negociaciones tras su exclusión inicial de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, la Directiva 93/104/CE del Consejo (modificada por la Directiva 2000/34/CE). Con dicha exclusión, se pretendía que esos sectores llegaran a acuerdos de diálogo social a nivel comunitario adoptando así soluciones de tiempo de trabajo adaptadas a sus exigencias. Por ejemplo, esto se logró en dos sectores, a saber: el marítimo, mediante un acuerdo firmado en septiembre de 1998, al cual le otorgó efecto legal la Directiva 1999/63/CE; y el de la aviación civil, a través de un acuerdo rubricado en marzo de 2000, al cual le otorgó efecto legal la Directiva 2000/79/CE.
- Desde 1998 hasta nuestros días, el alcance de los temas abordados en los comités sectoriales de diálogo social que han venido surgiendo ha evolucionado considerablemente y abarca cuestiones como el crecimiento económico, la calidad del trabajo, las nuevas tecnologías, la educación y la formación profesional, la flexiguridad, la anticipación del cambio y la reestructuración, el cambio demográfico, las condiciones de trabajo, salud y seguridad, igualdad de género y responsabilidad social corporativa. En los últimos años, también han surgido algunos temas nuevos en línea con los principales cambios que ocurren en las empresas y sectores, por ejemplo, la digitalización y su impacto en el trabajo y el empleo.

Fuente: elaboración propia a partir de Eurofound, *European social dialogue, Observatory EurWORK*, 16 de mayo de 2018, y Eurofound, *Social dialogue, Observatory EurWORK*, 25 de febrero de 2019.

emitieron directrices y opiniones sobre las concretas dificultades a las que se estaban enfrentando como consecuencia de la pandemia, así como posibles respuestas a estas. Dichas sugerencias, que iban dirigidas tanto a empresas —de los distintos sectores— como a autoridades políticas (sobre todo a la Comisión Europea), se referían fundamentalmente al periodo de cierre empresarial de emergencia y al proceso de recuperación empresarial y económico.

El 14 de enero de 2020 la Comisión Europea lanzó la primera fase de una consulta a los interlocutores sociales europeos sobre una posible acción relativa a los retos relacionados con los salarios mínimos justos⁸⁸. Dicha consulta se enmarca en el desarrollo e implementación del

Consultas de la Comisión a los interlocutores sociales europeos en el marco de los tratados (TFUE)

88. Comisión Europea, *First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C (2020) 83 final, de 14 de enero de 2020.

Pilar Europeo de Derechos Sociales, que fue proclamado por las instituciones y los líderes de la Unión en noviembre de 2017⁸⁹.

El objetivo de la misma es recabar sus puntos de vista sobre la posible dirección de una acción comunitaria para garantizar que todos los trabajadores de la Unión estén protegidos por salarios mínimos adecuados. Con esta iniciativa la Comisión pretende saber si estos consideran que la actuación europea a este respecto es necesaria y, en caso afirmativo, si desean negociar este tema entre ellos. Si sus comentarios indicaran que es necesario actuar a nivel de la Unión, la Comisión iniciaría una consulta a estos, ya en segunda fase, sobre el contenido concreto de una iniciativa comunitaria sobre salarios mínimos justos.

En el documento, la Comisión señala que una iniciativa de la Unión sobre salarios mínimos justos contribuiría a combatir la pobreza en el trabajo y respaldaría una convergencia hacia la mejora en las condiciones de trabajo, contribuyendo a un mejor escenario de actuación para las empresas, teniendo en cuenta la diversidad de situaciones nacionales y entornos institucionales en Europa. No obstante, en dicho documento la Comisión recalca que una iniciativa comunitaria sobre salarios mínimos justos nunca buscaría armonizar los salarios mínimos, ya que no podría hacerlo al no tener competencia para ello. Por ende, esta apunta que el objetivo de tal iniciativa sería fortalecer los sistemas nacionales, competentes para la fijación del salario mínimo, protegiendo, respetando y promoviendo las tradiciones de cada Estado miembro, la libertad de negociación colectiva y la autonomía de los interlocutores sociales.

BUSINESSEUROPE señaló principalmente que, teniendo en consideración los desafíos descritos en el documento de consulta, estaba de acuerdo en que en la actualidad existe espacio y justificación suficiente para debatir la cuestión de los salarios mínimos a nivel de la Unión Europea. Sin embargo, apuntó que ello ha de producirse en un contexto más amplio sobre cómo aumentar la prosperidad, la convergencia y la cohesión social en Europa. Además, la misma indicó que actualmente estaba trabajando, en calidad de interlocutor social, en esta dirección como parte del proceso del Semestre Europeo, lo cual no impedía que dicha labor pudiera fortalecerse aún más. En consecuencia, BUSINESSEUROPE señaló que, a pesar de su total compromiso con el diálogo social, en esta etapa no tenía la intención de iniciar un diálogo adicional y por separado con las organizaciones sindicales europeas en virtud del artículo 155 del TFUE sobre los problemas identificados en la consulta de la Comisión.

Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) señaló que, si bien era alentador que la Comisión Europea viniera a reconocer que en los últimos tiempos la

89. Esta consulta fue presentada junto con la Comunicación de la Comisión sobre *Una Europa social fuerte para transiciones justas*, la cual viene a preparar el camino para un Plan de Acción dirigido a implementar el Pilar Europeo de Derechos Sociales (previsto para principios de 2021), iniciando una amplia discusión (hasta noviembre de 2020) con todos los países, regiones y socios de la Unión, incluidos los interlocutores sociales europeos, sobre cómo lograr avances en este sentido a nivel comunitario, nacional, regional y local. Véase COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

situación de los trabajadores con salarios bajos ha empeorado y las desigualdades salariales han aumentado y que, por ello, se necesitaba una iniciativa a nivel comunitario sobre salarios mínimos justos, el documento de consulta era decepcionantemente ligero respecto de las propuestas que contenía en relación con dicha cuestión. La CES apuntó también que era preocupante que las propuestas de la Comisión, contenidas en el documento de consulta, no fueran del todo claras acerca de cómo se pretendía garantizar la protección de la negociación colectiva, como elemento clave en este contexto, en aquellos Estados miembros donde ya está funcionando bien.

No obstante, esta apuntó, al tiempo que reafirmaba su compromiso con el diálogo social, que estaba abierta a entablar negociaciones con las organizaciones empresariales europeas sobre la cuestión objeto de la consulta, al amparo del artículo 155 del TFUE, siempre y cuando los extremos señalados —entre otros— fueran concretados y clarificados, a su satisfacción, por parte la Comisión Europea. Si ello no sucediese, la CES señaló que estimaba prematuro iniciar dicho diálogo bajo el artículo 155 del TFUE en esta fase de la consulta.

En enero de 2020, en el marco de la referida iniciativa sobre «Un nuevo comienzo para el diálogo social», tuvo lugar una reunión de consulta de la Comisión Europea con los interlocutores sociales europeos (tanto sectoriales como intersectoriales) sobre la actualización de la Agenda de Competencias, prevista en la mencionada comunicación de la Comisión Europea sobre una Europa social fuerte para transiciones justas. La discusión se estructuró en cuatro grupos de temas: empoderar a los trabajadores para aumentar su capacitación, abordar los desajustes de competencias, fortalecer el liderazgo colectivo y modernizar la educación y formación profesional.

*Encuentros de la
Comisión con los
interlocutores sociales
europeos*

Posteriormente, en el mes de febrero, la Comisión Europea invitó a los interlocutores sociales europeos (tanto sectoriales como intersectoriales) a una audiencia de cara a reforzar la Garantía Juvenil, en la que, desde instancias comunitarias, se pidió a estos que dieran su opinión sobre posibles áreas en las que se podría fortalecer la Garantía Juvenil. La discusión cubrió los siguientes temas: cómo apoyar mejor la empleabilidad de los jóvenes en las zonas rurales, cómo proporcionar a los jóvenes habilidades digitales y ecológicas y cómo los interlocutores sociales pueden contribuir a la implementación efectiva de una Garantía Juvenil reforzada.

2.1.2. España

El contexto político en el que comenzaba 2019, con el horizonte de la convocatoria de las elecciones generales, celebradas en el mes de abril, y con un Gobierno en funciones la mayor parte del año, marcaron una nueva fase de incertidumbre para el diálogo social tripartito, suspendiéndose la actividad de las mesas de diálogo social a finales del primer trimestre. Desde entonces, y con la perspectiva de unas nuevas

elecciones generales, celebradas finalmente en noviembre, no se caracterizó este periodo por ser especialmente propicio para lograr avances en el diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales.

De ahí que hayan continuado pendientes diversos temas que debían integrar la nueva agenda de diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, entre ellos, algunos de los que se incluyeron en el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC)⁹⁰ y que los firmantes emplazaron para su negociación en un marco tripartito. Así, los temas a tratar eran, entre otros, la ultraactividad de los convenios, el contrato de relevo, las futuras modificaciones normativas en la subcontratación de obras y servicios, la creación de un observatorio del absentismo, o la revisión del salario mínimo interprofesional (SMI), materia esta última objeto de intensos debates no solo a nivel nacional sino europeo.

En enero de 2019 se había constituido la Mesa de Igualdad laboral, reuniéndose 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, o la conciliación familiar, entre otros aspectos. La convocatoria de elecciones generales supuso el final de los trabajos de la mesa. Sin embargo, el Gobierno finalmente aprobó 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, que incluyó algunas de las reivindicaciones de las organizaciones sindicales. El alcance y los contenidos de dicha norma se abordaron en la Memoria CES 2018⁹¹.

Por otra parte, materias como la mejora del subsidio de desempleo para mayores de 52 años, las normas sobre registro de jornada, incentivos para la contratación de desempleados de larga duración y transformación en indefinidos o fijos discontinuos de trabajadores eventuales agrarios, aunque habían sido objeto de debate no fue posible alcanzar un acuerdo tripartito sobre las mismas. Fueron recogidas en el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Uno de los resultados que cabe destacar en 2019 en el marco del diálogo social ha sido la puesta en marcha del Plan de Choque por el Empleo Joven, como parte de los frutos de la Mesa de Diálogo Social, y que aborda la especial situación de este colectivo en el mercado de trabajo, aunque algunas actuaciones ya se habían iniciado en diciembre de 2018⁹², tal y como se relata con más detalle en el apartado de la Memoria dedicado a la política de empleo.

90. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.2.3.

91. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.2.

92. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 1.3.2.

Asimismo, es preciso mencionar la participación en la elaboración tripartita de una guía para miembros y socios de la Red EURES España, como consecuencia del nuevo Reglamento de EURES y la puesta en funcionamiento del Sistema de Admisión de nuevos Miembros y Socios de la Red EURES en España. Su reflejo normativo ha sido el Real Decreto 207/2019, de 29 de marzo, por el que se regula el sistema nacional de admisión de miembros y socios de la Red EURES en España, para el que también fueron consultadas las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas.

Otras intervenciones reseñables de los interlocutores sociales han sido la modificación y actualización de la Hoja estadística de convenios colectivos, así como en la regulación del Observatorio para la Lucha Contra el Fraude a la Seguridad Social.

Por otra parte, el Plan Reincorpora-t para las personas desempleadas de larga duración (que comenzó en abril de 2019), fundamentalmente para la articulación de los indicadores de seguimiento y evaluación de estos Planes, así como los reglamentos de funcionamiento de sus Comisiones de Seguimiento, finalmente no se llevó a la mesa de diálogo social. Hubiera sido deseable haber alcanzado la aprobación de este Plan en el marco del consenso con los interlocutores sociales.

El inicio de la nueva legislatura supuso también una «nueva etapa» para el diálogo social tripartito, y así en enero de 2020 se celebró la primera reunión de la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que sirvió a su vez como declaración de intenciones para un nuevo impulso del diálogo a tres bandas.

Relanzamiento del diálogo social

Fruto de este relanzamiento del diálogo social fue la firma, el 30 de enero de 2020, del Acuerdo para la determinación de la cuantía del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) para 2020 entre el Gobierno y los representantes de CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, plasmado en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero⁹³. El pacto sobre el SMI protagonizó así el primer Acuerdo de diálogo social tripartito de la XIV legislatura, y establecía un incremento del 5,5 por 100 de la cuantía salarial mínima.

Cabe recordar que, aunque el incremento para 2019 fue del 22,3 por 100, fue aprobado como consecuencia de un acuerdo político presupuestario y no en el marco del diálogo social tripartito, espacio más idóneo para el debate sobre las cuestiones salariales.

Iniciado ya 2020, y ante la situación sin precedentes que ha supuesto la expansión del coronavirus, las organizaciones empresariales y sindicales CEOE, CEPYME, UGT y CCOO reaccionaron ante una caída de la actividad económica sin parangón, pero considerando que su

El papel del diálogo social y medidas adoptadas frente al COVID-19

93. Véase el apartado 2.3.1 de este capítulo.

duración e intensidad dependería de la contención del proceso de contagio del COVID-19. Distinguiendo dos fases en la política económica, laboral y social a adoptar por el Gobierno: una de amortiguación y otra de recuperación. Y en esa línea acordaron una serie de medidas extraordinarias, que presentaron al Gobierno en una propuesta conjunta formulada el 12 de marzo de 2020, el «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus», anticipándose dos días a la declaración oficial del estado de alarma.

Entre las medidas de carácter temporal y excepcional que, en todo caso, tal y como acordaron, deberían negociarse con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, destaca en primer lugar, una nueva regulación de los ERTes por fuerza mayor incidiendo, de manera muy particular, en la causalidad vinculada a los efectos del coronavirus, la simplificación de los procedimientos y el acortamiento de los plazos de resolución. Asimismo, se proponía una mayor agilización en la tramitación de ERTes por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción con el fin de adaptar la definición de estas causas a la situación provocada por el coronavirus, y se priorizaba la intervención sindical de las organizaciones más representativas o representativas en el periodo de consultas en el supuesto de que no exista representación legal de las personas trabajadoras.

Otras actuaciones propuestas fueron: la protección de los trabajadores fijos discontinuos; las situaciones de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras; medidas para paliar los efectos del cierre de centros escolares (medidas de conciliación), centros de día (entre otros) y restricciones de movilidad y que deberían ser financiadas a cargo de un fondo de ayudas extraordinarias; y facilitar el teletrabajo, entendiendo cumplida con carácter excepcional la obligación de las empresas de evaluar los riesgos con la autoevaluación realizada voluntariamente por el propio trabajador.

Las organizaciones trasladaron este acuerdo al Gobierno con el objeto de que las citadas medidas extraordinarias fueran negociadas por las partes en la mesa de diálogo social correspondiente, en aras de una pronta respuesta a la situación de urgencia. Entendiendo también, no obstante, que estas medidas debían ser complementadas con políticas dirigidas a proteger a los colectivos más vulnerables.

Los instrumentos jurídicos adoptados como respuesta inicial a la situación excepcional, entre ellos, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, a su vez modificado por Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario, recogieron algunas de las propuestas que han ido siendo planteadas por los interlocutores sociales, como la ampliación de la cobertura de IT por coronavirus y de protección al

trabajador al incorporar como situación asimilada a accidente de trabajo los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio⁹⁴.

Por su parte, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, recogió parte de las medidas relacionadas con los ERTes que son el reflejo de algunas propuestas elaboradas desde el diálogo social bipartito de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas⁹⁵.

Desde un principio, los interlocutores sociales valoraron los esfuerzos realizados y mostraron su apoyo a algunas de las medidas adoptadas como respuesta inmediata ante los efectos y consecuencias de la pandemia. Sin embargo, a medida que las necesidades sociales y económicas avanzaban, se adoptaron otras medidas que no contaron con el consenso de todos los interlocutores sociales, como las que se introdujeron con el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptaban medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, principalmente en lo relativo a la extinción de los contratos de trabajo y a los despidos, así como las medidas introducidas en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

Por lo que respecta a las medidas dirigidas a proteger a los colectivos más vulnerables que habían señalado ya los interlocutores sociales, algunas de ellas fueron recogidas en el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, aunque, de nuevo, sin el consenso de todos los interlocutores sociales.

A mediados del mes de abril, volvió a convocarse la mesa de diálogo social para abordar la situación de trabajadoras, trabajadores y empresas en el contexto de la crisis sanitaria y sus efectos. El objetivo era avanzar en los mecanismos y medidas que se necesitarán en el proceso de recuperación de esta crisis y tratar la situación de los sectores más afectados por las consecuencias laborales de la pandemia. En la reunión se abordaron las dos fases planteadas: una primera fase de excepcionalidad atenuada y una segunda de normalización atenuada.

Asimismo, se plantearon otros temas de especial preocupación en el ámbito laboral durante la pandemia como la necesidad de determinar con mayor precisión la situación de los ERTes, los mecanismos del tiempo de trabajo, así como las garantías por desempleo y la situación del despido. Además, se debatió la situación de colectivos concretos como las trabajadoras del hogar, los temporales o el colectivo de personas en

94. Introduce el artículo 5 con la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19.

95. Véase el apartado 2.3.1 del capítulo II de esta Memoria.

trabajo sumergido. De igual modo, se planteó el tema de las ayudas que solicitan las empresas para su reactivación tras esta crisis por el COVID-19.

Finalmente, los trabajos de esta mesa desembocaron, tras largas negociaciones, en el Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) firmado el 11 de mayo entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, cuyo contenido se trasladó íntegramente al Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo⁹⁶. El Acuerdo, principalmente, desvincula los ERTes por fuerza mayor de la duración del estado de alarma y prolonga su vigencia hasta el 30 de junio. Dicho Acuerdo, además, crea una Comisión tripartita en la que están presentes el Gobierno y los interlocutores sociales con el objetivo de evaluar la situación de los distintos sectores de actividad y tomar una decisión antes del 30 de junio sobre la situación de trabajadores y empresas que se vean afectados aún por las medidas que tienen que ver con la gestión de la pandemia.

En seguimiento del Acuerdo, la Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral creada se reunió por primera vez el 20 de mayo, fijando los criterios que, basándose en datos técnicos, guiarán los trabajos para consensuar un acuerdo respecto a la extensión de los ERTes, la protección del empleo, las prestaciones para los trabajadores y trabajadoras y las exoneraciones de cuotas para las empresas.

Uno de los sectores más afectados por el COVID-19 ha sido el turístico, que supone un 14 por 100 del PIB en España. Por ello, la Confederación Española de Hoteles

Diálogo social sectorial y Alojamientos Turísticos (CEHAT), con la colaboración de la patronal valenciana HOSBEC y las centrales sindicales Federación de Servicios de Comisiones Obreras (Servicios-CCOO) y la Federación Estatal de Servicios, Movilidad y Consumo de la Unión General de Trabajadores (FeSMC-UGT) alcanzaron un acuerdo en abril de 2020 que elevaron al Gobierno con un conjunto de propuestas comunes para proteger el sector del alojamiento turístico al que representan. En cuanto al acuerdo alcanzado, sindicatos y la Confederación consideran que la fuerza mayor derivada del estado de alarma, que ha suspendido la actividad productiva, persistirá específicamente en este sector una vez se levante este periodo decretado por el Gobierno, ya que continuarán las restricciones a la movilidad y al transporte, no solo en España sino en el ámbito internacional. Por todo ello, los agentes sociales hicieron un llamamiento al Ejecutivo para garantizar una protección por desempleo para las personas trabajadoras en situación de ERTE, incluidos los contratos fijos discontinuos, mediante prestaciones y ayudas públicas suficientes, sin exigencia de carencia, y la reposición de las prestaciones que pudieran consumirse durante la situación legal de desempleo temporal.

96. Véase Memoria CES 2019, capítulo II, apartado 2.3.1.

En el ámbito del diálogo social en las Administraciones públicas, cabe destacar que a lo largo de 2019 se han alcanzado numerosos acuerdos, entre los que cabe citar: el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado por el que se ratifica el

*Diálogo social en las
Administraciones
públicas*

acuerdo de la Comisión Técnica de Temporalidad y Empleo en materia de oferta de empleo público para el año 2019; el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado en relación con el régimen retributivo del personal investigador de las escalas científicas de los organismos públicos de investigación de la AGE; el Acuerdo de 28 de marzo de 2019 de la Comisión Técnica de temporalidad y empleo en materia de oferta de empleo público para el año 2019; o el Acuerdo de 4 de marzo de 2019 sobre la aplicación de los fondos adicionales previstos en el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de las condiciones de trabajo de 9 de marzo de 2018.

El balance del diálogo social en las comunidades autónomas muestra, un año más, resultados desiguales, aunque es preciso poner de relieve avances importantes en el ámbito del diálogo social tripartito en algunas de ellas y especialmente en determinadas materias. Así, entre los acuerdos alcanzados en 2019 destacan aquellos que tienen por objeto el impulso de las políticas de empleo, con especial referencia al empleo de los jóvenes, la transición energética y la industria.

*Diálogo social en las
comunidades autónomas*

De nuevo es preciso resaltar la actividad del diálogo social a tres bandas en Castilla y León, que desde 2008 viene siendo el método de trabajo para abordar reformas, cambios y adaptaciones en los sectores productivos, en las empresas y respecto a los trabajadores de la comunidad. Con referencia al año 2019, el presidente de la Junta de Castilla y León, y los representantes de CECAL, UGT, y CCOO, firmaron cuatro nuevos acuerdos en materia laboral y económica. El primero de ellos fue el Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León por el que se aprobó el Plan Anual de Políticas de Empleo de Castilla y León 2019. A su vez, este Plan reforzó la apuesta por el empleo de los jóvenes —un colectivo que sufrió intensamente los efectos de la crisis y que sigue teniendo cifras de desempleo muy altas—, por lo que el Consejo del Diálogo Social firmó un acuerdo especial cuyo objeto es reforzar las actuaciones dirigidas a los jóvenes.

Otro de los Acuerdos se centra en el impulso del Servicio Regional de Relaciones Laborales de Castilla y León (SERLA) para extender su actuación a los conflictos individuales con reclamación de cantidad (ya se había ampliado en 2016 a los conflictos individuales sin reclamación de cantidad, con lo que ahora se da un paso más).

Finalmente se firmó la Revisión del III Acuerdo Marco de Competitividad e Innovación Industrial 2014-2020, con el objetivo de avanzar en industria 4.0, ADE Rural y Responsabilidad Social Empresarial.

Por su parte, en la Comunidad de Madrid ha destacado la negociación del Plan Industrial 2019-2025 con el ejecutivo autonómico y tras el cambio de Gobierno, fue asumido por el nuevo Gobierno regional en los primeros meses de 2020. Igualmente, ha destacado la continuidad en 2019 del desarrollo de la Estrategia Madrid por el Empleo (firmada en 2016 y con vigencia hasta el 31 de marzo de 2020); así como del V Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales (firmado en 2017 y con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020).

Por su parte, Cantabria tras la constitución del nuevo Gobierno después de las elecciones autonómicas del mes de mayo de 2019, creó en octubre el nuevo Consejo del Diálogo Social con la participación de Gobierno regional, CCOO, UGT y CEOE CEPYME Cantabria⁹⁷.

En el caso de Andalucía, donde también se celebraron en 2019 elecciones autonómicas, se han mantenido encuentros a tres bandas, pero sin que destaquen este año Acuerdos relevantes en el marco del diálogo social.

Igualmente, en el caso de Asturias, y tras las elecciones autonómicas celebradas en el mes de junio, se encuentra en proceso de negociación de un nuevo acuerdo de concertación entre el Gobierno regional, la Federación Asturiana de Empresarios (FADE), UGT y CCOO para el periodo 2020-2023, así como también ha establecido un Dialogo Social sobre la transición energética.

A partir del compromiso adquirido por el presidente de la comunidad autónoma en su investidura, cabe destacar que los interlocutores sociales (FADE, UGT y CCOO) han presentado una propuesta a los grupos parlamentarios que componen la Junta General del Principado de Asturias con el fin de recuperar el CES en Asturias.

Finalmente, en el caso de Cataluña, cabe destacar la aprobación ya en 2020, del Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña. El objeto principal de esta norma es la regulación del marco de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Cataluña en los órganos, entidades o empresas públicas integrados en la Generalidad, mediante comisiones, consejos u otros órganos colegiados de participación, que tengan atribuidas competencias en materias laborales, sociales y socioeconómicas que afecten los intereses económicos y sociales de trabajadores y trabajadoras y del empresariado.

97. Constitución del nuevo Consejo del Diálogo Social, tras la entrada en vigor de la modificación operada en la Ley de Cantabria 4/2009, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la comunidad autónoma de Cantabria.

2.2. NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS LABORALES

2.2.1. Panorama de la negociación colectiva

El panorama general de la negociación colectiva con efectos económicos en 2019 arroja relativamente pocos cambios de entidad en sus principales dimensiones relativas al desarrollo negocial, a tenor de los datos estadísticos de los que es posible disponer en el periodo de elaboración de esta Memoria, que corresponden al primer año completo de registro más los tres primeros meses de 2020.

En los últimos cinco años se ha venido asistiendo a una clara consolidación de la mejora de la negociación colectiva, reflejada en el número creciente de convenios registrados y de trabajadores afectados entre los meses de enero y diciembre de cada año de efectos, reflejo de la evolución de la actividad económica y del empleo durante el periodo de recuperación (gráfico II-20). Dentro de ese periodo registral, en 2019 se mantuvo con apenas variación el número de convenios censados hasta el mes de diciembre (3.536, frente a los 3.566 de 2018), de los más altos en los diez últimos años, eso sí con un millón más de trabajadores afectados (hasta 9,85 millones). Esto último puede deberse a unos pocos grandes convenios más de sector registrados, pero en todo caso también habla de un ritmo negocial que se ha mantenido fuerte.

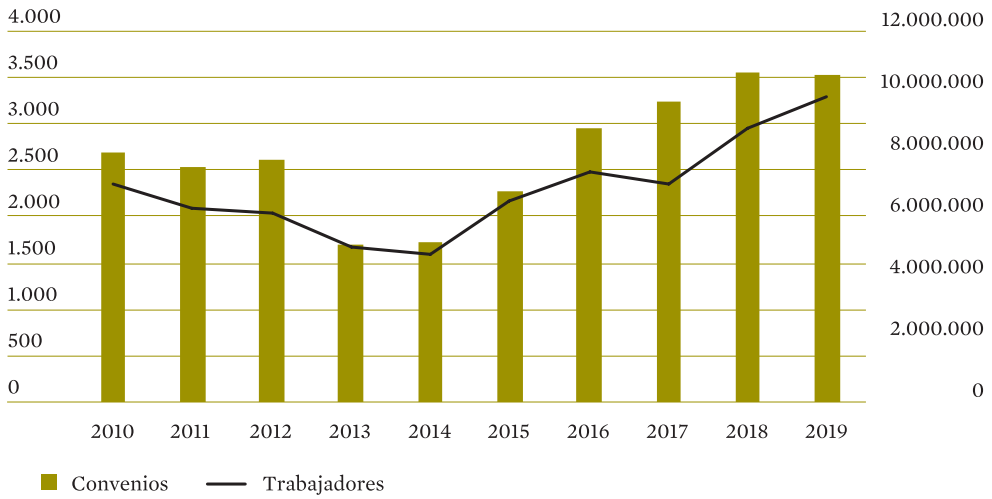
Normalidad y dinamismo de la negociación en 2019

Se registraron más convenios revisados que firmados, de forma consecuente con la tendencia a pactar vigencias plurianuales en la negociación colectiva. Y, dentro de aquellos, fueron los convenios de ámbito supraempresarial los que más aumentaron (47 convenios más), aportando en conjunto 1,2 millones más de trabajadores al cómputo provisional hasta diciembre, todo lo cual refleja un mayor dinamismo en la revisión salarial de los convenios de ámbito superior plurianuales que la tenían pactada para años sucesivos.

En conjunto, en 2019 se registraron 1.268 convenios más hasta diciembre que cinco años antes, en 2015, y había 3,36 millones más de trabajadores afectados. Todo ello indica la continuidad de una recuperación de la negociación colectiva acorde con el contexto general de la actividad y del mercado de trabajo, aun habiéndose producido un crecimiento económico más atenuado en el conjunto del último año.

La favorable evolución de la coyuntura económica y el fortalecimiento de la negociación colectiva que ha permitido, dejando atrás las mayores dificultades afrontadas en los años más difíciles de la anterior crisis, se ha proyectado también en el terreno de los pactos salariales nominales, mostrando un incremento sucesivo de las variaciones retributivas convenidas inicialmente. En 2019 se ha verificado un nuevo aumento de la variación salarial media inicialmente pactada (gráfico II-21). Aunque los datos de registro correspondientes al último año mantienen todavía una acusada provisionalidad, el aumento medio observado hasta el mes de diciembre es relevante porque

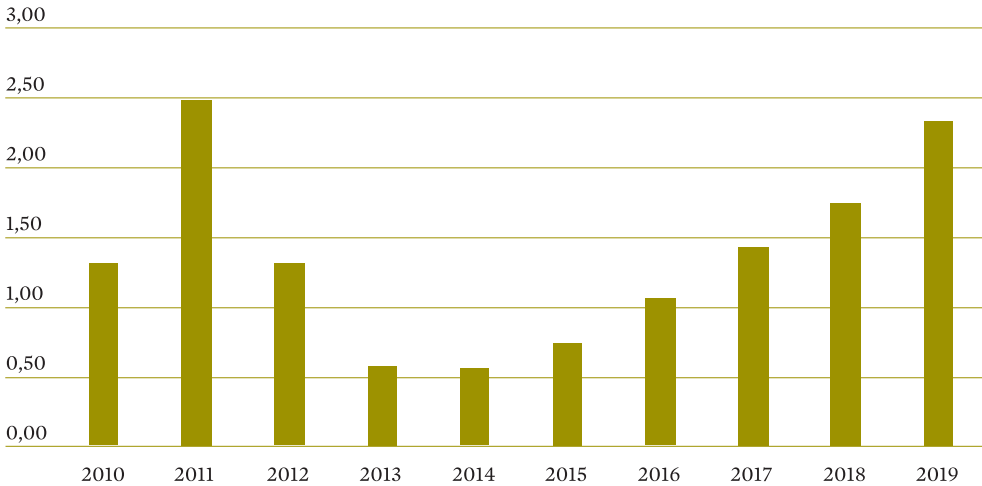
GRÁFICO II-20. CONVENIOS REGISTRADOS Y TRABAJADORES, 2010-2019



Nota: datos provisionales de registro hasta diciembre de cada año de efectos económicos.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

GRÁFICO II-21. VARIACIÓN SALARIAL PACTADA INICIAL, 2010-2019

(En porcentaje)



Nota: datos provisionales de registro hasta diciembre de cada año de efectos económicos.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

refleja la percepción de la coyuntura económica y laboral por las partes negociadoras de los convenios colectivos a lo largo del año. En todo caso, más adelante se analiza el contenido salarial de los convenios colectivos con efectos económicos en 2019 a partir de datos acumulados que comprenden los tres primeros meses de 2020. Si bien

estos todavía no reflejan el impacto económico del COVID-19, es de prever una afectación de la misma sobre los pactos salariales también para ese año a medida que se vayan incorporando más convenios al registro.

Entre los factores de contexto de la negociación se encuentra también la evolución seguida por los precios de los bienes de consumo. El incremento medio inicial en los convenios de 2019, con la provisionalidad que se acaba de mencionar, se produjo en paralelo a un avance de la inflación media en 2019 del 0,7 por 100, habiéndose moderado esta en un punto respecto del año inmediatamente anterior, cuando varió un 1,7 por 100.

Conviene tener presente que este comportamiento más reciente de la negociación colectiva se ha dado dentro de un contexto en el que, si bien el PIB y la ocupación continuaban creciendo en todos los grandes sectores excepto el agrario, y de forma agregada por encima de la media europea, lo hacían a tasas menores que en 2018, confirmándose el panorama de desaceleración económica y de ralentización del mercado de trabajo en 2019 que se han analizado en esta Memoria, como efecto de algunos riesgos materializados y de una creciente incertidumbre de alcance europeo y mundial. Y no se puede perder de vista, tampoco, que la provisionalidad de los datos de la negociación colectiva relativos a 2019 se ha visto bruscamente agravada por los efectos económicos y laborales de la pandemia mundial COVID-19, manifestados en toda su crudeza desde el mes de marzo de 2020 a raíz de las extraordinarias medidas adoptadas de manera urgente para frenar su expansión.

El abrupto y agudo cambio de signo de la coyuntura que se ha venido perfilando, traducido en una fuerte caída de la ocupación y un intenso aumento del desempleo ya en el mes de marzo de 2020, con todos los sectores productivos y un volumen ingente de empresas afectadas en mayor o menor medida, es de temer que tendrá indudables consecuencias en todos los parámetros de las relaciones laborales, y desde luego también en la dinámica y los contenidos de la negociación colectiva. El impacto muy probablemente será visible, incluso, ya en la negociación con efectos económicos en 2019, dado que el registro de convenios es continuo y sigue recibiendo acuerdos firmados con inicio de sus efectos en ese año hasta 18 meses después de finalizado⁹⁸. Pero, además, podría verse afectada por otros mecanismos de revisión o de inaplicación convencional que eventualmente se puedan activar⁹⁹. Precisamente esta figura, la inaplicación de convenios colectivos, experimentó ya un ligero repunte en 2019, que evidentemente es anterior al estallido de la mencionada pandemia y por

98. Por los imperativos de calendario en la elaboración y aprobación de esta Memoria, el análisis de la negociación colectiva con efectos económicos en 2019 abarca a los convenios registrados hasta el mes de marzo de 2020. Es por ello que en esta edición no puede tener reflejo el grueso del eventual impacto de la pandemia de COVID-19 en las grandes magnitudes negociales.

99. También podría verse afectada la negociación colectiva con efectos económicos en años anteriores en la medida en que los convenios negociados para esos años hayan pactado una vigencia plurianual que se extienda hasta un periodo posterior al inicio de la crisis por COVID-19.

tanto está totalmente desvinculada de la misma, pero que suponía el freno de la continuada tendencia de reducción, tanto en número de inaplicaciones como de trabajadores afectados, seguida por estos procedimientos desde 2014.

En cualquier caso, los convenios ya registrados con efectos económicos en 2019 han sido negociados y firmados durante el que ha sido segundo año de vigencia del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2018, 2019 y 2020 (IV AENC). Dicho Acuerdo reunía los contenidos y las características que se trataron en la pasada edición de esta Memoria¹⁰⁰, y proporcionaba a los negociadores un marco de criterios y recomendaciones que tomaba como referencia la coyuntura de sustancial continuidad de la recuperación, con las cautelas que el propio pacto expresaba ante la persistencia de factores que limitaban el crecimiento y que podían hacer más vulnerable la economía ante posibles incertidumbres.

Precisamente, las incertidumbres que vienen acompañando a las economías europeas, y desde luego a la española, cada vez más internacionalizada e inserta de lleno en el marco de la globalización (incertidumbres que son por ello de carácter abierto y multicausal) se han materializado de manera tan abrupta como imprevista tomando la forma de una pandemia mundial. En lo que respecta a España, y en lo que afecta a los contenidos del IV AENC, el contexto económico general tomado en cuenta por los firmantes del mismo se ha visto desbordado, a la vista de las nuevas circunstancias, por lo que podría estar necesitado de actualización, máxime teniendo en cuenta que en 2020 finaliza su periodo de vigencia pactada.

Considerando los datos acumulados (cuadro II-30), hasta marzo de 2020 había 4.028 convenios colectivos registrados con efectos económicos en 2019, y los mismos afectaban a 1,2 millones de empresas y a 10,1 millones de trabajadores. Por su parte, los convenios con efectos económicos en 2018, hasta esa misma fecha, habían ascendido ya a 4.778, con 1,3 millones de empresas y 11,0 millones de trabajadores afectados, pero hay que recordar que los datos de 2018 están cerca ya de ser definitivos. En cualquier caso, resulta significativo que las cifras de empresas y de trabajadores afectados superaban ya las de 2017, un año estadísticamente cerrado.

Datos acumulados: niveles similares de negociación registrada, dentro de la tendencia de recuperación de los últimos años

Precisamente tomando como referencia este último año, cuyos valores son como se ha visto definitivos, la negociación colectiva con efectos económicos en 2019 se había cerrado en el 70,2 por 100 en cuanto al volumen de convenios, y para el 93,2 por 100 de los trabajadores potencialmente beneficiarios de la misma. Son cifras altas que dan cuenta de un vigor de la negociación colectiva consecuente con una coyuntura que continuaba durante 2019 en parámetros relativamente favorables. Cabe recordar

100. Véase Memoria CES 2018, págs. 433 y ss.

que en 2018, para un periodo homogéneo y comparable de registro (hasta marzo del año siguiente), se había cerrado el 73 por 100 de los convenios para el 92,4 por 100 de los trabajadores, tasas que eran ya más favorables que las de los años inmediatamente anteriores. Así, en 2017, siempre para iguales periodos de registro, la proporción de convenios ya cerrados era del 67,6 por 100 y afectaba al 85,3 por 100 de los trabajadores potencialmente afectados; y en 2016, los mismos eran el 60,6 y el 80,1 por 100, respectivamente.

Por último, dentro de estas grandes cifras básicas, no está de más señalar que, con un año más estadísticamente completo (2017), se siguió observando una variación positiva en el número de convenios, empresas y trabajadores, consolidando el cambio de tendencia que se verificó en 2013. Entre esos años (2013-2017) afloraron al registro un 28 por 100 más de convenios, que afectaban a un 15 por 100 más de empresas y a un 7,4 por 100 más de trabajadores.

Del total de convenios colectivos con efectos económicos en 2019 registrados hasta marzo de 2020, las tres cuartas partes (3.043) eran convenios revisados, es decir, pactados en años anteriores con una vigencia plurianual que comprende también el año 2019. Dichos convenios afectaban a 8,03 millones de trabajadores. Son cifras superiores a las de 2018 comparando iguales periodos de registro. El resto (985) fueron convenios firmados, es decir, con inicio de sus efectos en 2019, y afectaban a 2,09 millones de trabajadores. En este caso, son cifras inferiores a las de 2018 (en aquel año los convenios firmados eran 1.145 y afectaban a 2,86 millones de trabajadores). Es

CUADRO II-30. CONVENIOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES

(Convenios con efectos económicos en cada año)

Años	Convenios		Empresas		Trabajadores	
	Número	Variación (%)	Miles	Variación (%)	Miles	Variación (%)
2007	6.016	2,2	1.413,7	-3,0	11.606,5	4,4
2008	5.987	-0,5	1.605,2	13,5	11.968,1	3,1
2009	5.689	-5,0	1.520,5	-5,3	11.557,8	-3,4
2010	5.067	-10,9	1.481,1	-2,6	10.794,3	-6,6
2011	4.585	-9,5	1.170,9	-20,9	10.662,8	-1,2
2012	4.376	-4,6	1.162,0	-0,8	10.099,0	-5,3
2013	4.589	4,9	1.312,9	13,0	10.265,4	1,6
2014	5.185	13,0	1.436,9	9,4	10.304,7	0,4
2015	5.642	8,8	1.201,9	-16,4	10.227,3	-0,8
2016	5.640	0,0	1.288,7	7,2	10.738,6	5,0
2017	5.741	1,8	1.312,1	1,8	10.855,3	1,1
2018*	4.778		1.343,9		11.054,4	
2019*	4.028		1.202,0		10.118,2	

* Datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2020.
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

destacable que, de los 985 convenios colectivos con inicio de sus efectos económicos en 2019, el 86 por 100 fueron firmados con vigencia para varios años, dentro de lo que es una tendencia muy acusada en la negociación colectiva: que una gran mayoría de los convenios colectivos se firman con una vigencia plurianual. Estos convenios abarcaban en 2019 al 93 por 100 de las empresas y al 82 por 100 de los trabajadores afectados por los llamados convenios firmados.

Por otra parte, de los convenios revisados correspondientes a 2019, la mayoría (2.306) eran convenios de empresa, y afectaban a 485.752 trabajadores. Los 737 convenios revisados de ámbito supraempresarial, por su parte, eran de aplicación a 7,54 millones de trabajadores.

Con todo, conviene insistir en que los datos de 2019 continúan siendo provisionales y en que esa provisionalidad se ha visto acentuada a la vista del brusco cambio de coyuntura derivado del impacto de la pandemia COVID-19, impacto que previsiblemente se va a manifestar en todas las vertientes de las relaciones laborales y también en la negociación de los convenios colectivos.

Entre 2013 y 2017 (último con datos completos de registro), se ha observado la aparición de un relativamente elevado número de nuevas unidades de negociación

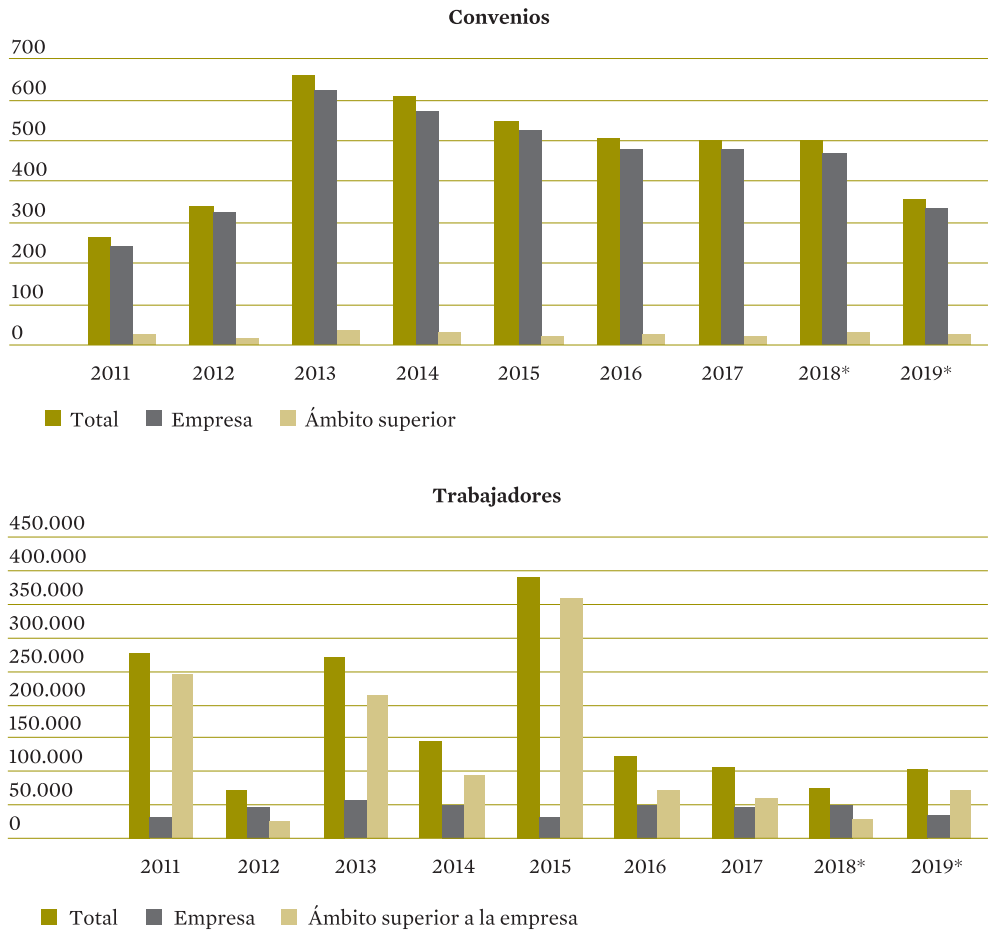
*Estabilización de las
nuevas unidades
negociales*

colectiva, en su gran mayoría convenios de ámbito de empresa. Con una media de 564 nuevos primeros convenios al año, el volumen de nuevas unidades negociales durante ese quinquenio, con un máximo registrado en 2013, ha sido bastante más elevado que en los años anteriores, en

los que también se producía la aparición de un volumen de nuevas unidades negociales cada año pero menor en número. Como se ha explicado en anteriores ediciones de esta Memoria, esta tendencia cabe situarla en el contexto de los cambios normativos introducidos en el régimen jurídico de la negociación colectiva en 2012, y concretamente en relación con la prioridad aplicativa absoluta del convenio de empresa en una serie de materias. Se trata de un fenómeno, sin embargo, que sigue una tendencia a la estabilización en los últimos años, pero que, como también se ha constatado en anteriores memorias, sigue mostrando fuerza con un volumen en torno a las 500 nuevas unidades anuales en 2016, 2017 y 2018, los dos primeros con datos ya definitivos y el último próximo a su cierre (gráfico II-22). El número de trabajadores totales afectados, sin embargo, se ha mantenido en cifras limitadas si se compara con años anteriores a los tres mencionados.

Y es que el volumen medio de trabajadores en las nuevas unidades negociales de ámbito empresarial que han venido apareciendo en estos años es reducido si se compara con el de la negociación colectiva general, y ya consolidada, perteneciente a ese ámbito (gráfico II-23). Así, entre 2011 y 2017, con datos de registro completos, la media de trabajadores en los nuevos convenios de empresa (100) ha discurrido por debajo de la mitad de la correspondiente al total de la negociación colectiva empresarial (228).

GRÁFICO II-22. NUEVAS UNIDADES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, POR ÁMBITOS, 2011-2019
(Número de convenios y de trabajadores en cada ámbito funcional)

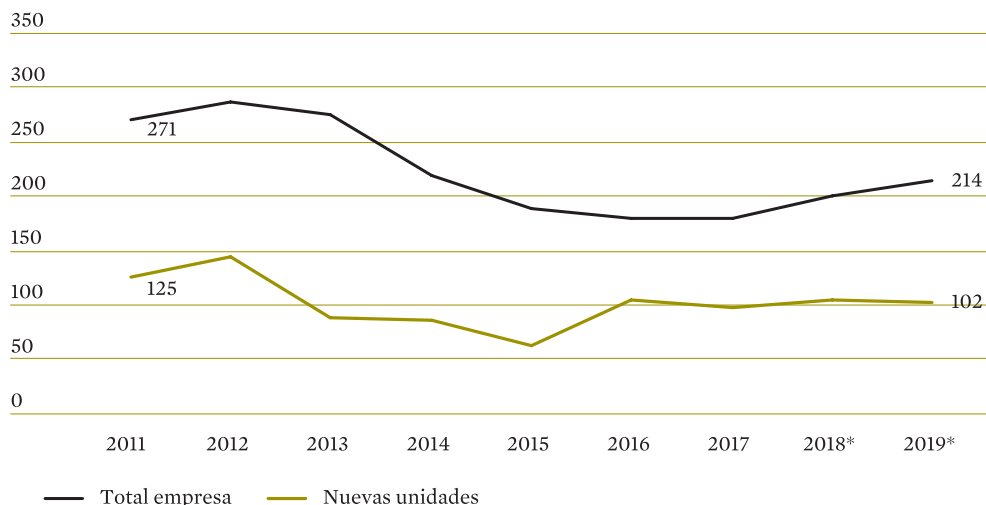


* Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

En 2019, con datos aun muy provisionales, se firmaron 356 nuevos primeros convenios, que afectaban a 105.348 trabajadores (gráfico II-22). De ellos, 333 (el 94 por 100) eran nuevas unidades de empresa, pero afectaban solo al 32 por 100 de los trabajadores totales. Los nuevos primeros convenios de ámbito supraempresarial, por su parte, afectaban a 71.394 trabajadores.

Las nuevas unidades de negociación colectiva son, desde luego, una consecuencia del normal funcionamiento de las relaciones laborales que deriva del propio dinamismo de la economía y de los agentes sociales, dentro de las reglas que ordenan las relaciones entre ámbitos y niveles de la propia negociación, y que responde, en ocasiones, a la necesidad de solucionar determinados vacíos de cobertura negocial. Ello

GRÁFICO II-23. NÚMERO MEDIO DE TRABAJADORES POR CONVENIO EN LA NEGOCIACIÓN DE ÁMBITO DE EMPRESA, 2011-2019



* Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos y elaboración propia.

no obstante, en los últimos años ha reflejado, además, determinadas tendencias de impulso de la negociación de ámbito empresarial en el contexto de los cambios normativos anteriormente mencionados. Sin poder entrar aquí en la complejidad que encierran estas tendencias, ni en la problemática a la que en ocasiones han dado lugar algunas nuevas unidades en determinados ámbitos, lo cierto es que configuran una realidad negocial que parece estarse consolidando. Será por ello conveniente seguir su desarrollo en los próximos años, máxime a partir de una nueva coyuntura, como la abierta tras el desencadenamiento de la crisis por COVID-19, cuyos efectos podrían conllevar nuevos estímulos para su crecimiento.

El IV AENC 2018, 2019 y 2020 suministró a las partes negociadoras de los convenios colectivos un conjunto de criterios y recomendaciones, para cada uno de los tres años de vigencia del mismo, que incluían los correspondientes criterios en materia salarial. Dicho Acuerdo recogía, así, unas recomendaciones de 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.

*Negociación salarial:
incremento más elevado
de la variación
retributiva*

Los 4.028 convenios colectivos con efectos económicos en 2019 registrados hasta marzo de 2020 recogían una variación salarial media revisada (es decir, aplicados los

mecanismos que pudieran tener previstos de garantía salarial, en su caso) del 2,27 por 100. Se trata, es necesario subrayarlo, de datos con una fuerte provisionalidad que, en años anteriores, a iguales periodos de registro, han experimentado cierto ajuste a medida que se han ido incorporando al registro nuevas firmas o revisiones de convenios. Con esa cautela, no obstante, la variación salarial media de los convenios con efectos en 2019 sería equiparable en el último decenio a las de 2010 y 2011, antes de que la negociación colectiva emprendiese una senda de ajuste más pronunciado de las variaciones salariales en plena crisis. Y, en todo caso, dicho incremento salarial en el último año ha sido superior a los correspondientes a 2018 (1,78) y a 2017 (1,48), en los tres casos considerando periodos homogéneos de registro, es decir, hasta marzo del año siguiente al de efectos económicos¹⁰¹.

Todos los sectores recogieron un incremento más elevado que en los dos años anteriores de sus salarios medios pactados. Fue el sector servicios, con 2.296 convenios que afectaban a 6,45 millones de trabajadores, el que registró el mayor aumento (2,44 por 100), seguido por la construcción (2,22) y por la industria (1,97), si bien los convenios de este último afectaban a un volumen de trabajadores mayor (2,46 millones). Destacaron algunas actividades, considerando aquellas en las que la negociación registrada afectaba a una cifra amplia de trabajadores, por incrementos claramente superiores al 2 por 100: hostelería (2,35), actividades administrativas (2,11), educación (5,25), sanidad y servicios sociales (3,55), actividades artísticas y recreativas (3,48), y otros servicios (3,08).

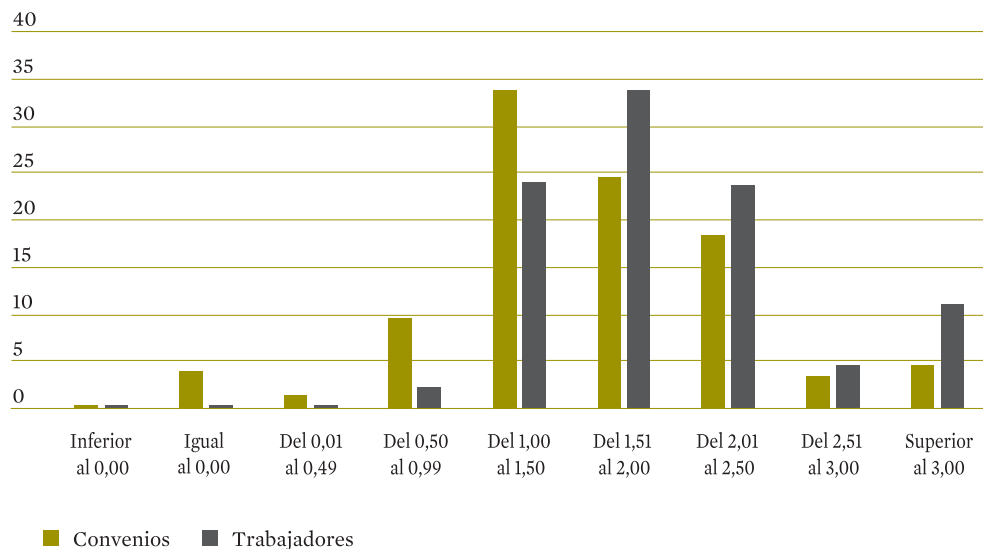
El mayor aumento de la variación salarial media de los convenios, unido a un comportamiento de la variación del índice de precios al consumo, por el contrario, más limitado durante el año (0,69 por 100 en media mensual), motivó que en 2019 se diese una nueva ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados. De esa manera, los salarios pactados reales avanzaron un 1,58 por 100 (siempre con la provisionalidad mencionada en los datos relativos a la negociación), que contrasta con el retroceso de aquellos en 2017 (-0,51 por 100) o la práctica congelación de 2018 (0,07 por 100), este con datos todavía provisionales, pero ya muy avanzados, de registro.

El incremento salarial medio en la negociación con efectos económicos en 2019 fue reflejo de una distribución de los convenios y de los trabajadores por tramos de variación concentrada en los segmentos centrales (gráfico II-24), entre el 1 y el 2,5 por 100 de incremento, con el mayor porcentaje de las empresas y de los trabajadores

101. De nuevo en 2019, la variación salarial revisada del conjunto de la negociación colectiva registrada fue coincidente con la variación pactada inicial, dado que, al ser esta superior al valor del IPC obtenido en el mes de diciembre en comparación anual (0,8 por 100), no se activaron las cláusulas de garantía salarial en aquellos convenios que las tenían incorporadas. El volumen de convenios colectivos, y de trabajadores por ellos afectados, que incluyen este tipo de cláusulas se ha estancado (en 2019 eran el 17 por 100 de los convenios y afectaban al 19,8 por 100 de los trabajadores, que con cifras provisionales son muy similares a las de 2018), y siguen optando mayoritariamente por la referencia del índice de precios en el mes de diciembre en comparación anual para la configuración de las mismas.

GRÁFICO II-24. AUMENTO SALARIAL PACTADO, POR TRAMOS, 2019

(En porcentaje)



Nota: variaciones salariales pactadas revisadas. Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).

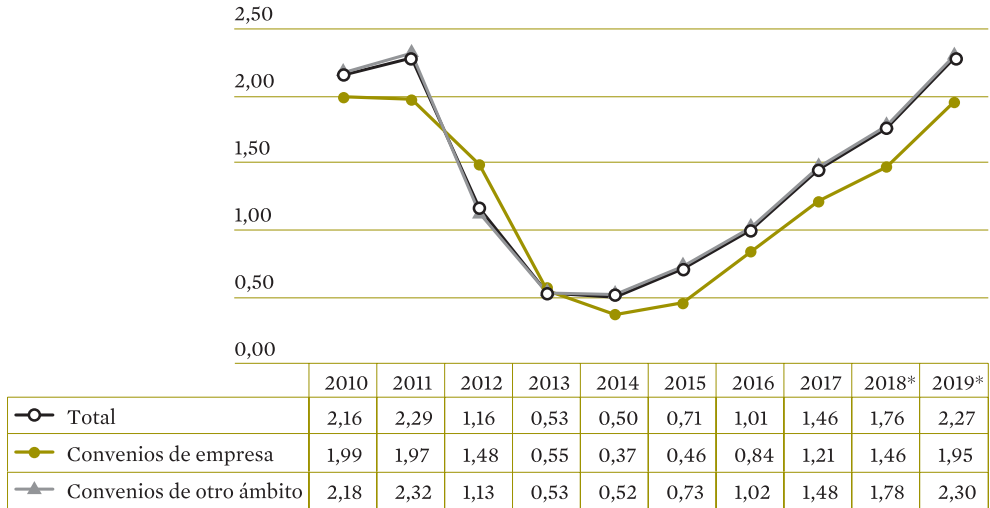
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

(algo más de una tercera parte) en el tramo del 1,51 al 2 por 100. Este tramo, en el que estaban incluidos 3,4 millones de trabajadores, tuvo un incremento salarial medio del 1,92 por 100.

Por grandes ámbitos funcionales (gráfico II-25), la variación salarial media recogida en la negociación de ámbito de empresa fue del 1,95 por 100, por debajo de la contenida en los convenios de ámbito supraempresarial, que fue del 2,3 por 100, continuando una tendencia sostenida. Ahora bien, el primero de esos ámbitos afectaba a 658.131 trabajadores, mientras que los convenios de ámbito superior a la empresa afectaban a casi 9,5 millones.

En la negociación de ámbito empresarial, los 2.743 convenios de empresas del sector privado, que afectaban al mayor número de trabajadores de ese ámbito (529.272), registraron un incremento salarial del 1,72 por 100, por encima de los incrementos de 2017, ya definitivo, y de 2018, este con datos muy avanzados de registro. Se trata de un incremento más limitado que el correspondiente a las entidades del sector público (gráfico II-26), teniendo en cuenta, eso sí, que ambos sectores han seguido una tendencia similar pero de diferente cuantía (con variaciones mayores correspondientes a la empresa privada frente a variaciones menores, o congelación, en el sector público) en los años de la anterior crisis y los primeros de la recuperación. El mayor aumento se dio en la empresa pública, donde los 252 convenios colectivos registrados, que afectaban a 108.780 trabajadores, recogieron una subida media del 3,02 por 100.

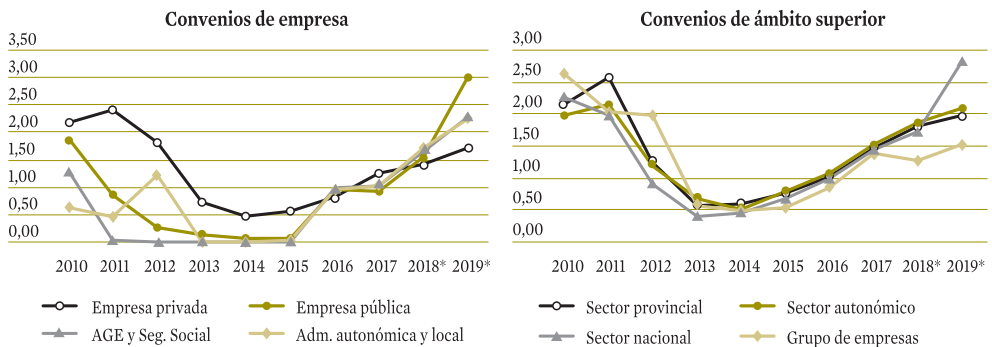
GRÁFICO II-25. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR GRANDES ÁMBITOS FUNCIONALES
(En porcentaje)



Nota: variaciones salariales pactadas revisadas. * Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

Por su parte, en la negociación de ámbito supraempresarial, los 73 convenios de sector nacionales registrados, que afectaban a 3,3 millones de trabajadores, incluyeron un incremento medio más elevado (2,82 por 100) que el correspondiente a los otros dos grandes ámbitos territoriales, divergiendo de estos al alza por vez primera en los últimos años (gráfico II-26). Los convenios colectivos provinciales y los autonómicos, que afectan respectivamente a 3,5 y a 2,4 millones de trabajadores, recogieron incrementos medios del 1,98 y del 2,10 por 100.

GRÁFICO II-26. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR ÁMBITOS FUNCIONAL Y TERRITORIAL
(En porcentaje)



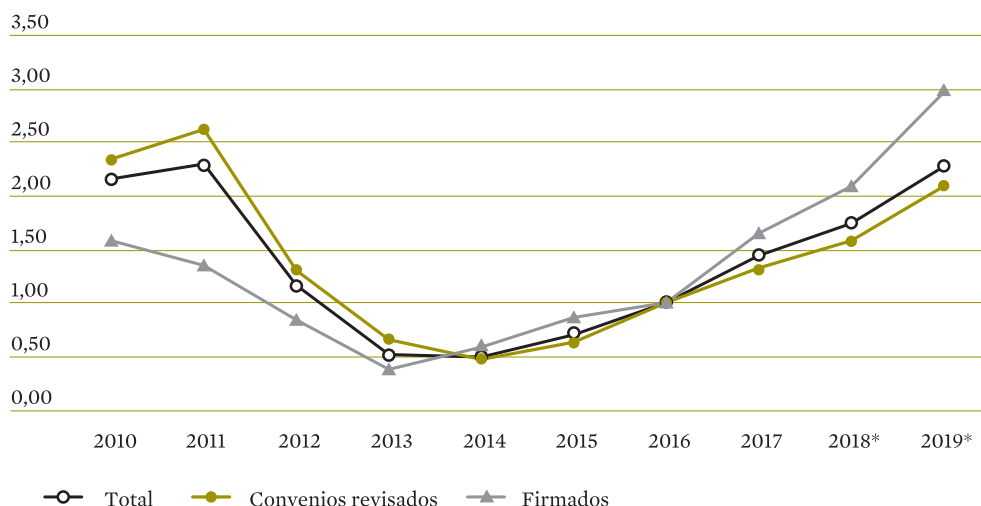
Nota: variaciones salariales pactadas revisadas. * Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

También fueron diferentes los incrementos salariales en función de la vigencia temporal de los convenios (gráfico II-27), registrando una mayor variación los convenios firmados (2,97 por 100) que los revisados (2,09). Las mayores alzas salariales en los convenios firmados vienen observándose desde 2014, durante los años de la recuperación, cuando en el periodo de recesión anterior la tendencia era la contraria, de incrementos más elevados en las revisiones de convenios. Estas tendencias divergentes pueden ser reflejo, por un lado, de una mayor confianza de las partes en la continuidad del ciclo de crecimiento en el momento en el que renuevan totalmente el convenio, y, por el contrario, de una mayor resistencia al ajuste al comienzo de un ciclo negativo.

Pero, además, dentro de los convenios firmados (es decir, con 2019 como primer año de efectos económicos), los que lo fueron con vigencia para varios años registraron un incremento salarial mayor, del 3,13 por 100, frente a los de vigencia limitada a ese año, con un alza media del 2,21. Aquellos, los de vigencia plurianual son, como antes se ha mencionado, la inmensa mayoría dentro de esa categoría (en 2019 fueron el 86 por 100 de todos los firmados y el 21 por 100 de todos los convenios registrados hasta marzo del año siguiente), afectando a algo más de 1,7 millones de trabajadores. A la vista de la nueva recesión que se prevé (técnicamente no se producirá hasta encadenar dos trimestres de variación negativa del PIB), derivada de los efectos del COVID-19, no es descartable que se puedan observar tensiones en la aplicación de las revisiones salariales para años sucesivos en este tipo de convenios, como ocurrió en los años de la crisis financiera y económica. De ahí que la negociación colectiva tenga

GRÁFICO II-27. AUMENTO SALARIAL PACTADO POR VIGENCIA TEMPORAL

(En porcentaje)



Nota: variaciones salariales pactadas revisadas. * Datos provisionales (convenios registrados hasta marzo de 2020).
Fuente: MTES, Estadística de Convenios Colectivos.

ante sí importantes retos de cara a una nueva coyuntura de signo negativo cuya profundidad y duración no es posible conocer aún.

Al respecto, no está de más recordar que la firma del IV AENC (2018, 2019 y 2020) se basó en la continuidad, en esencia, de las consideraciones de contexto que enmarcaron la firma del III AENC (2015, 2016 y 2017), en el que las partes apreciaron que se estaba consolidando la recuperación de la actividad (2015) y se anticipaba la continuidad (2016), pese a lo cual consideraban que la situación era todavía compleja debido a factores que limitaban el crecimiento y hacían a la economía española más vulnerable ante cualquier episodio de incertidumbre. El IV AENC recoge un planteamiento amplio que puede aportar líneas generales de orientación negocial, al menos, en la fase inicial de la nueva coyuntura. Hay que recordar, así, que las organizaciones firmantes se proponían intentar llevar a cabo, durante la vigencia del Acuerdo, una política salarial que contribuya de manera simultánea a la reactivación económica, a la creación de empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas españolas.

En una nueva crisis como la iniciada en marzo de 2020, con importantes características que la diferencian de la anterior, debe ponerse en valor la negociación colectiva como instrumento más cercano para el conocimiento de la realidad y las necesidades de los sectores y las empresas. Como instrumento, asimismo, más inmediato de ordenación de las relaciones laborales, es el más adecuado para articular soluciones a fin de preservar la actividad de las empresas y mantener el empleo, objetivos que deben considerarse prioritarios más todavía en la nueva coyuntura. Para ello, los interlocutores sociales y las partes negociadoras de los convenios colectivos tienen a su favor contar con una amplia experiencia acumulada en la aplicación de criterios recomendados desde los sucesivos acuerdos para el empleo y la negociación colectiva, entre ellos diversos mecanismos de flexibilidad interna negociada.

En este sentido, la firma de los sucesivos AENC ha sido la respuesta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para generar confianza ante las situaciones de crisis e incertidumbre económica, como señaló el CES en referencia a la crisis del periodo 2008-2013¹⁰².

El otro gran contenido clásico de la negociación colectiva, esto es, la duración pactada de las jornadas de trabajo, refleja una tendencia con ciertas variaciones al alza o a la baja en algunos años dentro del último decenio pero en la que apenas ha habido cambio en el conjunto de ese periodo. En 2019, con datos provisionales, los 4.028

*El tiempo de trabajo:
repunte (provisional) de
la jornada pactada y
descenso de la jornada
efectiva*

102. Memoria CES 2015, capítulo II, apartado 2.3, en relación al III AENC 2015, 2016 y 2017. En la Memoria CES 2012, mismo capítulo y apartado, se analizó el II AENC 2012, 2013 y 2014, que incorporó como una importante novedad criterios y recomendaciones en materia de flexibilidad interna en relación con el tiempo de trabajo, el salario, la clasificación profesional y la movilidad funcional, entre otras materias.

convenios colectivos registrados hasta marzo del año siguiente habían recogido una jornada anual media de 1.750,8 horas, equivalentes a 38,3 horas semanales. La cifra anual representa, por tanto, 7,1 horas más que la correspondiente a 2017, este ya con datos definitivos, y supondría que se habría frenado la leve tendencia de reducción que se venía viendo desde 2015, pero es un dato que probablemente se irá ajustando a medida que lleguen al registro más convenios con efectos económicos en 2019.

La cifra de 1.750,8 horas es una media del conjunto de la negociación colectiva que presenta diferencias por grandes ámbitos funcionales. La jornada anual pactada en la negociación de ámbito de empresa fue en 2019 de 1.716,2 horas, mientras que en la negociación supraempresarial, que tradicionalmente recoge duraciones superiores de la jornada pactada anual (una media de 43 horas más al año entre 2008 y 2017), alcanzó las 1.753,2. En el primero de esos ámbitos se redujo ligeramente con respecto a 2017 (-2,6 horas), mientras que los convenios de ámbito superior aumentaron en 7,1 las horas pactadas. Si se observa la evolución en los últimos 10 años con datos registrales completos (2008-2017), el ámbito de empresa ha visto aumentar en 20,2 horas la jornada anual pactada, mientras que en el ámbito supraempresarial han disminuido en 9 en ese mismo periodo.

Por su parte, la jornada efectiva de trabajo que mide la EPA fue en 2019 de 1.689,3 horas anuales, lo que supuso un descenso de 18,2 horas con respecto al año anterior y afirma la tendencia a la baja que se observa en esta en los últimos años, con una reducción de 35,2 horas entre 2010 y 2019. La jornada efectiva se redujo en 2019 en los dos grandes ámbitos institucionales, pero en diferente cuantía. Así, las 1.596,8 horas del conjunto de los asalariados del sector público fueron 22,2 menos que en el año anterior, mientras que las 1.712,8 que registró el sector privado supusieron 15,6 menos. En los últimos 10 años, la reducción de las horas de trabajo en el sector público ha sido de 6,5 horas, con una diferente tendencia entre 2010 y 2013, donde aumentaron, y un descenso continuado a partir de 2014. En el sector privado, la reducción de la jornada efectiva en el último decenio ha sido de 44,3 horas, observándose un descenso hasta 2013 y una tendencia más estable desde 2014 hasta 2019.

La definición de horas semanales de trabajo efectivas, de las que aquí se ofrecen cifras anualizadas, comprende las horas trabajadas durante el tiempo normal de trabajo o permaneciendo a disposición, y excluye determinados días o periodos, entre ellos el tiempo no trabajado por estar la persona afectada por regulación de empleo. De ahí que sea previsible un descenso de esta magnitud en 2020 en el contexto de la crisis por COVID-19 y de las medidas adoptadas para frenar su expansión, que han supuesto la paralización o reducción de actividad en numerosas empresas, y la regulación temporal de empleo asimismo para muchos asalariados mediante ERTes por causa de fuerza mayor. Un descenso que dependerá de la duración de esos expedientes y del ritmo de reincorporación de las plantillas a la actividad de las empresas, y cuya prolongación en muchos casos se prevé que sea, al menos, hasta el 30 de junio de 2020.

Precisamente ante la realidad de esta nueva crisis, la negociación colectiva aparece de nuevo como un instrumento central de las relaciones laborales, un espacio en el que explorar y en su caso aportar respuestas que ayuden a atenuar las dificultades para la actividad de las empresas y para el empleo derivadas de aquella. Este reto, que surge para las partes negociadoras de los convenios colectivos, se suma a tendencias más de fondo que han venido cobrando protagonismo en el contexto de la adaptación a los cambios tecnológicos relacionados con la digitalización, y a la atención a problemáticas más conocidas, algunas de más reciente aparición en los últimos años, en parte ligadas a las reformas del marco de la negociación colectiva acometidas en el periodo de la anterior crisis.

Las orientaciones que han podido servir, en su caso, como referencia a la negociación colectiva más reciente están contenidas en el IV AENC (2018, 2019 y 2020). En él, las organizaciones firmantes, variando únicamente aquellos elementos que estimaban necesitados de actualización, optaron por mantener el cuerpo de criterios y recomendaciones negociadas en el III AENC (2015, 2016 y 2017), que, de manera interrelacionada, estaban dirigidas a un conjunto de aspectos de las relaciones laborales allí abordados. El escenario económico y laboral del que se partía ha cambiado profundamente a comienzos de 2020, como ya se ha analizado a lo largo de esta Memoria. Sin embargo, se pueden observar recomendaciones contenidas en estos Acuerdos que mantienen su sentido de orientaciones a las partes negociadoras de los convenios también en una etapa como la actual de crisis e incertidumbre, que cronológicamente se va a extender durante el tramo final de la vigencia pactada del IV AENC.

Cabe recordar, en este sentido, que del juego conjunto de dichos Acuerdos se pueden señalar referencias en una serie de materias, entre otras, en el ámbito del empleo y la contratación, en relación con la igualdad de trato y oportunidades, en la prevención de riesgos laborales, en materia de formación y cualificaciones, recomendaciones asimismo en el ámbito de la flexibilidad interna negociada y las condiciones de trabajo, o criterios en relación con el proceso negociador, la ultraactividad de los convenios, y el papel de las comisiones paritarias y de los sistemas autónomos de solución de los conflictos, además de otras orientaciones.

De esos ámbitos, cabe recordar que incorporaba, en un capítulo específico, condiciones y procedimientos de adopción de medidas de flexibilidad interna negociada, que las organizaciones firmantes consideran preferentes sobre los mecanismos de adaptación externos y los ajustes de plantilla. Se llamaba así a los convenios colectivos a disponer de la flexibilidad interna para facilitar la adaptación competitiva de las empresas y para mantener el empleo, su estabilidad y calidad y la actividad productiva, con un adecuado equilibrio entre flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores. Y se incorporaban criterios sobre dicha flexibilidad en materia de

Los criterios y recomendaciones del III y el IV AENC, y el nuevo escenario de crisis

clasificación profesional y movilidad funcional, sobre ordenación del tiempo de trabajo, así como sobre la inaplicación de determinadas condiciones de trabajo, entre otras materias.

También es conveniente recordar el tratamiento dado a la formación y la cualificación profesionales, donde se observó una ampliación y una renovación de los cometidos dentro de las recomendaciones a la negociación colectiva, y cómo la contribución de esta para alcanzar los objetivos de formación es considerada fundamental por las organizaciones sindicales y empresariales. Asimismo, en relación con los procesos de reestructuración empresarial, destacaban determinadas recomendaciones entre los criterios recogidos en el sentido de reforzar la sustantividad y la transparencia de los procesos de consultas, y el recurso a los procedimientos autónomos de resolución de las discrepancias, así como potenciar el uso de medidas de suspensión de contratos y reducción temporal de jornada para abordar situaciones coyunturales, con mantenimiento de empleo. También se recogían criterios sobre el teletrabajo, a partir del reconocimiento del mismo como un medio de modernizar la organización del trabajo para hacer compatible la flexibilidad para las empresas y la seguridad para los trabajadores.

Con todo, la nueva situación de crisis abierta, y los retos e incertidumbres que plantea para la negociación colectiva a corto y medio plazo, parecen apuntar a la necesidad de explorar recomendaciones y criterios negociales sobre la base de una actualización del escenario económico y laboral que debe servir de partida a las mismas. Ante ese nuevo escenario, y de manera complementaria, sería además conveniente continuar explorando en el marco del diálogo social instrumentos adicionales de conocimiento de la negociación colectiva más allá de la información que proporcionan herramientas como la hoja estadística de los convenios colectivos, lo que podría permitir un mejor seguimiento de las tendencias negociales, y a la postre un refuerzo del protagonismo de la negociación colectiva ante este nuevo contexto.

2.2.2. Evolución de la conflictividad por huelgas

Los conflictos laborales materializados en la realización de huelgas indican con bastante aproximación el signo de las coyunturas económicas y del empleo, y miden el clima de las relaciones laborales. En épocas de bonanza económica como fue el periodo anterior a 2008, los conflictos con cese del trabajo se mantuvieron dentro de una tendencia uniforme por debajo de 800 al año, elevándose por encima de esas cifras en los años posteriores más críticos para volver a caer al inicio de la recuperación. Las presiones para la aplicación de los convenios o durante el proceso negociador de estos, así como las reclamaciones en materia salarial, entre otros, fueron algunos de los motivos que más frecuentemente llevaron a la realización de huelgas en el mencionado periodo de crisis. Junto al carácter de instrumento para obtener mejoras laborales, las huelgas habrían tenido una motivación defensiva en momentos de deterioro económico, del empleo y las condiciones de trabajo. Una mayor eficacia de los

procesos de negociación colectiva, la recuperación del empleo y de las condiciones económicas pactadas, y la expansión y mejora de los sistemas de solución autónoma de los conflictos colectivos laborales, son algunas de las causas que pueden explicar que el número de huelgas se haya situado de nuevo en estos años en cifras más limitadas.

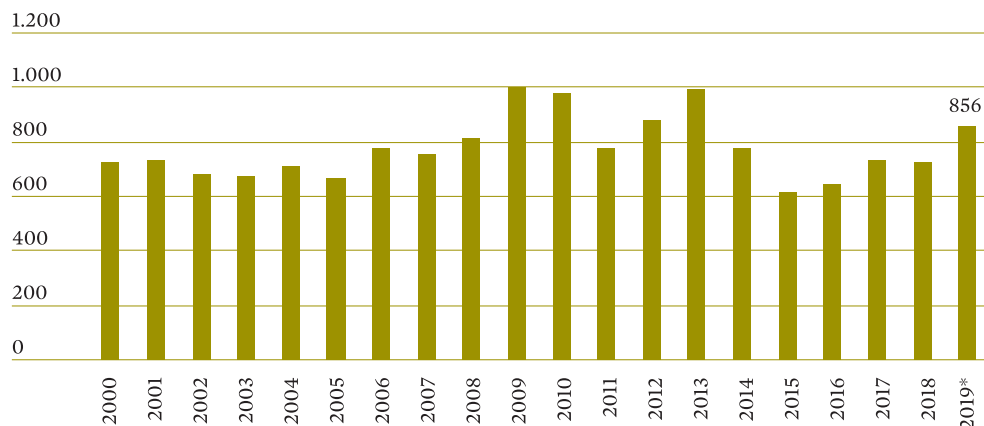
En 2019, sin embargo, se ha asistido a un repunte del número de estos conflictos (gráfico II-28), si bien los datos disponibles de la Estadística de Huelgas y Cierres Patronales del MTES son provisionales y de avance, por lo que pueden todavía estar sujetos a una cierta variación. Las 856 huelgas contabilizadas entre enero y diciembre de este último año fueron, así, un 18 por 100 más que en 2018, superando un nivel no alcanzado desde los años de la última crisis.

En estos conflictos, no obstante, se vieron implicados menos participantes y supusieron menos jornadas perdidas por huelga (JNT) que el año anterior (cuadro II-31). Los 261.934 trabajadores y las 840.834 JNT supusieron el 22,7 y el 7,4 por 100 menos, respectivamente, que en 2018. No hay que olvidar que las cifras de participación y de jornadas perdidas en 2018 fueron las más altas del último quinquenio (2014-2018), coincidente con el periodo de recuperación de la actividad y del empleo. Con todo, el volumen de participación de 2019, y sobre todo el de JNT, se pueden considerar relativamente elevados, tanto en valores absolutos como relativos (considerando el número medio de trabajadores y de JNT por conflicto), a la vista de las cifras correspondientes a los diez últimos años.

Repunte del número de conflictos

Con menor participación laboral y menor repercusión económica

GRÁFICO II-28. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE HUELGAS, 2000-2019



* Datos provisionales de avance enero-diciembre.
Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

CUADRO II-31. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2010-2019

Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
				Número	Plantilla	Número	Plantilla
2010	984	340.776	671.498	46.393	1.332.668	32.840	1.140.118
2011	777	221.974	485.054	304.341	3.344.081	49.062	980.477
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110
2013	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650
2014	777	217.047	620.568	7.666	618.478	7.575	614.792
2015	615	170.528	497.483	4.939	588.359	4.153	539.818
2016	641	183.120	388.912	10.473	585.524	9.679	563.451
2017	730	225.723	594.253	24.441	1.284.776	20.234	1.149.235
2018	726	338.671	907.631	20.869	1.078.049	15.485	968.776
2019*	856	261.934	840.834	15.865	1.094.808	11.595	920.260

Nota: 2010 no recoge los datos relativos a la huelga general de septiembre ni los relativos a la huelga de los empleados públicos de junio. 2012 no recoge los datos relativos a las huelgas generales de ámbito nacional porque la Estadística no ha recibido datos de la repercusión de estos conflictos en todo el territorio. 2016 no recoge datos de la huelga del sector de contact center de los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre. 2017 no incluye los datos de las huelgas generales del 3 de octubre y del 8 de noviembre en Cataluña (ambas de cariz político). 2018 y 2019 no recogen datos de huelgas generales (8 de marzo).

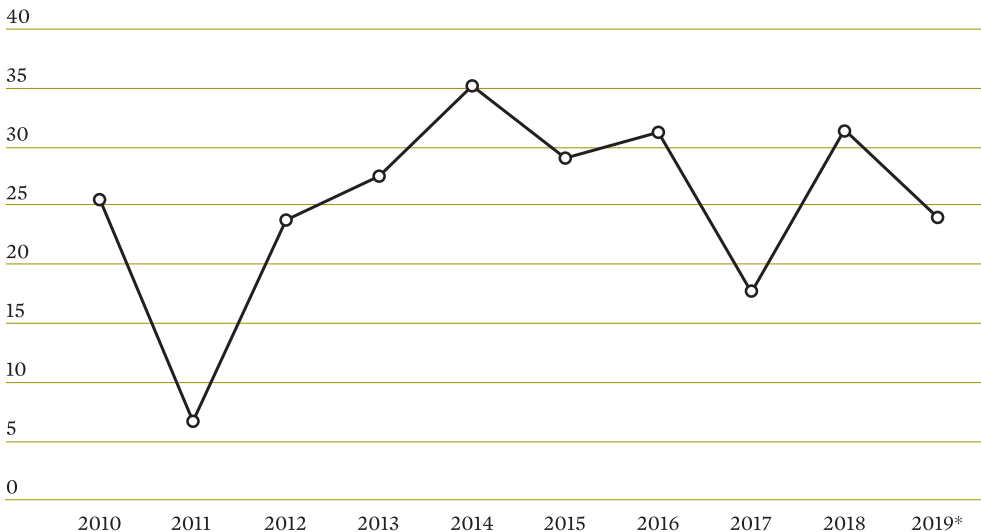
* Datos provisionales de avance enero-diciembre.

Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

La participación relativa, otro indicador importante de las huelgas, y que no se ha situado en los últimos diez años por encima de un tercio del ámbito subjetivo al que se extendía la convocatoria, fue sin embargo en 2019 de las más bajas de la década

GRÁFICO II-29. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN RELATIVA EN LAS HUELGAS, 2010-2020

(Porcentaje de participación sobre la plantilla total de los centros de trabajo convocados)



* 2019: datos provisionales de avance enero-diciembre.

Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

(gráfico II-29), habiendo tomado parte en aquellas algo menos de la cuarta parte (el 23,9 por 100) de la plantilla total convocada.

En el perfil de las huelgas realizadas atendiendo a diferentes ámbitos (cuadro II-32) se observa que el aumento del total de estos conflictos en 2019 se debió exclusivamente a las huelgas de empresa, que fueron 821 (un 21 por 100 más). Las de ámbito de sector, por el contrario, descendieron hasta los 35 conflictos (un 28 por 100 menos). En los dos ámbitos, sin embargo, descendió la participación y las jornadas no trabajadas, pero de manera más notable en las huelgas de dimensión sectorial.

Más huelgas en la empresa privada y menos de ámbito sectorial, donde más descendió la repercusión económica y laboral

El aumento de las huelgas en 2019 se debió también exclusivamente a las del sector privado de la economía (cuadro II-32), que, a diferencia de lo ocurrido en 2018, crecieron hasta 743 conflictos (el 22 por 100 más), aumentando asimismo en participantes y en JNT. De hecho, los conflictos con cesación del trabajo en este sector de la economía impidieron una mayor reducción en todas las magnitudes de las huelgas. Las huelgas en el sector público, que en 2018 habían crecido de manera importante en volumen y en impacto, se mantuvieron prácticamente invariadas en número, pero vieron bajar sensiblemente su repercusión laboral y económica (un 44 y un 50 por 100 menos, respectivamente). Por su parte, las huelgas conjuntas de sector privado y público se redujeron en cinco conflictos, y también registraron un acusado descenso de los participantes y las jornadas perdidas. Incluso descontando el efecto de los paros del 8 de marzo, coincidiendo con el Día Internacional de la Mujer, que recogía la Estadística de 2018 pero no la de 2019, el volumen de conflictos de este ámbito conjunto y su repercusión socioeconómica se han atenuado bastante en el último año.

A diferencia de lo ocurrido en 2018, el número de conflictos por huelgas aumentó en todos los grandes sectores económicos (cuadro II-32), pero lo hizo de manera muy desigual, como también fue muy diferente la proyección en su repercusión laboral y económica. El sector servicios protagonizó en 2019 el mayor aumento en el número de huelgas, hasta los 552 conflictos (un 21 por 100 más). Sin embargo, la participación y el efecto económico de estas se redujeron considerablemente (el 53 y el 50 por 100 menos, respectivamente), marcando una diferencia con los resultados de los dos años anteriores, 2017 y 2018. Seis divisiones de actividad: transporte terrestre, educación, administración pública, oficinas, correos y seguridad, concentraron el 38 por 100 de los conflictos, el 69 por 100 de los participantes y el 68 por 100 de las jornadas no trabajadas en el conjunto del sector servicios.

Aumento de las huelgas en todos los sectores de actividad, pero con diferente impacto laboral y económico: reducción en los servicios y repunte en la industria

CUADRO II-32. DIMENSIÓN DE LAS HUELGAS POR DIFERENTES ÁMBITOS, 2019*

Huelgas y ámbitos	Huelgas		Participantes		Jornadas no trabajadas	
	2019	Variación 2018-2019	2019	Variación 2018-2019	2019	Variación 2018-2019
Huelgas realizadas	856	130	261.934	-76.737	840.834	-66.797
Ámbito funcional						
Empresa	821	144	162.674	-8.713	469.747	-16.305
Sector	35	-14	99.260	-68.024	371.087	-50.492
Ámbito institucional						
Sector privado	743	136	186.479	19.659	705.906	108.826
Sector público	104	-1	68.159	-53.558	124.622	-124.099
Sector privado y público conjuntamente	9	-5	7.296	-42.838	10.306	-51.524
Ámbito sectorial						
Agrario	17	11	1.846	366	8.306	-39.437
Industria	260	7	128.663	70.713	492.847	306.595
Construcción	27	15	1.080	634	2.737	2.185
Servicios	552	97	130.345	-148.450	336.944	-336.140

* Datos provisionales de avance enero-diciembre.

Fuente: MTES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

La industria, que desde el inicio de la recuperación de la actividad económica y del empleo en 2014 había conocido una cierta atenuación de la conflictividad en el sector, y que en 2018 había registrado un nuevo descenso anual, fue el ámbito en que, con un menor aumento relativo del volumen de conflictos por huelga (un 2,8 por 100), se dio sin embargo el mayor incremento de participantes y de jornadas perdidas. Los primeros alcanzaron los 128.663 (un 122 por 100 más), las segundas, casi medio millón, aumentaron un 164 por 100. De nuevo tres actividades: metal, y a bastante distancia, fabricación de vehículos a motor e industria de la alimentación, sumaron el 36 por 100 de los conflictos por huelga en la industria, el 78 por 100 de la participación y el 89 por 100 de las jornadas no trabajadas.

Y no puede dejar de señalarse la importante disminución de las jornadas no trabajadas por estos conflictos en 2019 en el sector agrario. Al igual que el campo, la construcción, por su parte, aunque con leves aumentos, siguió manteniéndose en cifras comparativamente marginales de conflictividad.

De las 856 huelgas realizadas en 2019, solo 10 respondieron a motivaciones no estrictamente laborales, disminuyendo en 8 respecto al año anterior. Estos conflictos fueron responsables solo del 8 y del 2,6 por 100 de los participantes y de las jornadas no trabajadas totales. Las huelgas estrictamente laborales respondieron en una tercera parte a motivos derivados del proceso de negociación colectiva, y en estos conflictos motivados por controversias negociales (286, solo uno más que en 2018) participaron 116.835 trabajadores (el 44 por 100 del total) y supusieron 451.874 jornadas no

trabajadas (el 53 por 100). Por tanto, la mayor parte de las huelgas (560, un 35 por 100 más que en 2018) se debió a motivaciones laborales diferentes y no vinculadas a la negociación de los convenios colectivos.

2.2.3. Solución extrajudicial de los conflictos

2.2.3.1. Solución autónoma

Durante 2019 el volumen de procedimientos tramitados por el SIMA-FSP descendió un 25 por 100 sobre el año anterior, lo que representó 424 expedientes (gráfico II-30) y situó la media durante la vigencia del quinto Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales (V ASAC) en 440. Precisamente, desde octubre de 2019 se llevaron a cabo las negociaciones para un nuevo Acuerdo (VI ASAC)¹⁰³, que se ha cerrado, ya que está prevista su renovación en 2020, aunque al cierre de esta Memoria aún no se había producido formalmente su firma.

Descendieron los conflictos tramitados a través del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP)

La cifra de expedientes alcanzada supone que el SIMA-FSP ha tramitado durante 2019 el 92,2 por 100 del total de las discrepancias producidas en su ámbito de actuación, esto es, todos los conflictos colectivos laborales que afectan al territorio de más de una comunidad autónoma. Si en 2018 se observó un aumento en el volumen de conflictos tramitados por encima de la media, superando incluso la cifra alcanzada en 2013, el total de conflictos tramitados en 2019 descendió, situándose este año por debajo de la media.

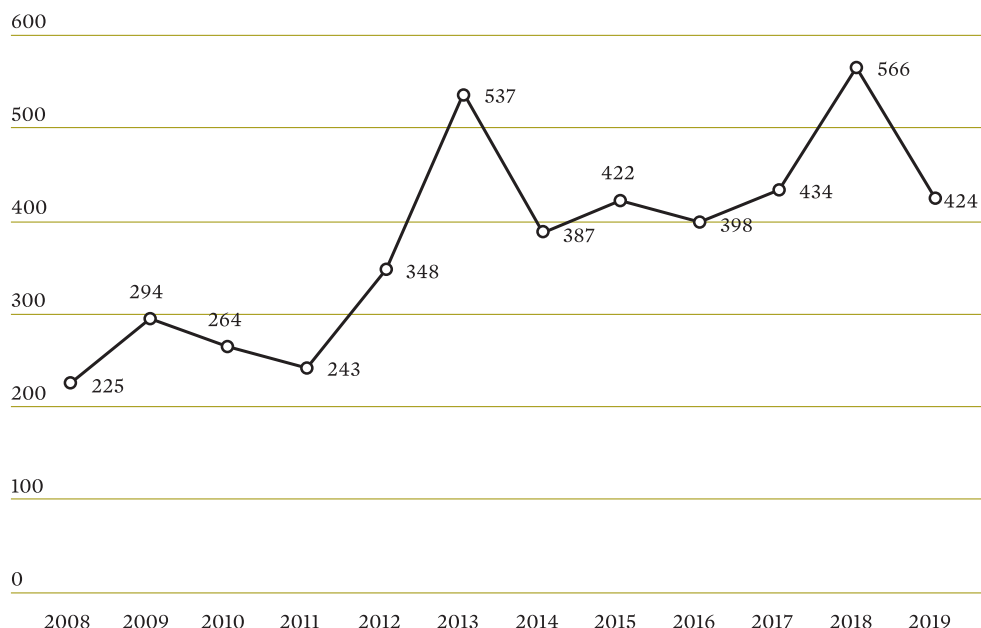
Cabe señalar que en el dato correspondiente a 2019 no se encuentran computadas las cinco mediaciones intersectoriales promovidas con carácter previo a la convocatoria formal de huelga con motivo del Día de la mujer, 8-M, ya que se ha considerado más apropiado hacer un tratamiento diferenciado de tales datos, tal y como se detallará más adelante, puesto que los datos resultantes de una convocatoria de semejante entidad no permitían hacer una lectura proporcionada del resto de expedientes, que quedaban diluidos.

De nuevo, en 2019 de los conflictos colectivos presentados ante el órgano gestor del ASAC las partes han optado por la mediación en un 99,3 por 100 de las veces, habiéndose tramitado solo tres arbitrajes a lo largo de todo el año.

El 97,2 por 100 de los expedientes fueron promovidos por la representación de los trabajadores, frente a un 2,1 por 100 de los presentados por la representación empresarial.

103. Cabe recordar que el V ASAC, que había introducido novedades muy relevantes y que ha permitido un importante impulso y renovación del sistema, se había pactado con vigencia inicial hasta diciembre de 2016. Los interlocutores sociales acordaron la denuncia conjunta y modificación del V ASAC en junio de ese año. Fruto de dicha modificación el V ASAC se mantenía vigente hasta que se alcanzase un nuevo acuerdo.

GRÁFICO II-30. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA-FSP, 2008-2019



Fuente: SIMA.

El 0,7 por 100 de los restantes se han promovido conjuntamente (los tres arbitrajes tramitados).

Si bien la mayoría de los procedimientos tramitados en el SIMA-FSP se promueven en el ámbito de la empresa, el mayor porcentaje de trabajadores afectados se produce cuando el conflicto surge a nivel sectorial. Así, en 2019 se contabilizaron 392 conflictos de empresa que afectaron a 1.054.818 de trabajadores (el 21,9 por 100), mientras que 32 fueron los conflictos en el ámbito sectorial y que afectaron a 3.768.032 trabajadores (el 78,1 por 100).

Considerando el tipo de conflicto, un año más predominaron los relativos a las discrepancias surgidas en la interpretación y aplicación de normas estatales o convenios colectivos, entre otros. Así, en 2019 se gestionaron 343 procedimientos de este tipo de conflicto, que implica el 80,9 por 100 sobre el total. Los resultados en este ámbito de la interpretación y la aplicación arrojaron un 30,7 por 100 de acuerdos y un 69,3 por 100 de desacuerdos.

Dentro de esta tipología de conflictos, cabe destacar que el 30 por 100 tuvieron un componente salarial, siendo el tiempo de trabajo el segundo motivo por el que se

instaron los procedimientos promovidos por la interpretación o aplicación de un convenio, acuerdo o pacto colectivo, representando el 24,8 por 100 de los mismos.

Considerando los sectores, el contact center es el sector mayoritario, suponiendo un 24,5 por 100 sobre los 343 expedientes totales. El siguiente sector por número de procedimientos presentados es el de banca, que suma un 7 por 100 de los tramitados.

Continuando con la clasificación por tipo de conflicto, un año más, el segundo lugar en importancia cuantitativa correspondió a los procedimientos promovidos con carácter previo a la convocatoria formal de huelga¹⁰⁴, cuya finalidad es que las partes en conflicto intenten alcanzar un acuerdo que evite su convocatoria. Durante 2019 se gestionaron un total de 68 mediaciones con carácter previo a la convocatoria formal de huelga, lo que representa el 16,1 por 100 del total de procedimientos. De ellas, en 63 ocasiones fue posible la celebración de una reunión entre las partes. Los resultados de tales reuniones se concretaron en un 28,6 por 100 de acuerdos y un 71,4 por 100 de desacuerdos.

La práctica totalidad de las convocatorias (80,9 por 100) se concentra en el denominado sector terciario o de servicios, y casi una cuarta parte (23,5 por 100) pertenece a una actividad económica relacionada con el transporte aéreo.

En cuanto al motivo, el 33,3 por 100 de estas mediaciones (en total 22) se debieron a huelgas promovidas ante situaciones de procesos de reestructuración en las empresas tales como la adopción de medidas de despido colectivo, modificaciones de las condiciones de trabajo que se consideraron sustanciales, anuncios de traslado o sucesiones de empresa. Ante este tipo de conflictos, el porcentaje de acuerdo se redujo a un 6,3 por 100, lo que suele llevar aparejada la coincidencia de la finalización del periodo de consultas con la fecha del inicio de las movilizaciones programadas.

Como segundo motivo en el caso de mediaciones previas a la convocatoria de huelga, se encuentran aquellos cuya convocatoria respondía a una falta de avances en la negociación de un convenio, acuerdo o pacto colectivo, que supuso un 28,6 por 100 (18 en total). En estos casos el porcentaje de acuerdos se incrementó hasta alcanzar el 38,9 por 100.

Tal y como ya se apuntó, los paros del 8 de marzo se vieron reflejados en la actividad del SIMA-FSP con una serie de mediaciones previas a su convocatoria, en total se presentaron 13 solicitudes, todas ellas de mediación. En cinco de ellas el ámbito de afectación fue intersectorial, convocando a la movilización a todas las personas trabajadoras del territorio español. Otras siete afectaron a uno o varios sectores de actividad, en concreto, el de enseñanza, contact center, medios de comunicación, espectáculo e instalaciones deportivas y solo una se convocó para una concreta empresa. Todas las mediaciones finalizaron sin acuerdo, al escapar la materia objeto del conflicto de la capacidad de transacción de la representación empresarial citada.

104. Este tipo de conflicto está orientado a aquellas mediaciones que se promueven con carácter previo a la convocatoria formal de una huelga, tal y como regula el artículo 4.1.k) del V ASAC.

CUADRO II-33. CONFLICTOS ANTE EL SIMA, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2015-2019

Conceptos	Conflictos										Trabajadores			
	2015		2016		2017		2018		2019		2016		2017	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito														
Empresa	384	91,0	356	89,5	396	91,2	493	87,1	392	92,5	910.197	27,8	796.051	24,3
Sector	38	9,0	42	10,5	38	8,8	73	12,9	32	7,5	2.360.674	72,2	2.477.612	75,7
Tipo de conflicto														
Interpret./aplicación	310	74,0	311	78,0	367	84,6	462	81,6	343,0	80,9	2.326.835	71,1	1.813.149	55,3
Huelga	84	20,0	72	18,1	53	12,2	79	13,9	68,0	16,1	524.237	16,0	673.525	20,6
Bloqueo negociación	10	3,0	3	0,8	6	1,4	13	2,3	11,0	2,6	360.691	11,0	72.975	2,2
Servicios seguridad y mantenimiento	-	-	-	-	-	-	-	-	1,0	0,2	-	-	-	-
Periodo de consultas	5	1,0	2	0,5	1	0,2	1	0,2	-	-	2.408	0,1	2.309	0,1
Controv. C. paritaria	-	-	-	-	-	-	1,0	0,2	-	-	-	-	-	-
Impugnación convenio colectivo	9	2,0	8	2,0	3	0,7	9	1,6	1,0	0,2	47700	1,5	705.905	21,6
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	2	0,0	1	0,3	-	-	1	0,2	-	-	7.250	0,2	5.000	0,2
Inaplicación del CC (descuelgue)	2	0,0	1	0,3	3	0,7	3	0,7	-	-	1.750	0,1	800	0,0
Discrepancias periodo consulta 44,9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Procedimiento														
Mediación	422	100,0	396	99,5	432	99,5	565	99,8	421	99,3	3.270.871	100,0	3.271.863	99,9
Arbitraje	-	-	2	0,5	2	0,5	1	0,2	3	0,7	-	-	1.800	0,1
Resultados														
Acuerdos	109	26,0	91	22,8	107	24,6	160	28,3	116,0	30,6	682.506	20,9	478.628	14,6
Laudos arbitrales	-	-	2	0,5	1	0,2	1	0,2	-	-	-	-	1.800	0,1
Sin acuerdo	268	64,0	264	66,3	285	65,7	341	60,3	263,0	69,4	2.243.985	68,6	2.470.187	75,5
Otros	45	10,0	36	9,0	41	9,5	64	11,2	45,0	10,6	344.380	10,5	314.998	9,6

Nota: otros resultados: intentados sin efecto, archivados y en trámite.
Fuente: SIMA.

En tercer lugar se situaría el resto de los tipos de conflicto a los que han recurrido las partes que se distribuye entre los surgidos por discrepancias producidas durante la negociación de un convenio colectivo (2,6 por 100) y que se estimaba que conllevaban el bloqueo en la adopción del correspondiente acuerdo, los de impugnación de un convenio colectivo y los surgidos por discrepancias en la determinación de los servicios de seguridad y mantenimiento, suponiendo cada uno de estos dos últimos el 0,2 por 100 sobre el total.

Del total de los 424 procedimientos contabilizados en 2019, en puridad, sustrayendo los que terminando el año no había finalizado su tramitación o no se pudieron finalizar¹⁰⁵, se infiere que las mediaciones y arbitrajes efectivos ascendieron a 379 expedientes, afectando a 3.572.733 de trabajadores y a 81.022 empresas.

Detalle por resultados

De estos expedientes, el porcentaje de conflictos solucionados con acuerdo durante ese año se situó en un 30,6 por 100 (cuadro II-33), lo que significa 2,1 puntos más que en 2018. Por el contrario, 263 procedimientos terminaron sin acuerdo (el 69,4 por 100 del total, lo que supone 9,1 puntos más que el año anterior). Respecto a los no efectivos, que en total sumaron 45 expedientes, 11 fueron intentados sin efecto, 25 archivados y nueve en trámite.

Si se analizan los resultados en detalle, cabe destacar que, de los 379 expedientes efectivos, 350 afectaron a una única empresa o grupo de empresas, alcanzándose acuerdo en 116 de ellos que afectaron a 204.492 trabajadores. Por su parte, los conflictos sectoriales ascendieron a 29, suscribiéndose acuerdo en cuatro de ellos y afectando, dicho acuerdo, a 181.903 trabajadores. Por lo tanto, durante 2019 el acuerdo se ha concentrado principalmente en los conflictos cuyo ámbito funcional no trascendía del ámbito empresarial.

En función del tipo de conflicto, en los conflictos de interpretación o aplicación se alcanzó acuerdo en el 30,5 por 100 de las veces, en el caso de mediaciones promovidas con carácter previo a la convocatoria formal de huelga el resultado de acuerdo fue inferior, reduciéndose hasta un 26,3 por 100.

Por último, las materias objeto del conflicto que acumularon un mayor porcentaje de acuerdo fueron, nuevamente, el salario y el tiempo de trabajo.

Durante 2019 la mayor parte de los procedimientos se concentraron en el sector servicios (el 82,3 por 100), seguido a distancia por la industria (16 por 100) y la construcción (1,7 por 100). Además, en el SIMA-FSP se clasifican los conflictos según el convenio colectivo sectorial bajo el que se incardina la actividad principal de la empresa

Detalle por sectores

105. Hubo 36 en los que no fue posible celebrar la reunión de mediación ante la falta de comparecencia de alguna de las partes o por la presentación de una solicitud de archivo del solicitante para el expediente que ya se estaba tramitando, además de nueve mediaciones que, a fecha de cierre de datos del informe del SIMA, continuaban en tramitación.

o sector en el que se ha originado el conflicto, ocupando los primeros puestos en volumen los de contact center (20,8 por 100), servicios financieros (7,1 por 100), metal (6,1 por 100) y transporte aéreo (6,1 por 100).

En primer lugar, aunque en número inferior al año anterior, cabe destacar los 106 expedientes que se centraron en el salario, esto es, la cuarta parte de todos los tramitados ante el SIMA-FSP (gráfico II-31). De ellos, el mayor número correspondió a las retribuciones vinculadas a la persona del trabajador, en total 35 de los 106 procedimientos salariales e incluye todos los conflictos surgidos en relación con emolumentos que dependen de la actividad de la persona, tales como la retribución variable o los sistemas de incentivos, principalmente.

Si bien la segunda subcategoría de la materia salario por número de procedimientos tramitados, fue la de retribuciones vinculadas al puesto de trabajo, parece que han destacado durante el pasado ejercicio las reclamaciones tendentes a la correcta aplicación del Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2019, que han sido encuadrados en la submateria determinación del incremento, revisión salarial o inaplicación de convenio.

En segundo lugar, por volumen en la clasificación de los conflictos por materias, y que representó el 22,2 por 100 del total (94 expedientes), se situó el grupo denominado «resto», donde se incluyen aquellas materias cuyo porcentaje no ha alcanzado el 6 por 100 de los procedimientos tramitados. Este año, al igual que el anterior, la materia derechos sindicales, incluida dentro de este epígrafe, se ha situado por debajo de su tendencia habitual, con 25 expedientes. Los conflictos relativos a cuestiones sobre igualdad de género, en los últimos años esta cuestión ha cobrado importancia, lo que ha provocado la creación de una materia específica. En 2019 en la submateria de igualdad se contabilizaron 35 expedientes.

En tercer lugar se situó la materia del tiempo de trabajo, que presentó el 20,7 por 100 de los expedientes y que experimentó un incremento de algo más de un punto porcentual respecto a 2018 (gráfico II-31).

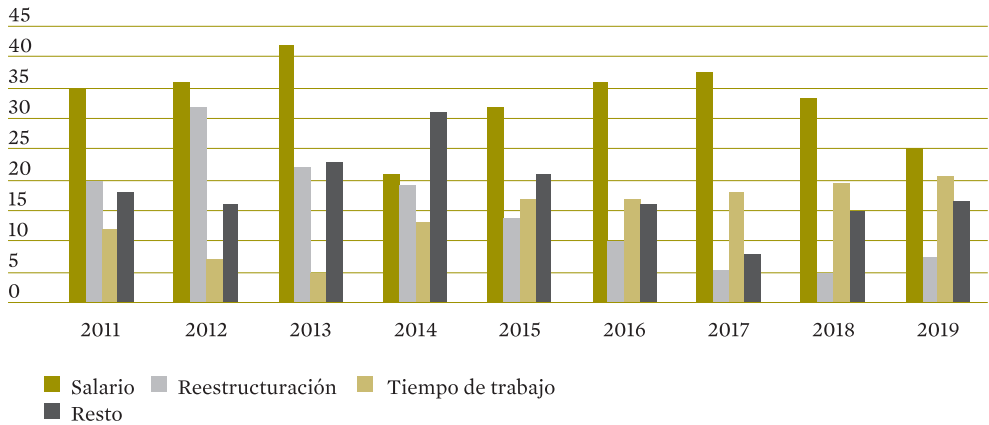
2.2.3.2. Solución ante instancias administrativas

Nuevo aumento de las conciliaciones individuales y descenso de las colectivas

A lo largo de 2019 los Servicios de Mediación, Arbitraje y Conciliación dependientes de la autoridad laboral de cada comunidad autónoma (SMAC), celebraron 436.193 actos de conciliación individuales y 416 colectivos. Lo que significa, en términos globales, un nuevo incremento en los intentos de conciliación individuales y un descenso en el caso de las colectivas, tras dos años sin que la cifra de colectivas experimentara

GRÁFICO II-31. EVOLUCIÓN DE LAS MATERIAS DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2011-2019

(Porcentaje de cada materia sobre el total en cada año)



Fuente: SIMA.

variación alguna¹⁰⁶. Por su parte, las mediaciones aumentaron hasta 218, alcanzando la cifra más alta en los últimos 10 años (cuadro II-34).

El incremento de los intentos de conciliación individuales se debió tanto al de los finalizados con avenencia, que sumaron 7.098 más que el año anterior, como los finalizados sin avenencia, que fueron 6.681 más que en 2018. Por el contrario, las conciliaciones calificadas como «otras», es decir, las intentadas sin efecto, tenidas por no presentadas, desistidas u otros tipos, disminuyeron en 5.154 respecto al año anterior.

Es decir, a lo largo de 2019 del total de conciliaciones individuales intentadas, el 32,7 por 100 finalizó con avenencia, el 32,4 lo hizo sin acuerdo y el 34,9 restante correspondió a la categoría de «otras».

Tal y como se viene observando, las conciliaciones individuales finalizadas con avenencia se han duplicado en los diez últimos años, observándose una aproximación entre las finalizadas con avenencia y sin avenencia, aunque, siguen estando a la cabeza las que concluyen con avenencia.

Sin embargo, a diferencia de lo observado en los dos años anteriores, las conciliaciones colectivas que terminaron con avenencia disminuyeron, representando solo el 8,2 por 100 del total, frente a las que finalizaron sin acuerdo que, aunque este año también descendieron, representaron el 69,2 por 100 del total, evidenciándose de nuevo las diferencias en el recurso a estos cauces.

De nuevo, la causa más frecuente del total de los intentos de conciliación individual fueron los despidos, 230.943 en 2019, registrándose un nuevo aumento en los mismos (un 4,7 por 100 más que el año anterior). El segundo lugar lo ocuparon las reclamaciones

106. Véase Memoria CES 2017 y 2018, capítulo II, apartado 2.4.2.

CUADRO II-34. EVOLUCIÓN TOTAL DE LAS CONCILIACIONES Y MEDIACIONES ADMINISTRATIVAS, 2009-2019

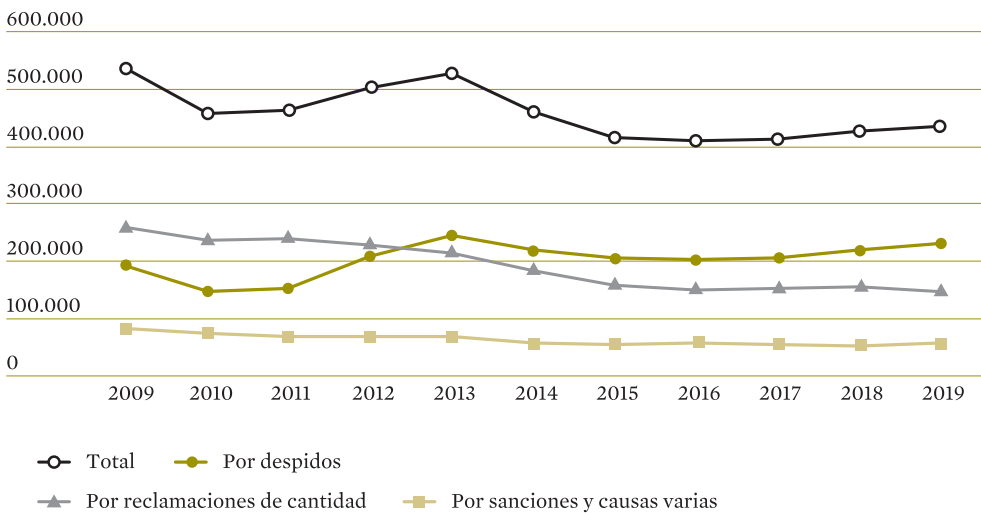
Años	Conciliaciones individuales				Conciliaciones colectivas				Mediaciones
	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	Total	Con avenencia	Sin avenencia	Otras*	
2009	536.194	71.719	150.095	314.380	1.097	63	431	603	91
2010	458.479	56.044	135.265	267.170	1.275	103	479	693	48
2011	463.300	57.028	150.526	255.746	1.708	137	656	915	54
2012	504.249	94.441	198.464	211.344	806	119	563	124	48
2013	529.067	127.013	194.740	207.314	753	32	522	199	189
2014	460.609	120.399	174.987	165.223	629	55	429	145	170
2015	415.605	118.910	153.958	142.737	462	29	349	84	147
2016	410.448	123.520	145.606	141.322	461	26	332	103	177
2017	412.712	124.615	137.981	150.116	495	45	343	107	148
2018	427.659	135.390	134.589	157.680	495	52	351	92	145
2019	436.193	142.688	141.270	152.526	416	34	288	94	218

* Intentadas sin efecto, tenidas por no presentadas, desistidas y otros tipos.
Fuente: MTES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

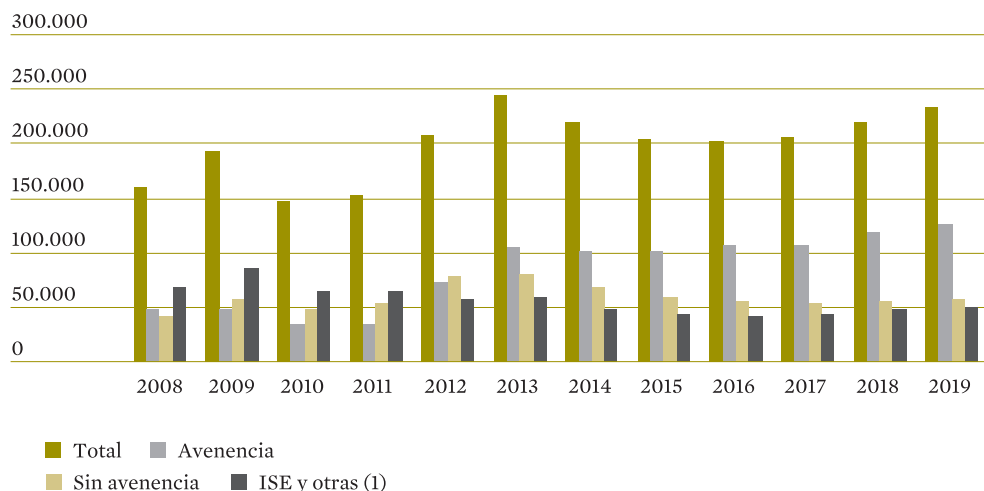
de cantidad 147.029, aunque en este caso, la cifra disminuyó respecto a 2018 (un 5,3 por 100 menos). En tercer lugar, las sanciones y causas varias que aumentaron un 11,4 por 100 hasta 58.221 (gráfico II-32).

Por último, cabe señalar el incremento en las conciliaciones individuales por despidos finalizados con avenencia, que aumentaron en 5.967, hasta llegar a 124.018 (gráfico II-33).

GRÁFICO II-32. EVOLUCIÓN DE LAS CONCILIACIONES INDIVIDUALES, POR MOTIVACIÓN, 2009-2019



Fuente: MTES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación.

GRÁFICO II-33. CONCILIACIONES INDIVIDUALES POR DESPIDO SEGÚN RESULTADOS, 2008-2019


⁽¹⁾ Intentadas sin efecto, archivadas y desistidas.

Fuente: MTES, Estadística de Mediación, Arbitraje y Conciliación. En 2019 solo se ofrecen los datos sobre despidos terminados con avenencia ante los SMAC.

2.3. MARCO NORMATIVO, CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

2.3.1. Panorama normativo laboral

La situación política en 2019 se ha caracterizado por la celebración de dos elecciones generales y la sucesión de tres legislaturas dentro del año. De ellas, la primera finalizó anticipadamente en el mes de marzo, iniciándose a partir de entonces un dilatado periodo de Gobierno en funciones, con la correspondiente limitación de la capacidad de iniciativa política, que se ha extendido al resto del año. En estas condiciones, no solo, pero desde luego también, el marco normativo de las relaciones laborales se ha caracterizado por una total ausencia de novedades legislativas en ese periodo.

No obstante, sí se aprobaron una serie de normas de naturaleza laboral en los primeros meses de 2019, dentro del último periodo de Gobierno en ejercicio. En esencia, se trataba de nuevas medidas orientadas a avanzar en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo), y de medidas dirigidas a luchar contra la precariedad laboral en relación con la jornada de trabajo mediante el establecimiento de obligaciones para su control (Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, que contenía también determinadas medidas urgentes de protección social y de fomento del empleo). También se aprobó una norma de ámbito sectorial con el objetivo de consolidar el nuevo marco legal del empleo y las relaciones laborales en la estiba portuaria (Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo).

El alcance y los contenidos de esas normas se abordaron en la Memoria CES 2018, siendo obligado remitirse a esta evitando reproducir su tratamiento¹⁰⁷. Sin embargo, es necesario recordar que parte de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo¹⁰⁸, como algunas de las relativas a los planes de igualdad en las empresas, quedaban condicionadas en su operatividad a un desarrollo reglamentario que aun no se ha producido, pese a haberse establecido un plazo de seis meses para su aprobación. Por su parte, las medidas de conciliación y de corresponsabilidad entre los progenitores, o las relativas a la igualdad salarial, cobran nueva dimensión en un contexto, como el de la pandemia de COVID-19 y sus efectos socioeconómicos, donde las mujeres sufren una carga global de trabajo más alta por la suma de los entornos laborales y familiares, y un mayor impacto en salud por su presencia mayoritaria en sectores, como el sanitario y el de cuidados, situados en primera línea de la respuesta sanitaria y social.

Las fuentes de producción normativa del ordenamiento jurídico proceden también de las instituciones comunitarias, y en ese ámbito se aprobaron en 2019 varias normas, de las cuales cuatro directivas y un reglamento, que, en el caso de dos de las directivas, regulan de manera directa y central derechos y obligaciones pertenecientes a las relaciones de trabajo asalariado, y otras dos tienen, en todo caso, inequívocas implicaciones laborales.

Por otra parte, el panorama normativo correspondiente al periodo que abarca la elaboración de esta Memoria no estaría completo si no se abordaran las normas jurídico-laborales que han visto la luz en los primeros meses de 2020. Comenzando con dos de ellas, relevantes por diferentes motivos, como han sido el Real Decreto de aprobación del Salario Mínimo Interprofesional para 2020, y el Real Decreto-ley mediante el que se ha derogado la extinción del contrato de trabajo por causas objetivas basadas en las faltas de asistencia al trabajo, que se tratan más adelante.

Asimismo, en este periodo más reciente, ha sido objeto de aprobación el texto refundido de la Ley Concursal mediante el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, una norma que busca dar estabilidad y permanencia al marco legal de tratamiento de las situaciones de insolvencia, y que se había anunciado hace cinco años ante el cúmulo de reformas que habían modificado en profundidad importantes aspectos de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal¹⁰⁹. El texto refundido, que entrará en vigor (como el Real Decreto legislativo que lo aprueba) el 1 de septiembre de 2020, contiene una serie de previsiones laborales que recogen los aspectos ya conocidos

107. Véase Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.2, así como los contenidos relativos a las políticas de empleo y de protección por desempleo de dicha Memoria.

108. Las novedades incorporadas por esta norma están recogidas en Memoria CES 2018, págs. 420 y ss.

109. Acerca de ello, el CES emitió el Dictamen 1/2011 sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

acerca de los efectos de la declaración del concurso sobre los contratos de trabajo y los convenios colectivos, así como en materia de clasificación de los créditos laborales que puedan concurrir contra la masa pasiva de aquel. Sin entrar en el detalle de esos contenidos¹¹⁰, sí cabe llamar la atención sobre que este nuevo instrumento puede desplegar una importante función regulatoria en el contexto de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19, tanto en los aspectos generales de la dinámica concursal como en los estrictamente laborales, teniendo en cuenta que, como afirma su exposición de motivos, «el derecho concursal se reivindica como una herramienta fundamental para la conservación de tejido empresarial y de empleo».

Todo lo anterior pertenece al plano que pudiera considerarse de normalidad legislativa, conformando la política normativa laboral adoptada e impulsada, en condiciones ordinarias, por un determinado Gobierno. Pero, junto a ello, los primeros meses de 2020 han señalado también la necesidad urgente de adoptar medidas de emergencia en el contexto de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19¹¹¹, y hacer con ellas frente a su inmediato y profundo impacto económico, laboral y social. En ese contexto, se han aprobado asimismo determinadas normas de contenido y alcance jurídico-laboral que, si bien previstas con una duración temporal y transitoria, son merecedoras de tratamiento por diversas razones, entre ellas, por poner en juego determinadas medidas que pueden considerarse inéditas respecto de anteriores crisis de un origen muy diferente, y que han pretendido responder a lo también excepcional e inédito de la situación creada.

En 2019 se aprobaron varias normas europeas comunitarias de carácter laboral, fruto de las iniciativas vinculadas a la implementación y desarrollo del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). Se trata de la Directiva 2019/1152, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, y la Directiva 2019/1158, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. En este ámbito también vio la luz el Reglamento Unión Europea 2019/1149, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea (ALE), que se aborda materialmente dentro de los aspectos relativos al control administrativo de la normativa laboral¹¹².

*Directivas comunitarias
en materias laborales*

110. Desde el punto de vista formal, la norma delegada ofrece una nueva sistemática, distribuyendo los efectos contractuales laborales del concurso a lo largo de una sección propia («De los efectos sobre los contratos de trabajo y sobre los convenios colectivos», arts. 169 a 189). Ahora bien, los amplios términos con que, según la exposición de motivos de la norma, se configuró la delegación al Gobierno para elaborar este texto refundido, que ha permitido alterar la sistemática de la Ley y la literalidad de los textos, no obsta a que, como también recoge ese preámbulo, no quepa incluir modificaciones de fondo del marco legal refundido, ni introducir nuevos mandatos jurídicos, ni excluir mandatos ya vigentes.
111. Con la declaración del estado de alarma, constitucionalmente prevista, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, y prorrogado posteriormente en varias ocasiones.
112. Apartado 2.3.2 de este capítulo.

La Comisión Juncker impulsó, en el contexto de los efectos sociales y políticos de la crisis del euro, con sus secuelas de aumento de la desigualdad y la pobreza, y de auge de los populismos, el fortalecimiento de la vertiente social de la integración europea. La proclamación del PEDS en 2017, con sus contenidos y eficacia, aportó el instrumento central de esa estrategia. Al igual que la Directiva, aprobada en 2018, de modificación de la regulación comunitaria en materia de desplazamiento de trabajadores¹¹³, las directivas sobre transparencia y previsibilidad de las condiciones de trabajo, y sobre conciliación de progenitores y cuidadores, y el Reglamento sobre la ALE, forman parte de la agenda sociolaboral de la anterior Comisión Europea dentro de las políticas para desarrollar la aplicación del PEDS. La actual Comisión Von der Layen ha tomado el testigo del fortalecimiento del eje social de la Unión persiguiendo establecer una continuidad y consolidación de esa orientación política del Ejecutivo comunitario¹¹⁴, que incluye la aplicación del PEDS de forma integrada con los instrumentos de la gobernanza económica.

Pero, también como la mencionada Directiva sobre desplazamiento de trabajadores, las dos nuevas aprobadas en 2019 no inciden sobre ámbitos materiales nuevos dentro de las competencias sociolaborales de la Unión, sino que suponen la modificación, y en estos dos casos además la sustitución, de sendas directivas anteriores, a las que derogan¹¹⁵. Ambas directivas persiguen, por tanto, actualizar y modernizar instrumentos normativos anteriores. De ahí que las obligaciones de transposición se limiten a las novedades que incorporan y que no estuvieran ya recogidas en el ordenamiento interno. Ello exigirá un análisis preciso de aquellas, ya que pueden demandar determinados ajustes en las vigentes normas laborales. Ahora bien, la producción legislativa comunitaria debe ponerse en relación con la dinámica normativa interna, y, en este sentido, la reciente aprobación del Real Decreto-ley 6/2019, que amplió los derechos para la conciliación, permiten pensar en una necesidad de adaptación de la Directiva 2019/1158 relativamente limitada en su alcance. En todo caso, en ambos casos se fija como límite para su transposición un periodo de más de tres años (agosto de 2022).

La Directiva sobre condiciones laborales transparentes y previsibles persigue adaptar la regulación a los profundos cambios que han tenido lugar en los mercados de trabajo en las últimas tres décadas, acelerados más recientemente a impulso de la digitalización, que ha favorecido el surgimiento de nuevos modelos de negocio y nuevas

113. Directiva 2018/957, de 28 de junio, por la que se modifica la Directiva 96/71 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

114. Comunicación de la Comisión Europea, *A strong social Europe for just transitions*, COM (2020) 14 final, de 14 de enero de 2020.

115. Respectivamente, la Directiva 91/533, relativa a la obligación del empresario de informar al trabajador acerca de las condiciones aplicables al contrato de trabajo o a la relación laboral, y Directiva 2010/18, por la que se aplica el acuerdo marco revisado sobre el permiso parental, celebrado por BUSINESS-EUROPE, UEAPME, CEEP, CES, y se deroga la Directiva 96/34.

formas de empleo. Por su parte, la Directiva de conciliación busca profundizar en las medidas que permitan avanzar más decididamente en las metas de participación laboral en igualdad de mujeres y hombres, eliminando las barreras que dificultan una asunción equilibrada de los cuidados y por tanto una mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

La primera de ellas, Directiva 2019/1152, tiene como fin garantizar a todos los trabajadores en la Unión Europea un grado adecuado de transparencia y previsibilidad sobre sus condiciones de trabajo. Para ello, establece los requisitos mínimos sobre información relativa a aspectos esenciales de la relación laboral, naturaleza laboral que delimita, por cierto, el ámbito de aplicación de la norma. Pero, además, debido a las deficiencias de protección que se pueden detectar en los nuevos empleos, también se introducen nuevos derechos. Así, por ejemplo, en lo relativo a lo que se define como patrones de trabajo mayoritariamente imprevisibles, o medidas en relación con los contratos a demanda para evitar prácticas abusivas, entre otras.

La Directiva 2019/1158, por su parte, tiene como meta contribuir a lograr los objetivos de igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo y de trato en el trabajo entre hombres y mujeres. Para ello, establece requisitos mínimos en relación con el permiso de paternidad, el permiso parental y el permiso para cuidadores, así como con fórmulas de trabajo flexible para los trabajadores que sean progenitores y cuidadores. La norma incorpora determinadas novedades, como, por ejemplo, la ampliación del periodo mínimo de permiso parental que no puede transferirse por un progenitor al otro, medida que busca reforzar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en los cuidados.

Ninguna de las dos directivas mencionadas ha tenido base en un acuerdo de los interlocutores sociales europeos, a pesar de que, como es obligado, en ambos casos se llevó a cabo el procedimiento de consultas por parte de la Comisión previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), durante el que las organizaciones empresariales y sindicales representativas de ámbito europeo pueden entablar negociaciones. La Directiva a la que sustituye y deroga la de conciliación, además, regulaba el permiso parental incorporando un acuerdo de los interlocutores sociales europeos, pero tampoco en esta materia se convino en entablar negociaciones. No obstante, se entendió por las instituciones comunitarias que era necesario adoptar medidas a escala de la Unión en estos dos ámbitos para modernizar y adaptar el anterior marco legislativo a nuevas situaciones, habiendo procurado las iniciativas tener en cuenta los resultados de las consultas llevadas a cabo.

Los objetivos de fortalecimiento social europeo se verían reforzados por un diálogo social comunitario en el que se redoblen los esfuerzos para abrir negociaciones y para, en su caso, alcanzar acuerdos sobre materias que los propios interlocutores sociales europeos vienen identificando en los programas de trabajo conjunto que aprueban plurianualmente.

Otras Directivas con implicaciones laborales

Por otra parte, también se aprobó la Directiva 2019/1023¹¹⁶, norma esencialmente mercantil pero con claras e importantes implicaciones laborales. El fin de la norma comunitaria es garantizar que en los Estados miembros existan unos marcos jurídicos para que los deudores que, por dificultades financieras, están en una situación inminente de insolvencia dispongan de mecanismos preventivos para llevar a cabo operaciones de reestructuración y, en su caso, de exoneración de deudas, que permitan evitar aquella y garantizar su viabilidad. Se trata, por tanto, de un instrumento de armonización orientado a salvaguardar de manera más eficiente las actividades empresariales de los deudores, mediante la prevención de la insolvencia, evitando con ello las liquidaciones corporativas y preservando al mismo tiempo el empleo.

Dicha Directiva, que deberá ser transpuesta a los ordenamientos nacionales a más tardar el 17 de julio de 2021, salvo que los Estados miembros hagan uso de la posibilidad que se prevé de solicitar una prórroga de hasta un año como máximo, contiene una serie de previsiones enfocadas a salvaguardar determinados derechos de los trabajadores y de sus representantes, que pueden ser partes afectadas en los términos de la Directiva en tanto que acreedores, en el contexto de la adopción de marcos de reestructuraciones preventivas previstos en la misma.

Fue aprobada, asimismo, la Directiva 2019/1937¹¹⁷, que tiene proyección en el entorno de las relaciones de trabajo asalariado aunque la adopción de esta norma responde a fines diferentes y más amplios que la regulación jurídica de las relaciones laborales, y su ámbito de aplicación va más allá del contrato de trabajo. Dicha Directiva establece normas mínimas para los Estados miembros sobre las garantías que deben proporcionar a los denunciantes de infracciones que tengan conocimiento de ellas en un entorno laboral por cuenta ajena, y, más ampliamente, de prestación de servicios de naturaleza mercantil, con el fin de evitar que sufran represalias por el hecho de llevar a cabo tales denuncias. La regulación de garantías de protección a los alertadores o denunciantes de infracciones no es novedosa. La misma ya existía en alguna normativa sectorial como entre otros, en el ámbito de los servicios financieros. Lo que viene a hacer esta Directiva es transversalizar estas garantías a un conjunto material comprensivo de las políticas económicas clave comunitarias.

116. Directiva (UE) 2019/1023, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

117. Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, coloquialmente conocida como «Directiva *whistleblowing*» por el término inglés para designar este tipo de iniciativas de alerta o denuncia de actos antijurídicos que lleva a cabo una persona (denunciante o *whistleblower*) cuando tiene conocimiento de la comisión de los mismos por razón de su actividad.

A través de sus considerandos aparece claro el propósito de instrumento comunitario dirigido a salvaguardar el buen funcionamiento de una serie de políticas esenciales en el mercado interior. Su fin, por tanto, trasciende el ámbito de regulación de las relaciones de trabajo como relaciones económicas entre partes privadas (aun con una intensa intervención pública por razón de la asimetría de poder que les es propia) para situarse en una esfera instrumental de salvaguarda del Derecho y las políticas de la Unión, y del interés público que subyace en todo ello. Pero, desde luego, incide en las relaciones de trabajo por cuenta ajena (así como en la prestación de servicios por cuenta propia), razón por la que es relevante dentro del conjunto normativo de ordenación de aquellas. Antes de su fecha límite de transposición (a más tardar el 17 de diciembre de 2021), los Estados miembros deberán adoptar, así pues, las medidas necesarias para dar cumplimiento a la misma en una serie de aspectos como son, entre otros, las personas protegidas, las materias objeto de infracción denunciante, las condiciones que dan derecho a la protección, el establecimiento de canales internos o externos de denuncia, y las medidas de protección del denunciante (confidencialidad, prohibición de represalias, medidas de apoyo, etc.).

La evolución del SMI ha coincidido, al menos en la última década, con debates acerca de la idoneidad y los efectos de este instrumento de la política salarial y de las relaciones laborales, debates cuya dimensión es no ya de ámbito nacional sino europeo. En la Unión Europea, la existencia de una gran heterogeneidad de situaciones en los Estados miembros sobre la garantía, los niveles y los mecanismos de fijación de un nivel mínimo de retribución del trabajo por cuenta ajena, ha llevado muy recientemente a la Comisión Europea a consultar a los interlocutores sociales de ese ámbito acerca de la oportunidad y las características, en su caso, de una acción comunitaria en este terreno¹¹⁸.

*Incremento socialmente
acordado del Salario
Mínimo Interprofesional
para 2020*

En España, que forma parte del mayoritario grupo de países que cuentan con un salario mínimo fijado normativamente con carácter interprofesional, dichos debates se han venido planteando en relación con la evolución del nivel salarial mínimo, pero también de sus posibles efectos en el empleo y en la negociación colectiva, así como sobre los criterios de determinación de dicho suelo salarial fijados por la Ley del Estatuto de los Trabajadores, entre otras cuestiones.

Para 2019 se aprobó en España un alza del SMI que supuso el mayor incremento de este en la serie histórica. El avance del 22,3 por 100 en la cuantía salarial mínima garantizada para cualesquiera actividades se produjo sin base en un acuerdo del Gobierno con los interlocutores sociales, y procedía de un acuerdo político presupuestario.

118. Comisión Europea, *First phase consultation of social partners (...) on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C (2020) 83 final, de 14 de enero de 2020, cit. Véase apartado 2.1.1 de esta Memoria.

El contenido y la génesis del Real Decreto 1462/2018, que introducía dicha elevación, se abordaron en la pasada edición de esta Memoria, a la que debe remitirse.

En contraste, la determinación de la cuantía del SMI para 2020 ha tenido como base el Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, firmado el 30 de enero de 2020, por el que se ha convenido en aprobar una nueva elevación del mismo plasmada en el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero. El incremento aprobado para 2020, del 5,5 por 100, hasta 31,66 euros al día o 950 euros al mes, para cualesquiera actividades en la agricultura, la industria y los servicios, y para la jornada legal de trabajo en cada actividad, representa una cuantía más moderada que la correspondiente al año anterior.

De esa manera, se ha retomado el marco del diálogo social para abordar una cuestión en la que las organizaciones de los interlocutores sociales mantienen discrepancias, pero que no han impedido en esta ocasión que se alcance un pacto. En el periodo de recuperación de la actividad económica y del empleo posterior a la crisis 2008-2013, la elevación del SMI ha sido, así pues, acordada socialmente en dos ocasiones (la anterior, para 2018, por Acuerdo de 26 de diciembre de 2017), y en otras dos ha sido fruto de pactos políticos entre el Gobierno y un grupo de la oposición (incrementos de 2017 y 2019)¹¹⁹, pero carente del acuerdo de los interlocutores sociales. Sería deseable, por tanto, que esta cuestión se sitúe en el marco del diálogo social, dando un mayor protagonismo a la búsqueda del acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Dentro de la coyuntura marcada por la recuperación de la actividad económica y del empleo de los últimos años, aun matizada por la ralentización observada en el conjunto de 2019, las reformas laborales aprobadas en los años de la última crisis financiera y económica (reformas de 2010-2011, y 2012) han afrontado la presión de un intenso debate político, social y técnico sobre sus efectos reales en el empleo, en los derechos de los trabajadores y en la actividad de las empresas.

En este debate sobre las consecuencias de las reformas del mercado de trabajo se han puesto de manifiesto las bien conocidas discrepancias tanto en el arco parlamentario e institucional como entre las organizaciones de los interlocutores sociales (mencionando solo a los actores de carácter nacional, porque también ha contado con valoraciones de organismos e instituciones europeas e internacionales). Y en él se sitúa el primer y más general elemento de contexto de la derogación, por el Real Decreto-ley 4/2020, de 18 de febrero, del despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo, que venía regulado en la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET).

*Supresión del despido
objetivo por faltas de
asistencia al trabajo*

119. En 2017 entre el Gobierno (PP) y el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, y en 2019 entre el Gobierno (PSOE) y el Grupo Parlamentario Unidas Podemos en el Congreso.

Entre los elementos de contexto que han rodeado la adopción de esta medida hay que aludir también a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) recaída en su sentencia de 16 de octubre de 2019 en relación con la cuestión de inconstitucionalidad que había planteado un juzgado de lo social acerca de la previsión del artículo 52.d) de la LET¹²⁰. El TC desestimó dicha cuestión considerando, a partir de la fundamentación empleada, que la norma cuestionada no era contraria a las previsiones constitucionales invocadas, a saber, el derecho a la integridad física (art. 15), el derecho al trabajo (art. 35.1) y el derecho a la protección de la salud (art. 43), todos ellos de la Constitución española. Se sitúa, así, dicha resolución en línea con las sentencias que, en su día, dictó el TC en relación con la reforma laboral de 2012¹²¹, reforma que también había afectado parcialmente a la regulación de la citada causa extintiva.

El Real Decreto-ley 4/2020 presenta como núcleo argumental de su exposición de motivos el que la medida ahora derogada afectaba al derecho a la no discriminación de, entre otras, las personas por razón de discapacidad, al revestir un procedimiento de aplicación automática, basado en la concurrencia de determinados porcentajes de faltas de asistencia, y no contemplar mecanismos para garantizar la adecuación y proporcionalidad de la decisión extintiva empresarial.

Desde marzo de 2020 en adelante comenzó a aprobarse un amplio paquete de medidas de choque para hacer frente a los profundos efectos de salud pública, económicos y sociales derivados de la pandemia de COVID-19.

El centro neurálgico de las medidas fue la declaración del estado de alarma, prorrogado en varias ocasiones, cuyo radio de acción se proyectó a la suspensión de numerosas actividades económicas, en un principio¹²², y se extendió posteriormente a las actividades consideradas no esenciales, con determinadas excepciones y atenuaciones para la actividad de las empresas, esta última acompañada de una previsión concreta de duración temporal¹²³.

*Medidas laborales
excepcionales en relación
con los efectos de la
crisis por COVID-19*

Dentro de la batería de medidas inicialmente adoptada, que abarcaba múltiples ámbitos materiales y colectivos destinatarios, se aprobó un conjunto de instrumentos laborales en el ámbito del empleo y de las relaciones de trabajo destinados, fundamentalmente, a contener y canalizar los efectos en el mercado de trabajo de la suspensión de actividades económicas y empresariales (cuadro II-35).

Las medidas de carácter laboral se plantearon en varios ejes agrupables en torno a la que se puede considerar la herramienta central en cada uno de los mismos: medidas de adaptación de la regulación temporal de empleo, suspensión de contratos o

120. La sentencia, del Pleno del Tribunal, se vio acompañada de tres votos particulares.

121. STC de 16 de julio de 2014 y STC de 22 de enero de 2015.

122. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (art. 10), modificado por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

123. Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo.

reducción de jornada de trabajo (ERTE), que evite los despidos (Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo)¹²⁴; medidas de exclusión de la extinción de contratos por las causas y en las circunstancias que dan lugar a la regulación temporal de empleo en las nuevas condiciones aprobadas con carácter coyuntural (Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo); y medidas para aplazar la ejecución de la prestación laboral mediante la obligación de conceder un permiso retribuido recuperable a las personas trabajadoras por cuenta ajena que no prestan servicios esenciales (Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo)¹²⁵. Se trata de medidas que aparecen funcionalmente relacionadas entre sí, como parece mostrarlo la propia cronología de su adopción «en cascada»¹²⁶.

A principios de mayo dio comienzo el proceso de reducción gradual de las medidas extraordinarias de restricción adoptadas en la declaración del estado de alarma. La llamada «desescalada» de las medidas de contención contra el COVID-19 se planteó gradualmente en cuatro fases¹²⁷, comenzando el 4 de mayo los efectos de la autorización de reapertura de actividades económicas que habían quedado suspendidas desde aquella declaración, una reapertura de carácter gradual, limitada en las fases iniciales del proceso, y asimétrica por territorios en función del cumplimiento de determinados parámetros epidemiológicos, sanitarios y otros¹²⁸.

En ese contexto cambiante, el primer conjunto de medidas, y en particular las consistentes en la adaptación de los ERTES a la causalidad de fuerza mayor ligada a la crisis sanitaria, se enfrentaban al hecho de que la reanudación de actividad en muchas empresas debía poder efectuarse en términos de gradualidad en la incorporación

124. Con determinadas especialidades en el procedimiento para las empresas concursadas. La disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, prevé la aplicación de estos ERTES a las empresas en concurso, para lo cual les serán de aplicación las normas del Estatuto de los Trabajadores con las especialidades que regula el Real Decreto-ley 8/2020, excluyéndose la aplicación del procedimiento del art. 64 de la Ley Concursal. No obstante, contiene algunas especialidades concursales, básicamente facultades de la Administración concursal y competencia del juez del concurso. Por otra parte, el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, prorrogó dos meses la vigencia de algunas de las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 8/2020, como el carácter preferente del trabajo a distancia, y las medidas de adaptación y reducción de jornada; y, por otra parte, modificó las circunstancias justificativas de ERTE por fuerza mayor para exceptuar aquella parte de la actividad que deba mantenerse por su carácter de necesidad.
125. Se han aprobado, asimismo, algunas medidas contenidas en normas de ámbito sectorial como el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario (convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 22 de abril). El objeto de dicha norma es favorecer la contratación temporal de trabajadores en el sector agrario mediante el establecimiento de medidas extraordinarias de flexibilización del empleo, de carácter social y laboral, necesarias para asegurar el mantenimiento de la actividad agraria, y la misma contiene algunas previsiones sobre condiciones de trabajo como, entre otras, las relativas al salario y a la prevención de riesgos laborales.
126. El Real Decreto-ley 8/2020 fue convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 25 de marzo; los Reales Decretos-ley 9/2020, 10/2020 y 11/2020, por su parte, lo fueron por Resolución del Congreso de los Diputados de 9 de abril.
127. Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, por el que se adoptó el Plan para la transición hacia una nueva normalidad.
128. Entre otras, Órdenes SND 386 y 388/2020, ambas de 3 de mayo, y 399/2020, de 8 de mayo.

de plantillas para resultar posible y viable; y, por otra parte, que la vigencia de los ERTes podía verse bruscamente finalizada por la eventual terminación del estado de alarma decretado y la consiguiente finalización de las medidas de restricción frente a la pandemia que tenían en él su cobertura. De ahí que, para posibilitar la continuidad de los ERTes y la gradualización de su aplicación en la desescalada, se aprobaran, con base en el diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, nuevas medidas que, esencialmente, consistían en permitir la prolongación de los ERTes hasta el 30 de junio de 2020 y en permitir, asimismo, la deshibernación progresiva de las plantillas mediante la figura de la fuerza mayor parcial, todo ello acompañado de medidas de protección por desempleo extraordinarias y de exoneración de cotizaciones empresariales asociadas (Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo) (cuadro II-35).

Para el seguimiento y control de esta última batería de medidas de continuidad y de adaptación al carácter progresivo de la desescalada, se estableció la Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral compuesta por representantes de la Administración y de las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, con el cometido principal de seguir las medidas adoptadas, y de propuesta y debate de nuevas medidas, en su caso, a la que se ha hecho mención.

En el entendimiento de todas esas medidas surgen varios aspectos a tener en cuenta. En primer lugar, el carácter temporal y extraordinario de las mismas; se trata de medidas con una duración necesariamente limitada, ligada a la finalidad de amortiguación de los efectos sociolaborales ante una emergencia sanitaria y económica de excepción que se estima de duración incierta en cuanto a sus efectos, pero en todo caso temporalmente limitada. Se trata, al mismo tiempo, de instrumentos no solo en el contexto de un más amplio conjunto de medidas de choque, sanitarias y socioeconómicas, al que se ha hecho referencia, sino que están en conexión con las diversas medidas de políticas activas de empleo y de protección social, incluidas las de protección por desempleo, que están asociadas¹²⁹.

Aunque algunas de las medidas laborales del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, entre ellas parte de las relacionadas con los ERTes, reflejan otras tantas propuestas elaboradas desde el diálogo social bipartito de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas¹³⁰, otras de las medidas laborales adoptadas no han sido objeto de negociación con los interlocutores sociales, mientras que las consultas

129. Véase, respectivamente, el capítulo II, apartado 1, y el capítulo III de esta Memoria. En este sentido, también han de tenerse en cuenta los Reales Decretos-leyes 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, y 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

130. CCOO, UGT, CEOE y CEPYME: «Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus», marzo de 2020, cit.

CUADRO II-35. MEDIDAS LABORALES DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DEL COVID-19

Instrumento normativo	Materias	Principales medidas
Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo y 18/2020, de 12 de mayo	Trabajo a distancia (Real Decreto-ley 8/2020)	Obligación de las empresas de establecer sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia (art. 5). Dichas medidas deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad.
	Jornada de trabajo (Real Decreto-ley 8/2020).	Derecho a la adaptación y/o reducción de la jornada (con reducción proporcional de salario) por cuidados de familiares directos, por concurrir circunstancias excepcionales relacionadas con COVID-19 (art. 6). Definición de lo que se entiende por circunstancias excepcionales. Caracterización, régimen de disfrute y modalidades de los derechos, que deben ser justificadas, razonables y proporcionados en relación con la situación de la empresa.
	Suspensión de contratos y reducción de jornada (regulación temporal de empleo-ERTE) por causa de fuerza mayor (Real Decreto-ley 8/2020)	Consideración como situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del Estatuto de los Trabajadores, de las pérdidas de actividad empresarial por la suspensión o cancelación de actividades a causa de una serie de circunstancias como consecuencia del COVID-19 (art. 22). Regulación de una serie de especialidades en el procedimiento de tramitación de estos ERTES. Duración de estos ERTES limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada del COVID-19, equivalente a la duración del estado de alarma decretado o sus prórrogas (disposición adicional primera, Real Decreto-ley 9/2020). Medidas asociadas de exoneración o reducción (según el tamaño de la plantilla) de determinadas cotizaciones empresariales (art. 24). Medidas asociadas de refuerzo de la protección por desempleo de los trabajadores afectados (art. 25). Vigencia de estas medidas limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada del COVID-19 (art. 28). Medidas sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad (disposición adicional sexta, luego modificada por Real Decreto-ley 18/2020, para exceptuar de dicho compromiso a empresas en riesgo de concurso de acreedores, entre otros aspectos).
	Suspensión de contratos y reducción de jornada (regulación temporal de empleo-ERTE) por causa de fuerza mayor total o parcial (Real Decreto-ley 18/2020)	«Fuerza mayor total por COVID-19: las empresas en situación de ERTE, a la entrada en vigor de esta norma, por causa de fuerza mayor que les impida el reinicio de su actividad, continúan en esa situación mientras dure la causa y en ningún caso más allá del 30 de junio de 2020. No obstante, se prevé la posibilidad de prórroga de estos ERTES mediante acuerdo del Consejo de Ministros más allá del 30 de junio, así como de las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y de cotización asociadas. Fuerza mayor parcial por COVID-19: prevista ex novo para las empresas ya en ERTE por causa de fuerza mayor cuando dichas causas permitan la recuperación parcial de su actividad, y ello hasta el 30 de junio de 2020. Dichas empresas reincorporarán a las personas trabajadoras en ERTE, en la medida necesaria para el desarrollo de su actividad, primando los ajustes en términos de reducción de jornada. Regulación de aspectos procedimentales, plazos y trámites, para la finalización total o parcial de las medidas de regulación temporal de empleo. Ampliación temporal consecuente de las medidas extraordinarias de protección por desempleo asociadas (art. 3). Regulación de medidas extraordinarias de exoneración de determinadas cotizaciones a las empresas en esas situaciones, en función de una serie de criterios (art. 4)».

CUADRO II-35. MEDIDAS LABORALES DE CARÁCTER TEMPORAL Y EXCEPCIONAL EN RELACIÓN CON LOS EFECTOS DEL COVID-19 (continuación)

Instrumento normativo	Materias	Principales medidas
Reales Decretos-leyes 8/2020, de 17 de marzo y 18/2020, de 12 de mayo	Suspensión de contratos y reducción de jornada (regulación temporal de empleo-ERTE) por causa económica, técnica, organizativa y de producción (Real Decreto-ley 8/2020).	Regulación de determinadas especialidades (representación, duración del período de consultas, informe de la ITSS) en el procedimiento de tramitación del ERTE en los supuestos en que se decida por la empresa la suspensión de contrato o reducción de la jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con COVID-19 (art. 23). Medidas asociadas de refuerzo de la protección por desempleo de los trabajadores afectados (art. 25). Vigencia de las medidas limitada al mantenimiento de la situación extraordinaria derivada del COVID-19 (art. 28). Medidas sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad (disposición adicional sexta).
Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo	Suspensión de contratos y reducción de jornada (regulación temporal de empleo-ERTE) por causa económica, técnica, organizativa y de producción comunicados a partir del desconfinamiento (Real Decreto-ley 18/2020). Extinción del contrato de trabajo y protección del empleo	Los ERTEs por por causa económica, técnica, organizativa y de producción iniciados tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 18/2020 y hasta el 30 de junio de 2020 se mantienen en las condiciones del artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2020 y se prevén algunas circunstancias nuevas: se pueden iniciar mientras esté vigente un ERTE por fuerza mayor; si se inician una vez finalizado un ERTE por fuerza mayor sus efectos se retrotraen a la fecha de finalización de este último; los ERTEs vigentes a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 18/2020 continúan su aplicación en los términos de la comunicación final de la empresa y hasta el término de esta. Se excluye que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (ERTEs derivados del COVID-19), se puedan entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido (art. 2). Medida prorrogada hasta el 30 de junio de 2020 (disposición final segunda del Real Decreto-ley 18/2020).
	Contratos temporales. Cómputo de la duración máxima	La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por ERTEs contemplados en el Real Decreto-ley 8/2020 (arts. 22 y 23), supone la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como de los períodos de referencia equivalentes al período suspendido. Medida prorrogada hasta el 30 de junio de 2020 (disposición final segunda del Real Decreto-ley 18/2020).
	Régimen sancionador	Carácter sancionable de las conductas empresariales cuando se soliciten medidas, en relación al empleo, que no resultaran necesarias o no tuvieran conexión suficiente con la causa que las origina, siempre que den lugar a la generación o percepción de prestaciones indebidas (disposición adicional segunda). Efectos del reconocimiento indebido de prestaciones a la persona trabajadora, por causa no imputable a la misma, derivados de las anteriores conductas.
	Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)	Prevé la inclusión, entre los planes de actuación de la ITSS, de la comprobación de la existencia de las causas alegadas en las solicitudes y comunicaciones de los ERTEs derivados de COVID-19 (disposición adicional cuarta).
Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo	Ejecución de la prestación de trabajo	Disfrute de un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio, entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020, ambos inclusive, de las personas trabajadoras que se incluyen dentro de su ámbito de aplicación (arts. 1 y 2). Regulación del régimen de recuperación de las horas no prestadas durante el permiso retribuido: periodo en que se hará efectiva, aspectos procedimentales y límites (art. 3). Facultad de las empresas obligadas a aplicar el permiso retribuido de establecer un volumen mínimo de plantilla necesario a fin de mantener una actividad mínima considerada indispensable (art. 4).

Fuente: elaboración propia.

previas no parecen haber dispuesto de un margen temporal suficiente para una formulación eficaz de la respuesta. La valoración de tales medidas por parte de aquellos ha sido divergente y en buena medida opuesta. Así, las organizaciones sindicales UGT y CCOO han expresado una valoración en general favorable, y su respaldo a dichas medidas, que recogen algunas de sus reivindicaciones. Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME han manifestado su desacuerdo y consiguiente rechazo, particularmente de las contenidas en los Reales Decretos-leyes 9 y 10/2020.

Por ello, es especialmente relevante la apuesta por el diálogo tripartito para afrontar los efectos de la crisis que desembocó en la suscripción, el 11 de mayo de 2020, del Acuerdo Social para la Defensa del Empleo (ASDE), firmado por el Gobierno y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT, con el objetivo, entre otros, de prolongar la vigencia de los ERTes, un Acuerdo que fue incorporado en su literalidad en el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo, al que se ha hecho referencia.

La recuperación de una dinámica de diálogo social como la mencionada, entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, especialmente necesaria en un contexto de aguda crisis sanitaria, económica y social, se vio seriamente comprometida días después de la firma del ASDE, a raíz de determinados eventos políticos que impactaron negativamente en aquella¹³¹. Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME rechazaron «con total rotundidad» el pacto político para derogar la reforma laboral, por entender, entre otros motivos, que dinamitaba el diálogo social¹³². Por su parte, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, sin renunciar a un objetivo de derogación de dicha reforma, entendieron que esta debía situarse en el marco del diálogo social.

Es importante atender a las tendencias de fondo y las perspectivas de largo plazo del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Estas indican que dicho diálogo ha aportado numerosos acuerdos que han resultado beneficiosos en coyunturas críticas para afrontar los efectos de profundas crisis o para afianzar los primeros pasos de una recuperación post-crisis. Precisamente en una coyuntura como la actual, compleja e incierta, en la que coinciden previsiones de una pronunciada caída del PIB y del empleo para los próximos meses, el diálogo tripartito y su fructificación en una norma con rango de ley (Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo) ha mostrado su

131. El pacto político firmado por representantes de los Grupos Parlamentarios en el Congreso del PSOE, Unidas Podemos y EH Bildu para derogar «íntegramente» la reforma laboral de 2012, en el marco de las negociaciones para asegurar el suficiente apoyo parlamentario a la quinta prórroga del estado de alarma. Dicho pacto fue objeto de una rectificación horas más tarde por el partido mayoritario del Gobierno de coalición, que recordó que su hoja de ruta en materia laboral pasaba por la elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores en el marco del diálogo social.

132. En respuesta, las organizaciones empresariales dieron por suspendida temporalmente su participación en el diálogo social con el Gobierno. Su vuelta a la mesa de diálogo social se produjo días después, primero en reuniones de nivel técnico y a comienzos del mes de junio mediante la participación de sus máximos representantes.

capacidad de proporcionar acuerdos socialmente útiles, beneficiando en este caso a numerosos trabajadores y empresas que han podido hibernar su actividad preservando las perspectivas de su recuperación, contribuyendo a defender los intereses propios de las organizaciones empresariales y sindicales, y contribuyendo asimismo a salvaguardar el interés general.

Por ello, de cara al futuro sería deseable explorar la posibilidad de establecer «en frío» cauces más estables de diálogo social, preparados para garantizar márgenes de negociaciones incluso en coyunturas marcadas por la extraordinaria y urgente necesidad de adoptar medidas de respuesta y contención ante futuras crisis.

Por último, es de esperar también que todas las medidas mencionadas cuenten con el adecuado seguimiento y transparencia a la hora de dar cuenta de sus resultados y evaluar su eficacia en relación a los objetivos perseguidos.

2.3.2. Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En 2019, en el ámbito comunitario, se aprobó la norma de creación de la Autoridad Laboral Europea (ALE)¹³³. La idea de constituir la ALE fue anunciada por el Presidente de la Comisión Europea en su discurso sobre el Estado de la Unión de 2017 ante el Parlamento Europeo, dado que para la Comisión la construcción de una Europa más social y el fortalecimiento de la equidad en el mercado interior europeo constituía una prioridad clave, tal y como se establecía en sus Directrices políticas de julio de 2014¹³⁴. La creación de la ALE forma parte, además, del despliegue del Pilar Europeo de Derechos Sociales, proclamado en noviembre de 2017 durante la Cumbre Social en Favor del Empleo Justo y el Crecimiento celebrada en Gotemburgo.

Iniciativas de ámbito comunitario: creación de la Autoridad Laboral Europea

La Unión Europea ha desarrollado un cuerpo sustancial de legislación que regula la movilidad laboral transfronteriza y la coordinación de la Seguridad Social. Y, precisamente, para facilitar y mejorar la aplicación justa y efectiva de estas normas en el mercado interior, evitando así, entre otros extremos, la proliferación del trabajo no declarado en la Unión, la Comisión Europea propuso constituir la ALE. La Comisión viene dando especial importancia a la lucha contra el trabajo no declarado, ya que constituye un objetivo político importante de la Estrategia Europea de Empleo y contribuye a la realización del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y, por ello, lanzó a

133. Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, se modifican los Reglamentos (CE) núm. 883/2004, (UE) núm. 492/2011 y (UE) 2016/589 y se deroga la Decisión (UE) 2016/344, el cual entró en vigor el 31 de julio de 2019.

134. Los interlocutores sociales europeos participaron en la consulta de carácter abierto que la Comisión Europea lanzó en 2017 sobre la creación de la ALE realizando una serie de consideraciones al respecto, de las cuales se dio cuenta en la Memoria del CES del año 2017 (véase capítulo II, apartado 2.1.1).

principios del mes de marzo de 2020, en cooperación con la Plataforma Europea que aborda el trabajo no declarado y la ALE, la primera campaña europea para abordar el trabajo no declarado (EU4FairWork)¹³⁵.

La ALE va a contribuir a reforzar la cooperación estructurada existente a nivel europeo y el intercambio de información más transparente entre las autoridades nacionales competentes. Además, con esta se verán reforzadas las actuaciones de las Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros en su lucha contra el fraude en el desplazamiento de personas trabajadoras en el marco de una prestación de servicios transnacional, procurando una competencia leal entre empresas, garantizando los derechos de trabajadores y trabajadoras y favoreciendo la sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social (recuadro II-6).

RECUADRO II-6. OBJETIVOS Y TAREAS DE LA AUTORIDAD LABORAL EUROPEA

Objetivos

- Facilitar el acceso a la información y servicios a ciudadanos y empresas sobre sus derechos y obligaciones.
- Facilitar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión dentro de su alcance, incluso facilitando inspecciones concertadas y conjuntas, así como abordando el trabajo no declarado.
- Mediar y facilitar soluciones en casos de disputas transfronterizas.

Tareas

- Coordinar y apoyar inspecciones concertadas y conjuntas.
- Facilitar el acceso a la información y coordinar EURES (Portal Europeo de Movilidad Profesional).
- Facilitar la cooperación y el intercambio de información entre los Estados miembros con vistas a la aplicación coherente, eficiente y efectiva de la legislación de la Unión.
- Realizar análisis y evaluaciones de riesgos sobre temas de movilidad laboral transfronteriza.
- Apoyar a los Estados miembros con el desarrollo de capacidades con respecto a la aplicación efectiva de la legislación de la Unión.
- Apoyar a los Estados miembros en la lucha contra el trabajo no declarado.
- Mediar en los litigios entre los Estados miembros sobre la aplicación del Derecho de la Unión.

Fuente: Reglamento (UE) 2019/1149, de 20 de junio.

135. Dicha iniciativa pretendía crear conciencia entre los trabajadores, las empresas y los responsables políticos de que el trabajo no declarado es perjudicial para todos ellos ya que priva a los trabajadores de protección social, distorsiona la competencia entre las empresas y genera enormes brechas en las finanzas públicas.

La puesta en marcha de la ALE tuvo lugar con la celebración de su sesión constitutiva el 16 de octubre de 2019. La ALE, con sede en Bratislava (Eslovaquia), se constituye como una estructura permanente cuyo máximo órgano de gobierno es el Consejo de Administración, del que forman parte los interlocutores sociales europeos, que es el encargado de, entre otros extremos, aprobar el presupuesto y el programa de trabajo anuales del organismo.

En el ámbito nacional, en 2018 se aprobó el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, mediante el cual el nuevo Gobierno constituido en junio de 2018 pretendía dar un giro cualitativo a las actuaciones que venía desarrollando la ITSS, reorientando el vigente y válido Plan Estratégico de la ITSS 2018-2020, también aprobado en 2018. La finalidad de aquel se fijaba en 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 en la actualidad. De este modo, el objetivo principal del Plan es recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo¹³⁶.

*Seguimiento del Plan
Director por un Trabajo
Digno 2018-2020*

Según el Plan, su seguimiento oficial se iba a realizar en las siguientes fechas: enero de 2019, con particular atención a los resultados de los planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y contra la utilización irregular de la contratación a tiempo parcial; julio de 2019 y enero de 2020. En el mes de julio de 2020 la dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social elevará un informe final de evaluación del Plan al Consejo Rector y al Consejo General para su conocimiento y la formulación de propuestas y recomendaciones.

De conformidad con dicho calendario formal y dado que el seguimiento realizado del Plan en enero de 2019 se recogió en la anterior edición de esta Memoria y que el que tenía que haberse llevado a cabo en enero de 2020 todavía no ha visto la luz, el último previsto del que se dispone es el efectuado en julio de 2019¹³⁷. Según el mismo, los resultados de la actividad del Plan desde agosto de 2018 hasta junio de 2019 permitieron convertir en indefinidos un total de 173.957 contratos irregulares (un incremento del 83 por 100 en relación con el mismo periodo del año anterior) de los cuales 112.512 correspondieron a actuaciones inspectoras ordinarias (49.892 de mujeres, 62.620 de hombres) y 61.445 contratos se transformaron como consecuencia del Plan de Choque contra la temporalidad fraudulenta (27.262 de mujeres y 34.183 de hombres).

Además, se ampliaron las jornadas de trabajo de 36.694 contratos a tiempo parcial (un 58 por 100 más), de los cuales 27.870 correspondieron a actuaciones inspectoras ordinarias (13.598 de mujeres y 14.272 de hombres) y 8.824 al Plan de Choque contra

136. La estructura y contenido de este Plan se recogió en la Memoria CES 2018, apartado 2.5.1. *La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

137. Aún no publicado oficialmente en el momento de elaborar esta Memoria.

los abusos en el trabajo a tiempo parcial (5.212 correspondientes a mujeres y 3.612 a hombres).

Se consiguieron aflorar 126.751 empleos irregulares, lo que supuso incrementar un 45 por 100 el número de empleos aflorados en el mismo periodo anterior. En estos empleos irregulares estaba incluida la regularización de 32.067 falsos autónomos (cinco veces más que en el mismo periodo anterior) mediante su correcto encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social como trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena (10.104 mujeres y 21.963 hombres).

Al mismo tiempo que fueron presentados los citados resultados de la actividad del Plan, se anunció por parte del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social el desarrollo de dos nuevos planes de choque contra la temporalidad fraudulenta y los abusos en la contratación a tiempo parcial. Así, atendiendo a los resultados obtenidos por los planes de choque desarrollados entre agosto y diciembre de 2018 se aprobó la puesta en marcha de estos dos planes de choque¹³⁸. Estos Planes de Choque, que se ejecutarían entre agosto y diciembre de 2019 y serían objeto de evaluación programada en enero de 2020, iban a suponer la remisión de 85.000 comunicaciones (un 4 por 100 más que en 2018) a empresas en las que se apreciaran indicios de fraude.

No obstante, el Ministerio de Trabajo y Economía Social ofreció con posterioridad, a mediados de diciembre de 2019, los primeros resultados de la primera fase de los planes de choque 2019 a nivel nacional y el avance de los datos provisionales del Plan Director, todo ello a 31 de octubre de 2019. Así, en cuanto a los planes de choque 2019, como consecuencia de las comunicaciones remitidas a las empresas por parte de la Inspección, los contratos temporales transformados en indefinidos ascendieron a 59.359, un 66,5 por 100 de las personas trabajadoras afectadas por este Plan de Choque. Estos datos suponían cifras algo más elevadas que las del Plan de 2018. Asimismo, se incrementó la jornada de 22.355 contratos a tiempo parcial (el 15 por 100 de las personas trabajadoras afectadas por el Plan), cifra que triplicaba los resultados del Plan desarrollado en 2018.

Respecto al Plan Director, transcurridos 15 meses de aplicación del mismo (desde agosto de 2018 hasta el 31 de octubre de 2019), sobre la base de las actuaciones ordinarias de Inspección, los planes de choque de 2018 y la primera fase de los planes de 2019, los contratos temporales convertidos en indefinidos se elevaron a 273.173. Estos datos suponían un incremento del 97 por 100, 134.700 contratos más, en comparación

138. Instrucción 4/2019, de 7 de agosto de 2019, sobre la aprobación y ejecución en el año 2019 de sendos planes de choque contra la contratación fraudulenta y contra el uso irregular de la contratación a tiempo parcial, en desarrollo del Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020. Estos iban a seguir la misma metodología que el año anterior: una primera fase en la que se remitirían comunicaciones a las empresas en cuyos contratos temporales o a tiempo parcial se apreciaran indicios de fraude concediendo el plazo de un mes para su regularización, y una segunda fase, en la que, comprobados los casos en los que no se hubiese realizado la regularización, se llevaría a cabo la actuación de la Inspección de Trabajo.

con los 15 meses anteriores (mayo de 2017 a julio de 2018), donde se transformaron un total de 138.803 contratos temporales en indefinidos. Además, se ampliaron las jornadas de trabajo de 65.982 contratos a tiempo parcial. El incremento en este terreno fue del 111 por 100 (34.761 ampliaciones más) en relación con el periodo comprendido entre mayo de 2017 y julio de 2018, donde se incrementó la jornada de 31.221 contratos a tiempo parcial.

Por otra parte, se apuntó que desde agosto de 2018 hasta el 31 de octubre de 2019 se habían afluado 160.422 empleos irregulares, un incremento del 31,83 por 100 en comparación al periodo comprendido entre mayo de 2017 y julio de 2018. Estas actuaciones de la Inspección permitieron recaudar cuotas a la Seguridad Social por un importe superior a 1.400 millones de euros, un 22,56 por 100 más del importe obtenido entre mayo de 2017 y julio de 2018. En este apartado se encontraba incluida la regularización de 34.838 falsos autónomos mediante su correcto encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social.

El Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, entre otros extremos, modificó el Estatuto de los Trabajadores introduciendo la obligación para las empresas de garantizar el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria existente. En este contexto, la norma estableció además una llamada a la negociación colectiva (convenios colectivos o acuerdos de empresa) para organizar y documentar dicho registro.

Actuación de la ITSS en materia de registro de jornada

Los objetivos de dicha norma, de la cual se dio cuenta ampliamente en la anterior edición de esta Memoria¹³⁹, son, según recoge su exposición de motivos, garantizar el cumplimiento de los límites en materia de jornada, crear un marco de seguridad jurídica tanto para las personas trabajadoras como para las empresas, y posibilitar el control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe apuntar que, recién entrada en vigor la obligación del registro de jornada, el 12 de mayo de 2019, vio la luz una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁴⁰, que falló en sentido favorable al registro obligatorio de la jornada diaria de todos los trabajadores por cuenta ajena, en contestación a la cuestión prejudicial planteada por el Auto de 19 de enero de 2018, de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Desde la publicación de dicho Real Decreto-ley 8/2019 se empezaron a recibir en la Dirección General de Trabajo numerosas consultas en materia de registro de jornada,

139. Véase apartado 2.5.1 del capítulo II de la Memoria CES 2018.

140. STJUE Gran Sala, de 14 de mayo de 2019 (Asunto C-55/18).

lo que provocó que el Ministerio de Trabajo y Economía Social elaborara, en colaboración con la ITSS, y posteriormente publicara, el 13 de mayo de 2019, una guía sobre el registro de jornada con el fin de facilitar la aplicación práctica de la norma, en la que se recogían criterios, a mero título informativo, en relación con este deber formal empresarial, sin perjuicio de la interpretación de la norma que corresponde a los juzgados y tribunales del orden social.

Posteriormente, a principios del mes de junio, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social hizo público el Criterio Técnico 101/2019 sobre actuación de la ITSS en materia de registro de jornada, el cual vino a fijar los criterios para la realización de las actuaciones inspectoras que se efectúen en relación con las disposiciones relativas al registro de jornada establecidas en el artículo 34.9 del Estatuto de los Trabajadores. Las actuaciones que se debían sujetar a la interpretación de dicho Criterio Técnico se referían a los contratos de trabajo a jornada completa, sin perjuicio de lo que se señalaba en el mismo respecto a los contratos a tiempo parcial.

En noviembre de 2019, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social informó de los primeros resultados relacionados con la obligación del registro de jornada una vez transcurridos seis meses de vigencia de esta medida. En concreto, durante los citados primeros seis meses se iniciaron por la ITSS 2.010 expedientes que versaron exclusivamente sobre el registro de jornada, de los cuales habían finalizado 505 en noviembre de 2019. Como resultado se propusieron un total de 107 infracciones y se realizaron 189 requerimientos de subsanación. El importe de las sanciones reclamadas ascendió a 113.181 euros.

La Orden TMS/667/2019, de 5 de junio, vino a regular el Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social¹⁴¹. Se trata de un órgano concebido para la pre-

Regulación del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social

vencción, detección y corrección del fraude en la Seguridad Social (recuadro II-7). En cuanto a los antecedentes del mismo, cabe señalar que este órgano colegiado vino a institucionalizar una iniciativa conjunta, surgida en 2006, de la Tesorería General de la Seguridad Social y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a raíz de la firma del Plan de Objetivos conjuntos para dicho año y cuya principal novedad fue la constitución de un Grupo/Observatorio de análisis del fraude social. El Observatorio, inició su andadura en septiembre de 2019.

Continuó el aumento del volumen total de actuaciones de la ITSS

El número de actuaciones realizadas por la ITSS hasta finales de diciembre de 2019, según datos provisionales, fue de 1.060.482, lo que representa un volumen de actividad superior al año anterior, un 3,96 por 100 más (cuadro

141. Modificada por la Orden TMS/1066/2019, de 24 de octubre, debido a que la referencia a la representatividad de las organizaciones sociales en el ámbito provincial que se hacía en la misma daba lugar a dudas que debían ser aclaradas.

RECUADRO II-7. PRINCIPALES ASPECTOS DEL OBSERVATORIO PARA LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL

El Observatorio se constituye como un órgano de participación para el estudio y formulación de propuestas de actuación en la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, evaluación de sus resultados, así como su difusión y sensibilización, teniendo como finalidad la recuperación de los recursos del sistema de la Seguridad Social que se pierden por los incumplimientos de las obligaciones en esta materia y por conductas irregulares, así como el reforzamiento de la confianza y sostenibilidad de dicho sistema.

El Observatorio, es un órgano de carácter colegiado, de cooperación y colaboración entre la Tesorería General de la Seguridad Social (de la cual depende), el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME), en materia de prevención, detección y corrección del fraude al sistema de la Seguridad Social.

El Observatorio, funcionará en Pleno y en Comisiones Provinciales.

Fuente: elaboración propia a partir de la Orden TMS/667/2019, de 5 de junio.

II-36). Así, por segundo año consecutivo el volumen total de actuaciones llevadas a cabo por la ITSS fue en aumento, después de que en 2018 se pusiera fin a la tendencia descendente que venía experimentando el mismo desde 2014. Aumentó el número de las actuaciones en materia de relaciones laborales (un 5 por 100), en el ámbito de prevención de riesgos laborales (un 14,71 por 100 más) y en extranjería (un 1,78 por 100 más). Por el contrario, disminuyeron en materia de empleo y colocación (un 3,57 por 100 menos), en Seguridad Social (2 por 100 menos) y en el epígrafe de otras actuaciones (7,60 por 100 menos).

En cuanto al número de infracciones, en el año 2019 se detectaron 86.559, según datos provisionales (cuadro II-37), lo que representa un descenso de un 5,22 por 100 con respecto al año anterior. La media de infracciones recogidas en acta, en el periodo comprendido entre los años 2012 y 2019, es de 88.418, siendo 2014 el año en el que más actas de infracción se produjeron, 98.801. Respecto al importe de las sanciones, en 2019 alcanzó los 309,2 millones de euros. El importe medio recaudado por sanciones, entre los años 2012 y 2019, ascendió a 308 millones de euros, siendo 2014 el año en que se obtuvo el importe más elevado por sanciones. En cuanto al número de trabajadores afectados por infracciones, en el año 2019 ascendió a un total de 583.429 trabajadores. En el periodo comprendido entre los años 2012 y 2019 se alcanzó una media de 464.206 trabajadores afectados.

CUADRO II-36. ACTIVIDAD DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR MATERIAS, 2012-2019

Materia/año	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Relaciones laborales	136.177	137.154	124.382	123.474	132.692	134.253	142.081	149.196
Prevención de riesgos	379.395	340.120	306.223	317.431	287.803	297.261	311.234	357.035
Empleo y colocación	18.175	19.569	20.283	21.023	14.434	12.962	13.134	12.665
Extranjería	54.899	46.834	34.660	26.156	18.988	16.511	15.220	15.491
Seguridad Social	629.665	676.155	648.120	618.934	539.096	526.233	513.757	503.325
Otras actuaciones	26.224	27.260	28.231	24.989	23.545	25.012	24.642	22.770
Total	1.244.535	1.247.092	1.161.899	1.132.007	1.016.558	1.012.232	1.020.068	1.060.482

* Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2019.

CUADRO II-37. INFRACCIONES: NÚMERO, SANCIONES Y TRABAJADORES AFECTADOS, 2012-2019

Años	Infracciones en acta	Importe sanciones (millones de euros)	Trabajadores afectados por infracciones
2012	88.597	300,1	356.201
2013	89.934	321,8	367.740
2014	98.801	330	387.508
2015	87.068	310,3	533.373
2016	79.675	306	440.573
2017	85.421	279,2	515.777
2018	91.325	307,6	529.052
2019*	86.559	309,2	583.429

* Datos provisionales.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2012-2019.

LA ITSS ante la crisis generada por el COVID-19

Ante la crisis motivada por el COVID-19, la ITSS modificó su organización creando una Unidad de Gestión de la crisis sanitaria del nuevo coronavirus, estableció una serie de criterios de lo que debía ser su actuación cuando desarrollara sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo e indicó las actuaciones que debían seguir las empresas en materia laboral ante el coronavirus. En este contexto, cabe también hacer mención al refuerzo temporal de los mecanismos de control de la ITSS, recogido en el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 y a las relevantes medidas incorporadas por el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar a la economía y al empleo en el ámbito de la actuación de la ITSS. Todo ello, con el triple objetivo de proteger a los trabajadores, preservar el empleo y de tratar de facilitar el ajuste de la economía a la situación actual de crisis (recuadro II-8).

RECUADRO II-8. IMPACTO DEL COVID-19 EN LA ACTUACIÓN DE LA ITSS

En marzo de 2020, la ITSS modificó su organización reorganizando sus recursos para dedicar todos los medios disponibles a la atención de la coyuntura creada por la pandemia del COVID-19 en el ámbito laboral, en colaboración con las autoridades laborales y sanitarias. La ITSS orientó a las Inspecciones Provinciales para que dedicasen preferentemente la actuación inspectora a las actividades específicas derivadas del COVID-19 en el seno de las empresas, y para que mantuviesen el resto de su actividad en relación con las actuaciones urgentes. Con tal propósito, se creó una Unidad de Gestión de la crisis sanitaria del coronavirus, cuyas funciones se dirigían a: reforzar la actuación en materia de la prevención de riesgos, proteger los derechos individuales y colectivos de los trabajadores que pudieran resultar ignorados o limitados como consecuencia de esta situación y coordinar y unificar criterios en los informes (potestativos para la autoridad laboral) que debe realizar la Inspección en los ERTes.

También en marzo, la ITSS estableció, con carácter de urgencia, una serie de criterios de lo que debía ser su actuación cuando desarrollara sus funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, pero también respecto de las medidas preventivas que debían adoptar los propios funcionarios para evitar el contagio del virus con ocasión de sus actuaciones en los centros de trabajo. Además, la ITSS aprovechó la ocasión para indicar las actuaciones que debían seguir las empresas en materia laboral ante el nuevo coronavirus.

Cabe asimismo hacer mención al refuerzo de los mecanismos de control de la ITSS, contemplado en el Real Decreto-ley 9/2020 (disposición adicional cuarta). Medida vigente durante el estado de alarma declarado mediante el Real Decreto 463/2020 y sus prórrogas.

También, el Real Decreto-ley 15/2020 incorporó, fundamentalmente, dos relevantes medidas e introdujo asimismo algunas modificaciones de relevancia para la actividad de la inspección. Dichas dos medidas consistían en:

- La suspensión de plazos en el ámbito de la actuación de la Inspección (disposición adicional segunda).
- La introducción de dos comportamientos empresariales sancionables, en el ámbito de las medidas de empleo: las solicitudes presentadas por la empresa que contuvieran falsedades o incorrecciones y la solicitud de medidas, en relación al empleo que no resultarán necesarias o no tuvieran conexión suficiente con la causa que las origina, cuando dicha circunstancia se deduzca de las falsedades o incorrecciones en los datos facilitados por aquellas y siempre que den lugar a la generación o percepción de prestaciones indebidas o a la aplicación de deducciones indebidas en las cuotas a la Seguridad Social (disposición final novena, apartado primero). Y ello, con la correspondiente responsabilidad empresarial directa en la devolución de las prestaciones indebidamente generadas, cuando no medie dolo o culpa del trabajador (disposición final novena, apartado segundo).

Fuente: elaboración propia.

2.3.3. Actividad de la jurisdicción social

Fin de la tendencia a la baja del número de asuntos judiciales resueltos

Los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social tramitaron y resolvieron, en datos globales, 339.108 asuntos, 5.674 más que en 2018, es decir un 1,7 por 100 más que en el año anterior (cuadro II-38). Así, en 2019 cambió la tendencia y, por tanto ya no 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. En todo caso, el volumen de asuntos judiciales resueltos en 2019 se mantuvo en niveles ciertamente similares a años anteriores desde 2009, esto es, sobre la cota de los 300.000 por ejercicio (en 2008 ya casi se alcanzó dicha magnitud).

En 2019, con respecto al año anterior, todos los tipos de litigios disminuyeron, a excepción de los individuales, que aumentaron levemente. Así, el volumen de estos

Ligero aumento de los conflictos individuales

últimos se incrementó en 2019 un 2,9 por 100, situándose en los 252.753 asuntos (7.079 más que en 2018). Esto fue debido, sobre todo, al cierto aumento que sufrieron los litigios por despido. Por tanto, continuó la trayectoria ascendente del número de estos iniciada en 2018. Dentro de estos, los litigios por despido aumentaron bastante en 2019, un 7,4 por 100 respecto al ejercicio precedente, alcanzando los 108.698 (7.455 más que en 2018). Así, continuó la línea alcista de estos iniciada en 2018. Por su parte, los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo también disminuyeron en 2019, esta vez más ligeramente, un 0,3 por 100 respecto a 2018, situándose en 144.055 (376 menos que en el ejercicio precedente).

En 2019, de los 92.123 conflictos individuales resueltos por sentencia, 58.138 fueron favorables al trabajador y 20.951 fueron desfavorables a este¹⁴². Por conciliación se resolvieron 82.541. En 2019, la mayor parte de reclamaciones derivadas del contrato de trabajo se resolvieron por sentencia (59.529) de las cuales 36.539 fueron favorables a los trabajadores y 14.401 desfavorables. Por conciliación se resolvieron 32.234 asuntos. De los 32.594 litigios por despido resueltos en 2019 por sentencia, 21.599 fueron favorables al trabajador y 6.530 fueron desfavorables a este. Por conciliación se resolvieron 50.307. Un panorama muy similar al descrito se observó en 2018.

Durante 2019 el número de trabajadores afectados por despidos, 117.750, aumentó un 4,6 por 100 con respecto al año anterior¹⁴³. Cabe apuntar que en 2018 el número de estos, había aumentado también, un 2,7 por 100 respecto a 2017.

142. 13.034 fueron favorables en parte al trabajador.

143. Dado que el conflicto individual puede afectar a un trabajador o a un grupo de ellos, el volumen de asuntos judiciales por despidos es inferior al de los trabajadores afectados.

CUADRO II-38. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2008-2019

(Por tipo de asunto)

Años	Total ⁽¹⁾	Conflictos colectivos ⁽¹⁾	Conflictos individuales ⁽¹⁾		Seguridad Social ⁽¹⁾
			Totales	Despidos	
2008	292.960	2.393	221.277	85.234	69.290
2009	348.106	2.263	282.341	125.202	63.502
2010	342.361	2.630	274.034	105.299	65.697
2011	333.201	3.076	262.977	98.775	67.148
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399
2013	354.272	2.920	276.959	119.115	74.393
2014	356.427	3.618	273.057	118.225	79.752
2015	364.356	2.934	267.794	110.092	93.628
2016	343.779	3.053	249.908	101.477	90.818
2017	334.724	2.294	243.638	97.673	88.792
2018	333.434	2.147	245.674	101.243	85.613
2019	339.108	2.031	252.753	108.698	84.324

⁽¹⁾ Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».

Fuente: MTES, Estadística de Asuntos Judiciales Sociales, datos enero-diciembre de 2019.

La tendencia de aumento de los asuntos por despido resueltos por conciliación que se venía observando, con la sola interrupción en 2010, se intensificó en 2012 y 2013 hasta alcanzar a los resueltos por sentencia (2013) y superar a estos en los cuatro años siguientes (gráfico II-34). No obstante, en 2017 el volumen de asuntos por despido resueltos tanto por conciliación como por sentencia cayó respecto a 2016, pero con más intensidad los resueltos por conciliación (un 6,3 por 100 y un 5,8 por 100, respectivamente). En 2017, por ello, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia disminuyó.

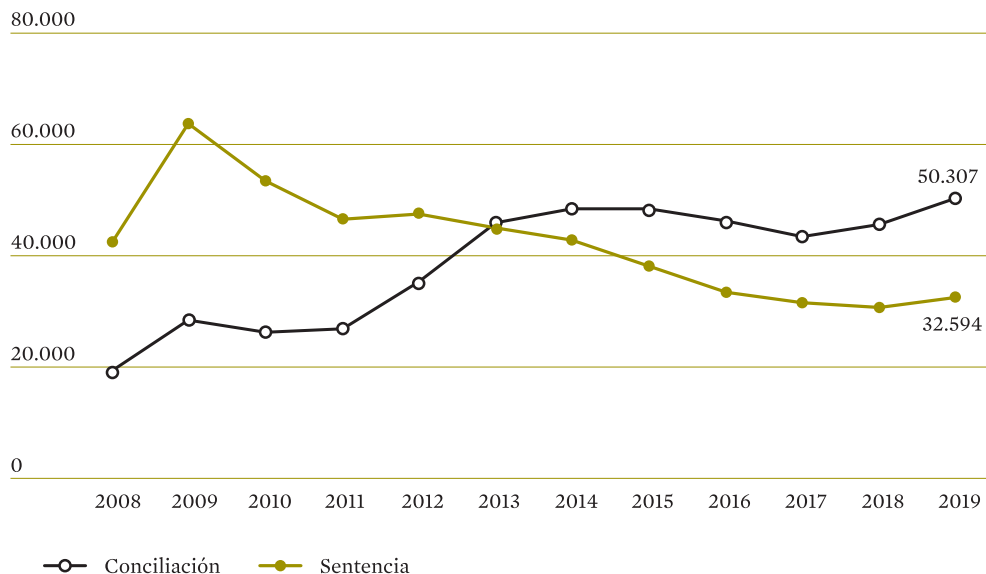
Por el contrario, en 2018, dado que, por un lado, el volumen de asuntos por despido resueltos por conciliación creció un 5,7 por 100 respecto a 2017 y que, por otro, la cantidad de estos resueltos por sentencia disminuyó un 2,6 por 100 respecto al ejercicio anterior, la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia aumentó.

Pues bien, en 2019 la distancia entre el número de asuntos por despido resueltos por conciliación y mediante sentencia también aumentó, esta vez debido al aumento tanto del volumen de asuntos por despido resueltos por conciliación (un 9,7 por 100 respecto a 2018), como de la cantidad de estos resueltos por sentencia (un 5,8 por 100 respecto a 2018).

Al igual que en 2017 y 2018, los litigios que más bajaron en 2019 fueron los colectivos, que experimentaron un descenso del 5,4 por 100 en relación con el ejercicio anterior, situándose así en los 2.031 asuntos (116 menos que en 2018). Este tipo de

GRÁFICO II-34. ASUNTOS JUDICIALES POR DESPIDO RESUELTOS, 2008-2019

(Por clase de resolución)



Fuente: MTES, Anuario de estadísticas.

litigios viene experimentando una tendencia descendente desde 2017¹⁴⁴. Están incluidos en este grupo los procesos por los que se tramitan las demandas que afecten a intereses de un grupo genérico de trabajadores recogidos en el artículo 153 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

En 2019, al igual que en 2018, la mayor parte de los conflictos colectivos se resolvieron por sentencia (1.021) de las cuales 440 fueron favorables a los trabajadores y 517 desfavorables¹⁴⁵. Por conciliación se resolvieron 230 asuntos.

En 2019 prosiguió la reducción de los litigios en materia de Seguridad Social iniciada en 2016. Así, estos cayeron un 1,5 por 100 en relación con el ejercicio precedente (1.289 menos que en 2018), situándose en los 84.324 asuntos. Este grupo comprende los asuntos relativos a demandas formuladas en la materia tales como afiliación, cotización, prestaciones, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros.

En 2019, de los 62.110 asuntos resueltos por sentencia en este terreno, 22.497 fueron favorables al trabajador y 36.571 fueron desfavorables¹⁴⁶. Un escenario muy similar se viene observando desde 2016.

144. Cabe recordar que desde 2011 hasta 2016 el número de conflictos colectivos resueltos (por año) se había venido situando en el umbral de los 3.000, algo que ya no viene ocurriendo en los últimos 3 ejercicios en donde este se aproxima más al umbral de los 2.000.

145. 64 fueron favorables en parte a los trabajadores.

146. 3.042 fueron favorables en parte al trabajador.

2.4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

2.4.1. Estrategias de actuación y otras iniciativas

Desde su creación, la OIT no ha cesado en su impulso de promover políticas en materia de prevención de riesgos laborales con el fin de brindar una mayor protección frente a los riesgos que comporta la actividad laboral, tanto a través de instrumentos normativos, como mediante una incesante y, no menos importante, labor de información, recomendación, asistencia técnica o, incluso, persuasión.

Así, en junio de 2019 adoptó un nuevo instrumento normativo, el Convenio sobre la violencia y el acoso (Convenio 190) y la Recomendación número 206 que lo acompaña, donde se reconoce, entre otros, la necesidad de tener en cuenta la violencia, el acoso, y los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo¹⁴⁷. El citado Convenio representa también un paso más en el contexto de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, en particular en la consecución de los objetivos sobre la eliminación de la violencia contras las mujeres¹⁴⁸.

La celebración, en 2019, del centenario de la OIT ha servido, además, para reflexionar sobre cómo los cambios que están produciéndose y que van a condicionar el futuro del trabajo afectan también al ámbito de la seguridad y salud laboral. Motivo por el cual se constituyó una Comisión de expertos internacionales cuyas conclusiones se plasmaron en un documento¹⁴⁹, al tiempo que sirvió de base para la Declaración del Centenario de la Conferencia de junio de 2019 enfocada en el futuro del trabajo.

Uno de los aspectos debatidos en los primeros borradores de la citada Declaración, pero que, finalmente y tras largas discusiones, no se recogió en la versión definitiva, fue la inclusión y el reconocimiento del derecho a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores como un derecho fundamental de los que contempla la «Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento»¹⁵⁰.

147. Véase artículo 9 del Convenio 190.

148. A este respecto, cabe recordar también el Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el lugar de trabajo, de diciembre de 2006, en el que representantes de los empresarios y de los trabajadores reconocían que las empresas deben tener una declaración clara e inequívoca de que el acoso y la violencia en el trabajo no serán tolerados, y que se especifiquen los procedimientos a seguir cuando se presenten los casos.

149. Documento de la OIT *Trabajar para un futuro más prometedor*.

150. «Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento», adoptada en 1998, que contempla la universalidad de estos derechos, reconocidos en cuatro categorías: la libertad de asociación y la libertad sindical, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Su aplicabilidad se reconoce en todos los países, con independencia del nivel de desarrollo económico y de la ratificación o no de los convenios pertinentes.

De la valoración de todos los documentos citados y estudiados a lo largo de 2019 se desprende, en términos generales, la necesidad de analizar cómo están afectando a todos los ámbitos laborales, la tecnología, la demografía, la globalización y el cambio climático sin olvidar, además, la diversidad, la multiculturalidad y el envejecimiento progresivo de la población trabajadora.

A estos trabajos hay que añadir el informe de la OIT que se centra en el ámbito de la prevención de riesgos laborales titulado «Seguridad y salud en el centro del

*Seguridad y salud en el
centro del futuro del
trabajo*

futuro del trabajo. Aprovechar 100 años de experiencia»¹⁵¹, donde se reflejan los pasos seguidos durante los últimos años para promover lugares de trabajo seguros y saludables. En él se señala cómo los cambios tecnológicos pueden afectar especialmente a la salud psicosocial de los

trabajadores, y a su vez, subraya la posibilidad de que los nuevos materiales pueden comportar riesgos para la salud y que todavía no han sido estimados. Por otro lado, también señalan aspectos positivos del desarrollo tecnológico, como la capacidad de contribuir positivamente a reducir las exposiciones peligrosas, facilitar la formación y ser una base de herramientas para la inspección del trabajo.

Respecto a los factores demográficos, se apunta al comparativamente elevado índice de siniestralidad de los trabajadores jóvenes, por un lado, y, por otro, que los trabajadores mayores necesitan determinadas medidas de adaptación en los entornos de trabajo. Además, se señala que el perfil de las personas trabajadoras que ocupan los puestos de trabajo bajo formas atípicas de empleo es mayoritariamente femenino, y que son también las mujeres quienes presentan mayor riesgo de sufrir trastornos musculoesqueléticos por su presencia más frecuente en determinadas actividades.

Por su parte, y con referencia al cambio climático y el impulso de un desarrollo sostenible, se afirma, por un lado, que la necesidad de promover un desarrollo sostenible impulsa la creación de nuevos empleos en el contexto de la economía verde. Pero, al mismo tiempo, los efectos derivados de esos cambios pueden acentuar determinados riesgos y podrían, asimismo, tener una incidencia negativa traducida en la pérdida de determinados puestos de trabajo.

Con relación a los cambios en la organización del trabajo derivados de las transformaciones tecnológicas, considera que estas permiten aumentar la flexibilidad y que un número mayor de personas se incorpore a la actividad laboral. Sin embargo, también pueden causar riesgos psicosociales derivados de la inseguridad en el empleo, de la afectación a la privacidad y a los tiempos de descanso, o de una protección inadecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo.

151. Incluyendo también información sobre los cambios en las modalidades de empleo, la tecnología (digitalización, información y comunicación), trabajo en plataformas digitales, automatización y robótica), la demografía, la globalización, el cambio climático y otros factores que afectan a la seguridad y salud en el trabajo.

Como conclusión, se destaca la necesidad de reforzar las normas internacionales del trabajo y la legislación nacional a través de una colaboración más estrecha entre los Gobiernos, los trabajadores y los empresarios. Anticiparse a los riesgos es un primer paso decisivo para gestionarlos con eficacia y para construir una cultura de prevención en materia de seguridad y salud laboral adaptada a un mundo en constante evolución. También es necesaria su integración en la educación y en los programas de formación profesional para permitir que las generaciones futuras desempeñen el trabajo en condiciones más seguras y saludables.

Esta visión global es compartida, a su vez, por la propuesta de Naciones Unidas (ONU) de la Agenda 2030 de desarrollo sostenible, que está marcando la agenda política de los Estados y que fija una serie de objetivos mundiales. Entre estos objetivos se encuentra el Objetivo 8 dedicado al trabajo decente y al crecimiento económico. En este sentido, el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo es un elemento de los que componen el trabajo decente y debe estar presente en las reflexiones que se centran en el futuro del trabajo. Para ello se destaca, de nuevo, la necesaria implicación de los Gobiernos y de las sociedades de todos los países con el fin de alcanzar esos objetivos, así como unos niveles de desarrollo sostenible en todo el mundo.

Por su parte, la Unión Europea ha seguido también la línea de una visión más holística de la prevención de riesgos laborales, incluyendo esta materia entre sus prioridades políticas y legislativas. Especialmente, desde la perspectiva de su dimensión social, al incorporar la seguridad y salud en el trabajo ya en la Carta comunitaria de los derechos sociales de los trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, y con carácter general, desde el reconocimiento de la «mejora del entorno del trabajo» entre sus competencias¹⁵². Precisamente, el mismo año de adopción de la mencionada Carta se aprobó la Directiva marco sobre seguridad y salud en el trabajo¹⁵³, de la que en 2019 se celebró también su 30 aniversario. Dicha norma sirvió de detonante para elaborar también una estrategia política, propiciando la revisión constante de los instrumentos normativos, así como el impulso de programas estratégicos de seguridad y salud en el trabajo como la vigente Estrategia para el periodo 2014-2020.

Marco europeo

Este marco, a su vez, ha impulsado la consolidación y la coordinación de las Estrategias nacionales de los Estados miembros incorporando, y ahí reside la novedad, mecanismos de evaluación y control de los objetivos inicialmente propuestos. La Estrategia europea en vigor ha supuesto también una reestructuración de las prioridades de las acciones comunitarias en materia de salud y seguridad, primando aquellas que

152. Artículo 153.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

153. Directiva 89/391 CEE, adoptada en 1989, Directiva marco sobre seguridad y salud en el trabajo, que, en palabras de la Comisión Europea ha contribuido a simplificar y racionalizar la legislación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, y a la creación de una cultura de prevención de riesgos en los lugares de trabajo.

suponen mayor incidencia en los sistemas de seguridad social, lo que se aprecia especialmente en las medidas dirigidas al fomento del envejecimiento activo.

De ahí la importancia del debate actual sobre la necesidad de una rápida y eficiente renovación de la misma, especialmente considerando su próximo vencimiento en 2020. Por ello, en su reunión de diciembre de 2019, el Consejo de ministros de la Unión Europea adoptó unas Conclusiones sobre un nuevo marco estratégico en materia de salud y seguridad en el trabajo en las que invitaba a la Comisión a presentar un nuevo marco para el periodo 2021-2027 (recuadro II-9).

Entre las principales preocupaciones que plasmaba el Consejo en sus conclusiones y que deberán impregnar la nueva Estrategia cabe destacar, en primer lugar, la falta de datos comparables sobre salud y seguridad en el trabajo en todo el territorio de la Unión Europea, en concreto en el caso de las estadísticas sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A este respecto, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA) está desarrollando el barómetro sobre seguridad y salud en el trabajo que debería mejorar la base de datos. Además, Eurostat ha puesto en marcha un estudio metodológico sobre los problemas de notificación insuficiente. Tanto el barómetro como el estudio mejorarán la base empírica de las políticas de salud y seguridad en el trabajo.

Entre los problemas más difíciles y más urgentes en materia de salud y seguridad en el trabajo se destacan los riesgos psicosociales y el estrés laboral. Muchos de los trabajadores que lo sufren son mujeres que se enfrentan al acoso sexual en el lugar de trabajo. Otro de los problemas destacables es la exposición a movimientos repetitivos, posturas fatigantes y dolorosas, así como el transporte o traslado de cargas pesadas, que siguen siendo uno de los principales factores de riesgo profesional en la Unión Europea. Los trastornos musculoesqueléticos (en lo sucesivo, TME) son el tipo más frecuente de problemas de salud relacionados con el trabajo, y las directivas de la Unión Europea destinadas a prevenir los TME relacionados con el trabajo están obsoletas. En el ámbito de las enfermedades profesionales, sigue siendo el cáncer la principal causa de mortalidad laboral en la Unión Europea¹⁵⁴.

Entre los instrumentos que permiten conocer la gestión de la seguridad y salud en el trabajo en los Estados miembros se sitúa la Encuesta europea a empresas sobre

Primeros resultados de la ESENER-3

riesgos nuevos y emergentes (ESENER), que lleva a cabo la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, y cuyos resultados se han reflejado en sucesivas ediciones de esta Memoria. A finales de 2019 se presentó un primer análisis de las principales conclusiones (recuadro II-10) de la tercera edición de la citada encuesta (ESENER-3), que se ha dirigido a más de 45.000 establecimientos de 33 países, y que ha hecho especial hincapié sobre los principales factores que

154. Conclusiones del Consejo de la Unión Europea, 5 de diciembre de 2019 14630/19.

RECUADRO II-9. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL CONSEJO PARA LOS ESTADOS
RESPECTO A LA NUEVA ESST 2021-2027

1. Con el fin de atender el desafío que constituye un mundo laboral en mutación:
 - Adoptar y mejorar de forma constante las estrategias y políticas nacionales de salud y seguridad en el trabajo, y disponer que las inspecciones nacionales del trabajo estén dotadas de recursos suficientes y que los inspectores reciban formación e información sobre métodos de inspección y de sensibilización actualizados, en particular en relación con las nuevas tecnologías y las nuevas formas de trabajo.
2. Con el fin de ayudar a las pymes y las microempresas, al tiempo que se reduce la carga administrativa innecesaria, a proteger adecuadamente a sus trabajadores y a traducir las medidas de salud y seguridad en el trabajo en aumentos del rendimiento y la productividad:
 - Facilitar el acceso de las microempresas y las pymes a las herramientas de orientación y a la financiación con que mejorar la gestión de sus actividades en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo.
 - Promover los beneficios en términos de competitividad de una salud y seguridad en el trabajo sólidas; y que se reduzcan los costes derivados de la discapacidad y el absentismo.
 - Fomentar las capacidades y el conocimiento de los empleadores en relación con las obligaciones y las mejores prácticas en materia de gestión de actividades relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo.
 - Respalidar a los proveedores de servicios externos en materia de salud y seguridad en el trabajo, a que desarrollen y mejoren sus servicios, con el fin de que puedan ofrecer soluciones específicas y a medida para las pymes.
3. Con el fin de abordar los desafíos relacionados con los riesgos psicosociales y la salud mental y prevenir los accidentes y las enfermedades relacionados con el trabajo, en especial los trastornos musculoesqueléticos,
 - Mejorar la promoción de la salud y la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo, especialmente en lo que se refiere a los riesgos psicosociales y ergonómicos como parte de la evaluación de riesgos obligatoria realizada en los lugares de trabajo.
 - Mejorar la colaboración entre los empleadores y los expertos en asistencia sanitaria con el objetivo de reducir las enfermedades y los accidentes relacionados con el trabajo, prestando especial atención a los trastornos de salud mental y a los trastornos musculoesqueléticos.
 - Promover un enfoque de «visión cero» que persiga el ambicioso objetivo de prevenir todo daño en el lugar de trabajo.
 - Aumentar la concienciación sobre los trastornos musculoesqueléticos en el trabajo y reducir los riesgos conexos a lo largo de la vida, en particular mediante

RECUADRO II-9. PRINCIPALES RECOMENDACIONES DEL CONSEJO PARA LOS ESTADOS RESPECTO A LA NUEVA ESST 2021-2027 *(continuación)*

la cooperación entre expertos y estructuras en materia de empleo, salud y educación.

4. Con el fin de eliminar los peligros y evitar las enfermedades —en especial, el cáncer— resultantes del uso de sustancias peligrosas en el lugar de trabajo:
 - Mejorar, de conformidad con la legislación o las prácticas nacionales, la cobertura de los trabajadores mediante controles médicos a lo largo de su vida, en especial para aquellos que hayan estado expuestos a sustancias peligrosas concretas, sobre todo en el periodo posterior a la exposición, mientras los médicos o las autoridades responsables de los controles médicos de los trabajadores consideren que es necesario para proteger la salud de los afectados.
 - Hacer hincapié en la importancia de la evaluación del riesgo y la jerarquía de las medidas preventivas en materia de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
5. Con el fin de adaptar los lugares y las condiciones de trabajo al envejecimiento de la mano de obra, así como de animar a las personas anteriormente inactivas y con discapacidad a trabajar:
 - Mantener y fortalecer la capacidad de trabajo mediante estrategias y medidas nacionales de salud y seguridad en el trabajo, con el fin de lograr una vida laboral inclusiva para los trabajadores de todas las edades y hacer frente a los desafíos en materia de salud y seguridad en el trabajo que entraña la evolución demográfica y respaldar aquellas medidas que permitan la participación y contribución de las personas con salud frágil o discapacidades.
 - Alentar a los empleadores a que permitan prácticas de trabajo flexibles y sostenibles, así como oportunidades para trabajar desde casa, a fin de ayudar a los trabajadores a permanecer laboralmente activos durante más tiempo.
 - Fortalecer la base de conocimientos de los empleadores para respaldar la capacidad de trabajo y la vuelta al trabajo tras una baja por enfermedad y mejorar la cooperación intersectorial entre los distintos ámbitos estratégicos con el fin de reducir la discriminación y promover la igualdad de oportunidades de empleo para las personas con una capacidad de trabajo parcial o reducida, en especial aquellas personas con problemas de salud mental.

Fuente: Conclusiones del Consejo de la Unión Europea de 5 de diciembre de 2019.

favorecen o que obstaculizan la consecución de una gestión eficaz, así como sobre la participación de los trabajadores. De la comparativa con los resultados que arrojaba la encuesta realizada en 2014, cabe resaltar como elemento positivo entre los factores de riesgo el hecho de que ha disminuido de forma notable el número de horas largas

o irregulares de trabajo. También destaca positivamente la mejora en cuanto al riesgo de accidentes con máquinas o herramientas manuales y el riesgo de accidentes con vehículos en el curso del trabajo. En sentido contrario, se observa un empeoramiento respecto a años anteriores en el factor de riesgo que representa el movimiento repetitivo de la mano o el brazo que se convierte en el principal factor de riesgo, seguido del trato con clientes, alumnos o pacientes difíciles (gráfico II-35).

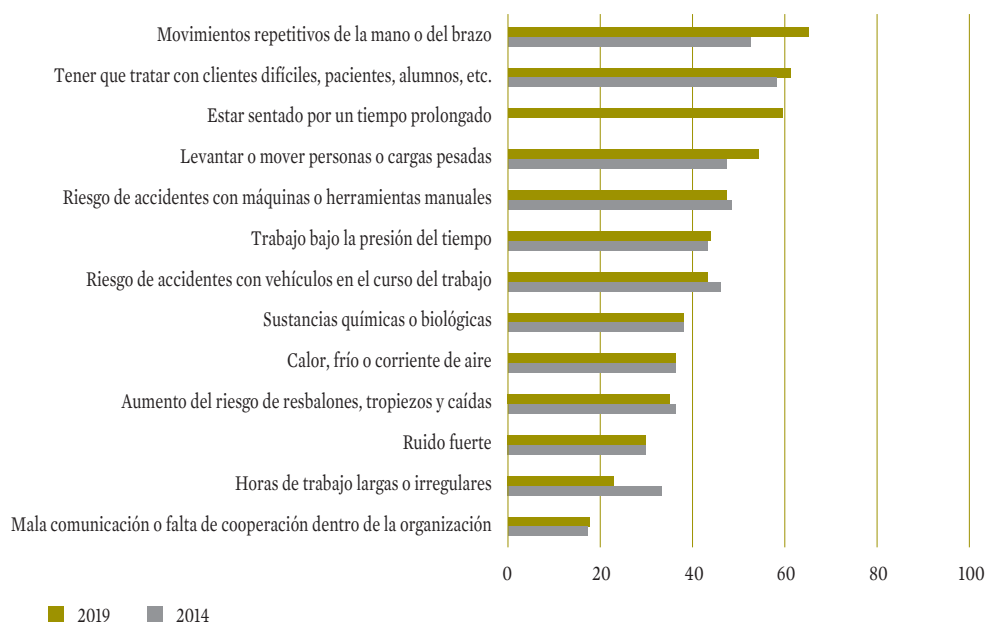
Como novedad, cabe destacar que ESENER-3 ha incluido una nueva sección sobre el impacto de la digitalización en la salud y seguridad de los trabajadores. A este respecto, concluye que solo el 26 por 100 de los encuestados han debatido sobre el impacto potencial del uso de dichas tecnologías en la salud y seguridad de los trabajadores.

Igualmente, cabe señalar que el 77 por 100 de las empresas entrevistadas en la UE-28 llevaron a cabo evaluaciones de riesgos con regularidad, principalmente para cumplir con las obligaciones legales, lo que destaca la necesidad de seguir trabajando para inculcar la cultura preventiva en el ámbito laboral.

Entre las principales novedades normativas europeas aprobadas en 2019, cabe destacar la Directiva (UE) 2019/983 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por la que se modifica, por tercera vez, la

Novedades normativas destacables en la Unión Europea

GRÁFICO II-35. FACTORES DE RIESGO, COMPARACIÓN RESULTADOS ESENER 2 Y 3



Nota: el factor «sesión prolongada sentado» se introdujo como novedad en la última oleada de esta encuesta.
Fuente: ESENER-3, primeros resultados.

RECUADRO II-10. PRINCIPALES CONCLUSIONES DE LA ESENER-3

Existe una relación positiva relacionada con el tamaño de las empresas, ya que las más grandes responden en las encuestas con mayor frecuencia de la presencia de todos los factores de riesgo.

Por sectores, el factor de riesgo de tener que tratar con clientes difíciles, alumnos y pacientes es más citado en los sectores de servicios, mientras que los factores que conducen a los trastornos musculoesqueléticos se mencionan más uniformemente en todos los sectores, excepto en el caso de la elevación o el desplazamiento de personas o de cargas pesadas, que es bajo entre las empresas de actividades financieras y de seguros. Los principales factores de riesgo señalados anteriormente son los más frecuentes en la mayoría de los países, con excepción del trabajo bajo la presión del tiempo, que es según los resultados de la encuesta, el más importante para el 44 por 100 de las empresas o centros de trabajo en la UE-28, pero que en Finlandia y Suecia es el principal factor de riesgo para el 74 por 100 de los encuestados; también lo es en Dinamarca para el 73 por 100, y en los Países Bajos alcanza la segunda posición como riesgo más importante, para el 64 por 100 de las empresas o centros de trabajo encuestados.

El tercer factor de riesgo más frecuente en la UE-28, con un porcentaje del 59 por 100 de las empresas o centros de trabajo es el derivado de la prolongación de la jornada laboral sentado. La «jornada prolongada sentado» es un nuevo punto del cuestionario ESENER-3 (2019). Por sectores, es el factor de riesgo más frecuente entre las empresas dedicadas a actividades financieras y de seguros, con un porcentaje del 92 por 100 de los establecimientos del sector en la UE-28, seguido de las empresas relacionadas con la información y comunicación con un 92 por 100, y en tercer lugar la administración pública con un porcentaje del 89 por 100.

El 5 por 100 de las empresas de la UE-28 declararon no tener en cuenta ninguno de los factores de riesgo generales de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Fuente: elaboración propia a partir de la ESENER-3, primeros resultados.

Directiva 2004/37/CE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo.

Las dos principales modificaciones que ha introducido esta norma europea son añadir cinco agentes al anexo III, y la determinación de la fecha de 30 de junio de 2020 para que la Comisión evalúe y proponga la forma más adecuada de proteger a los trabajadores de la exposición a fármacos peligrosos.

Asimismo, cabe citar también la Directiva (UE) 2019/1831 de la Comisión de 24 de octubre de 2019 por la que se establece una quinta lista de valores límite de exposición profesional indicativos de conformidad con la Directiva 98/24/CE del Consejo y por la que se modifica la Directiva 2000/39/CE de la Comisión.

A principios de 2020 comenzaba a expandirse el virus del COVID-19 hasta convertirse en una pandemia a escala mundial que afectaba, además de la salud pública en términos primordiales, a todos los ámbitos de la sociedad, la economía y el trabajo, y de manera notable también a la salud y seguridad laboral. La respuesta en el ámbito global ha propiciado la reacción por parte de los organismos internacionales, entre los que se encuentra la OIT, que ha alertado de la necesidad de que Gobiernos, empresarios y trabajadores velen por la seguridad de las personas y la sostenibilidad de las empresas y los puestos de trabajo, con especial preocupación hacia los colectivos más vulnerables.

Primeras repercusiones internacionales del COVID-19 en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo

En el ámbito europeo, la Fundación Europea para la mejora de las Condiciones de vida y Trabajo (Eurofound), comenzó a evaluar a través de un informe las implicaciones del COVID-19 en el empleo y en los trabajadores, en donde se analizan, entre otras, una de las consecuencias de la pandemia en el ámbito laboral, cuya importancia ya se había empezado a señalar en otros trabajos, como es el recurso al teletrabajo. Así, en un estudio publicado por la Fundación en marzo de 2020, se muestra la incidencia en Europa del teletrabajo, donde el porcentaje más alto corresponde a Dinamarca con un 38 por 100 de los trabajadores que teletrabajan y el más bajo se observa en Italia con un 8 por 100 (España se sitúa en un 16 por 100)¹⁵⁵. Estos datos corresponden a 2015, se prevé que al finalizar 2020, estas cifras aumenten.

Por otro lado, considerando la importancia de la protección de la salud de los trabajadores en su lugar de trabajo, cabe destacar las dificultades relacionadas con la disponibilidad de los equipos de protección individual (EPI) que han sido especialmente evidentes entre determinados grupos de trabajadores que se encuentran en primera fila de la lucha contra la enfermedad y sus consecuencias. Por ello, la Unión Europea aprobó una Recomendación (UE) 2020/403 de la Comisión, de 13 de marzo de 2020, relativa a la evaluación de la conformidad y los procedimientos de vigilancia del mercado en el contexto de la amenaza que representa el COVID-19. Entre otros aspectos, recoge que las autoridades de vigilancia del mercado competentes dentro de los Estados miembros deberían centrarse prioritariamente en los EPI o los productos sanitarios no conformes que planteen graves riesgos para la salud y la seguridad de sus usuarios previstos.

En el plano nacional también cabe comenzar el análisis de 2019 destacando el impulso que la cultura de la prevención está adquiriendo en los últimos años en el ámbito de las políticas laborales, potenciada a través de instrumentos como la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST)

Principales iniciativas en España

155. Eurofound, *COVID-19 could permanently change teleworking in Europe*.

2015-2020, aunque es preciso señalar también que actualmente no se está ejecutando plenamente el Plan de Acción 2019-2020, a pesar de tener consignación presupuestaria asignada.

Entre las acciones llevadas a cabo en 2019, derivadas de la citada Estrategia, destaca entre sus líneas de trabajo «mejorar la coordinación de las actividades desarrolladas por las Administraciones públicas en materia de recopilación, análisis y difusión de información en prevención de riesgos laborales y las de estudio e investigación en dicha materia, configurando un sistema de información de calidad en materia de seguridad y salud en el trabajo». En respuesta a dicha directriz se ha elaborado y presentado en 2019 el Repertorio de Fuentes de Información Públicas en Seguridad y Salud en el Trabajo, que aglutina herramientas de información como las bases de datos, encuestas y registros estadísticos, creadas o gestionadas por la Administración General del Estado, fundamentalmente por la Administración laboral.

Por su parte, y con relación a otra de las líneas de actuación de la mencionada Estrategia consistente en «diseñar e implementar actividades de investigación, prevención y sensibilización enfocadas a minimizar el impacto del accidente de tráfico sobre la siniestralidad laboral», el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST) ha llevado a cabo un análisis de las condiciones de trabajo de los conductores profesionales¹⁵⁶. La seguridad vial constituye una preocupación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. El estudio que ha realizado el INSST profundiza en las condiciones de trabajo de los conductores profesionales y constituye una explotación específica de los resultados de la Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo (6.^a EWCS, por sus siglas en inglés) para España, centrada en la actividad laboral de la conducción. El estudio muestra un colectivo muy masculinizado, con una edad media de 50 años, que trabajan fundamentalmente en la actividad de transporte (un 82,5 por 100), de media casi seis veces más por la noche, y prácticamente la mitad de los conductores no tiene horario fijo de entrada y salida.

Otra de las acciones llevadas a cabo por el INSST en 2019 ha sido un informe sobre Ocupación, actividad económica y mortalidad por cáncer en España, en línea también con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, que fija entre sus objetivos el de mejorar el conocimiento, la información y detección del cáncer de origen laboral, así como mejorar las fuentes de información para permitir una adecuada identificación de colectivos, actividades y empresas expuestas a carcinógenos químicos incluidos en el Real Decreto 1299/2006. Este informe ha permitido realizar por primera vez un análisis de las defunciones por cáncer en el conjunto de los trabajadores en España entre 2001-2011. En general, concluye que los trabajadores más cualificados presentaron menor riesgo de mortalidad por las localizaciones de

156. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. *Análisis de las condiciones de trabajo de los conductores profesionales*, septiembre de 2018.

cáncer analizadas que los trabajadores en ocupaciones o sectores que requieren menor cualificación. El patrón de mortalidad por ocupación y por sector de actividad económica en la mayoría de las localizaciones de cáncer es similar en hombres y en mujeres. No obstante, existen algunas excepciones a ese patrón general. La más llamativa la presenta el cáncer de pulmón, donde el mayor riesgo de mortalidad se observó en los trabajadores manuales en hombres y en las profesiones más cualificadas en mujeres. Cabe recordar también que la Comisión Europea estableció en 2017 como prioridad en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo la lucha contra esta enfermedad.

Otro de los ámbitos sobre el que el INSST ha presentado un estudio en 2019 ha sido el de la siniestralidad de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal (ETT)¹⁵⁷. De los 18.212 accidentes de trabajo con baja ocurridos entre enero y diciembre de 2018 en trabajadores cedidos por estas empresas, la mayor parte (89,1 por 100) ocurrieron en jornada de trabajo, registrando ese año 14 fallecimientos por accidente de trabajo.

En el ámbito sectorial, cabe recordar que en agosto de 2018 la Mesa por la calidad en el empleo en el sector de la hostelería acordó la creación de un grupo de trabajo para «la elaboración a nivel estatal de una Guía práctica de evaluación de riesgos laborales en el sector de la hostelería, que atendiese de manera singular a los riesgos ergonómicos, y psicosociales, a los que se estima que quedan especialmente expuestos quienes trabajan en este sector, integrados todos ellos en una necesaria perspectiva de género, dada la importante feminización de muchas de las actividades profesionales desarrolladas en el mismo». La elaboración de dicha guía se encomendó al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo trabajo fue presentado en 2019.

Por su parte, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), como órgano asesor en la formulación de las políticas de prevención, y de participación institucional en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, ha elaborado a lo largo de 2019 distintas propuestas normativas, entre las que cabe destacar: el Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo, el Proyecto de Real Decreto sobre caracterización y registro de la maquinaria agrícola, y el Proyecto de Real Decreto por el que se establecen condiciones de trabajo en el sector pesquero.

Otro de los ámbitos donde se contempla la prevención de riesgos laborales es en la negociación colectiva, aunque todavía de forma insuficiente considerando el número de convenios que incluyen cláusulas al respecto. De las conclusiones de un estudio publicado en 2019 se observa, en términos generales, la

Prevención de riesgos en la negociación colectiva

157. Ámbito sobre el que se ha centrado el comité de altos responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea, en su campaña 2017-2019, sobre la seguridad y salud en las empresas de trabajo temporal.

llegada de nuevos elementos preventivos¹⁵⁸, destacando las referencias, cada vez más frecuentes, al teletrabajo, lo que comporta elementos de compleja articulación en materia de seguridad y salud en el trabajo, tal y como se reflejaba ya en el Acuerdo Marco europeo sobre esta materia.

Asimismo, y como otra novedad se incluye la incorporación, a raíz de la aprobación de la nueva Ley Orgánica de Protección de Datos, del derecho a la desconexión digital¹⁵⁹, amparado en el de la salud laboral a través de un adecuado descanso y evitando situaciones de estrés. Cabe recordar que la Ley Orgánica contiene una llamada expresa a la negociación colectiva para regular las modalidades de su ejercicio, dada la diversidad de situaciones y de necesidades a las que se debe dar respuesta, independientemente de las obligaciones de la empresa en esta materia.

En los primeros meses de 2020, como consecuencia de la difícil situación de salud pública generada ante la expansión del COVID-19 se adoptaron una serie de medidas,

Principales medidas en el ámbito de la seguridad y salud laboral como consecuencia del COVID-19

con el fin de afrontar esta circunstancia evitando que se originen consecuencias irreversibles para las empresas y el empleo y para garantizar una protección adecuada a las personas trabajadoras. Entre la batería de medidas adoptadas, vamos a destacar aquí las principales con repercusión en la seguridad y salud de los trabajadores. Así, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas ur-

gentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, estableció como se ha mencionado el carácter preferente del trabajo a distancia, y dispuso que con el objetivo de facilitar el ejercicio de la modalidad de trabajo a distancia en aquellos sectores, empresas o puestos de trabajo en las que no estuviera prevista hasta el momento, se entenderá cumplida la obligación de efectuar la evaluación de riesgos, con carácter excepcional, a través de una autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora.

Asimismo, cabe mencionar, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. Entre ellas, y aunque solo a efectos de prestación económica de incapacidad temporal, se introdujo la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19. A su vez, esta norma fue modificada por la disposición final primera del Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario. Así, se modificó el artículo quinto en el sentido de ampliar la consideración excepcional

158. CEIM, *V Estudio de negociación colectiva sobre prevención de riesgos laborales*, noviembre de 2019.

159. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Las novedades relativas a estos derechos se abordaron en la Memoria CES 2018, capítulo II, apartado 2.2.

como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio donde tengan el domicilio las personas trabajadoras como consecuencia del COVID-19.

Por otro lado, ante las nuevas circunstancias generadas en el ámbito de la seguridad y salud laboral, a finales de marzo de 2020 el Ministerio de Sanidad, en colaboración con otros organismos¹⁶⁰, elaboró la primera versión de un procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al COVID-19, donde se recogen recomendaciones para los diferentes escenarios de riesgo que pueden encontrar los trabajadores en función del grado de riesgo y en el que se hace especial hincapié en el uso de los EPI.

En la versión posterior de 8 de abril, se incluyeron dos nuevos anexos con criterios para la gestión de la vulnerabilidad frente al riesgo de infección por COVID-19, dirigidos a los servicios médicos de los servicios de prevención. Según estos criterios, tendrán la consideración de personas vulnerables aquellas que presentan patologías cardiovasculares, hipertensión arterial, diabetes, enfermedad pulmonar crónica, inmunodeficiencias, procesos oncológicos en tratamiento activo, debiendo valorarse además si esas patologías están controladas o descompensadas o con dos o más comorbilidades. En el caso de las mujeres embarazadas se conjuga la existencia o ausencia de complicaciones y/o comorbilidades, así como los referidos niveles de riesgo. Por último, se excluyen a las personas mayores de 60 años sin patología de la consideración de trabajador especialmente sensible de manera general.

Finalmente, y de nuevo, a través de una norma por la que se adoptaban medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del coronavirus, como fue el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, se adoptaron también medidas con trascendencia en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Así, se introdujo la consideración como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo de las enfermedades padecidas por el personal que presta servicios en centros sanitarios o socio sanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-CoV2, aplicándose esta previsión a los contagios producidos hasta el mes posterior a la finalización del estado de alarma.

A modo de reflexión, cabe concluir que esta pandemia ha evidenciado también la asociación indisoluble entre la salud laboral y la salud pública, así como la necesidad de fortalecer el sistema de prevención de riesgos laborales en España. Por lo que sería

160. En concreto colaboraron: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP), Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), Sociedad Española de Medicina y Seguridad en el Trabajo (SEMST), Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo (AEEMT), Asociación Nacional de Medicina del Trabajo en el Ámbito Sanitario (ANMTAS), Sociedad Española de Salud Laboral en la Administración Pública (SESLAP), Federación Española de Enfermería del Trabajo (FEDEET), Asociación de Especialistas en Enfermería del Trabajo (AET), Comisiones Obreras (CCOO), Asociación Nacional de Servicios de Prevención Ajenos (ASPREN), Servicios de Prevención Ajenos ASPA-ANEPA.

conveniente que, tras el COVID-19 la salud y la seguridad de las personas trabajadoras se convierta en un eje central en las relaciones laborales y en las políticas económicas, tal y como se reclamó el 28 de abril de 2020 con motivo del Día Internacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.4.2. Evolución de la siniestralidad laboral

Para analizar los datos de siniestralidad laboral en 2019, cabe comenzar destacando dos importantes novedades en la Estadística de Accidentes de Trabajo. En primer lugar, se han incorporado, desde enero de 2019, por primera vez, los accidentes de trabajo sufridos por los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA). Este cambio supone la incorporación de más de 2,5 millones de trabajadores en la población de referencia de esta estadística, provocando una ruptura de la serie temporal. Debido a esta circunstancia, y como se verá en este apartado, algunas comparativas que ofrecen los datos de avance consideran únicamente datos de trabajadores asalariados, que no están afectadas por este cambio derivado de la inclusión de trabajadores autónomos.

La segunda de las novedades es el cambio en la definición de accidente mortal. Así, pasan a contabilizarse como accidentes mortales todos los fallecimientos a consecuencia de un accidente de trabajo que se produzcan en el plazo de un año desde la fecha del accidente, independientemente de su gravedad inicial. Esta nueva definición, que amplía el concepto que se venía utilizando hasta ahora, se adapta a las recomendaciones de la OIT y es la definición utilizada en la Estadística Europea de Accidentes de Trabajo que publica EUROSTAT.

Los datos de avance de 2019 de la Estadística de Accidentes de Trabajo, y que por tanto adolecen de cierta provisionalidad hasta que no se publiquen los datos definitivos del año, permiten comenzar el análisis de la siniestralidad laboral constatando, un año más, un nuevo incremento de los accidentes laborales respecto a 2018. Así, se registraron en total 1.359.548 accidentes de trabajo, lo que significa un 2 por 100 más que el año anterior, y se comunicaron 27.343 partes de enfermedades profesionales (un 13,5 por 100 más que en 2018), eso sí, con un 19,2 por 100 más de población afiliada, en total 18.636.524.

Este nuevo incremento se debe al aumento de un 5,5 por 100 del total de los accidentes de trabajo que han causado baja, mientras que aquellos notificados sin baja descendieron un 0,9 por 100 con respecto al año anterior. De nuevo, este tipo de accidentes sin causar baja (724.321 en total) han sido más numerosos que los que dieron lugar a baja, aunque disminuyeron en comparación con 2018 (cuadro II-39).

Considerando ahora solo los accidentes con baja de los asalariados (600.622), se observa un año más, un incremento tanto durante la jornada de trabajo, hasta 517.404 (un 1,7 por 100 más respecto al periodo anterior), como los producidos *in itinere*, que

Nuevo aumento de los accidentes laborales

CUADRO II-39. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2018-2019

Conceptos	Valores absolutos		Variaciones sobre el año anterior	
	2018	2019	Absolutas	Porcentaje
Total accidentes⁽¹⁾	1.333.002	1.359.548	26.546	2,0
Accidentes con baja (total)	602.316	635.227	32.911	5,5
Accidentes con baja (asalariados)	590.748	600.622	9.874	1,7
En jornada de trabajo	508.960	517.404	8.444	1,7
Leves	504.847	513.480	8.633	1,7
Graves	3.573	3.449	-124	-3,5
Mortales	540	475	-65	-12,0
<i>In itinere</i>	81.788	83.218	1.430	1,7
Leves	80.633	82.120	1.487	1,8
Graves	999	952	-47	-4,7
Mortales	156	146	-10	-6,4
Accidentes sin baja	730.686	724.321	-6.365	-0,9
Enfermedades profesionales⁽²⁾	24.082	27.343	3.261	13,5
Con baja	11.382	12.934	1.552	13,6
Sin baja	12.700	14.409	1.709	13,5

Fuente: ⁽¹⁾ MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo, avance enero-diciembre de 2019; ⁽²⁾ Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social. Enfermedades profesionales (CEPROSS).

fueron 83.218 (un 1,7 por 100 más). Cabe destacar, en 2019, el descenso de la siniestralidad mortal de los trabajadores asalariados, habiendo registrado un total de 621 accidentes mortales. Lo que, sin contar el incremento registrado en el año anterior, continúa la senda de descenso, cercano al 63 por 100, de los accidentes mortales en España de los últimos treinta años.

De los fallecimientos registrados en 2019, se produjeron durante la jornada de trabajo 475, esto es 65 menos que en 2018, lo que supone un descenso del 12 por 100. Los 146 accidentes mortales restantes registrados entre enero y diciembre de 2019 fueron siniestros *in itinere*, diez menos que en igual periodo del año anterior (un 6,4 por 100 menos).

Continuando el análisis de la siniestralidad de los asalariados en función de la gravedad de los accidentes que causaron baja en jornada de trabajo en 2019, de nuevo la mayor parte fueron de carácter leve, en total 513.480 (un 1,7 más que en 2018), y 82.120 *in itinere*, lo que representa un aumento de 1,8 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior. Por lo que respecta a los accidentes de carácter grave, se registraron 3.449 en jornada de trabajo (un 3,5 por 100 menos que en 2018) y 952 en accidentes *in itinere*, lo que significa un 4,7 por 100 menos que en el año anterior.

De los 517.404 accidentes de trabajo que causaron baja en jornada laboral, un total de 368.952 accidentes de trabajo afectaron a varones, mientras que 148.452 afectaron

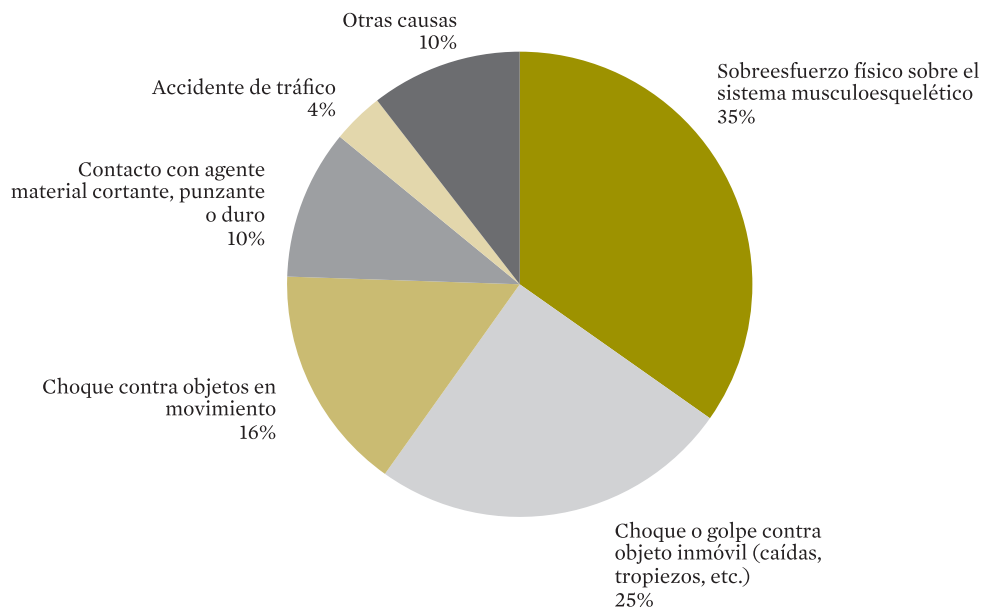
a mujeres, lo que significa que en comparación con 2018, solo disminuyeron, un 0,5 por 100, en el caso de las mujeres. En cuanto a los accidentes mortales en jornada entre los asalariados, en 2019 se produjeron 443 accidentes mortales en varones y 32 en mujeres, lo que supone una disminución de 67 casos en varones y un aumento de dos casos en mujeres respecto al mismo periodo del año anterior.

En atención a la forma o contacto en que se produjo la lesión el mayor número de los accidentes en jornada de trabajo que dieron lugar a la baja del trabajador asalariado se produjo de nuevo por sobreesfuerzo físico (179.887 en total). Le siguieron los accidentes ocasionados por golpes contra objetos inmóviles que fueron 129.709, y, en tercer lugar, los choques contra objetos en movimiento, que fueron 81.188 (gráfico II-36).

Según la descripción de la lesión en los accidentes con baja en jornada de trabajo, de nuevo, los tipos más frecuentes fueron las dislocaciones, esguinces y distensiones, que sumaron 237.554 accidentes, seguidos de las heridas y lesiones superficiales con 178.348 accidentes y las fracturas de huesos con 36.679 accidentes.

En cuanto a la forma de los accidentes mortales en jornada, se produjeron 194 fallecimientos por infartos y derrames cerebrales, 84 fallecimientos por accidentes de

GRÁFICO II-36. ACCIDENTES CON BAJA EN JORNADA DE TRABAJO SEGÚN LA FORMA O CONTACTO QUE OCASIONÓ LA LESIÓN
(Porcentaje sobre el total)



Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo, avance enero-diciembre de 2019.

tráfico, 71 por aplastamientos, atrapamientos y amputaciones, 63 fallecidos por caídas del trabajador, 21 por golpes o choques contra objetos en movimiento y colisiones, cinco por ahogamiento (en un líquido) y los restantes 37 por otras causas.

De los 83.218 accidentes de trabajo con baja *in itinere*, dentro del colectivo de trabajadores asalariados (cuadro II-39), se registraron 952 accidentes graves, 47 menos que en el mismo periodo del año anterior, y 146 accidentes mortales, 10 menos que en 2018.

Aumentan los accidentes de trabajo con baja in itinere

En cuanto a la desagregación según sexo, se observa un año más mayor incidencia de los mismos en el caso de las mujeres, ya que 38.103 accidentes afectaron a varones, frente a 45.115 que afectaron a mujeres, lo que supuso un aumento en ambos de un 3 y 0,7 por 100 respectivamente en comparación con el año anterior.

Esta diferencia es acusada también en los accidentes mortales *in itinere*, 128 afectaron a varones y 18 afectaron a mujeres.

Nuevo descenso en el índice de incidencia

El índice de incidencia de los accidentes de trabajo permite observar la evolución de la siniestralidad descontando el efecto de las variaciones de la ocupación.

Hay que recordar, como ya se ha advertido anteriormente, que en 2019 se incluyen, por primera vez en el cómputo de datos, los accidentes de trabajo sufridos por los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Sin embargo, para evitar una ruptura en la comparación de las series temporales sobre siniestralidad laboral, la Estadística de Accidentes de Trabajo continúa ofreciendo de forma separada los datos correspondientes a los trabajadores asalariados.

En 2019, el índice de incidencia total fue de 2.948,9, considerando la inclusión en el cómputo de las cifras correspondientes a los trabajadores autónomos.

Por su parte, el índice de incidencia relativo solo a los trabajadores asalariados, se observa que este indicador experimentó un nuevo descenso en 2019 hasta situarse en 3.349,8, lo que, conforme a los datos comparables solo de asalariados en 2018 (3.469) representa un 3,4 por 100 menos que el año anterior, aunque habrá que esperar a la comparación de los datos definitivos para conocer la variación real de las cifras. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, este índice fue en 2019 de 1.008, también con datos de avance¹⁶¹.

Teniendo en cuenta la gravedad de los accidentes, cabe destacar que en 2019 se registró un descenso en el índice de incidencia de los accidentes mortales de los asalariados de un 16 por 100, situándose en 3,08. En el caso de los trabajadores por cuenta propia la cifra descendió a 2,10.

161. Es preciso recordar que 2019 fue el primer año en que la cobertura y declaración de los accidentes de trabajo fue obligatoria para los trabajadores por cuenta propia, lo que ha podido afectar al número de accidentes de trabajo registrados principalmente durante los primeros meses del año 2019.

Índice de incidencia comparado con la Unión Europea

Si se comparan los datos de España con el conjunto de la Unión Europea, entre 2008 y 2012 muestran en España una reducción muy superior (de un 40,5 por 100) a la experimentada en el resto de la Unión Europea (un 18,8 por 100). Sin embargo, si en la Unión Europea entre 2012 y 2017 aumentó el índice normalizado un 5,7 por 100, pasando de 1.575,91 a 1.666,34, en España el incremento fue mayor, un 27,1 por 100, al pasar de 2.568,35 a 3.264,67 en ese mismo periodo (gráfico II-37).

Por sectores de actividad, según los datos de avance, en 2019 el índice de incidencia total, en el que recordamos que están incluidos también los accidentes de trabajo

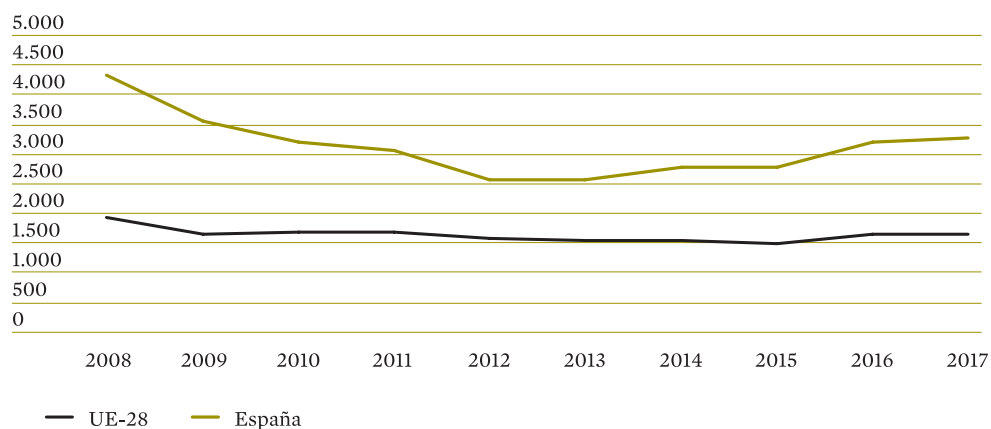
Índices de incidencia por sectores

sufridos por los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, el sector de la construcción registró el índice más elevado, con 6.420 accidentes por cada cien mil trabajadores con baja en jornada. Le siguió el sector industria, registrando 5.235 accidentes por cada cien mil trabajadores, el sector agrario con 4.875 y finalmente el sector servicios con el índice más bajo, 2.186.

Considerando únicamente los trabajadores asalariados, también se observa que la construcción fue el sector que registró la cifra más elevada (8.275) y el índice de incidencia de mortalidad más alto 11,43, seguido del sector agrario (5.932) cuyo índice de mortalidad fue de 8,35, y la industria (5.618) con un índice de incidencia mortal de 5,03. El sector servicios registró la cifra más baja (2.491) y también de incidencia de mortalidad (1,90).

Dado que en las cifras globales de 2018 no estaban incluidos los datos de accidentes de la totalidad de los trabajadores autónomos de manera obligatoria, ni tampoco

GRÁFICO II-37. ÍNDICE DE INCIDENCIA NORMALIZADO EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA, 2008-2017



Fuente: Eurostat.

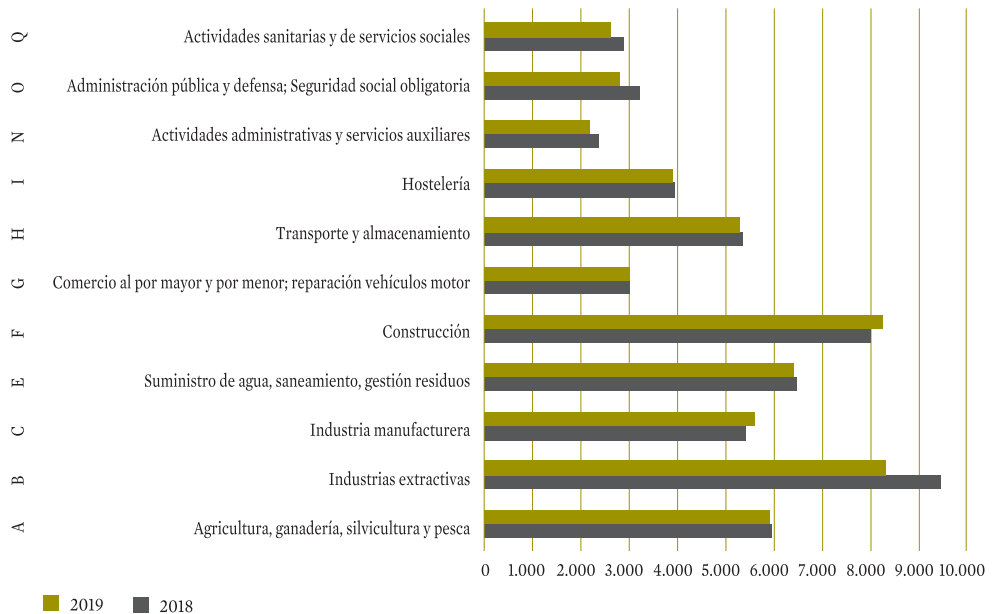
desglosada la información por sectores entre asalariados y autónomos, no se puede trazar una comparativa temporal sectorial entre los dos últimos años.

Analizando las distintas secciones de actividad, y considerando solo los trabajadores asalariados en función de los datos de avance (gráfico II-38), se observa de nuevo que el índice de incidencia más alto correspondió a las industrias extractivas con 8.325,2 accidentes de trabajo con baja en jornada por cada 100.000 trabajadores, seguido de la construcción con 8.274,7, suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos, con 6.429,6, agricultura, ganadería, silvicultura y pesca con 5.931,6 y la industria manufacturera con 5.605,2, situándose todas ellas notoriamente por encima de la incidencia media.

Por territorios, teniendo en cuenta el índice de incidencia entre asalariados, se observa que las comunidades de Baleares, Castilla-La Mancha, Navarra, La Rioja y País Vasco registraron un índice de incidencia superior al total (3.349,8) y además este índice de incidencia ha crecido respecto al año anterior. En el caso de Extremadura, si bien presenta un índice de incidencia superior al total, registró una disminución respecto al mismo periodo del año anterior. De todas, Canarias es la comunidad autónoma cuyo índice de incidencia ha descendido más respecto al mismo periodo del año anterior.

*Incidencia por
comunidades autónomas*

GRÁFICO II-38. ÍNDICES DE INCIDENCIA SEGÚN SECCIÓN DE ACTIVIDAD, 2018-2019



Fuente: MTES, Principales series, accidentes de trabajo, datos de 2019: Estadística de Accidentes de Trabajo, avance enero-diciembre de 2019.

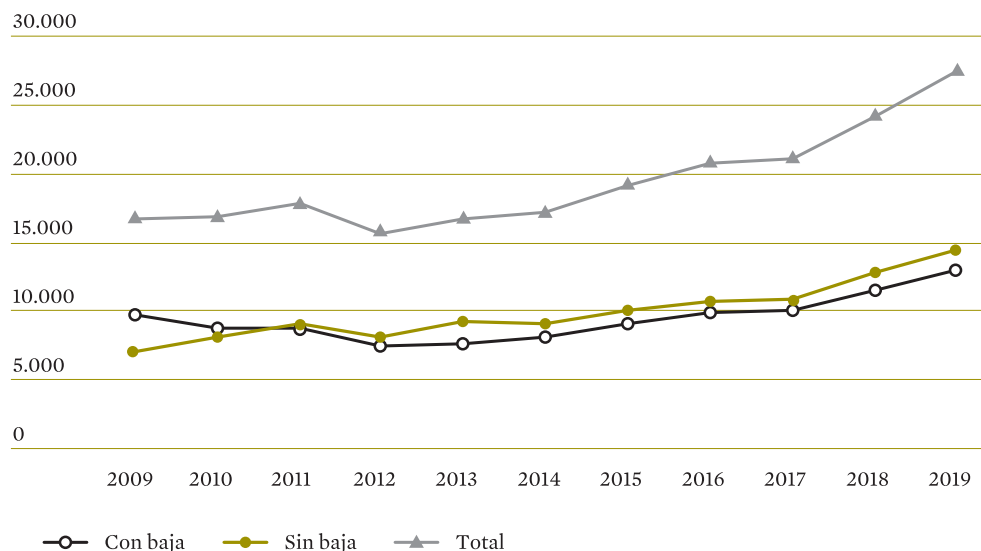
Aumentaron las enfermedades profesionales

En 2019 se comunicaron 27.343 enfermedades profesionales, la cifra más elevada hasta la fecha, aumentando un 13,54 por 100 respecto al año anterior (gráfico II-39). Por segundo año consecutivo, el número total de partes comunicados correspondientes a mujeres es superior al de varones (14.146 mujeres y 13.197 varones).

De la totalidad de partes comunicados, 12.934 dieron lugar a baja, incrementándose un 13,64 por 100 respecto a 2018, y las enfermedades sin baja (14.409) aumentaron un 13,46 por 100 respecto al año anterior. Estas cifras suponen una distribución de ambas en el total, igual que el año anterior, de 47,3 por 100 con baja y 52,7 por 100 sin baja, continuando el predominio de los partes sin baja.

GRÁFICO II-39. ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2009-2019

(Número de partes comunicados)



Fuente: MTES, CEPROSS.

CAPÍTULO III

CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

Introducción

Al igual que en los otros ámbitos que se han ido viendo en anteriores capítulos de esta Memoria, también en el terreno de las políticas del bienestar y la protección social el año 2019 estuvo marcado por la sucesión de citas electorales y las limitaciones derivadas de una nueva prórroga presupuestaria. Así, aunque se pudieron abordar con carácter de urgencia algunos de los asuntos más perentorios, su alcance efectivo se vio constreñido. Un año más, por tanto, las circunstancias políticas llevaron a posponer el diseño de estrategias de respuesta a retos de enorme relevancia para el presente y el futuro del bienestar y la cohesión social, como las políticas educativas, la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones, el problema del acceso a la vivienda o el modelo de sostenibilidad ambiental, importantes reformas que siguen requiriendo un debate en profundidad y, sobre todo, un elevado grado de consenso.

En medio de la incertidumbre derivada del contexto geopolítico mundial y de las señales que apuntaban a la ralentización económica, a finales de 2019 apenas cabía intuir que se estaba gestando una crisis sanitaria que daría al traste con todos los pronósticos y generaría una ruptura abrupta, de duración y consecuencias desconocidas a todos los niveles. Este capítulo aborda la descripción de cómo se encontraba la realidad social, las políticas de bienestar, de protección e inclusión social en 2019, inmediatamente antes de la pandemia mundial del coronavirus. Valorar en toda su magnitud las consecuencias de un acontecimiento histórico de tal calibre es una tarea ingente que requiere perspectiva y llevará muchos años. Pero como suele ser habitual, y esta vez con mayor razón, la Memoria se extiende a los primeros meses del año en curso, dejando constancia de los principales acontecimientos alrededor del inicio de esta crisis sanitaria, sus impactos más inmediatos y las primeras medidas adoptadas para intentar evitar su propagación y mitigar sus repercusiones sociales.

Buena parte de las medidas adoptadas en los primeros meses de 2020 atañen a los tradicionales ámbitos de análisis de este capítulo de la Memoria, pues se dirigen a preservar en lo posible las condiciones de vida y el bienestar de los hogares, organizando la continuidad del aprendizaje en las instituciones educativas, articulando

mecanismos para favorecer el mantenimiento en la vivienda habitual o medidas de protección de los consumidores y usuarios, especialmente de los más vulnerables, como consecuencia de los efectos de la epidemia y del confinamiento durante el estado de alarma. También en el ámbito de la protección social se adoptaron medidas para procurar el sostenimiento de las rentas o mecanismos sustitutivos de estas últimas, extendiendo la acción protectora de instrumentos ya existentes, así como aprobando prestaciones, ayudas y subsidios extraordinarios de nuevo cuño, especialmente dirigidos a amortiguar el impacto de la crisis sobre los colectivos más vulnerables.

1. Condiciones de vida y políticas de bienestar

La mayoría de los indicadores de calidad de vida y bienestar material que se analizan en este capítulo mostraban una evolución moderadamente positiva, si bien las secuelas sociales de la última crisis todavía perduraban para una parte no desdeñable de la población, mientras la economía y el empleo comenzaban a dar signos de cierta ralentización. Al mismo tiempo, a comienzos de 2019 buena parte de las principales dimensiones de las políticas de bienestar había logrado recuperar, en cifras absolutas, los niveles de gasto anteriores a las restricciones presupuestarias adoptadas durante la última crisis (cuadro III-1).

No obstante, atendiendo a la evolución interanual del gasto se pueden observar importantes diferencias en el esfuerzo realizado en las distintas áreas así como, dentro de estas, destacables variaciones en las prioridades de gasto. Estas últimas se tratarán en cada apartado de este capítulo, en el contexto del análisis de la situación y las iniciativas más recientes en cada área. Baste dejar aquí constancia de la evolución de las grandes líneas del gasto en las principales funciones de las políticas de bienestar en los años más recientes de la poscrisis.

CUADRO III-1. GASTO PÚBLICO EN LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE BIENESTAR, 2007-2018

(En cifras absolutas, millones de euros)

Grupos	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018(p)
Protección social	138.843	153.802	172.845	179.290	180.104	182.728	184.448	183.476	184.340	188.783	193.711	203.116
Salud	61.238	67.292	72.939	71.080	69.240	64.685	63.307	63.492	66.483	67.716	69.312	72.017
Educación	43.336	47.044	49.692	48.492	47.137	43.307	42.081	42.520	44.360	45.303	46.449	48.095
Ocio, cultura, religión	16.878	1.8061	17.503	17.698	16.041	12.496	11.674	1.1791	12.436	12.325	12.803	13.353
Protección del medio ambiente	10.764	10.884	11.518	11.358	10.174	9.302	8.621	9.096	9.307	9.335	10.173	10.604
Vivienda y servicios comunitarios	9.814	11.807	13.976	7.573	6.063	4.824	4.681	5.174	5.561	4.935	5.154	5.418
Resto grupos⁽¹⁾	141.331	150.933	155.882	158.324	162.217	184.346	152.837	150.101	150.475	144.336	141.067	148.894
Total gasto AA.PP.	422.204	459.823	494.355	493.815	490.976	501.688	467.649	465.650	472.962	472.733	478.669	501.497

(p) Provisional.

⁽¹⁾ Resto grupos de gasto: servicios públicos generales, asuntos económicos, defensa, orden público y seguridad.

Fuente: elaboración propia a partir de MHFP, Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función, 2013-2018.

En 2018, último año al que alcanzan los datos, el promedio de aumento del gasto público de todas las Administraciones públicas con respecto a 2017 se situó en el 4,8 por 100. La salud, la educación y la protección del medio ambiente aumentaron por debajo de esa cifra, mientras que la protección social y la vivienda (en todo caso magnitudes difícilmente comparables por su muy distinta entidad cuantitativa) lo hicieron ligeramente por encima. Retrotrayendo el periodo temporal de la comparación hasta 2007, el año anterior al comienzo de la última crisis financiera, económica y social, se observa que con respecto a esa fecha el gasto en protección social había crecido casi un 40 por 100, siendo el principal componente de la evolución del gasto del conjunto de las Administraciones públicas. El resto de las funciones de gasto social público han crecido por debajo de la variación media, incluyendo las dos siguientes en magnitud (salud y educación, que registraron una variación acumulada 2007-2018 del 17,5 por 100 y del 11,6 por 100 respectivamente). Por lo demás, a lo largo del periodo destaca el importante descenso del gasto en vivienda (-34,2 por 100) y el práctico estancamiento del gasto en protección del medio ambiente, a pesar de los ligeros aumentos experimentados en los últimos años (cuadro III-2).

Como resultado de esta evolución, se observa que desde el año 2007 la protección social ha ido ganando cada vez más protagonismo en el conjunto del gasto público, mientras la atención a la salud mantiene prácticamente la misma proporción y otras partidas como educación, vivienda o protección al medio ambiente descienden ligeramente, a pesar del aumento experimentado en los años más recientes (gráfico III-1).

CUADRO III-2. VARIACIÓN DEL GASTO EN LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE BIENESTAR, 2007-2018
(Variación porcentual interanual y acumulada 2018-2007)

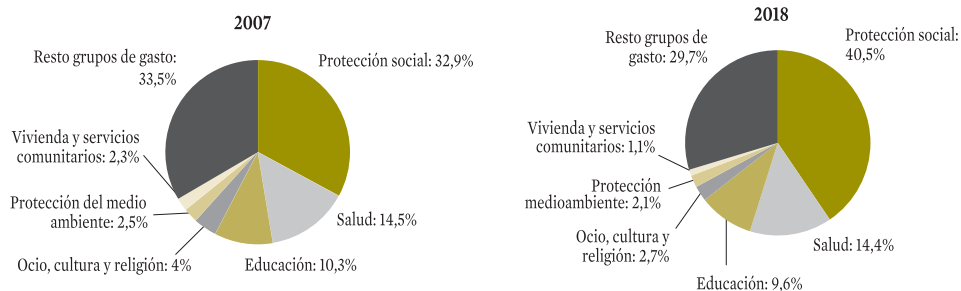
Variación % interanual	2008- 2007	2009- 2008	2010- 2009	2011- 2010	2012- 2011	2013- 2012	2014- 2013	2015- 2014	2016- 2015	2017- 2016	2018- 2017	2018- 2007
Protección social	10,8	12,4	3,7	0,5	1,5	0,9	-0,5	0,5	2,4	2,6	4,9	39,6
Salud	9,9	8,4	-2,5	-2,6	-6,6	-2,1	0,3	4,7	1,9	2,4	3,9	17,5
Educación	8,6	5,6	-2,4	-2,8	-8,1	-2,8	1,0	4,3	2,1	2,5	3,5	11,6
Ocio, cultura, religión	7,0	-3,1	1,1	-9,4	-22,1	-6,6	1,0	5,5	-0,9	3,9	4,3	-19,3
Protección del medio ambiente	1,1	5,8	-1,4	-10,4	-8,6	-7,3	5,5	2,3	0,3	9,0	4,2	0,6
Vivienda y servicios comunitarios	20,3	18,4	-45,8	-19,9	-20,4	-3,0	10,5	7,5	-11,3	4,4	5,1	-34,2
Resto grupos de gasto	6,8	3,3	1,6	2,5	13,6	-17,1	-1,8	0,2	-4,1	-2,3	5,5	8,3
Total gasto AA.PP.	8,9	7,5	-0,1	-0,6	2,2	-6,8	-0,4	1,6	0,0	1,3	4,8	18,3

⁽¹⁾ Resto grupos de gasto: Servicios públicos generales, Asuntos económicos, Defensa, Orden público y Seguridad.

Fuente: elaboración propia a partir de MHFP, Informe sobre la clasificación funcional del gasto público. Análisis por grupos de función, 2013-2018.

GRÁFICO III-1. PESO DE LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE BIENESTAR EN EL GASTO PÚBLICO, 2007-2018

(En porcentaje sobre el total del gasto)



Fuente: Ministerio de Hacienda, Clasificación de las funciones de las Administraciones públicas (COFOG). Actualizada a 28 de noviembre de 2019.

Personal de las Administraciones públicas: la vuelta a la situación precrisis explica buena parte del aumento del gasto

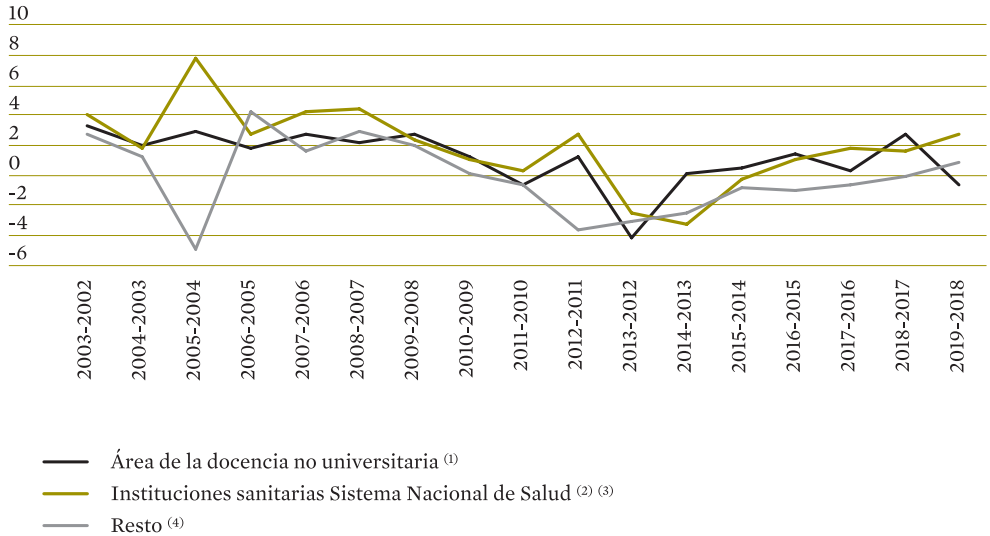
La mayor parte de esa recuperación del esfuerzo de gasto social se ha debido al avance de la partida de pensiones, así como a la evolución creciente de la partida de remuneración de personal, por la reversión en los últimos años de las medidas de reducción salarial y supresión de pagas extra, así como la reapertura de las vías de reposición de personal y oferta de empleo pública. Ello es especialmente visible en educación y sanidad (gráfico III-2).

Con todo, para valorar el alcance y la eficacia de todo este esquema de provisión de bienes y servicios públicos, de gran relevancia para el bienestar social, la perspectiva del gasto requiere ser complementada con la de la inversión. Como ha analizado el CES recientemente¹, en los últimos años desde la última crisis la inversión en equipamientos sociales siguió un comportamiento descendente, similar al de la inversión pública total, con un aumento significativo desde el año 2000 y una intensa caída a partir de 2009-2010. El Informe CES 1/2020 refleja cómo la inversión en equipamiento que más se habría resentido con la crisis es la correspondiente a servicios sociales y educación, con niveles por debajo de los existentes en el año 2000, mientras que en sanidad la caída ha sido algo menor, aunque también significativa.

En su informe, el CES considera necesario retomar un ritmo suficiente de incremento en la inversión pública que permita revertir la incipiente descapitalización en infraestructuras y en equipamientos sociales, afrontando ámbitos estratégicos en el contexto de la Agenda 2030, como la digitalización, la transición justa hacia la descarbonización, así como la existencia de infraestructuras y equipamientos, en materia de transporte, agua, sanidad y educación entre otras.

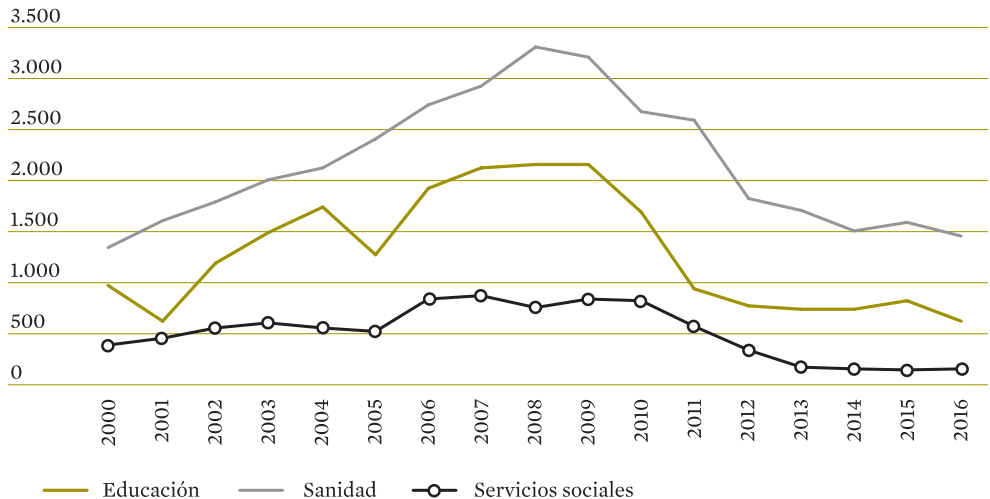
1. Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*, pág. 36.

GRÁFICO III-2. PERSONAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS POR PRINCIPALES ÁREAS DE COMPETENCIA, 2003-2019
(Variación porcentual interanual)



- ⁽¹⁾ En el Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, enero de 2017, se ha producido un ajuste en la contabilización de los efectivos de la docencia no universitaria de Galicia en enero 2010, que disminuyen en 2.600.
- ⁽²⁾ El descenso de efectivos en instituciones sanitarias de la Seguridad Social en el año 2002 se debe al proceso de transferencias a las comunidades autónomas. En el año 2010 se incorpora a este colectivo el personal estatutario del Ministerio de Defensa. En 2016 se incorpora la Organización Nacional de Transplantes.
- ⁽³⁾ En el Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas-julio 2018 se ha producido un ajuste en la contabilización de los efectivos de las instituciones sanitarias de la comunidad autónoma del País Vasco en enero de 2018.
- ⁽⁴⁾ Resto: Consejerías y sus OAAA, Administración de Justicia y Fuerzas de Seguridad.
- Fuente: Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas - RCP, a 1 de enero.

GRÁFICO III-3. INVERSIÓN EN PRINCIPALES EQUIPAMIENTOS SOCIALES
(En miles de euros)



Fuente: Informe CES 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*. Elaboración propia a partir de Fundación BBVA e Ivie. El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2016), abril de 2019, IVIE.

Las necesidades sociales cambian: mayor volumen de población, más diversa y más envejecida

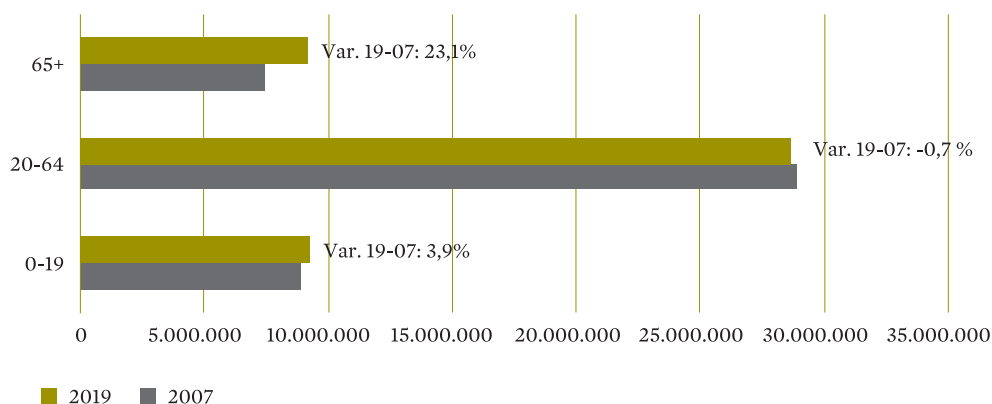
La eficacia y la eficiencia en la satisfacción de las demandas sociales a las que se dirige cada una de las dimensiones de la acción pública que aquí se analizan deben medirse en relación con la evolución de la población a la que se dirigen. La sociedad española ha cambiado considerablemente en los últimos once años tanto en volumen como

en sus características. En 2019 el volumen de población superaba ya los 47,1 millones de personas, lo que con respecto a 2007 representa casi dos millones más de habitantes. Este crecimiento es atribuible en exclusiva al saldo migratorio positivo puesto que el saldo vegetativo (nacimientos menos defunciones) lleva arrojando valores negativos hace ya varios años. Así, en plena recuperación de los flujos desde 2017, en 2019 las llegadas desde el exterior volvieron a alcanzar prácticamente los niveles más altos de toda la serie, contribuyendo a paliar el estancamiento demográfico, a nutrir el dinamismo de la actividad económica, el empleo y la afiliación, así como aportando diversidad a los perfiles de la sociedad española. Al mismo tiempo, se plantean importantes retos desde la perspectiva de las políticas sociales en términos de adecuación del sistema de acogida (pues las solicitudes de protección internacional experimentaron en 2019 un inusitado aumento, superando las 100.000), gestión de la diversidad y políticas de integración social y convivencia².

En segundo lugar, en este periodo ha habido variaciones reseñables en la estructura por edades de la población, que requieren ser tenidas en cuenta en la interpretación del análisis de las distintas áreas del bienestar que a continuación se analizan, así como en el diseño de las políticas públicas. Como era de esperar, se ha agudizado

GRÁFICO III-4. POBLACIÓN Y CAMBIO EN LA ESTRUCTURA POR EDADES, 2007 Y 2019

(Población a 1 de julio)



Fuente: INE, Cifras de población. Principales series. Datos provisionales desde el 1 de julio de 2019.

2. Véase Informe CES 3/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

el proceso de envejecimiento de la población pues cada vez más personas van alcanzando las edades más avanzadas, de modo que en 2019 había 1,7 millones de personas mayores de 65 años más que en 2007 (un incremento del 23 por 100). No obstante, hay que tener en cuenta que, a pesar del descenso de la fecundidad y los nacimientos, en este periodo se ha producido un aumento del 4 por 100 de la población infantil y juvenil (en julio de 2019 había casi 350 mil menores de 19 años más en el 2007). Por su parte, la población de entre 20 y 64 años de edad había descendido ligeramente (-0,7 por 100), incluso a pesar de la intensidad de las llegadas de inmigrantes en los últimos años (gráfico III-4).

El análisis de las vertientes del bienestar que se analizan a continuación choca en la mayoría de los casos con la ausencia de mecanismos de evaluación de las políticas, un terreno en el que se hace patente la necesidad de una apuesta más decidida. La necesidad de evaluación de las políticas, junto a la perspectiva de la eficacia y racionalidad del gasto³, ha de responder al criterio de adecuación de las respuestas a las necesidades y los riesgos sociales para las que aquellas fueron diseñadas. Se trata de un imperativo más importante que nunca en el momento actual en que por el impacto económico y social de la pandemia, el Estado afronta una reducción drástica de sus ingresos en el marco de un gran aumento de las demandas sociales, como se verá a lo largo de los siguientes apartados.

*Necesidad de evaluación
de la eficacia de las
políticas sociales*

1.1. CONDICIONES DE VIDA Y SITUACIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES

Los avances de los últimos años en términos de crecimiento económico, creación de empleo y aumento de los salarios, así como otros factores que subyacen a dichos avances y que también han contribuido a mejorar la capacidad económica y de integración social de los individuos, han tenido un impacto positivo en las condiciones de vida de los hogares y sus miembros. Sin embargo, pese a las mejoras observadas, su efecto ha sido limitado y no ha permitido alcanzar el nivel de bienestar social anterior a la crisis económica de 2008 en todas sus dimensiones, persistiendo además importantes diferencias entre grupos poblacionales.

La renta de los hogares mostró una tendencia creciente a partir de 2014, en consonancia con la creación de empleo y el aumento de los salarios que caracterizó el periodo de crecimiento económico más reciente. A partir de mediados de marzo de 2020, como consecuencia de los efectos económicos y sociales del COVID-19, y a pesar de las medidas extraordinarias adoptadas con carácter de

*La renta de los hogares
se había recuperado*

3. A este respecto, la OCDE apuntaba recientemente ciertas carencias de España a la hora de incorporar resultados de la evaluación en su ciclo presupuestario. Véase OCDE, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*.

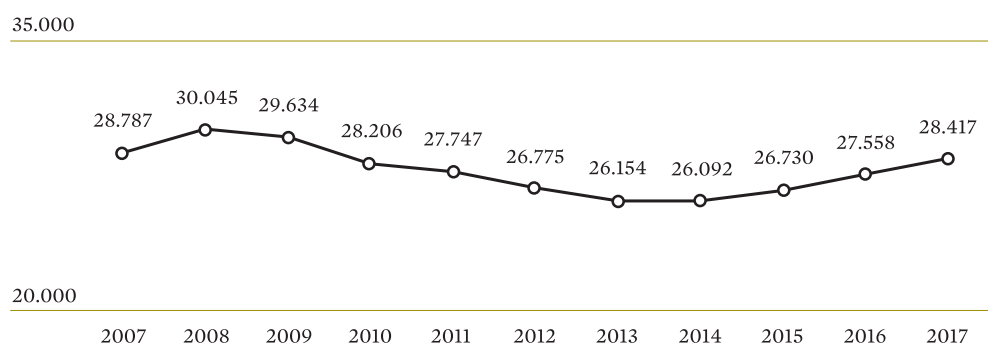
urgencia para mitigar sus efectos, se prevé una «caída de las rentas derivada de la negativa evolución del empleo»⁴.

La renta anual media por hogar, que se empezó a recuperar a partir de 2014, mantuvo una tendencia creciente, al menos, hasta 2017 (último año del que se dispone de datos). Si bien en 2017 aún no se había alcanzado el nivel previo a la crisis económica de 2008, teniendo en cuenta la evolución positiva de la tasa de empleo y de la remuneración media por asalariado en 2018 y 2019, así como otros avances en el ámbito de la protección social que se irán viendo en este capítulo III, es muy probable que en 2019 la renta anual media por hogar se haya situado en valores similares a los observados con anterioridad a la crisis económica de 2008. Este será el punto de inflexión de un cambio de tendencia pues, teniendo en cuenta la perturbación socioeconómica provocada por el COVID-19 a partir de mediados de 2020 y las previsiones macroeconómicas para 2020 y 2021⁵ —que ya tienen en cuenta el efecto esperado de las medidas extraordinarias de mantenimiento de renta para familias, trabajadores y autónomos—, y considerando que el crecimiento de la renta de los hogares de los últimos años respondió principalmente a la evolución de las rentas de origen laboral, cabe esperar una evolución descendente de la renta anual media por hogar a partir de 2019.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), la renta anual neta media por hogar fue de 28.417 euros en 2017 (gráfico III-5), lo que supuso un incremento del 3,12 por 100 respecto al año anterior —la mayor variación porcentual anual positiva desde que se empieza a recuperar este indicador en 2015—.

GRÁFICO III-5. RENTA NETA DE LOS HOGARES

(Renta anual neta media por hogar [euros corrientes], España, 2007-2017)



Notas: (1) Año anterior al de la encuesta (periodo de referencia de la variable renta). (2) Renta anual neta del hogar: renta total percibida por el hogar durante el año (incluyendo las transferencias recibidas) una vez deducidos el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre el patrimonio y las cotizaciones a la Seguridad Social.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

4. Actualización del Programa de Estabilidad 2020, pág. 8.

5. Las previsiones macroeconómicas referidas son las que se contemplan en la Actualización del Programa de Estabilidad 2020.

Tomando como referencia la Encuesta Financiera de las Familias (EFF), la renta anual bruta media por hogar —expresada en euros de 2017— fue de 34.900 euros en 2016, lo que supuso un incremento real del 11,5 por 100 respecto a 2013. Así, tras la caída observada entre 2010 y 2013 —reducción en términos reales del 11,8 por 100—, este indicador se recuperó, situándose en 2016 a poca distancia del nivel registrado en 2010 (cuadro III-3). Atendiendo a la desagregación de las distintas fuentes de ingresos del conjunto de hogares, dicha recuperación se explica principalmente por la evolución de las rentas de origen laboral, que incluyen salarios, pensiones y prestaciones por desempleo⁶.

CUADRO III-3. RENTA BRUTA DE LOS HOGARES

(Renta anual bruta por hogar [euros constantes de 2017], España, 2010-2016)

	2010	2013	2016
Media	35.500	31.300	34.900
Mediana	25.800	23.300	25.600
Ratio media/mediana	1,38	1,34	1,36

Notas: (1) Año anterior al de la encuesta (periodo de referencia de la variable renta). (2) Renta anual bruta del hogar: renta total percibida por el hogar durante el año (rentas laborales y no laborales) antes de impuestos y cotizaciones. (3) Euros constantes de 2017: uso del IPC como deflactor.

Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias.

El crecimiento de la renta bruta agregada de los hogares entre 2013 y 2016⁷ se tradujo en una recuperación de su nivel medio (y mediano), pero también en un aumento de la desigualdad en su reparto —el coeficiente de Gini pasó de 0,426 a 0,430 y la ratio entre percentiles p90/p10 del 7,00 al 7,36 por 100—. A este respecto es importante matizar que la desigualdad en la distribución de las rentas laborales brutas de los hogares se redujo en dicho periodo —el coeficiente de Gini pasó de 0,429 a 0,423 y la ratio entre percentiles p90/p10 del 7,64 al 7,36 por 100—, de manera que el aumento de la desigualdad en la distribución de las rentas totales brutas de los hogares fue, en gran medida, «consecuencia de la recuperación de las rentas procedentes de activos (reales y financieros), cuya distribución se concentra en los hogares con niveles de riqueza medio-altos»⁸.

En lo relativo a las diferencias de renta bruta entre grupos de hogares, la EFF de 2017 muestra que la renta anual bruta por hogar, tanto en media como en mediana: a) aumenta con la edad hasta alcanzar su valor máximo en el grupo de hogares de entre 55 y 64 años; b) se incrementa con el nivel educativo, siendo sustancialmente

6. Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014, *Boletín Económico*, 4/2019.

7. Si bien los datos de la EFF no permiten ir más allá en el tiempo, cabe señalar que el crecimiento de la renta bruta agregada de los hogares continuó en 2017, 2018 y 2019 (véanse las series temporales elaboradas por del Banco de España, para su *Boletín Estadístico*, a partir de la CNE del INE).

8. Arce, O., Banco de España: «Presentación de los principales resultados de la Encuesta Financiera de las Familias 2017», 19 de diciembre de 2019.

más alta para los hogares ubicados en la categoría de estudios universitarios, y c) es más elevada cuando la situación laboral asignada al hogar es la de empleado por cuenta propia.

En consonancia con el crecimiento de la renta de los hogares de los últimos años —hasta la irrupción de la pandemia de COVID-19, cuyos efectos económicos y socia-

La incidencia de la vulnerabilidad económica entre los hogares había disminuido

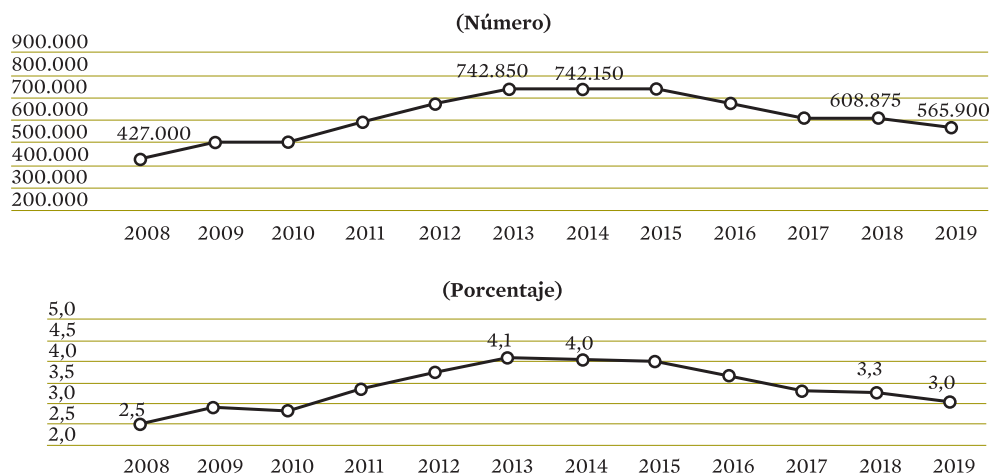
les a nivel doméstico se empezaron a manifestar de forma abrupta a mediados de marzo de 2020—, la incidencia de la vulnerabilidad de ingresos entre los hogares mostró una tendencia decreciente. Según los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA), el número de hogares que no perciben ingresos procedentes del empleo

o de las pensiones y la protección al desempleo ha ido en disminución desde 2013, cuando se alcanzó la cifra más elevada de la última década —más de 740.000 hogares— (gráfico III-6). No obstante, la reducción observada en términos absolutos entre 2013 y 2019 —disminución del 24 por 100— no ha permitido compensar el incremento producido entre 2008 y 2013 —aumento del 74 por 100—. Así, en 2019 todavía un 3 por 100 de los hogares —más de 560.000— se encontraba en dicha circunstancia de vulnerabilidad.

Otros indicadores permiten corroborar que la incidencia de la vulnerabilidad económica entre los hogares ha seguido una tendencia decreciente en los últimos años (gráfico III-7). Según la información proporcionada por la ECV, en 2018 el 36 por 100

GRÁFICO III-6. VULNERABILIDAD DE INGRESOS DE LOS HOGARES

(Hogares en los que ningún miembro es perceptor de ingresos, España 2008-2019)

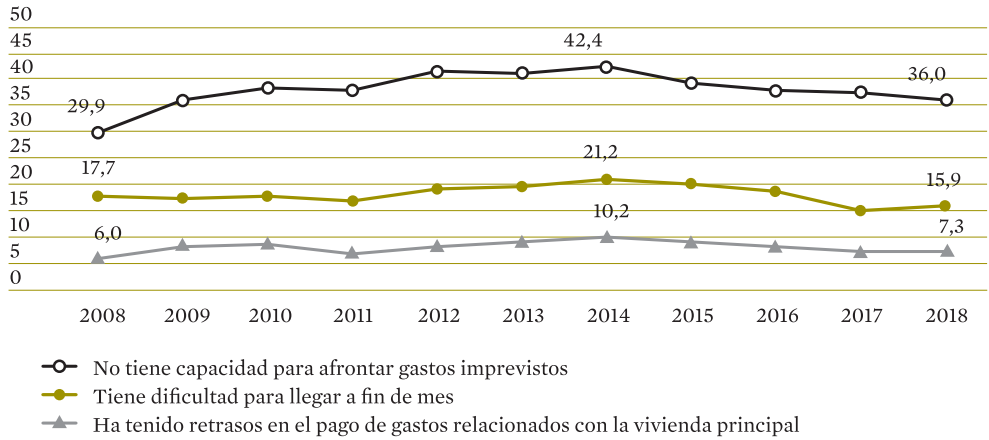


Notas: (1) Año de la encuesta. (2) Valores promedio de los cuatro trimestres del año (porcentajes calculados a partir del número total de hogares estimado por la EPA en cada trimestre). (3) Perceptores de ingresos: personas que han declarado tener trabajo, recibir una pensión de jubilación (o de otro tipo) o percibir un subsidio de desempleo (estén inscritos o no como demandantes de empleo) en el periodo de referencia de la encuesta (semana anterior a la entrevista).

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO III-7. VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LOS HOGARES

(Varios indicadores [porcentaje de hogares], España, 2008-2018)



Notas: (1) Año de la encuesta. (2) Variables referidas al momento de la entrevista excepto la relativa a retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad, etc.), cuyo periodo de referencia son los 12 meses anteriores a la entrevista.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

de los hogares manifestó no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos —lo que supuso una reducción de 6,4 puntos porcentuales respecto a 2014—; el 15,9 por 100 afirmó tener dificultad para llegar a fin de mes —disminución de 5,3 puntos porcentuales respecto a 2014— y el 7,3 por 100 sostuvo haber tenido retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal —disminución de 2,9 puntos porcentuales respecto a 2014—. Estos porcentajes, aun siendo inferiores a los observados en 2014, año en el que alcanzaron el valor más elevado de la última década, todavía son superiores a los observados en 2008. Así, en 2018, más de 6,6 millones de hogares no tenía capacidad para hacer frente a gastos imprevistos, más de 2,9 millones tenía dificultad para llegar a fin de mes y más de 1,3 millones se había retrasado en el pago de los gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de suministros, otros).

El porcentaje de hogares en riesgo de pobreza o exclusión social en 2018 (24,4 por 100) solo distaba en 1 décima porcentual del observado en 2009 (24,5 por 100). Dicho riesgo afectaba a más de 4,5 millones de hogares⁹.

En lo referido a la vulnerabilidad financiera de los hogares, los datos proporcionados por la Encuesta de Competencias Financieras (ECF), realizada entre el cuarto trimestre de 2016 y el segundo trimestre de 2017, muestran que un 7 por 100 de la población vive en hogares que, ante

Un 15 por 100 de la población vivía en hogares muy vulnerables financieramente

9. ECV (INE) y Lacuesta, A. y Anghel, B., «La población en riesgo de pobreza o exclusión social en España, según la definición del Consejo Europeo», *Boletín Económico* 1/2020, Banco de España.

la pérdida de su fuente principal de ingresos, solo podrían hacer frente a los gastos corrientes con sus propios recursos durante menos de una semana; un 8 por 100 podría hacerlo durante más de una semana pero menos de un mes y un 16 por 100 durante más de un mes pero menos de tres meses (gráfico III-8). En total, un 15 por 100 de la población vive en hogares que son muy vulnerables financieramente. Se observan importantes diferencias en función de las variables renta del hogar y patrimonio inmobiliario del hogar, de manera que el porcentaje de población que vive en hogares muy vulnerables financieramente aumenta hasta el 30 por 100 cuando la renta anual bruta del hogar es de 14.500 euros o menos y hasta el 25 por 100 cuando la vivienda principal del hogar no está en régimen de propiedad.

La riqueza neta de los hogares no se había recuperado

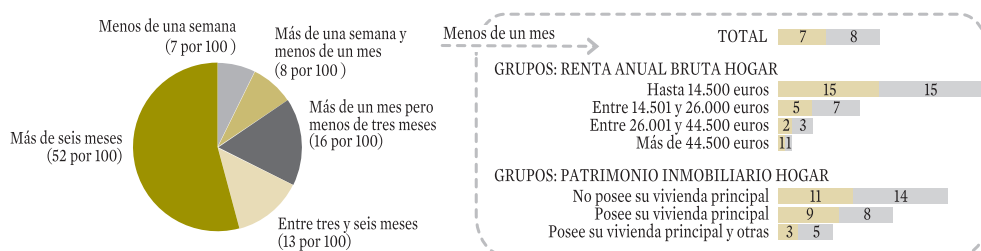
Como ha quedado de manifiesto, la situación socio-económica de los hogares no está asociada únicamente a sus ingresos, sino también a sus activos y sus deudas. Según la EFF, la riqueza neta del hogar medio fue de 253.000 euros a finales de 2017.

Tras un descenso en términos reales del 8,2 por 100 entre 2011 y 2014, la riqueza neta media por hogar aumentó ligeramente entre 2014 y 2017 —incremento real del 0,9 por 100—. Ello contrasta con la evolución de la riqueza neta mediana por hogar pues, tras haberse reducido en términos reales en un 21,9 por 100 entre 2011 y 2014, disminuyó nuevamente entre 2014 y 2017 —descenso en términos reales del 6,3 por 100—, situándose en 115.100 euros a finales de 2017 (cuadro III-4).

La ratio media/mediana indica que la desigualdad en la distribución de la riqueza neta de los hogares ha aumentado durante los dos periodos analizados (cuadro III-4). En relación al último de ellos, el crecimiento de la riqueza neta agregada de los hogares

GRÁFICO III-8. VULNERABILIDAD FINANCIERA DE LOS HOGARES. ESPAÑA 2016-2017

(Capacidad del hogar para hacer frente a los gastos corrientes con sus propios recursos ante la pérdida de su fuente principal de ingresos. Porcentaje de población)



Notas: (1) Momento de la entrevista (trabajo de campo realizado entre finales de septiembre de 2016 y finales de mayo de 2017). (2) Gastos corrientes: gasto en comida, pago de préstamos, electricidad, agua, móvil, comunidad de vecinos, ocio, colegio/universidad, seguros, etc. (3) Recursos propios: excluida la venta de propiedades inmobiliarias o el rescate de fondos de pensiones, así como pedir prestado (incluidos préstamos a familiares) o recurrir a un cambio de domicilio.

Fuente: Banco de España, Encuesta de Competencias Financieras, y CNMV, 2018, Trabajo de campo desde finales de septiembre de 2016 hasta finales de mayo de 2017.

CUADRO III-4. RIQUEZA NETA DE LOS HOGARES EN ESPAÑA

(Euros constantes de 2017)

	2011	2014	2017
Media	273.200	250.800	253.000
Mediana	157.400	122.900	115.100
Ratio media/mediana	1,7	2,0	2,2

Notas: (1) Año de la encuesta (variable referida al momento de la entrevista, es decir, finales del año de la encuesta). (2) Riqueza neta de los hogares: valor de sus activos (reales —excepto automóviles y otros vehículos— o financieros) menos el valor de sus deudas. (3) Uso del IPC como deflactor para ajustar el valor de los activos y las deudas a euros de 2017.

Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias.

producido entre 2014 y 2017, que continuó en 2018 y 2019¹⁰, fue paralelo a un aumento de la desigualdad en su distribución: el coeficiente de Gini pasó de 0,678 a 0,689 y la ratio de percentiles p90/p10 del 15,49 al 28,25 por 100.

En lo relativo a las diferencias de riqueza neta entre grupos de hogares, la EFF de 2017 muestra que la riqueza neta por hogar, tanto en media como en mediana: *a*) aumenta con la edad, alcanzando su máximo en el grupo de hogares de entre 65 y 74 años —con posterioridad al momento vital en el que se alcanza el máximo de renta anual bruta—; *b*) se incrementa con el nivel educativo; *c*) es sustancialmente más elevada en la situación laboral de empleado por cuenta propia, y *d*) crece con el nivel de renta anual bruta del hogar.

Como se ha señalado anteriormente, la riqueza neta de los hogares se define a partir de sus activos y sus deudas. Según la EFF, a finales de 2017 el 97,6 por 100 de los hogares tenía algún tipo de activo —real o financiero— y para estos hogares el valor mediano de dichos activos totales era de 155.000 euros. Por su parte, la deuda de los hogares representaba el 11,7 por 100 del valor del conjunto de activos. El porcentaje de hogares que tenía algún tipo de deuda era del 53,2 por 100 y para estos hogares el valor mediano de la deuda se situaba en 35.000 euros (cuadro III-5).

Más de la mitad de los hogares tenían algún tipo de deuda

En cuanto a la carga financiera (cuadro III-6), a finales de 2017, la deuda pendiente del hogar endeudado mediano representaba el 28 por 100 del valor de sus activos. Ahora bien, para el 21,3 por 100 de los hogares con deudas, el valor de la misma representaba más del 75 por 100 del valor de sus activos. En este sentido, destacan los hogares endeudados con cabeza de familia menor de 35 años, pues el 47,4 por 100 de ellos supera el umbral del 75 por 100 —un 29,4 por 100 del total de hogares con cabeza de familia en esa franja de edad—; en la mediana de este grupo de edad, la deuda

10. Véanse las series temporales elaboradas por el Banco de España, para su Boletín Estadístico, a partir de la CNE del INE.

CUADRO III-5. DEUDA DE LOS HOGARES

(Principales indicadores, España, 2014-2017)

Año (variables a finales de año)		2014	2017	
Deudas				
Peso del valor total de la deuda sobre el valor total de los activos (porcentaje)		12,6	11,7	
Porcentaje de hogares que tienen algún tipo de deuda		49,0	53,2	
Valor mediano (euros*) de la deuda para los hogares que tienen algún tipo de deuda		46.200	35.000	
Distribución del valor de la deuda por tipo de deuda (porcentaje)	Deuda por la compra de la vivienda principal	68,2	63,7	
	Deuda por la compra de otras propiedades inmobiliarias	19,3	21,7	
	Deuda por otro motivo	12,5	14,6	
Porcentaje de hogares que tienen cada tipo de deuda	Deuda por la compra de la vivienda principal	28,1	27,6	
	Deuda por la compra de otras propiedades inmobiliarias	9,3	9,6	
	Deuda por otro motivo	Préstamo con garantía real	3,4	2,9
		Crédito personal	17,5	22,6
		Tarjeta de crédito	6,6	9,3
		Otro tipo	3,4	8,3
Valor mediano (euros*) de cada tipo de deuda para los hogares que tienen dicho tipo de deuda	Deuda por la compra de la vivienda principal	69.400	65.000	
	Deuda por la compra de otras propiedades inmobiliarias	56.500	49.600	
	Deuda por otro motivo	Préstamo con garantía real	41.100	21.000
		Crédito personal	6.200	6.000
		Tarjeta de crédito	900	800
		Otro tipo	3.700	2.200

* Euros de 2017 (IPC como deflactor).

Notas: (1) Año de la encuesta (variables referidas al momento de la entrevista, es decir, finales del año de la encuesta). (2) Otras propiedades inmobiliarias: viviendas, solares y fincas, garajes (excepto cuando forman parte de la vivienda principal), naves industriales, tiendas, locales, oficinas y hoteles. (3) Otro motivo de endeudamiento: realización de reformas en el hogar, compra de vehículos y otros bienes duraderos, inversión en activos no inmobiliarios, financiación de la actividad empresarial, cancelación de deudas. (4) Tipo de deuda contraída por otro motivo: préstamo con garantía real (incluida garantía hipotecaria distinta de la utilizada para la compra de la vivienda principal o de otras propiedades inmobiliarias), crédito personal, tarjeta de crédito y otro tipo (líneas de crédito, pago aplazado, anticipos, préstamos de familiares o amigos, saldos deudores en cuentas corrientes, *leasing* o *renting* y otros sin especificar).

Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias.

pendiente alcanzaba el 70,8 por 100 del valor de sus activos. Por otro lado, la deuda pendiente de los hogares endeudados representaba, en la mediana, el 108,8 por 100 de su renta anual bruta. No obstante, el 20,4 por 100 de estos hogares tiene deudas con un valor que superaba en más de tres veces su renta anual bruta. En lo que se refiere al pago de la deuda, el hogar endeudado mediano dedicaba el 15,8 por 100 de su renta anual bruta al pago de las mismas. Ahora bien, un 9,8 por 100 de los hogares con deudas pendientes destina más del 40 por 100 de su renta anual bruta al pago de sus deudas, lo que se traduce en un 5,2 por 100 del total de hogares (con o sin deudas pendientes).

La desigualdad de renta entre la población seguía siendo un reto

El concepto de unidad de consumo equivalente es el que permite eliminar el efecto de la composición del hogar pero incorporando el efecto de economía de escala

CUADRO III-6. CARGA DE LA DEUDA DE LOS HOGARES CON DEUDAS PENDIENTES

(Principales indicadores, España, 2014-2017)

Año de la Encuesta Financiera de las Familias		2014	2017
Medidas de carga de la deuda			
Ratio de deuda total/activos totales del hogar	Mediana de las ratios individuales (porcentaje)	30,3	28,0
	Porcentaje de hogares con ratios superiores a 75 por 100	22,9	21,3
Ratio de deuda total /renta anual bruta del hogar	Mediana de las ratios individuales (porcentaje)	155,7	108,8
	Porcentaje de hogares con ratios superiores a 300 por 100	31,1	20,4
Ratio de pagos por deudas*/renta anual bruta del hogar	Mediana de las ratios individuales (porcentaje)	18,6	15,8
	Porcentaje de hogares con ratios superiores a 40 por 100	14,9	9,8

* Pagos por deudas incluyendo amortización e intereses.

Notas: (1) Año de la encuesta. (2) Ratios calculadas según euros de 2017. (3) Otras propiedades inmobiliarias: viviendas, solares y fincas, garajes (excepto cuando forman parte de la vivienda principal), naves industriales, tiendas, locales, oficinas y hoteles. (4) Otro motivo de endeudamiento: realización de reformas en el hogar, compra de vehículos y otros bienes duraderos, inversión en activos no inmobiliarios, financiación de la actividad empresarial, cancelación de deudas. (5) Tipo de deuda contraída por otro motivo: préstamo con garantía real (incluida garantía hipotecaria distinta de la utilizada para la compra de la vivienda principal o de otras propiedades inmobiliarias), crédito personal, tarjeta de crédito y otro tipo (líneas de crédito, pago aplazado, anticipos, préstamos de familiares o amigos, saldos deudores en cuentas corrientes, *leasing* o *renting* y otros sin especificar).

Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias.

que tiene el hogar¹¹. En este sentido es muy ilustrativa la comparación entre la renta por persona y por unidad de consumo: en 2017 la renta anual neta media por persona se situó en 11.412 euros —incremento del 3,2 por 100 respecto a 2016— y superó por primera vez el valor registrado en 2008; mientras que la renta anual neta media por unidad de consumo fue más elevada, 16.937 euros en 2017 —incremento del 3,3 por 100 respecto a 2016—, pero no llegó a alcanzar el valor observado en 2008 (gráfico III-9).

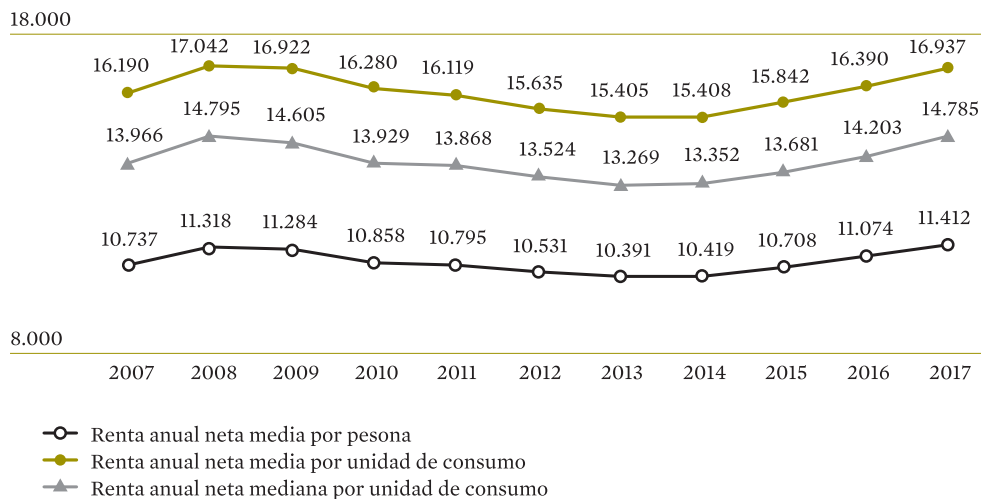
En 2017 la renta anual neta mediana por unidad de consumo fue de 14.785 euros —incremento del 4,4 por 100 respecto a 2016— y se situó prácticamente en el mismo nivel que en 2008. Ahora bien, es importante reflejar las diferencias existentes entre grupos poblacionales en función de sus características socioeconómicas y demográficas (gráfico III-10).

En lo relativo a la distribución de la renta, se observa que el crecimiento de la renta neta agregada de la población de los últimos años ha ido acompañado de una disminución de la desigualdad en su reparto. Así lo indican los principales indicadores de medición de la desigualdad: el coeficiente de Gini y la ratio s80/s20 (gráfico III-11).

11. El análisis de la renta desde la perspectiva de los hogares está condicionado por las diferencias existentes en el tamaño y la composición de los mismos por lo que debe ser complementado con una perspectiva que descienda al nivel individual. Otra de las razones para hacerlo es que los datos disponibles para analizar la distribución de la renta de los hogares son datos de renta bruta (antes de impuestos y cotizaciones sociales), de manera que las medidas de desigualdad que permiten no incorporar el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta.

GRÁFICO III-9. RENTA NETA DE LA POBLACIÓN

(Renta anual neta [euros corrientes], España, 2007-2017)



Notas: (1) Año anterior al de la encuesta (periodo de referencia de la variable renta). (2) La renta anual neta es la renta total percibida durante el año (incluyendo las transferencias sociales) una vez deducidos el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre el patrimonio y las cotizaciones a la Seguridad Social. (3) La renta por unidad de consumo corresponde al concepto de renta equivalente de los hogares estandarizados en función del número de unidades de consumo equivalentes (escala OCDE).

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

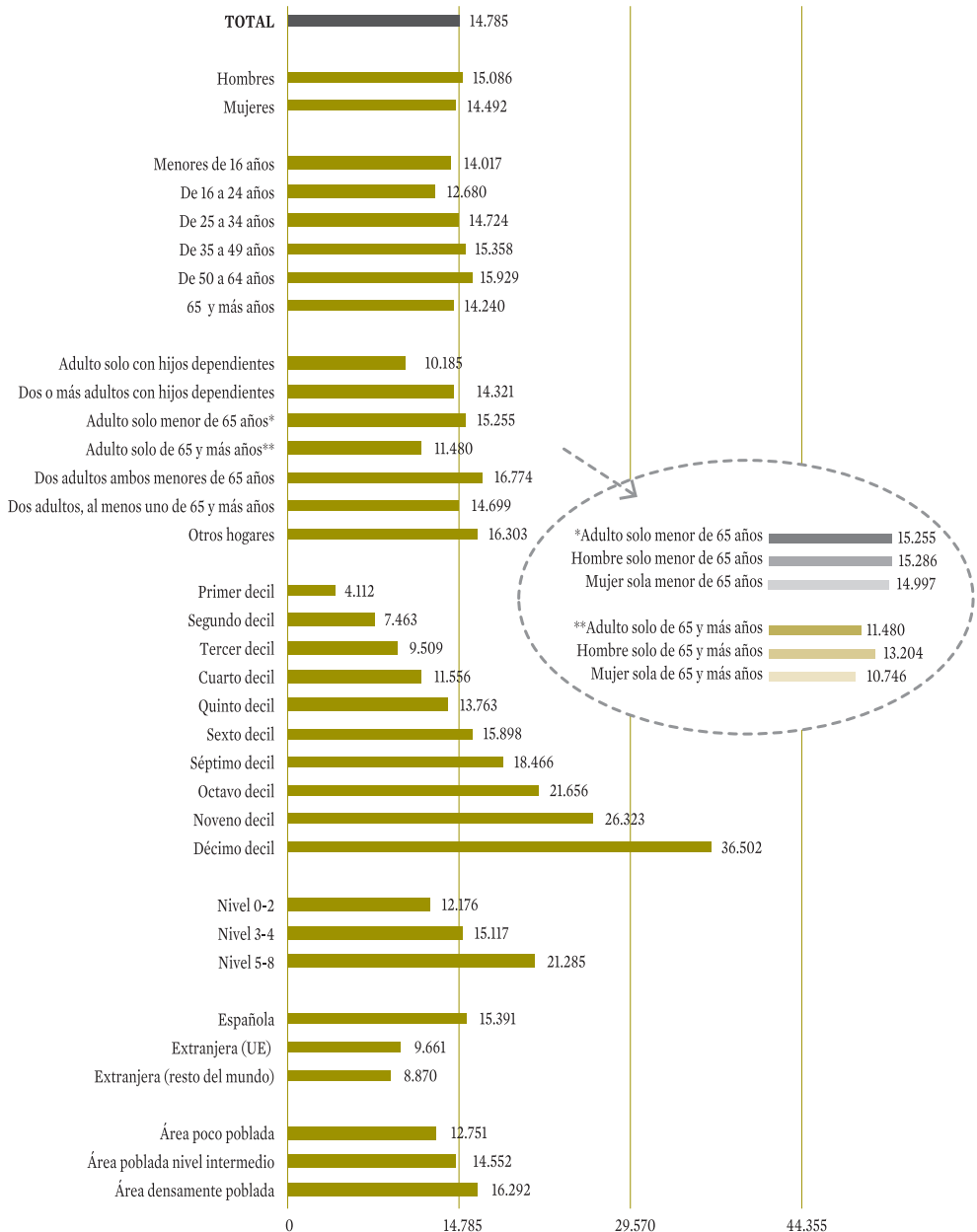
En 2017, la renta anual neta equivalente del 20 por 100 de la población con mayores ingresos fue seis veces superior a la del 20 por 100 con menores ingresos. Se trata de la ratio de desigualdad medida de esta manera ($s80/s20$) más baja desde que alcanzó en 2014 el valor más elevado de la última década. No obstante, sigue siendo más elevada que la observada con anterioridad a la crisis económica de 2008 y se mantiene muy por encima de su valor medio en la Unión Europea (5,1 en 2017 para la UE-28). El coeficiente de Gini, con una evolución similar en la última década, se situó en 33,2 en 2017, también por encima del valor observado en 2008 y de su valor medio en la UE-28 (30,8 en 2017)¹². En este sentido, la resistencia a la baja que ha mostrado la desigualdad en la última etapa de crecimiento económico es un recordatorio de que la desigualdad en España tiene un importante componente estructural. De hecho, España es uno de los países de la Unión Europea que presenta una mayor desigualdad en la distribución de la renta anual neta equivalente. Los estudios realizados¹³ sobre la materia indican que ello se debe, en gran medida, a la menor capacidad reductora de la desigualdad que tiene nuestro sistema de impuestos y transferencias sociales.

12. Encuesta UE-SILC de Eurostat.

13. Ayala Cañón, L., Martínez López, R., Universidad Rey Juan Carlos y EQUALITAS; Cantó Sánchez, O., Romaguera de la Cruz, M., Universidad de Alcalá y EQUALITAS; Navarro Ruiz, C., UNED y EQUALITAS, *Informe: bienestar económico y material*, Observatorio La Caixa, 2019.

GRÁFICO III-10. DIFERENCIAS DE RENTA NETA ENTRE GRUPOS DE POBLACIÓN

(Renta anual neta mediana por unidad de consumo en cada grupo [euros corrientes], España, 2017)

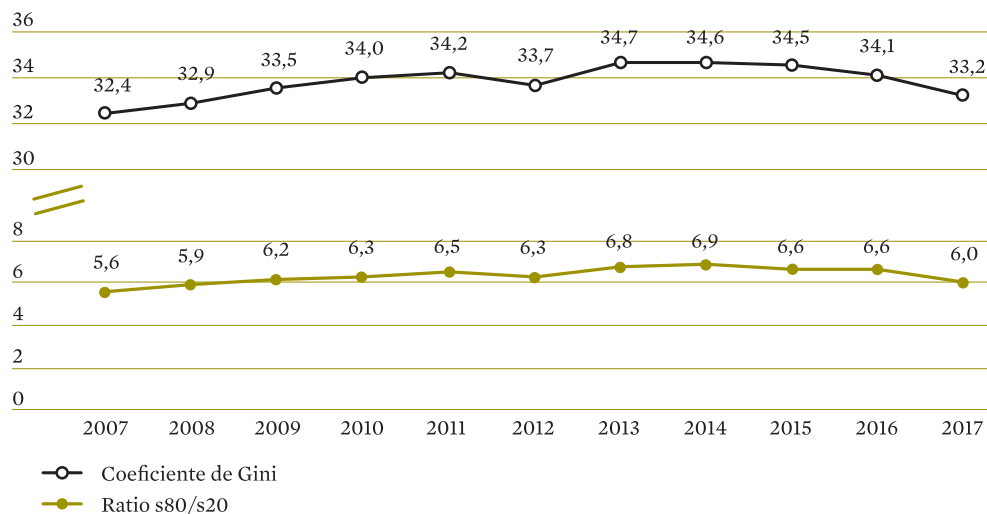


Notas: (1) Año anterior al de la encuesta (periodo de referencia de la variable renta). (2) La renta anual neta es la renta total percibida durante el año (incluyendo las transferencias sociales) una vez deducidos el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre el patrimonio y las cotizaciones a la Seguridad Social. (3) La renta por unidad de consumo responde al concepto de renta equivalente de los hogares estandarizados en función del número de unidades de consumo equivalentes (escala OCDE modificada). (4) Educación: nivel 0-2 (preescolar, primaria y secundaria de primera etapa), nivel 3-4 (secundaria de segunda etapa y postsecundaria no superior), nivel 5-8 (primer y segundo ciclo de educación superior y doctorado).

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

GRÁFICO III-11. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA NETA

(Coeficiente de Gini y ratio s80/s20 [número], España, 2007-2017)



Notas: (1) Año anterior al de la encuesta (periodo de referencia de la variable renta). (2) Indicadores de desigualdad de la renta anual neta equivalente (escala OCDE modificada). (3) Ratio s80/s20: compara la suma de los ingresos anuales netos equivalentes del 20 por 100 de la población de mayores ingresos con la del 20 por 100 de la población con menores ingresos. (4) Coeficiente de Gini: toma el valor 0 en caso de equidad perfecta y el valor 100 en caso de máxima desigualdad.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Eficacia de las transferencias sociales en reducir la desigualdad: fundamental y mejorable

El sistema de impuestos y transferencias sociales tiene un papel fundamental en la reducción de la desigualdad: en 2016 permitió reducir el coeficiente de Gini en un 34,5 por 100 (cuadro III-7). Las pensiones son la transferencia social con un mayor efecto reductor de la desigualdad y el instrumento con mayor capacidad redistributiva del conjunto de impuestos y transferencias sociales¹⁴, incluso por delante del impuesto sobre la renta —el segundo instrumento con mayor capacidad redistributiva del sistema—. Otra de las transferencias sociales que destaca por su capacidad redistributiva son las prestaciones por desempleo.

En consonancia con su papel redistributivo, las transferencias sociales (y otros instrumentos, como las desgravaciones fiscales) tienen un papel fundamental en la reducción del riesgo de pobreza relativa (cuadro III-8). No obstante, la capacidad reductora de los instrumentos difiere y algunos presentan una incidencia desigual en la población¹⁵, que afecta negativamente a algunos grupos como la infancia.

14. Además, su efecto ha aumentado en el tiempo y resisten bien la comparación con otros sistemas de pensiones de la Unión Europea en términos de adecuación (Comisión Europea, *Informe sobre España 2019*, SWD [2019] 1008 final).

15. Comisión Europea, *Informe sobre España 2020*, SWD (2020) 508 final.

CUADRO III-7. DESIGUALDAD, IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS SOCIALES

(Coeficiente de Gini, España, 2007-2017)

Año de referencia de la renta	Coeficiente de Gini después de impuestos y transferencias sociales	Coeficiente de Gini antes de impuestos y transferencias sociales	Reducción por impuestos y transferencias sociales (%)	Coeficiente de Gini antes de transferencias sociales	Reducción por transferencias sociales (%)	Coeficiente de Gini antes de transferencias sociales excluyendo las pensiones	Reducción por transferencias sociales distintas de las pensiones (%)
2007	32,4	-	-	43,4	25,3	35,0	7,4
2008	32,9	-	-	44,5	26,1	36,0	8,6
2009	33,5	-	-	46,8	28,4	37,7	11,1
2010	34,0	-	-	48,8	30,3	38,9	12,6
2011	34,2	-	-	48,7	29,8	38,7	11,6
2012	33,7	51,5	34,6	49,3	31,6	38,8	13,1
2013	34,7	52,7	34,2	50,9	31,8	39,9	13,0
2014	34,6	52,9	34,6	50,8	31,9	39,4	12,2
2015	34,5	52,8	34,7	50,7	32,0	39,1	11,8
2016	34,1	52,1	34,5	49,7	31,4	38,1	10,5
2017	33,2	-	-	48,7	31,8	37,0	10,3

Fuente: Eurostat y Comisión Europea.

CUADRO III-8. RIESGO DE POBREZA RELATIVA Y TRANSFERENCIAS SOCIALES

(Umbral en el 60 por 100 de la mediana de la renta anual neta equivalente, España, 2007-2017)

Año de referencia de la renta	Riesgo de pobreza relativa (después de impuestos y transferencias sociales)	Riesgo de pobreza relativa antes de transferencias sociales	Reducción por transferencias sociales (%)	Riesgo de pobreza relativa antes de transferencias sociales excluyendo las pensiones	Reducción por transferencias sociales distintas de las pensiones (%)
2007	19,8	37,8	47,6	25,7	23,0
2008	20,4	39,3	48,1	26,9	24,2
2009	20,7	42,1	50,8	28,8	28,1
2010	20,6	43,8	53,0	30,0	31,3
2011	20,8	43,8	52,5	29,1	28,5
2012	20,4	45,5	55,2	30,0	32,0
2013	22,2	47,5	53,3	31,1	28,6
2014	22,1	47,0	53,0	30,1	26,6
2015	22,3	46,8	52,4	29,5	24,4
2016	21,6	45,0	52,0	28,4	23,9
2017	21,5	44,6	51,8	27,9	22,9

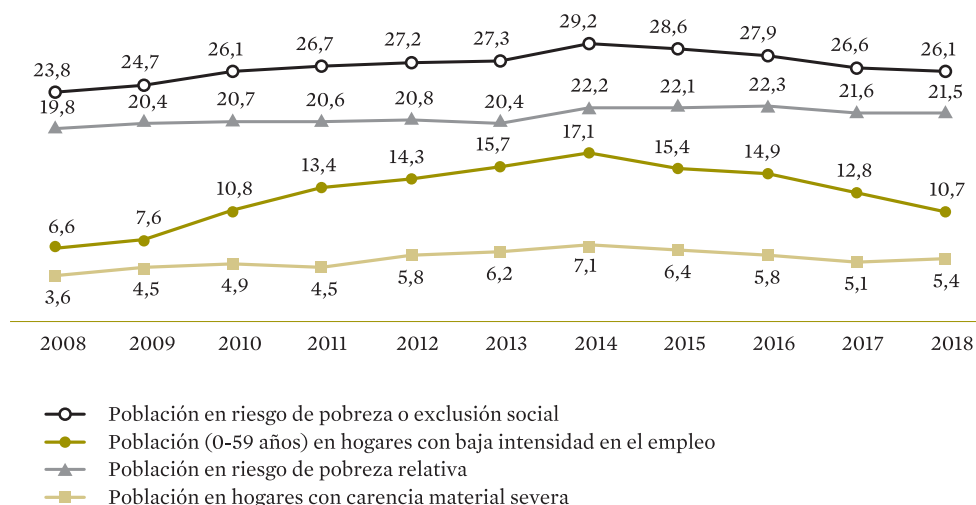
Fuente: Eurostat.

Tras los años de crisis el porcentaje de población en riesgo de pobreza y exclusión alcanzó su valor más alto en 2014 (29,2 por 100), disminuyendo desde entonces y hasta 2018, último año al que alcanzan los datos (26,2 por 100), en consonancia con la recuperación económica y del empleo registrada en ese periodo. No obstante, en 2018

Descenso insuficiente del riesgo de pobreza/exclusión social y marcadas diferencias entre grupos

GRÁFICO III-12. RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL

(Porcentaje de población, España, 2008-2018)



Notas: (1) Año de la encuesta (el periodo de referencia de las variables riesgo de pobreza relativa e intensidad en el empleo es el año anterior al de la encuesta). (2) La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que se encuentra al menos en una de las siguientes situaciones: en riesgo de pobreza relativa (umbral en el 60 por 100 de la renta mediana), en hogares con carencia material severa (con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve), en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

todavía no se habían recuperado los valores previos al inicio de la crisis económica de 2008, valores que ya entonces eran elevados y reflejaban el carácter estructural del problema de la pobreza en nuestro país.

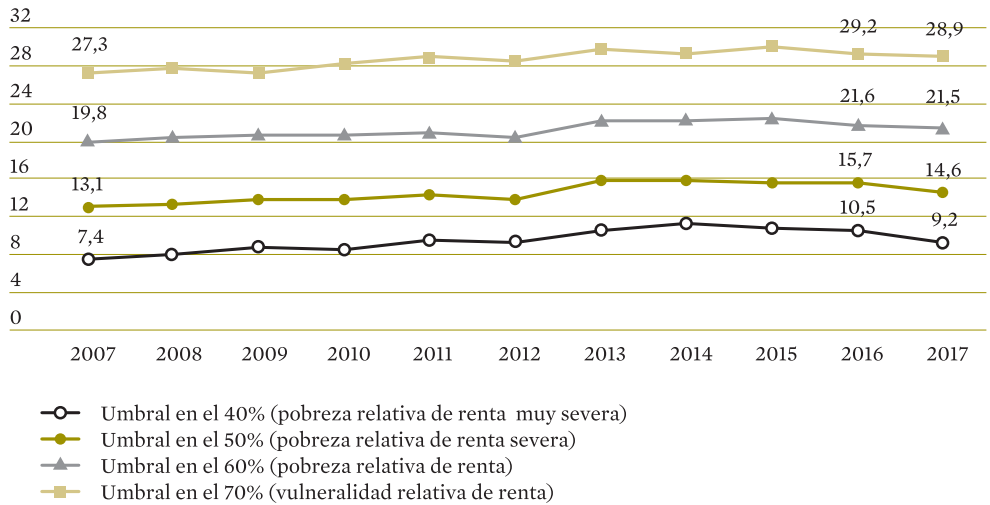
En lo que se refiere a la evolución más reciente de este indicador, cabe señalar que la disminución observada entre 2017 y 2018 (del 26,6 por 100 al 26,1 por 100) respondió a la reducción en dos de sus tres componentes: la baja intensidad en el empleo del hogar (del 12,8 por 100 al 10,7 por 100) y el riesgo de pobreza relativa (del 21,6 por 100 al 21,5 por 100); por contra, la carencia material severa se incrementó (del 3,6 por 100 al 5,4 por 100).

El porcentaje de población en riesgo de pobreza relativa mostró una tendencia similar (gráfico III-13), pasando del 19,8 por 100 en 2008 al 22,2 por 100 en 2014. Dicho porcentaje se mantuvo, con oscilaciones anuales de 1 punto porcentual, entre 2014 y 2016, registrándose en 2017 un descenso que situó este indicador de pobreza relativa en el 21,6 por 100. La evolución a la baja se mantuvo en 2018, aunque dicho descenso fue menor¹⁶.

16. Los años mencionados son los de la encuesta, pero el periodo de referencia de la variable riesgo de pobreza relativa es el año anterior.

GRÁFICO III-13. RIESGO DE POBREZA RELATIVA

(Varios umbrales, España, 2007-2017)



Nota: Umbrales como porcentaje de la mediana de la renta anual neta equivalente.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

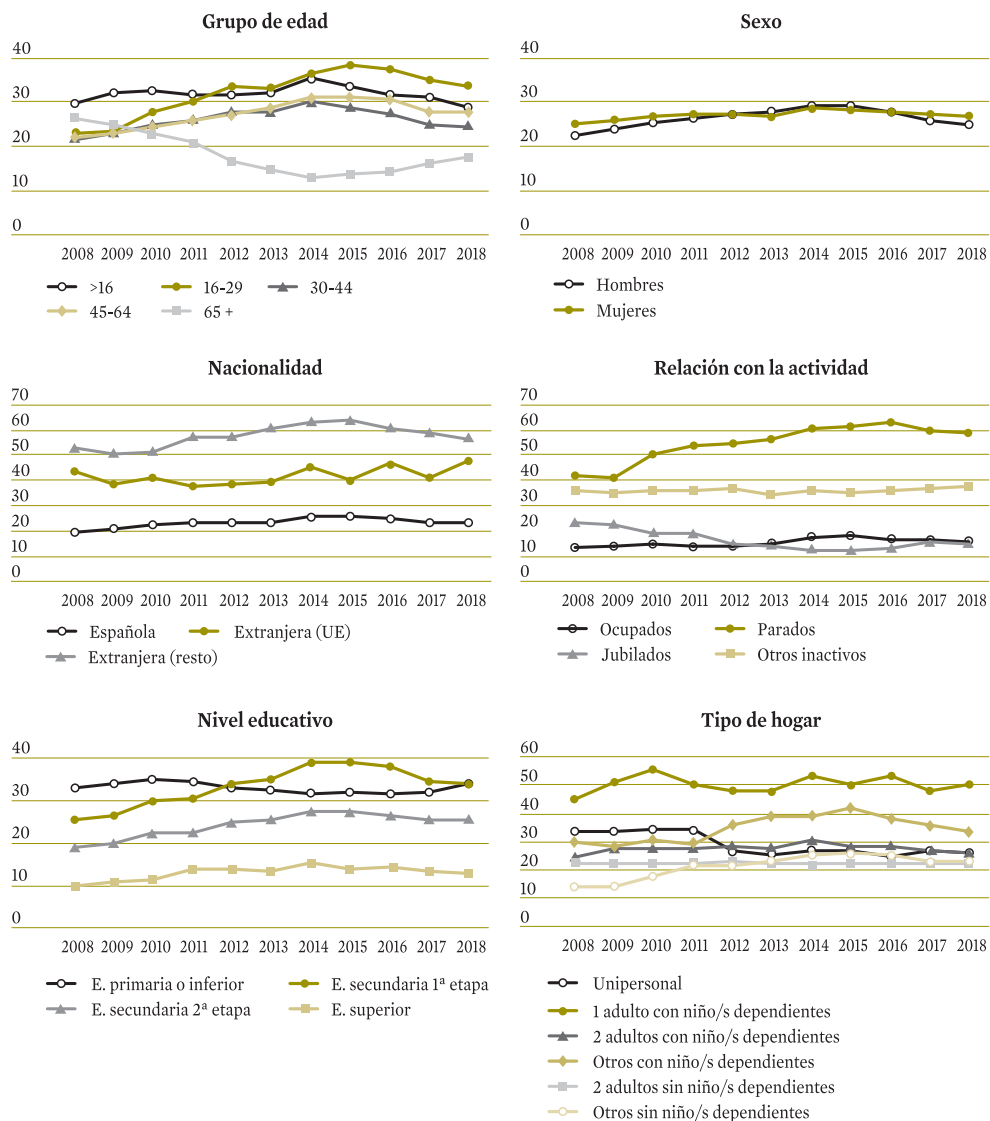
Atendiendo a las características socioeconómicas y demográficas de la población, se observa que el riesgo de pobreza o exclusión social tiene una incidencia diferencial por colectivos (gráfico III-14). En torno al 60 por 100 de las personas en situación de desempleo y las de nacionalidad extranjera se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, seguidas por los hogares monoparentales, la mitad de ellos en dicha situación. Más de tres de cada 10 jóvenes menores de 29 años y de las personas con bajo nivel formativo se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social, mientras que no se aprecian diferencias por sexo muy significativas.

Una de las líneas de actuación que se han puesto en marcha para amortiguar el impacto socioeconómico del COVID-19 desde mediados de marzo se ha centrado en sostener las rentas de los hogares y reforzar la protección de los grupos que presentan una mayor vulnerabilidad socioeconómica (recuadro III-1). A este respecto, a finales de mayo se aprobó el establecimiento de una nueva prestación de carácter permanente, un ingreso mínimo vital de ámbito estatal para todos los hogares en situación de carencia de recursos, al que se hará referencia más adelante¹⁷.

*Crisis COVID-19:
medidas urgentes de
sostenimiento de rentas
y apoyo a las personas
más vulnerables*

17. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

GRÁFICO III-14. DIFERENTE INCIDENCIA DEL RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL
(Porcentaje de población, España, 2008-2018)



Notas: (1) Año de la encuesta (el periodo de referencia de las variables riesgo de pobreza relativa e intensidad en el empleo es el año anterior al de la encuesta). (2) La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que se encuentra al menos en una de las siguientes situaciones: en riesgo de pobreza relativa (umbral en el 60 por 100 de la renta mediana), en hogares con carencia material severa (con carencia en al menos cuatro conceptos de una lista de nueve), en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20 por 100 del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

RECUADRO III-1. BIENESTAR, PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19

Medidas adoptadas con carácter de urgencia

Protección social, seguridad social y desempleo

Prestaciones excepcionales

- Incapacidad temporal: consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio^{(1) (2)}.
- Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos⁽³⁾.
- Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de ERTes.
- Subsidio para empleadas del hogar afectadas por el cese o reducción de actividad⁽⁴⁾.
- Subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales cuyo contrato finalice y que no tuviesen derecho a prestación por falta de cotizaciones suficientes⁽⁴⁾.
- **Reconocimiento de la incapacidad temporal en situación excepcional de confinamiento** total para trabajadores de servicios esenciales obligados a desplazarse de localidad⁽⁴⁾.
- **Trabajadores fijos discontinuos:** ampliación de la cobertura de la protección por desempleo.
- **Trabajadores de la industria cultural:** acceso extraordinario a prestación por desempleo⁽⁸⁾.
- **Compatibilidad de prestaciones:** jubilación profesionales sanitarios y reincorporación al servicio⁽⁴⁾; desempeño de tareas agrarias y prestación por desempleo o cese de actividad; subsidio por cuidado menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con la prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia del estado de alarma.

Medidas dirigidas a grupos especialmente vulnerables

- Derecho a ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas beneficiarios de una beca o ayuda de comedor⁽²⁾.
- Medidas de prevención de la expansión del coronavirus entre población sin hogar y asentamientos chabolistas (utilización de instalaciones militares, refuerzo sanitario de centros de atención y contribución en el reparto de alimentación)⁽⁵⁾.
- Garantía de suministro de agua y energía a consumidores vulnerables⁽³⁾.
- Moratoria hipotecaria⁽³⁾.
- Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual⁽⁴⁾.
- Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables⁽⁴⁾.

RECUADRO III-1. BIENESTAR, PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19 *(continuación)*

Medidas adoptadas con carácter de urgencia

- Modificación del programa de fomento del parque de vivienda en alquiler⁽⁴⁾.
- Medidas de protección de las víctimas de la violencia machista⁽⁶⁾.
- Sistema Nacional de Acogida: flexibilización de requisitos para continuar percibiendo las ayudas⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

⁽²⁾ Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

⁽³⁾ Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

⁽⁴⁾ Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

⁽⁵⁾ Instrucción de 16 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el ámbito del Ministerio de Defensa.

⁽⁶⁾ Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género.

⁽⁷⁾ Instrucción Secretaría de Estado de Migraciones de 19 de marzo.

⁽⁸⁾ Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

1.2. PANORAMA DE LA EDUCACIÓN

Con casi 11 millones de alumnos, en el año 2019 el sistema educativo español, considerando el conjunto de la red educativa (pública, concertada y privada) y todos los niveles, afrontaba retos de particular envergadura de cara al futuro. En cifras absolutas los niveles de gasto público anteriores a la crisis se habían recuperado. No obstante, persistían importantes necesidades de mejora en la calidad y la equidad de la enseñanza, que deberían abordarse para mejorar los resultados educativos y las competencias de todo el alumnado, en perspectiva de futuro. En este contexto, el consenso en torno a las reformas educativas necesarias no consiguió abrirse paso en un año marcado por las citas electorales y la prórroga presupuestaria, lo que condicionó la aprobación de iniciativas relevantes. Ya entrado el año 2020, las propuestas anunciadas por el nuevo Gobierno formado en el mes de enero apenas habían comenzado a ponerse en marcha, cuando en marzo sobrevino la pandemia del COVID-19, que supuso una disrupción sin precedentes en todo el sistema económico y social, con

Pese a la recuperación del gasto público en educación, sigue siendo inferior al de la media de la Unión Europea

singular repercusión en el desarrollo del curso escolar y académico 2019-2020. Sin embargo, a finales de mayo, la tramitación de la LOMLOE está siguiendo su curso en el Congreso de los Diputados.

Siguiendo la tendencia de aumento iniciada en 2015, el gasto público en educación en 2019 se situaba en 52.079

millones de euros¹⁸, lo que habría supuesto un crecimiento del 2,9 por 100 respecto al año anterior. Sin embargo, en términos de PIB el esfuerzo apenas habría variado en los últimos años, manteniéndose en 2017 en el equivalente al 4,21 por 100 del PIB, por debajo de la media de la Unión Europea, que se situaba en el 4,6 por 100

El gasto directo total por estudiante a tiempo completo en relación con el PIB per cápita se sitúa al mismo nivel que la media de la Unión Europea (23 por 100)¹⁹, pero el gasto público en educación por alumno en educación primaria, secundaria y superior también se encuentra por debajo del de otras economías parecidas de los Estados miembros de la Unión Europea²⁰. La gran mayoría (84 por 100) del gasto público en educación es efectuado por las comunidades autónomas, administraciones competentes en esta materia, mientras que al Ministerio de Educación le corresponde el 4,7 por 100 y a la Administración local, el 5,1 por 100.

En lo que se refiere a la distribución del gasto público entre las distintas etapas educativas en el año 2017, la educación infantil y primaria (incluida la educación especial) supone el 34,2 por 100 del total; la ESO, bachillerato, formación profesional y educación especial representa el 29,7 por 100 y la educación universitaria el 20 por 100, mientras que las becas y ayudas al estudio alcanzan el 4,4 por 100²¹. El gasto público dedicado a las enseñanzas no universitarias ha aumentado un 3,9 por 100 y el de las universitarias un 2,7 por 100 (gráfico III-15). Las principales partidas del gasto público son el gasto de personal (63 por 100), los conciertos y subvenciones a centros de titularidad privada (13,2 por 100), otros gastos (18 por 100) y los gastos de capital (4,8 por 100).

Por otro lado, el gasto privado en educación, sufragado directamente por las familias seguía siendo comparativamente algo más elevado en España, conforme a los últimos datos: en 2017, el 1,6 por 100 del gasto total de los hogares se destinó a la educación frente a una media del 1,2 por 100 en la Unión Europea²². Dicha situación puede repercutir negativamente en la equidad educativa²³, y ser especialmente problemática para las familias con renta baja. También se han incrementado en los últimos dos años los gastos en servicios educativos en que incurren las familias españolas²⁴ (gráfico III-15), y ha aumentado de manera constante desde 2014 el gasto público en

18. Ministerio de Educación y Formación Profesional. *Curso 2019-2020. Datos y cifras*.

19. Comunicación de la Comisión Europea. *Informe sobre España 2020* que acompaña al documento Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) núm. 1176/2011, COM (2020) 150 final.

20. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y Formación de 2019*, España.

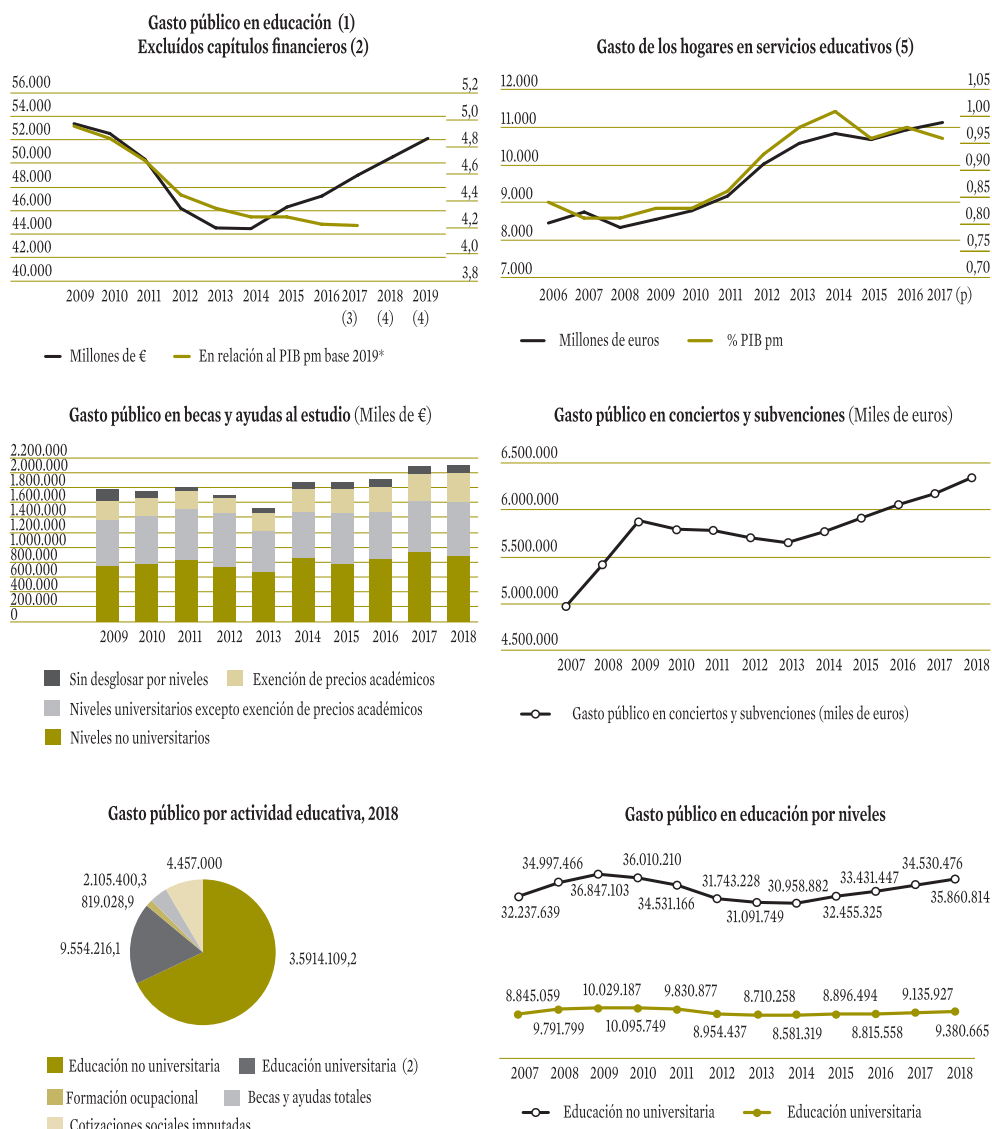
21. Ministerio de Educación y Formación Profesional. *Las cifras de la Educación en España*. Edición 2020.

22. Comunicación de la Comisión Europea, *Informe sobre España 2019* que acompaña al documento Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) núm. 1176/2011, COM (2020) 150 final.

23. Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2019*, España.

24. Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos. Fuente: Contabilidad Nacional del INE.

GRÁFICO III-15. EL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO EN EDUCACIÓN EN ESPAÑA



- (1) Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades.
 - (2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3, «Gastos financieros de operaciones corrientes», 8 y 9, «Activos y pasivos financieros de operaciones de capital».
 - (3) Cifras provisionales.
 - (4) Cifras estimadas para 2017 en base a los presupuestos liquidados disponibles y para el 2018 y 2019 en base a los presupuestos iniciales.
 - (5) Se refiere exclusivamente a los pagos de las familias por servicios educativos a centros, academias y clases particulares, sin incluir los gastos en servicios complementarios ni en bienes educativos.
 - (6) Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las Universidades públicas.
 - (p) Dato provisional.
- Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del gasto público en educación. Las cifras de la Educación en España (curso 2015-2016), edición 2018. Datos y cifras. Curso escolar 2018-2019.

conciertos y subvenciones a centros educativos de titularidad privada (entre el 2 y 2,6 por 100). Estas transferencias se destinan fundamentalmente a los niveles no universitarios²⁵ (en 2018, el 99,2 por 100), donde se encuentra matriculado el 33,9 por 100 del total de alumnado en España (gráfico III-16).

En el curso 2017-2018 el sistema educativo español contaba con 10,8 millones de alumnos. De ellos, 8,2 millones de alumnos (75,6 por 100) cursaban enseñanzas de régimen general no universitarias; 1,6 millones de alumnos (14,6 por 100), educación universitaria, 824.408 alumnos (7,6 por 100), enseñanzas de régimen especial, y 238.136 alumnos (2,2 por 100) cursaban enseñanzas de carácter formal de la oferta de educación de adultos²⁶. El censo del alumnado, tanto en nivel universitario como no universitario ha subido ligeramente respecto al curso anterior (1,8 y 0,4 por 100, respectivamente).

Ligero ascenso del censo escolar y universitario, y del profesorado en ambos niveles

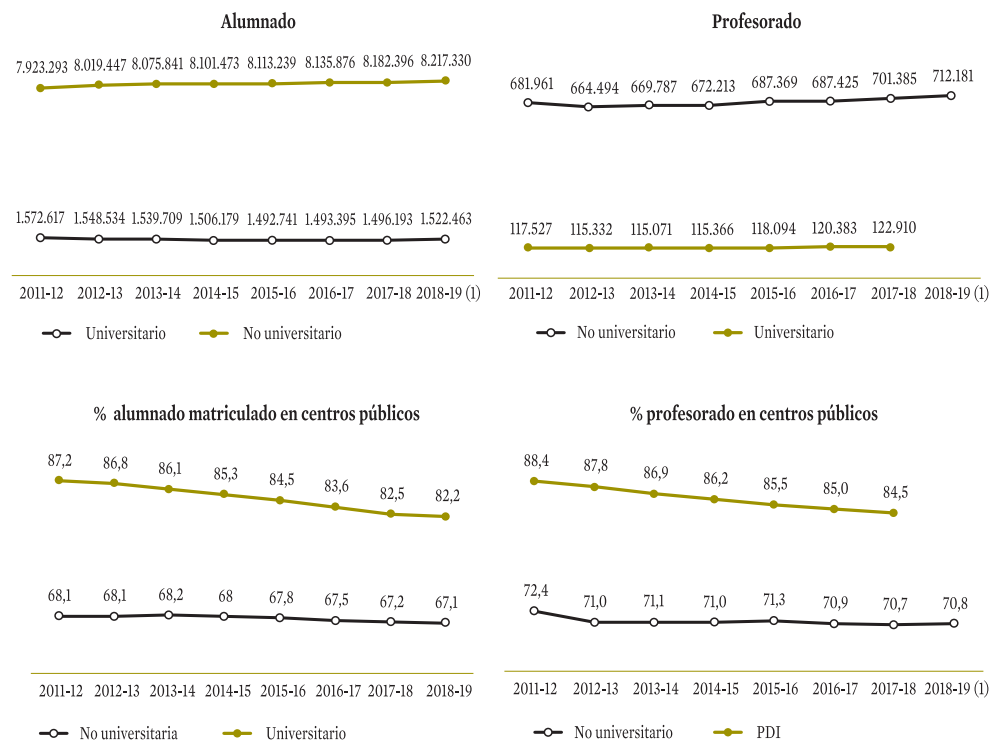
En los últimos años, la proporción de alumnado en centros públicos²⁷ viene manteniéndose aproximadamente en los mismos niveles en las enseñanzas no universitarias, mientras que disminuye en las enseñanzas universitarias. De forma similar al curso anterior, en el curso 2017-18, el 67,2 por 100 del alumnado de enseñanzas de régimen general no universitarias estaba escolarizado en centros públicos, el 25,6 por 100 en enseñanza concertada y el 7,2 por 100 restantes en enseñanza privada no concertada.

La cifra de profesorado que imparte enseñanza en el conjunto del sistema educativo ascendía a 875.439 profesores en el curso 2017-2018, habiendo descendido la proporción del profesorado que desarrolla su función en centros públicos (gráfico III-16). El 80,1 por 100 lo hace en enseñanzas de régimen general no universitarias, el 14 por 100 en educación universitaria, el 4,6 por 100 en enseñanzas de régimen especial y el 1,2 por 100 en las enseñanzas específicas de educación de adultos. Respecto a su evolución, hay que señalar que el profesorado de enseñanzas no universitarias ha aumentado por cuarto año consecutivo (1,5 por 100 respecto al curso precedente), mientras que el personal docente e investigador registró en el curso 2017-2018 un incremento de 2,1 por 100 respecto al curso precedente. Finalmente, las mujeres seguían siendo amplia mayoría en el profesorado que imparte enseñanzas en el sistema educativo (66,5 por 100). Esta cifra se incrementa al 72,1 por 100 dentro del profesorado de enseñanzas de régimen general no universitarias y, dentro de este profesorado, alcanza su máximo en los centros de educación infantil (97,7 por 100), mientras que en la

25. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de gasto en la Educación.

26. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Las cifras de la Educación en España, edición 2020.

27. Se consideran centros públicos aquellos de titularidad pública, bien sea la Administración general (Ministerio de Educación o cualquier otro Ministerio), autonómica (Consejerías de Educación u otras Consejerías de las comunidades autónomas), local (ayuntamientos, diputaciones...) o cualquier otro ente público.

GRÁFICO III-16. DATOS BÁSICOS DEL ALUMNADO Y PROFESORADO DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL


Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Enseñanzas no universitarias. Alumnado matriculado y Estadística del profesorado y otro personal. Estadísticas universitarias. Estadística de estudiantes y Estadística de personal de las universidades (EPU).

educación universitaria se sitúa en el 41,8 por 100. El profesorado de 50 y más años representa el 32,9 por 100 de los maestros, el 38,1 por 100 del profesorado de educación secundaria y el 4 por 100 del profesorado de educación universitaria. Por su parte, el profesorado de menos de 40 años significa, respectivamente, 38,8; 25,3 y 19 por 100.

El número medio de alumnos por profesor en los centros de enseñanzas de Régimen General no universitarias es de 12,4 (11,4 en los centros públicos y 15,0 en los centros privados), aunque existe cierta disparidad por comunidad autónoma. Así, mientras que las ratio más altas corresponden a Madrid (13,9 alumnos por profesor), Andalucía (13,2) y Cataluña (12,8), las más bajas se producen en Galicia (10,3), Extremadura (10,4) y Asturias (10,7). Además, el número medio de alumnos por unidad es variable tanto por nivel educativo como por el tipo de previsión de la enseñanza.

En el curso 2017-2018 el importe total de las becas y ayudas concedidas por todas

Las becas y ayudas al estudio

las Administraciones educativas asciende a 2.172,5 millones de euros destinándose la mayor proporción, el 46,5 por 100 a la educación universitaria. En total el Ministerio

financia el 69,4 por 100 del importe global, siendo claramente mayoritario el peso del Ministerio en la educación universitaria, mientras que el esfuerzo de las comunidades autónomas se aprecia en las enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial.

En el conjunto de todas las enseñanzas se han beneficiado de las ayudas un total de 2,3 millones de becarios. De ellos el 54,2 por 100 de enseñanzas obligatorias, educación infantil y educación especial; el 20,9 por 100 de los beneficiarios de enseñanzas postobligatorias no universitarias; y el 25 por 100 de educación universitaria.

En las Enseñanzas postobligatorias no universitarias, el 32,5 por 100 del total de estudiantes se beneficia de alguna beca, observándose diferencias por comunidades autónomas, entre las que destaca Andalucía donde un 52,3 por 100 de los estudiantes de estas enseñanzas son becarios, seguida de Canarias con un 48,5 por 100 y Extremadura con 46,4 por 100. En lo que respecta a la Educación universitaria, percibe beca el 38,3 por 100 del total de estudiantes (el 44,8 por 100 de los matriculados en universidades públicas).

Desde 2013²⁸, año en que se reformó el sistema de becas y ayudas al estudio, el Consejo Escolar del Estado ha venido realizando recomendaciones²⁹ dirigidas a paliar algunos efectos de este importante cambio³⁰. Entre ellas, cabe destacar la necesidad de aumentar la suficiencia de las cuantías fijas, reducir la inseguridad de la cuantía variable y aumentar el mínimo, recuperar el componente de desplazamiento, mantener la cobertura de las segundas matrículas, introducir la beca salario a tiempo parcial, y elevar el «umbral 1» de renta familiar hasta el umbral de riesgo de pobreza, así como, estudiar la viabilidad de un nuevo modelo de gestión.

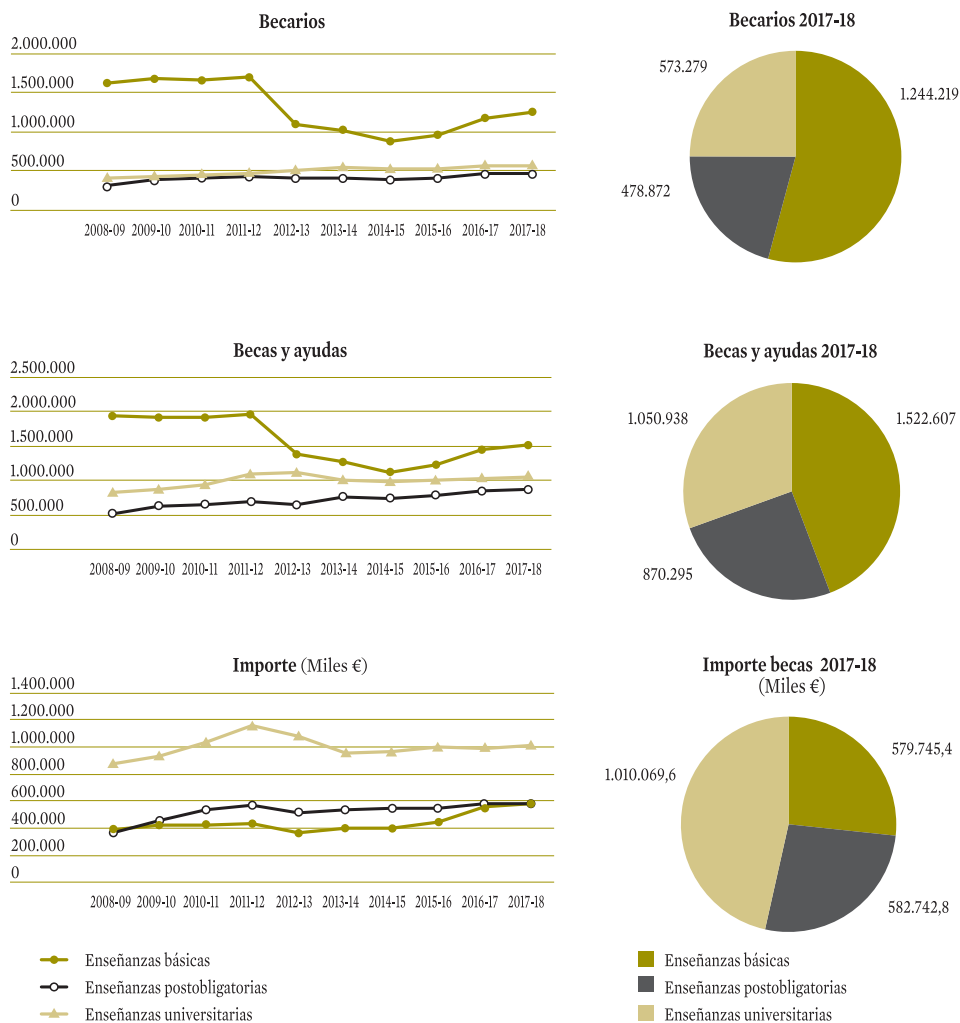
Un reciente estudio de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AI-ReF) sobre las becas universitarias, muestra que con el sistema actual un 22 por 100 de los estudiantes no podría continuar en la universidad sin la beca, y un 70 por 100 tendría que buscar un trabajo o pedir ayuda para costearse los estudios. Además, existen algunos factores que reducen su impacto para mejorar la igualdad de oportunidades, como la insuficiencia de su cuantía, que no cubre las necesidades de los estudiantes que viven fuera del domicilio familiar, y la no revisión y actualización de los umbrales de renta. Estas limitaciones, junto a la importante falta de información y

28. El Real Decreto 609/2013, de 2 de agosto, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2013-2014, y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas para el curso académico 2013-2014.

29. El Consejo Escolar del Estado en sus dictámenes 16/2019, 15/2018, 9/2017, 35/2016 y anteriores ocasiones, en relación con los diferentes reales decretos de umbrales y cuantías de becas y ayudas al estudio.

30. Los principales cambios del modelo de becas a partir del curso 2013-14 se centran en una mayor exigencia de los requerimientos de rendimiento académico y en el establecimiento de nuevas modalidades de becas que supone un descenso del importe del mismo respecto del modelo anterior por lo que a cuantías se refiere y a la forma de dotarlas.

GRÁFICO III-17. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO



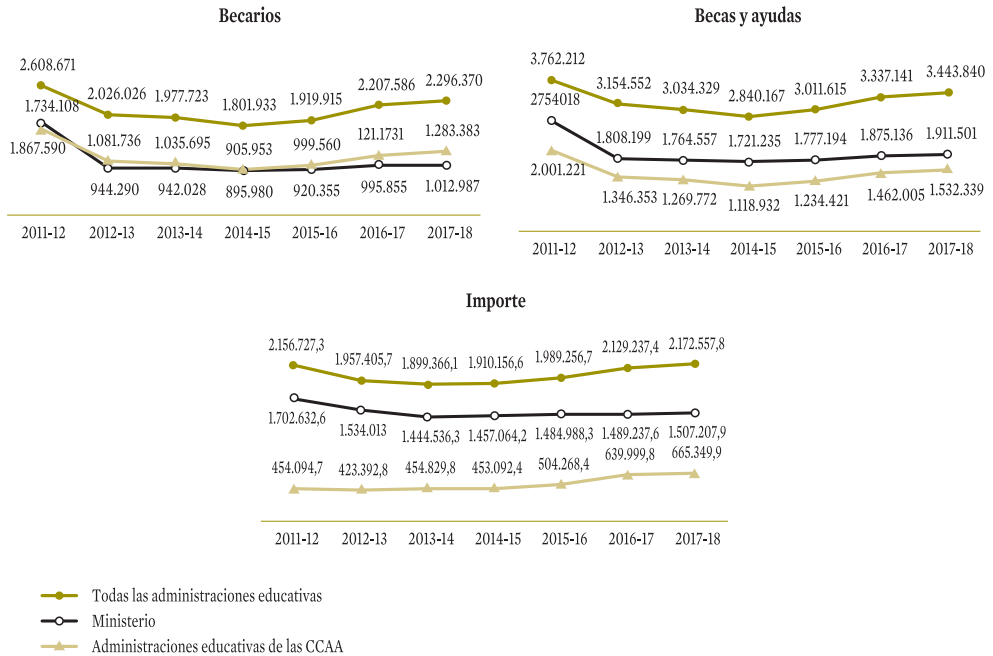
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Recursos económicos. Becas y ayudas al estudio.

orientación sobre las becas universitarias, y al hecho de que las becas se reciban ya iniciado el curso académico, pueden disuadir a los estudiantes más vulnerables económicamente de continuar estudiando en la universidad³¹.

La situación política en 2019, y unos presupuestos prorrogados han impedido emprender la amplia e importante reforma que el actual sistema de becas y ayudas al estudio necesita. Sin embargo, tras la reactivación del Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico, se aprobó el Real Decreto 430/2019, de 12 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías

31. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), Cuarto Estudio del Spending Review sobre Becas de educación universitaria, 2019.

GRÁFICO III-17. DATOS BÁSICOS DEL SISTEMA DE BECAS Y AYUDAS DEL SISTEMA EDUCATIVO
(continuación)



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Recursos económicos. Becas y ayudas al estudio.

de las becas y ayudas al estudio para el curso 2019-2020 con dos novedades. Por un lado, se adelanta su publicación varias semanas. Por otro, se ampliará el presupuesto inicial de 1.470 millones de euros lo que resulte necesario para poder atender a 17.000 becarios que pasarán a percibir una beca de mayor cuantía³². Además, durante esta segunda reunión del Observatorio, se han presentado los estudios realizados hasta ahora por los Ministerios de Educación y Ciencia y otras instituciones para la transformación del sistema de becas y su futura implantación. Sin embargo, esta reforma consensuada con toda la comunidad educativa no debería dilatarse más en el tiempo, máxime si se tienen en cuenta las graves consecuencias económicas y sociales para muchas familias del COVID-19.

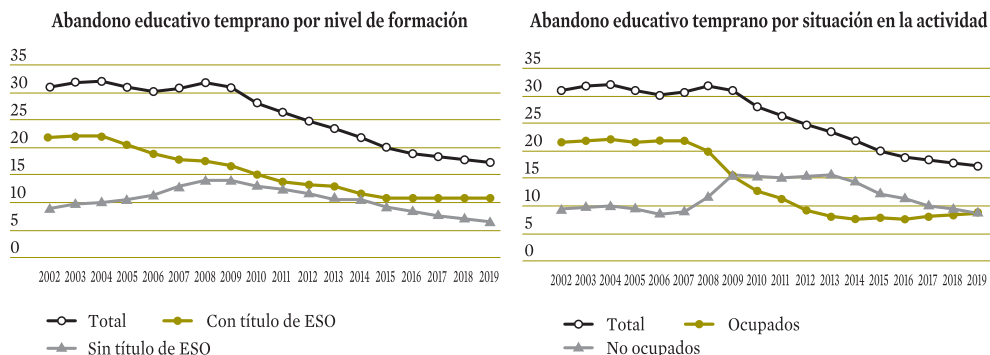
En 2019 el abandono escolar temprano³³ (AET) se redujo nuevamente con respecto al año anterior (17,2 por 100 frente al 17,9 por 100), aunque este descenso se ha ralentizado respecto a años precedentes (gráfico III-18).

Persiste el grave problema del elevado abandono escolar temprano

32. En virtud de las reformas introducidas en el cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018.

33. El abandono escolar temprano (AET) se refiere al porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han alcanzado como máximo la educación secundaria inferior (CINE 0, 1, 2 o 3, ciclo corto) y no continúan estudiando o formándose, ni han recibido ningún tipo de formación en el último mes.

GRÁFICO III-18. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA POR NIVEL DE FORMACIÓN Y RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD, 2002-2019
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Educación, Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

A pesar de este declive, España sigue teniendo la tasa más elevada de la Unión Europea (cuya media se sitúa en 10,6 por 100), y supera el objetivo nacional de Europa 2020, fijado en el 15 por 100. En 2019, la proporción de AET disminuyó en todas las comunidades autónomas a excepción de Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Navarra. En nueve comunidades autónomas tenían una tasa de AET inferior al 15 por 100 (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja), destacando el País Vasco cuya tasa (6,7 por 100) se encontraba por debajo del objetivo europeo (10 por 100). Sin embargo, en Andalucía, ambas comunidades insulares, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia los niveles de AET eran superiores al 20 por 100.

El AET es un proceso complejo, en el que influyen tanto las circunstancias de la escuela y del entorno escolar, como el contexto socioeconómico, cultural y familiar. Así, los análisis realizados en base a los datos de la EPA sugieren que hay una mayor predisposición a sufrir AET por parte de los varones, en las edades iniciales, de los jóvenes de nacionalidad extranjera, y de aquellos individuos cuyas madres poseen únicamente estudios primarios o inferiores³⁴. Además, el análisis de otras características de los jóvenes que abandonan la educación muestra diferencias tanto en relación al estatus ocupacional como al nivel educativo (gráfico III-18). A pesar del descenso de los que abandonan sin alcanzar el título de la ESO, se debe seguir poniendo el foco de atención en estos casos más graves, e intentar orientarlos hacia los ciclos de formación profesional básica, pues la evolución del alumnado matriculado muestra la

34. Para ampliar información véase la nota resumen del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa. Año 2019.

limitada acogida de esta alternativa³⁵. Además, se debe continuar incentivando a todos aquellos que han obtenido la titulación en ESO a que continúen con los estudios, para conseguir un descenso más pronunciado del abandono.

Por otra parte, a pesar de la mejora de algunos de los indicadores de éxito escolar en los últimos años (gráfico III-19), las repeticiones de curso aumentan el riesgo de abandono escolar temprano, y todavía representan una elevada proporción de alumnos españoles en esta situación. De hecho, España en el curso 2015-16 tenía el mayor porcentaje de alumnado repetidor tanto en primaria (3 por 100) como en Educación Secundaria 1ª etapa (10,3 por 100), después de Luxemburgo³⁶.

Como dato positivo, España destaca por la elevada matriculación en la educación y cuidados de la primera infancia (educación infantil), uno de los elementos clave en la reducción del AET. La tasa de participación de los niños de edad inferior a tres años siguió aumentando en 2018 (50,5 por 100 frente a 45,8 por 100 en 2017) y es superior a la media de la Unión Europea (35,1 por 100 en 2018)³⁷, aunque varía muy significativamente según la comunidad autónoma³⁸. Así, la tasa neta de escolaridad a los dos años se encuentra en torno al 33 por 100 en Asturias, Canarias, Murcia y Castilla y León, mientras que en el País Vasco o Madrid, estas tasas son muy superiores (93,1 y 72,5 por 100 respectivamente)³⁹. Hay que señalar que la escolarización en la primera etapa de educación infantil (0 a 3 años) es voluntaria y no se garantiza su gratuidad. Las comunidades autónomas tienen modelos diferentes de fomento de la escolarización en esta etapa y dan prioridad a distintos factores; tales como la equidad social, la conciliación de la vida profesional y familiar o una combinación de ambos objetivos. Casi todos los niños de entre tres años y la edad de escolarización obligatoria están escolarizados (97,1 por 100 en 2017), cifra superior también a la media de la Unión Europea (93,3 por 100)⁴⁰ y sin variaciones territoriales tan acusadas.

Un dato alentador, la alta matriculación en educación infantil

Las prácticas más comunes para reducir el abandono escolar temprano en la Unión Europea están enfocadas a mejorar la calidad de los docentes y la enseñanza, el acceso

35. El alumnado ha pasado de 61.909 en el curso 2015-16 a 72.180 en el curso 2017-2018 y a 74.009 en el curso 2018-2019.

36. Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Datos y cifras. Curso escolar 2019-2020*.

37. Comunicación de la Comisión, *Informe sobre España 2020* que acompaña al documento del Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (Unión Europea) núm. 1176/2011, COM (2020) 150 final.

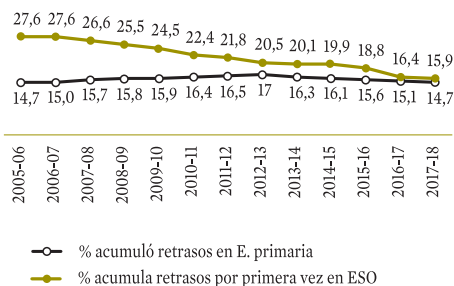
38. UNICEF (2018), *La garantía del derecho a la educación en la etapa 0-3 años. Una inversión necesaria y rentable*.

39. Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Las cifras de la Educación en España. Curso 2017-2018* (edición 2020).

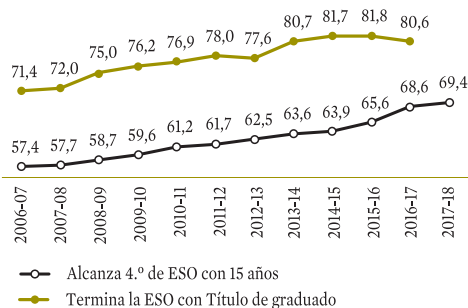
40. Comunicación de la Comisión, *Informe sobre España 2020* que acompaña al documento del Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (Unión Europea) núm. 1176/2011, COM (2020) 150 final.

GRÁFICO III-19. ALGUNOS INDICADORES DE ÉXITO Y FRACASO ESCOLAR EN PRIMARIA Y ESO
(En porcentajes)

% alumnado que acumula retrasos antes de 4.º de la ESO



Indicadores de éxito en la ESO



Fuente: Ministerio de Educación, Las cifras de la Educación en España. Varias ediciones.

y atención en la educación de la primera infancia, la carrera docente y la orientación educativa en las escuelas. Asimismo, la implementación de bases de datos para monitorear el absentismo de los estudiantes y mejorar la cooperación entre diferentes departamentos e instituciones han dado buenos resultados⁴¹. La mejora de la eficacia de las actuaciones preventivas, de intervención y de reintegración existentes en España, y la implantación de algunas de las medidas que han sido exitosas otros países de la Unión Europea deberían de ser la guía que oriente los esfuerzos de todas las Administraciones públicas para reducir el AET⁴².

Tanto las repeticiones como el abandono escolar temprano están relacionadas con los bajos rendimientos en las materias instrumentales (lengua y matemáticas). La información publicada en 2019 sobre los resultados del alumnado español en matemáticas y ciencias del Informe PISA 2018 nos permite conocer la situación del alumnado de 15 años al respecto. Sin embargo, la OCDE suspendió la publicación de los resultados de lectura tras detectar un «comportamiento de respuesta inverosímil» en algunas zonas de España que no permiten asegurar una plena comparabilidad internacional de los resultados⁴³.

Tanto en matemáticas como en ciencias, en España ha crecido la proporción de alumnado que no alcanza el nivel 2 de rendimiento (gráfico III-20), que es considerado como el nivel mínimo de competencias que deberían adquirir todos los jóvenes

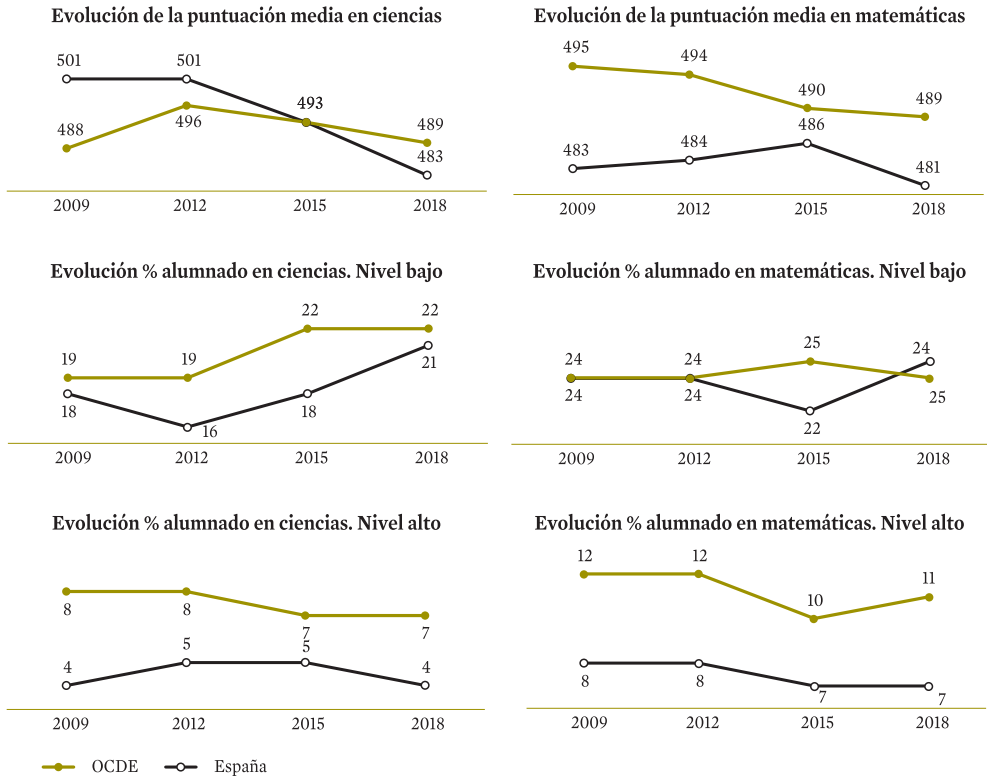
Los niveles en competencias básicas han retrocedido ligeramente según el Informe PISA 2018

41. Van der Graaf, A., Vroonhof, P., Roullis, G. y Velli, F. (2019), *Research for CULT Committee - How to tackle early school leaving in the EU*, Parlamento Europeo, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruselas.

42. Parlamento Europeo, *How to tackle early school leaving in the EU*, 2019.

43. Nota de la OCDE, PISA 2018 en España, París, 15 de noviembre de 2019.

GRÁFICO III-20. EVOLUCIÓN DE LAS PUNTUACIONES MEDIAS Y DE LOS NIVELES SUPERIORES E INFERIORES DE RENDIMIENTO EN CIENCIAS Y MATEMÁTICAS



Fuente: Ministerio de Educación, Las cifras de la Educación en España. Varias ediciones.

al finalizar la ESO tanto por los Indicadores globales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, como por la Estrategia de Educación y Formación 2020. Por tanto, hay que redoblar los esfuerzos para recuperar a este alumnado especialmente en riesgo, pero a la vez hay que fomentar el potencial de los alumnos más aventajados, que en España son menos numerosos que en la media de la OCDE.

A pesar del estancamiento en las puntuaciones medias de los estudiantes de España en matemáticas respecto a la anterior edición, según los datos de PISA 2018, la puntuación media alcanza los 481 puntos, significativamente inferior a la de la media de la Unión Europea (494), y similar a la de Italia (487), República Eslovaca (486), Luxemburgo (483), Lituania (481), y Hungría (481). Respecto a las comunidades autónomas, las puntuaciones más altas en matemáticas son las de Navarra (503) y Castilla y León (502), que junto con País Vasco, Cantabria, Galicia, Aragón y Cataluña obtuvieron resultados significativamente superiores a los de la media de España. Las

puntuaciones medias más bajas corresponden a Canarias (460) y Andalucía (467)⁴⁴. Por otro lado, la peor evolución de los rendimientos medios en ciencias respecto a ediciones anteriores, sitúa la media de los estudiantes españoles en 483 puntos, significativamente inferior al total de la Unión Europea (490), y similar a los resultados obtenidos por Lituania (482) y Hungría (481). El rendimiento medio más alto en ciencias entre las comunidades autónomas se obtiene en Galicia (510), Castilla y León (502) y, Asturias (496). Por otro lado, Canarias (470), Andalucía (471) y Extremadura (473) presentan las puntuaciones medias más bajas.

Como en ediciones anteriores, en España y de manera similar a la media de la OCDE los chicos puntuaron más alto que las chicas en matemáticas (6 puntos), mientras que las chicas rinden de media ligeramente por encima de los chicos en ciencias (2 puntos).

En España, la influencia del nivel socio-económico de los estudiantes en sus resultados es algo menor que en la media de países de la OCDE⁴⁵. Sin embargo, los di-

La equidad y el bienestar de los estudiantes con su vida y estudios es mayor en España

rectores de los centros educativos españoles informan de media una gran escasez de personal y recursos comparados con la media de la OCDE, siendo esta escasez de personal más frecuente en los centros desfavorecidos que en los favorecidos. Comparados con el estudiante medio de los países de la OCDE, los estudiantes españoles informaron sufrir acoso (*bullying*) de manera menos frecuente, estar más satisfechos con su vida, expresar más sentimientos positivos que negativos, y tener un sentido de pertenencia más fuerte hacia su centro educativo. De acuerdo con las respuestas de los estudiantes, el clima disciplinario en las clases estaba lejos de lo ideal, y la proporción de estudiantes que habían faltado al centro o a clases sueltas en las dos semanas previas a la realización de la prueba PISA está claramente por encima de la media de la OCDE.

Décadas de investigación evidencian la importancia del papel de la docencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje, puesto que estos influyen directamente en la calidad

La reducción del abandono escolar temprano requiere un enfoque centrado en los docentes

de la enseñanza y el aprendizaje, así como en los resultados de los estudiantes. Por ello, a continuación se describen algunas circunstancias tanto objetivas como subjetivas de la profesión y de la práctica docente en sus niveles no universitarios. De hecho, en 2018 España recibió la recomendación específica del Consejo de la Unión Europea⁴⁶ de

44. A este respecto, hay que señalar que una diferencia de 40 puntos es el equivalente a un año de escolaridad.

45. OCDE, España. Nota del país. Resultados de PISA 2018.

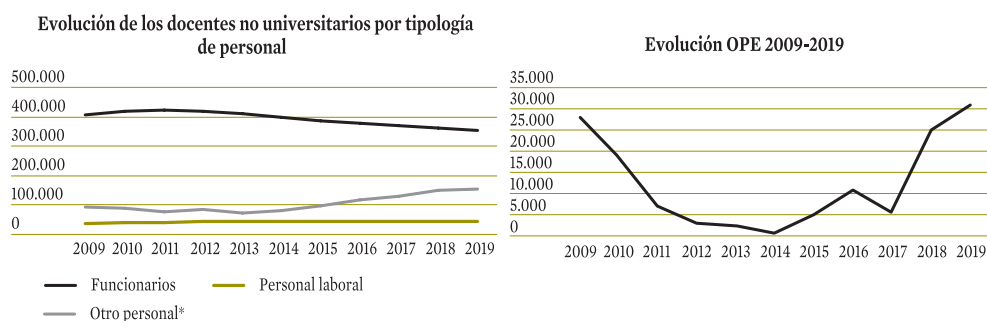
46. Consejo de la Unión Europea, Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España, 2018.

«reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades regionales en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores».

La docencia es una profesión atractiva en España, particularmente en el sector público. Los salarios de los profesores son superiores a la media de los trabajadores con educación superior en España y se encuentran entre los más altos de Europa⁴⁷. Los salarios en las escuelas públicas varían significativamente entre las distintas comunidades autónomas y son más elevados que los de las escuelas privadas⁴⁸. Actualmente (curso 2018-2019)⁴⁹, 504.569 docentes trabajan en escuelas públicas y 207.612 lo hacen en centros concertados y privados.

Durante los años de la anterior crisis económica y financiera, las convocatorias de oposiciones fueron escasas, de modo que muchas necesidades se cubrieron mediante contratos temporales. A pesar del aumento de la oferta pública de empleo desde 2015, en 2019 el 28 por 100 de los profesores pertenecía a la categoría de «eventuales, interinos y otro tipo de personal». La elevada rotación que caracteriza a este tipo de profesorado (gráfico III-21), a los que se les asigna una escuela diferente cada año, dificulta la formación de equipos estables y cohesionados en las escuelas. El ritmo al que se han venido ofreciendo plazas fijas hasta la fecha no es suficiente para alcanzar la meta de 2020 de reducir la proporción de contratos temporales al 8 por 100 al término de 2020. Además, la temporalidad del personal docente no se distribuye homogéneamente pues existen grandes diferencias por comunidad autónoma (desde más del 30 por 100 en Aragón, Cataluña, País Vasco, Baleares o Navarra hasta un 13 por 100 en Galicia, 16 por 100 en Andalucía o 17 por 100 en Castilla-La Mancha)⁵⁰.

GRÁFICO III-21. EVOLUCIÓN DEL PERSONAL DOCENTE NO UNIVERSITARIO Y DE LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICA PARA LA FUNCIÓN DOCENTE



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones públicas, Registro Central de Personal, enero (varios años).

47. OCDE, *Education at a Glance*, 2016.

48. Comisión Europea, Monitor de la Educación de 2019, España.

49. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Datos y cifras 2019-20.

50. Datos a 31 de diciembre de 2016 de la Federación de Enseñanza de CCOO. *Informe Oposiciones 2019. Función pública docente*.

Ambiente de aprendizaje de los centros y las condiciones de trabajo del profesorado

El estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje de la OCDE (TALIS, 2018), tiene como objetivo conocer el ambiente de aprendizaje de los centros y las condiciones de trabajo del profesorado. Para ello, se examina y describe la labor docente y la dirección escolar en relación con sus condiciones laborales, su formación inicial y permanente, su experiencia y práctica docente, el clima escolar, su grado de satisfacción con la profesión, sus prácticas de evaluación y de las dificultades que encuentran para atender adecuadamente la diversidad de necesidades del alumnado.

En España, en 2019 la formación profesional inicial se sigue enfrentando a varios retos, de carácter cuantitativo y cualitativo, que presentan estrechos vínculos. Entre

En 2019 persisten los retos en la formación profesional: elevar el número de personas graduadas

los primeros, destaca la menor proporción de personas en España en relación a la media europea que eligen y terminan estas enseñanzas, a pesar de la mejora registrada en los últimos años, y menos las mujeres que optan por ellas. Entre los segundos, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo.

En atención al primer reto, resulta importante elevar el número de personas graduadas en formación profesional, para lo cual es necesario reformar el actual sistema de orientación permitiendo mejorar la elección educativa por estas enseñanzas como su eficiencia en términos de rendimiento académico, de forma que más alumnado finalice estos estudios.

A pesar de haber mejorado el reconocimiento social de los estudios profesionales, se sigue constatando una propensión a asociar la formación profesional a estudiantes con menor rendimiento, así como a menores oportunidades socioeconómicas. Así, las tasas brutas de acceso a CFGM experimentaron un incremento de 10 puntos desde el curso 2008-2009 hasta el máximo alcanzado en el curso 2012-2013 (43,6 por 100), pero en los últimos cursos muestran un descenso acusado. En términos comparativos con los países de nuestro entorno, en España, a los 17 años, el 18,7 por 100 del alumnado está matriculado en la vía profesional frente al 31 por 100 de la media de la OCDE⁵¹.

Para que la opción de realizar estudios profesionales sea más atractiva sería importante que las propuestas de orientación incidan más en los factores socioculturales que intervienen en la toma de decisiones de los individuos, y reconocer la importancia del papel de los padres en el asesoramiento vocacional y profesional de los jóvenes, lo que hace necesario que estos reciban una formación y asesoramiento adecuados.

51. Ministerio de Educación, Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2019.

RECUADRO III-2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROFESIÓN Y DE LA PRÁCTICA DOCENTE EN LA ESO

Perfiles y prioridades del personal directivo y docente

- La docencia fue la primera elección para el 62 por 100 de los docentes en España (67 por 100 OCDE).
- El desequilibrio de género del profesorado y en la promoción a posiciones de liderazgo es menor en España.
- En España, el 22 por 100 de los docentes trabaja en escuelas con más del 10 por 100 de estudiantes cuyo primer idioma es diferente al idioma de instrucción y el 26 por 100 trabajan en centros educativos donde al menos el 10 por 100 de los estudiantes tienen origen migrante.
- En España, las tres principales áreas de mejora priorizadas por los docentes son: la reducción del tamaño de las clases (85 por 100 de los docentes), ofrecer formación continua de alta calidad (65 por 100 de los docentes) y apoyar a los estudiantes con necesidades educativas especiales (63 por 100 de los docentes).

¿Qué prácticas utilizan los docentes en el aula?

- Las prácticas dirigidas a mejorar la gestión del aula y la claridad de la instrucción se aplican ampliamente en España y en la OCDE. Sin embargo, las prácticas sobre la activación cognitiva de los estudiantes están menos extendidas en España que en la OCDE.
- En promedio en España los docentes emplean el 75 por 100 del tiempo de aula dedicado a la enseñanza y el aprendizaje de los estudiantes, algo más bajo que en la OCDE (78 por 100).
- En España, una proporción mayor de los docentes evalúan de forma rutinaria a sus estudiantes destacando en proporcionar comentarios por escrito a los estudiantes (82 por 100 frente al 58 por 100 de la OCDE)
- Menos docentes se apoyan mutuamente en la implementación de nuevas ideas (España: 71 por 100 y OCDE: 78 por 100).

¿Cómo se forman los docentes y los directores?

- Durante su educación y formación inicial, menos docentes españoles han estudiado los contenidos propios de sus materias, la didáctica específica y general y la práctica en el aula (48 frente al 79 por 100 de la OCDE).
- La participación en algún tipo de formación continua está generalizada entre docentes y directores en España y la OCDE. Solo la mitad de los directores, ha completado algún curso o programa de formación para ser directores.
- Menos docentes informan que el «uso de las TIC para la enseñanza» se ha incluido en su educación o formación formal (el 38 por 100 en España frente al 56 por 100 de la OCDE), y también menos docentes se sentían preparados para el uso de TIC para la enseñanza cuando terminaron sus estudios (36 por 100 en España y 43 por 100 OCDE).

RECUADRO III-2. CARACTERÍSTICAS DE LA PROFESIÓN Y DE LA PRÁCTICA DOCENTE EN LA ESO (continuación)

- Solo el 26 por 100 de los docentes afirma haber participado en algún tipo de tutoría al profesorado formal o informal cuando comenzaron a trabajar, en comparación con el 38 por 100 de la OCDE: solo el 10 por 100 de los docentes nuevos en la profesión (con hasta cinco años de experiencia) frente al 22 por 100 de la OCDE.
- En España, la proporción de docentes que participan en formación basada en el aprendizaje y la observación entre iguales es del 19 por 100, inferior al promedio de la OCDE (44 por 100), una de las más bajas.
- La mayoría, satisfechos con la formación continua (79 por 100). Déficits detectados: habilidades avanzadas en el manejo de las TIC, enseñanza en entornos multiculturales/multilingües y enseñanza para estudiantes con necesidades educativas especiales.

Enseñanza a estudiantes con diversas capacidades y necesidades

- Menos docentes trabajan en aulas con un mínimo del 10 por 100 de alumnos con necesidades educativas (España: 19 por 100 y OCDE: 27 por 100).
- Menos docentes españoles (35 por 100 frente al 62 por 100 de la OCDE) han recibido formación inicial para ello.
- Menos docentes españoles participaron en una formación continua en esta área el último año (37 por 100 frente al promedio OCDE del 43 por 100).

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE, Resultados del TALIS 2018, nota país.

Asimismo, sería importante que los sistemas de orientación integren tanto la asesoría psicopedagógica, como la profesional-ocupacional.

Por otro lado, aunque la evolución de las tasas brutas de población que finaliza los estudios de formación profesional a la edad correspondiente es positiva en la última década⁵², sigue siendo necesario avanzar en la mejora de los resultados académicos de este alumnado, reduciendo el abandono, especialmente en los CFGM. Esta situación, señala la necesidad de mejorar la eficiencia de los itinerarios educativos escogidos por las personas jóvenes, a través de los sistemas de orientación durante la ESO y mejorar el rendimiento en esta etapa. Así mismo, sería preciso incidir en el logro de un aprendizaje más eficiente, de calidad y adaptado al entorno productivo, mediante un enfoque de calidad integral que incluya indicadores de rendimiento claros en la formación profesional, con el necesario apoyo a los estudiantes y sus familias, a los centros de formación profesional y a las empresas, reforzando la cooperación entre las Administraciones con competencias educativas, de empleo y sociales.

52. Véase Ministerio de Educación, *Sistema estatal de indicadores de la educación*, 2019.

Los otros grandes retos a los que se enfrenta la formación profesional reglada se encuentran en la persistencia de una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo.

La concentración de la demanda en determinadas familias profesionales, incluidas las STEM, a pesar de haber mejorado, no siempre se corresponde con las oportunidades que ofrecen, y los efectos en el mercado de trabajo, tanto de la concentración como de la segmentación según género son muy relevantes. La situación, en el caso de los estudios STEM, se arrastra desde niveles educativos previos, pues los problemas relativos a bajos niveles de competencia en matemáticas y en ciencias de la enseñanza obligatoria tienen su continuación en los niveles postobligatorios y, por tanto, en la incidencia en la elección de los estudios profesionales y universitarios.

Existe consenso acerca de los avances que se observan en la valoración social de la formación profesional dual, y sobre el papel que dicha formación puede desempeñar para facilitar la inserción laboral, promover una transición de la escuela al trabajo más eficaz y contribuir, junto con otras políticas, a la reducción del número de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Respecto a los proyectos formativos de la formación dual, los datos muestran un crecimiento continuo desde su implantación, que parece reflejar una acogida favorable por parte de los actores implicados⁵³. Sin embargo, la proporción de alumnado que cursa la enseñanza en esta modalidad respecto al total del alumnado matriculado en formación profesional, continúa siendo pequeña en todas las enseñanzas: 4,2 por 100 en Grado Superior, 2,6 por 100 en Grado Medio, y 0,5 por 100 en formación profesional básica en el curso 2017-2018. Al mismo tiempo, persiste la concentración en la distribución del alumnado por familia profesional e importantes diferencias territoriales en el grado de implantación⁵⁴. La disparidad en la implantación también atañe al tratamiento de la estructura de las prácticas, al uso de contrato o beca, e incluso respecto a la figura y funciones del tutor de la empresa⁵⁵. Dicha disparidad ha venido motivada por la ausencia de una normativa estatal reguladora (en la que se está trabajando), lo que ha permitido un desarrollo normativo territorial diverso, y a veces contradictorio entre unas comunidades autónomas y otras.

Y disminuir la concentración del alumnado en torno a determinadas familias profesionales

Y también la necesidad de un marco legal estandarizado para la formación profesional dual

53. En el curso 2017-2018 el alumnado matriculado en formación profesional dual ascendía a 22.586 alumnos. La mayor parte cursaba Grado Superior (14.101) y, en menor medida, Grado Medio (8.113), mientras que en formación profesional básica la matrícula era muy reducida (372).

54. Nota resumen del Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística del alumnado de formación profesional, curso 2017-2018.

55. CEOE, *El aprendizaje: clave de la mejora de la empleabilidad y la competitividad*, febrero de 2018.

Es necesario disponer de un marco de referencia estandarizado para implantar los proyectos de formación profesional dual de calidad en empresas y centros educativos con criterios de funcionalidad, eficiencia y eficacia, pues el marco legal no aborda convenientemente el seguimiento y control de la implantación y desarrollo de la formación profesional dual, ni la valoración de los planes formativos, ni los métodos e instrumentos de evaluación de los procesos de aprendizaje.

Por otro lado, aunque la abundancia de pymes en el tejido productivo español es señalada como uno de los principales escollos para el correcto funcionamiento, hay que indicar que en otros países con un tejido similar este sistema funciona mejor. En este sentido debería prestarse apoyo financiero sobre la base de mecanismos de reparto de costes entre los empleadores, los aprendices y las autoridades públicas. Pero también son necesarias medidas de apoyo no financiero, que pueden ayudar a las pymes en los procedimientos de implantación de este sistema, como por ejemplo el modelo colaborativo llevado a cabo por la Alianza por la formación profesional dual.

Es preciso recordar que a pesar de la relevancia de las últimas medidas de modernización y mejora de la formación profesional⁵⁶ (recuadro III-3), la situación parla-

Paralización de algunas reformas esenciales para hacer atractiva la formación profesional

mentaria de los últimos años ha supuesto la paralización de algunas reformas esenciales para hacer más atractiva esta opción formativa. Entre ellas, cabe señalar el establecimiento de nuevas condiciones de acceso y admisión a los ciclos formativos de la formación profesional del sistema educativo que permitan una mayor permeabilidad

horizontal y vertical entre la formación profesional inicial y otras vertientes del sistema educativo; una política de becas en los niveles postobligatorios profesionales que ayude a compensar el coste de oportunidad de seguir estudiando, o un marco de ordenación de la formación profesional dual que contribuya a lograr la armonización y la consolidación del sistema en todas las comunidades autónomas.

Finalmente, cabe recordar que ya a comienzos de 2020 se aprobó la nueva configuración ministerial a la que ya se ha hecho referencia en el capítulo II.1.3 de esta Memoria, con la reestructuración de departamentos con competencias en formación profesional para el empleo y el posterior desarrollo de sus funciones⁵⁷. El ámbito de actuación de la nueva Secretaría General de Formación Profesional⁵⁸, en el Ministerio de Educación y Formación Profesional agrupa las competencias del sistema de formación profesional, tanto del sistema educativo como de parte de la formación profesional para el empleo, quedando el resto en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

56. Sobre el Plan Estratégico de formación profesional del sistema educativo, 2019-2022, véase Memoria CES 2018.

57. Real Decreto 2/2020, de 12 de enero y Real Decreto 498/2020, de 28 de abril.

58. Real Decreto 139/2020, de 28 de enero.

RECUADRO III-3. PRINCIPALES MEDIDAS DE MODERNIZACIÓN Y MEJORA
DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN 2019

- I Plan Estratégico de formación profesional del Sistema Educativo 2019-2022.
- Actualización del catálogo nacional de cualificaciones profesionales (CNCP).
- Programas de Cooperación Territorial (PCT) con las comunidades autónomas.
- Plan de choque por el empleo joven 2019-2021.
- Refuerzo de la implicación de las empresas en el diseño y aprobación de cualificaciones en el marco del I Plan Estratégico de formación profesional.
- Adaptación del sistema de formación profesional al ámbito digital.
- Sistema «Reconoce» de acreditación de competencias clave de educación no formal.
- Proyecto de homologación nacional de titulaciones en materia de juventud.

Fuente: elaboración propia a partir del Programa Nacional de Reformas. Reino de España 2020

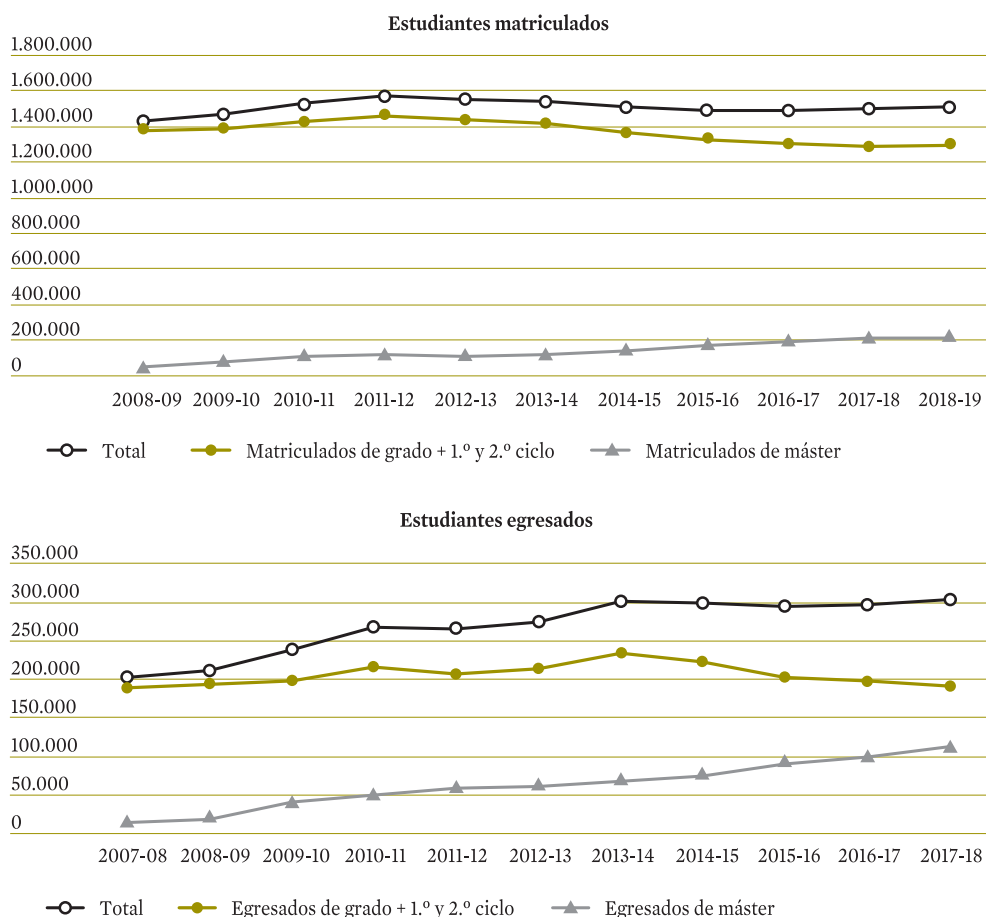
En 2018 la tasa de titulados en educación terciaria en España fue ligeramente más elevada que la media de la UE-28, pero se mantuvo a una cierta distancia del objetivo nacional de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020 (EEFE 2020). Sin embargo, mientras la tasa de matriculación en la Educación Terciaria no universitaria de ciclo corto (CFGS) supera con creces la del promedio europeo, la tasa de acceso a los estudios de grado y máster es inferior en España. El alumnado de grado viene reduciéndose desde el curso 2012-2013, mientras que la tendencia de crecimiento del alumnado de máster se mantiene desde el curso 2013-2014. El descenso del alumnado de grado es parejo a la reducción de la población en la edad típica correspondiente a esta etapa, aunque también podrían estar influyendo, entre otros factores, la sobrecualificación y el cambio de condiciones para obtener y mantener una beca. Por tanto, una actuación más eficaz de las administraciones educativas y laborales a este respecto sería necesaria para cambiar esta tendencia de descenso del alumnado.

Asimismo, es necesario mejorar el rendimiento académico del alumnado en todos los niveles de los universitarios, como muestran las diferencias entre el alumnado matriculado y graduado, y las tasas de abandono de los estudios universitarios y de idoneidad de los egresados en los estudios de grado y máster⁵⁹. Su mejora supondría

Titulados en educación terciaria en España, a cierta distancia del objetivo nacional de la Estrategia 2020

59. La tasa de abandono durante el primer año de los programas de grado de la cohorte de entrada 2015-2016 es del 21,6 por 100 y la tasa de idoneidad (cohorte 2014-2015) es muy baja, ya que apenas el 35,7 por 100 de los estudiantes se gradúan en cuatro años (la duración normal de un grado). En el caso de los máster (cohorte 2015-2016), la tasa de abandono es comparativamente baja (10,3 por 100) y la tasa de idoneidad (cohorte 2016-17) es del 70,36 por 100 en el caso de los programas de máster de un año y del 72,08 en el caso de los programas de dos años.

GRÁFICO III-22. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS MATRICULADOS Y EGRESADOS



Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas Universitarias. Serie de Estadística de estudiantes.

alcanzar el objetivo de graduados en educación terciaria establecido en la EEF 2020, además de suponer una mejora de la eficiencia en el gasto público universitario.

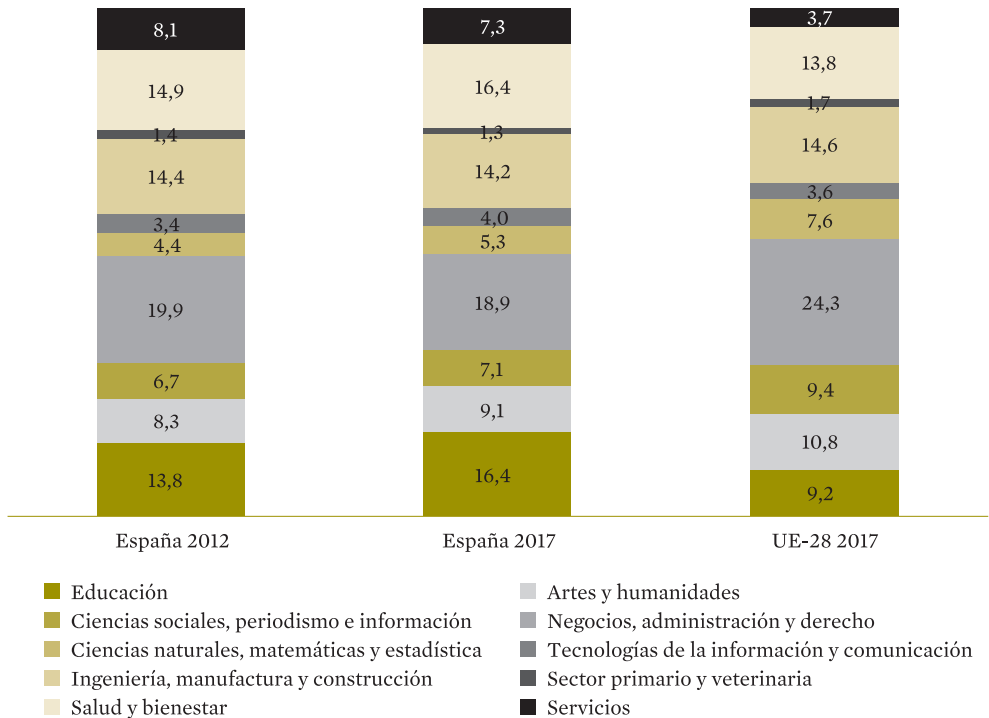
Por otro lado, la escasa variabilidad en el tiempo de la distribución del alumnado por

Persistencia de determinados déficits en el proceso formativo universitario

ramas de estudio, que viene mostrando una importante concentración y segmentación por género, dificulta la consecución del objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas y tecnológicas (STEM), que en España es ligeramente inferior al promedio de la Unión Europea⁶⁰. Tampoco, la oferta de plazas universitarias según rama

60. La tasa de acceso por primera vez a estudios de grado o equivalente en estos ámbitos de estudio era en 2017 inferior en España (23,7 por 100) que en la media de la UE-23 (28,1 por 100), lo que, unido a las mayores tasas de abandono y cambio de estudio en estas disciplinas, implica que si solo se

GRÁFICO III-23. DISTRIBUCIÓN DE LOS TITULADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA POR ÁMBITO DE ESTUDIO, ESPAÑA Y UE-28



Fuente: Eurostat.

de estudio se está utilizando de manera dinámica o en ocasiones correcta, pues estas no parecen guardar relación con la definición de sectores prioritarios que el Ministerio de Economía fijó como prioridad hasta 2027, ni con las demandas del mercado laboral. Sin embargo, como se ha visto en relación a la formación profesional, las aspiraciones de los estudiantes al finalizar su paso por las etapas previas del sistema educativo determinan la elección del campo de estudios y es en estos niveles sobre los que se debe actuar.

La persistencia de determinadas carencias en el proceso formativo universitario no se limita a la calidad y pertinencia de los conocimientos y las competencias profesionales adquiridas en los diferentes ámbitos de estudio y universidades, sino a las competencias transversales como elemento clave de la formación universitaria, dada su importancia para la empleabilidad. La reforma del Sistema Universitario Español (SUE) para adaptarse al EEES, supuso la admisión formal de la importancia de las competencias transversales, que sin embargo no han sido evaluadas de una manera

consideran los estudios universitarios, España se encontraba en 2017 en una posición ligeramente por debajo de la media de la UE-28 (15,1 graduados por cada 1.000 personas entre 20 y 29 años frente a 17,5 en la Unión).

sistemática para el conjunto del SUE, aunque dicha evaluación es necesaria para avanzar en este sentido.

Las administraciones nacionales y regionales tratan de fomentar la cooperación entre las universidades y las empresas, para mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de los egresados universitarios, y aunque dicha colaboración está mejorando todavía es escasa, persisten algunos retos, que tanto desde el ámbito académico como empresarial es preciso superar. Algunos de los desafíos, que comparte el CES, han sido recientemente señalados por la Comisión Europea en el Monitor de la Educación y la Formación de 2019 de España.

Entre las primeras medidas que se adoptaron para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en España en marzo de 2020 estuvo el cierre de los centros docentes, pri-

El cierre de los centros para evitar la propagación del COVID-19: una disrupción sin precedentes

mero en varias comunidades autónomas y pocos días después, ya con carácter general, en la propia norma de declaración del estado de alarma. Esta dispuso la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza, incluida la enseñanza universitaria a partir del 14 de marzo, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados, sustituyéndola en lo posible por actividades educativas a través de las modalidades a distancia y *online*⁶¹.

Este cierre, con algunas excepciones muy puntuales y parciales, se ha mantenido a lo largo de toda la crisis sanitaria y el posterior proceso de desescalada tras el confinamiento general de la población, de manera que el último trimestre del curso escolar 2019-2020 se ha tratado de afrontar con un uso masivo de tecnologías de la información y la comunicación para el que no se contaba con precedentes. Asimismo, se adoptaron sucesivas medidas en un amplio abanico de cuestiones, desde la distribución de líneas de datos de alta capacidad y ayudas en sustitución de las becas de comedor para el alumnado en familias más vulnerables, o el apoyo al profesorado en recursos docentes para las enseñanzas y la evaluación a distancia, a acuerdos con las comunidades autónomas sobre medidas y especificaciones concretas acerca de calendarios lectivos, pruebas y evaluaciones, promoción de alumnos y otras similares, incluyendo reapertura de algunos tipos de centros

Primeros impactos educativos de la enseñanza a distancia y oportunidades de esta transición

en las sucesivas fases de la desescalada y para el inicio general del curso a la altura del mes de septiembre, una vez alcanzada la situación denominada de «nueva normalidad».

En definitiva, mantener la actividad cotidiana de enseñanza y garantizar su calidad, preservando la igualdad de oportunidades, está suponiendo un desafío enorme

61. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (art. 9).

para todos los agentes implicados, desde los centros, el profesorado y las administraciones educativas, que han tenido que implementar sobre la marcha un sistema educativo a distancia, al alumnado y las familias, que han tenido que asumirlo, en no pocas ocasiones con incertidumbres y falta de acuerdo entre administraciones sobre el desarrollo y la conclusión del curso, incluida la evaluación y las condiciones de promoción, y con dificultades añadidas en algunos casos para conciliar la atención en casa y las actividades laborales, a las que incluso se suman, en los grupos más vulnerables, carencias materiales y de recursos.

Dicho de otro modo, durante el periodo de suspensión de la actividad lectiva se han mantenido, en la medida de lo posible, las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y *online*. No obstante, a pesar del esfuerzo de toda la comunidad educativa, esta brusca transición de las enseñanzas presenciales a las enseñanzas *online* no está exenta de dificultades, con importantes diferencias en las medidas y capacidades de las comunidades autónomas, así como de los propios centros educativos, tanto en los niveles no universitarios como en los universitarios. Esta situación supone un reto para los centros educativos, el profesorado, el alumnado y las familias, pues ni el acceso a los recursos tecnológicos ni las habilidades para poder seguir o impartir las clases de manera virtual son iguales en todos los casos, ni entre el alumnado ni entre el profesorado.

El impacto real que la mutación de un sistema presencial a un sistema digital en tan poco plazo va a tener sobre la evaluación y titulación del alumnado no se verá posiblemente hasta el próximo curso escolar. Las diferentes circunstancias sociales y vitales de las familias durante este periodo pueden convertir esta situación en un foco que aumente la desigualdad de oportunidades en la educación. Sin embargo, preservarla es uno de los pilares para una sociedad cohesionada en el futuro. En este sentido, las administraciones educativas deberían, entre otros aspectos, fortalecer los programas de refuerzo y de compensación de desigualdades educativas, reducir el curriculum, potenciar la adquisición de competencias transversales de alumnado y profesorado, incrementar la autonomía de los centros y hacer un mayor esfuerzo para dotar a los mismos de los recursos materiales, humanos y organizativos necesarios para que este tránsito sea más fácil y exitoso. Además, para la implementación de estas u otras medidas sería necesario fortalecer la colaboración con las comunidades autónomas, y con la comunidad educativa.

Con todo, la pandemia ha supuesto un reconocimiento social mayor del valor de la educación y la investigación, ha evidenciado la importancia de las desigualdades sociales en el ámbito educativo, ha acelerado la digitalización y ha demostrado la relevancia de la colaboración entre los centros educativos y las familias. Además, los recursos educativos abiertos o el acceso libre a las publicaciones científicas han puesto de relieve la solidaridad y la internacionalización presentes en el sistema educativo.

Las becas y ayudas al estudio ante las consecuencias económicas, sociales y educativas del COVID-19

Por otro lado, las repercusiones económicas y sociales que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte del curso, probablemente afecten tanto al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio como al rendimiento académico del alumnado. Esta previsible situación hace quizá más imperiosa la revisión del actual

sistema tanto en sus niveles no universitarios como universitarios para soslayar algunos de los problemas ya señalados, garantizando además la suficiencia de su dotación.

En este sentido, el Gobierno aprobó la novación de los préstamos renta-universidad, y pago vinculado a la renta⁶² para facilitar su pago, de forma que el alumnado que hubiera suscrito estos préstamos universitarios podrá optar por la novación contractual de los mismos, que en la práctica supone el alargamiento del periodo de carencia y del plazo para su devolución. También con el fin de fomentar el acceso a la enseñanza superior pública y evitar que los altos precios públicos universitarios provoquen inequidad y abandono de estudios, se ha modificado el sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021⁶³. Se ha eliminado el sistema de horquillas, que como se ha señalado en sucesivas memorias del CES ha supuesto un incremento de los mismos⁶⁴, y que ha producido una gran heterogeneidad en las comunidades autónomas y Universidades.

Tanto el Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP) como el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y las administraciones educativas autonómicas han ido adoptando numerosas medidas de carácter excepcional para tratar de adaptar las enseñanzas universitarias y no universitarias al nuevo escenario y atender al alumnado y a las familias (recuadro III-4).

Más en concreto, el MEFP ha adoptado medidas para el desarrollo del tercer trimestre del presente curso y el comienzo del próximo. Con carácter general para todas las enseñanzas no universitarias, se ha establecido «el marco y las directrices de actuación a desarrollar durante el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021». Además, se adoptan directrices específicas para cada ámbito y medidas excepcionales en materia de flexibilización de las enseñanzas de formación profesional y de las enseñanzas de régimen especial, y en la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad.

Medidas excepcionales y de carácter temporal para el desarrollo de las enseñanzas

62. Disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

63. Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

64. Según la OCDE (*Education Policy Outlook. Spain, 2018*), en España los precios de matrícula son altos respecto al conjunto UE-28.

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA EDUCATIVO**En la enseñanza no universitaria*****Cuidado y bienestar de alumnado y familias***

- Ayudas económicas o prestación directa de distribución de alimentos a las familias de los niños y niñas beneficiarios de una beca o ayuda de comedor.

Calendario escolar y actividades lectivas

- Calendario escolar en la enseñanza obligatoria: se podrá adaptar el número mínimo de días lectivos (175) cuando las actividades lectivas presenciales se hubieran sustituido por otras modalidades de apoyo educativo.
- Suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza y sustitución por las modalidades a distancia y *online*.
- Acuerdo sobre la duración del curso escolar hasta junio.
- Condiciones para la reapertura de los centros educativos de la fase 1 (OSND/399/2020, de 9 de mayo). Plan para la transición hacia una nueva normalidad (fundamentalmente arts. 4, 6, 18 y 19).
- Flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional. Fase 2 (OSND/414/2020, de 16 de mayo).

Recursos educativos para la enseñanza-aprendizaje

- «Aprendo en casa» (portal web para facilitar el acceso a diferentes recursos, herramientas y aplicaciones que faciliten la continuidad de la actividad educativa) y «Aprendemos en casa» (programación especial de cinco horas diarias, en colaboración con RTVE, de contenidos educativos para alumnado de 6 a 16 años).

Recursos para el aprendizaje en línea

- Aula virtual del INTEF y distribución de 20.000 líneas de datos de alta capacidad (40 Gb mensuales) y de licencias de una herramienta para facilitar la colaboración entre profesores y alumnos con funcionalidades para crear un aula virtual.

Enseñanzas y evaluación

- EBAU/EVAU 2019-2020 (OPCM/362/2020, de 22 de abril): longitud, contenido de las pruebas y fechas de realización; medidas de prevención frente a COVID-19 para la EBAU/EVAU 2020 y para las enseñanzas de régimen especial.
- Marco y las directrices de actuación para el tercer trimestre del curso 2019-2020 y el inicio del curso 2020-2021, ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19: Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación (25 de marzo de 2020, 15 de abril de 2020 y 14 de mayo de 2020); marco y directrices generales acordado, para el desarrollo del tercer trimestre del curso escolar 2019-2020 y el inicio del curso escolar

RECUADRO III-4. COVID-19: MEDIDAS EN EL ÁMBITO DEL SISTEMA EDUCATIVO*(continuación)*

2020-2021 (OEF/365/2020, de 22 de abril), y Directrices específicas de actuación acordada por etapas o enseñanzas (educación primaria, educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y enseñanzas artísticas y deportivas).

- Medidas excepcionales en materia de flexibilización de las enseñanzas de formación profesional y de régimen especial: cancelación de pruebas de evaluación diagnóstica para 3.º y 6.º de primaria y 4.º de la ESO (OEF/361/2020, de 21 de abril).

En la enseñanza universitaria***Enseñanzas y evaluación:***

- Conferencia General de Política Universitaria. Recomendaciones sobre criterios generales para la adaptación del sistema universitario español ante la pandemia del COVID-19, durante el curso 2019-2020.

Recursos educativos para la enseñanza-aprendizaje

- «Conectad@s: la universidad en casa». Plataforma con contenidos para la formación online.
- Impulso al acceso abierto a las publicaciones científicas relacionadas con la COVID-19.
- Precios públicos: modificación del sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021 (Real Decreto-ley 17/2020).
- Préstamos renta-universidad: novación contractual de los préstamos renta-universidad para facilitar su pago (Real Decreto-ley 15/2020).

Según el acuerdo emanado de la Conferencia Sectorial de Educación en relación a estas directrices se debe mantener la duración del curso escolar, que no se extenderá más allá del mes de junio, a excepción de algunos procesos singulares, como la celebración de las pruebas de la EBAU y las de acceso a las enseñanzas de formación profesional, o la realización de actividades de refuerzo en el periodo estival. Asimismo, se deberá adaptar la actividad lectiva a las circunstancias sanitarias, tanto combinando las actividades a distancia y las presenciales que pudieran llevarse a cabo, como identificando al alumnado desconectado o no localizable, y preparando planes específicos de recuperación del vínculo escolar y de refuerzo, con especial énfasis en la identificación del alumnado que carece de medios de conexión digital.

En el terreno específico de la formación profesional, cabe señalar que, dada la imposibilidad sobrevenida de completar los periodos de formación en centros de trabajo o de prácticas necesarias para concluir los estudios de formación profesional y obtener la correspondiente titulación, se han adoptado medidas especiales de flexibilización de

los currículos de formación profesional, así como en las enseñanzas de régimen especial que lo precisan, entre los que cabe citar la reducción excepcional de la duración de los módulos de formación en centros de trabajo o la sustitución de esta por actividades asimilables.

Los cambios en la actividad lectiva impuestos por la pandemia, exigen tanto flexibilizar el currículo y las programaciones didácticas, como adaptar la evaluación, promoción y titulación. El tercer trimestre se aprovechará para desarrollar las actividades de recuperación, repaso, refuerzo y, en su caso, ampliación de los aprendizajes anteriores. El currículo y las programaciones que conducen a una titulación final de etapa se flexibilizarán y adaptarán para ayudar en todo lo posible a que su alumnado pueda alcanzarla.

No obstante, la falta de acuerdo sobre los criterios de evaluación, promoción y titulación ha estado presente durante este complejo proceso, aumentando la incertidumbre entre la comunidad educativa y el riesgo de diferencias territoriales que perjudiquen la igualdad de oportunidades. El resultado es que las directrices adoptadas vinculan a las comunidades autónomas que suscribieron el acuerdo⁶⁵ de la Conferencia Sectorial de Educación de abril de 2020 (y a las que decidan adherirse posteriormente), mientras que el resto se ceñirá a los criterios de promoción y titulación que se establecen en la LOMCE⁶⁶.

Donde sí hubo consenso fue en la necesaria adaptación de las características, el diseño y el contenido de la evaluación de bachillerato para el acceso a la universidad a través de la EBAU⁶⁷, así como de las fechas máximas de realización y de resolución de los procedimientos de revisión de las calificaciones obtenidas en el curso 2019-2020⁶⁸. Así, en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación, de la Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) y del Consejo de Universidades, se acordaron directrices para la elaboración de cada una de las pruebas, con el objetivo de

Polémicos cambios en la evaluación, promoción y titulación derivados del COVID-19

65. En el que se tuvieron en cuenta las Propuestas del Consejo Escolar del Estado, de 7 de abril de 2020, relativas a las actuaciones en educación que convendría adoptar como consecuencia de la situación creada por la pandemia de coronavirus y el estado de alarma decretado por el Gobierno.

66. Madrid, Andalucía, Castilla y León y País Vasco no aplicarán esa flexibilidad. Por tanto, se ceñirán a lo contemplado en la LOMCE. Es decir, los alumnos de primero de bachillerato solo pueden pasar a segundo curso con un máximo de dos suspensos. Los de segundo de bachillerato solo pueden obtener el título y presentarse a la selectividad si han aprobado todo el curso. Los de ESO solo pueden pasar de curso con un máximo de dos asignaturas suspensas (excepcionalmente tres, si no se incluyen de forma simultánea lengua y matemáticas).

67. Orden PCM/362/2020, de 22 de abril, por la que se modifica la Orden PCM/139/2020, de 17 de febrero.

68. Las pruebas correspondientes a la convocatoria ordinaria deberán celebrarse entre el 22 de junio y el 10 de julio de 2020, y los resultados provisionales serán publicados antes del 17 de julio de 2020. Las pruebas correspondientes a la convocatoria extraordinaria deberán realizarse con fecha límite el 17 de septiembre de 2020, inclusive, y los resultados provisionales serán publicados con fecha límite el 23 de septiembre.

garantizar la equidad en el acceso a la universidad para todo el alumnado, con independencia de las circunstancias en las que este pudiera haber tenido acceso a la enseñanza y el aprendizaje en el último trimestre del curso, y considerando que no se haya podido desarrollar adecuadamente una parte del currículo de la materia.

Universidad: desarrollo de la enseñanza no presencial y nuevos sistemas de evaluación

La CGPU ha acordado que el curso universitario se acabará en los plazos estipulados, incluyendo docencia y evaluación. Por otro lado, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades ha aplazado la reforma del sistema universitario hasta que finalice el estado de alarma.

Cada universidad deberá desarrollar los procedimientos necesarios para alcanzar este objetivo, consultando con el conjunto de la comunidad universitaria y anunciando a la mayor brevedad posible dichos procedimientos al personal docente, discente y laboral de cada universidad. La CGPU ha elaborado un documento de recomendaciones sobre criterios generales para la adaptación del sistema universitario español ante la pandemia de COVID-19⁶⁹, que para ser eficaz requeriría de la participación de la comunidad universitaria a la hora de concretar estos criterios generales en las especificidades de cada titulación y/o materia, así como la difusión de las medidas adoptadas.

En este punto, la CRUE ha elaborado un informe⁷⁰ en el que se analizan los procedimientos de evaluación no presencial, se aporta un listado de alternativas, y se recogen las herramientas tecnológicas más habituales para desarrollarlos. Se han empezado a adaptar las guías docentes a la docencia virtual, con la idea de crear un marco común para que no haya grandes diferencias entre campus, pero siempre ajustado a lo que dispongan las autoridades sanitarias y respetando la autonomía universitaria. Se trabaja, además, en tres posibles escenarios de vuelta a las clases en septiembre, aunque ninguno contempla que los alumnos pasen el día en el campus.

Así, se dibuja un escenario con mucho mayor contenido virtual (incluso mayoritario) en la docencia y, en general, en la actividad universitaria. Precisamente por ello, y pese a los criterios generales que se acaban de citar, hay una amplia incertidumbre sobre los procesos de evaluación, seguimiento y acreditación de titulaciones de grado y de máster en ese nuevo horizonte. En este sentido, la colaboración entre la ANECA

La evaluación, y el seguimiento de la calidad de la enseñanza universitaria virtual

La CGPU ha acordado que el curso universitario se acabará en los plazos estipulados, incluyendo docencia y evaluación. Por otro lado, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades ha aplazado la reforma del sistema universitario hasta que finalice el estado de alarma.

69. Conferencia General de Política Universitaria de 15 de abril de 2020, *Recomendaciones sobre criterios generales para la adaptación del sistema universitario español ante la pandemia del COVID-19, durante el curso 2019-2020*.

70. Grupo de Trabajo Intersectorial de CRUE Universidades Españolas, Informe sobre Procedimientos de Evaluación no Presencial. Estudio del Impacto de su Implantación en las Universidades Españolas y Recomendaciones. Versión 1.0 de jueves 16 de abril de 2020. CRUE Docencia, CRUE Secretarías Generales, CRUE TIC y CRUE Asuntos Estudiantiles.

(que ha lanzado instrumentos para asegurar la calidad en la enseñanza virtual⁷¹) y las agencias de calidad universitaria de las comunidades autónomas es muy importante para garantizar la oficialidad de los procedimientos y para permitir que todo el sistema sea conocedor de los criterios que los concretan en cada universidad, centro, titulación y asignatura, así como para detectar y solucionar con rapidez eventuales disfunciones.

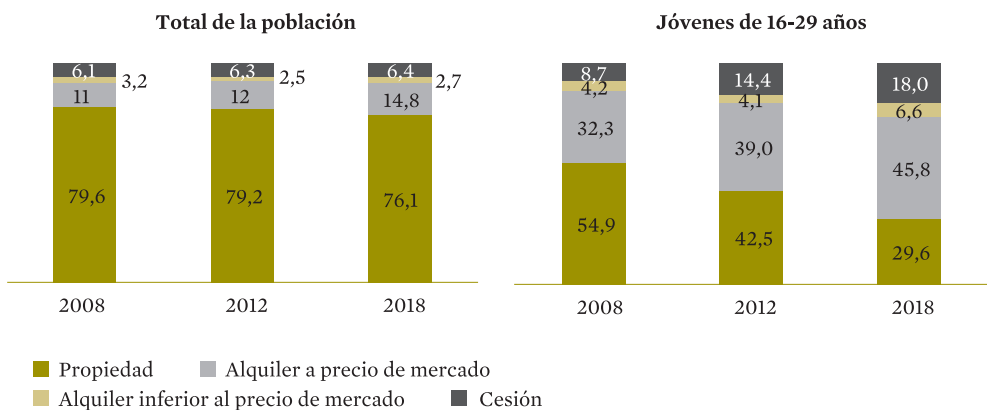
1.3. ACCESO A LA VIVIENDA

España sigue siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios y con más viviendas por unidad familiar. Sin embargo, en los últimos años se ha ido produciendo una transformación del sistema residencial, protagonizada por un incremento del alquiler a precio de mercado (gráfico III-24).

La opción del alquiler está directamente relacionada con la disponibilidad de recursos económicos y sociales para acceder a la propiedad de la vivienda, por lo que en 2018 vuelven a ser los jóvenes (45,8 por 100), las familias monoparentales (19,8 por 100), los extranjeros no europeos (72 por 100) y otros colectivos que se pueden encontrar en situación de vulnerabilidad económica (56,7 por 100 entre la población por debajo del umbral de pobreza), los que recurren más a esta forma de tenencia. Además, es en estos colectivos donde la opción del alquiler se ha acentuado más en los últimos años. El aumento de la demanda de vivienda social frente a la insuficiencia de la oferta de alquiler social (en 2015 el porcentaje de vivienda en alquiler social respecto al total de vivienda era

Sigue aumentando la población que reside en alquiler

GRÁFICO III-24. HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA, 2008, 2012, 2018



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

71. Estrategia de ANECA para el aseguramiento de la calidad en la enseñanza virtual (17 de abril de 2020) y protocolo de seguimiento de modificaciones y adendas (28 de abril de 2020).

del 2,5 por 100) está favoreciendo el mercado de alquiler privado como instrumento alternativo a una oferta adecuada de vivienda social, aunque a menudo de baja calidad y en localizaciones alejadas del centro.

En España la insuficiencia de la capacidad de compra y de pago es la razón fundamental para vivir en alquiler, pues según una reciente encuesta del CIS, el 81,8 por 100 de la población preferiría comprar una vivienda, el 45 por 100 de los que viven de alquiler declara que no tienen ingresos suficientes para comprar una casa y un 15 por 100 está alquilado de forma temporal hasta poder comprar una casa. Solo un 14 por 100 de los inquilinos dice haber optado por el arrendamiento porque no quiere hipotecarse. Otros factores que han contribuido a un notable incremento de la demanda de alquiler, son las dificultades de acceso a la primera vivienda en propiedad, algunos problemas de financiación y la concentración de la actividad económica en determinadas localizaciones.

Cualquier análisis del mercado de la vivienda en alquiler está limitado por la falta de una estadística oficial de referencia, lo que impide conocer la evolución del precio

*La vivienda en alquiler
sigue creciendo en el
mercado residencial
español*

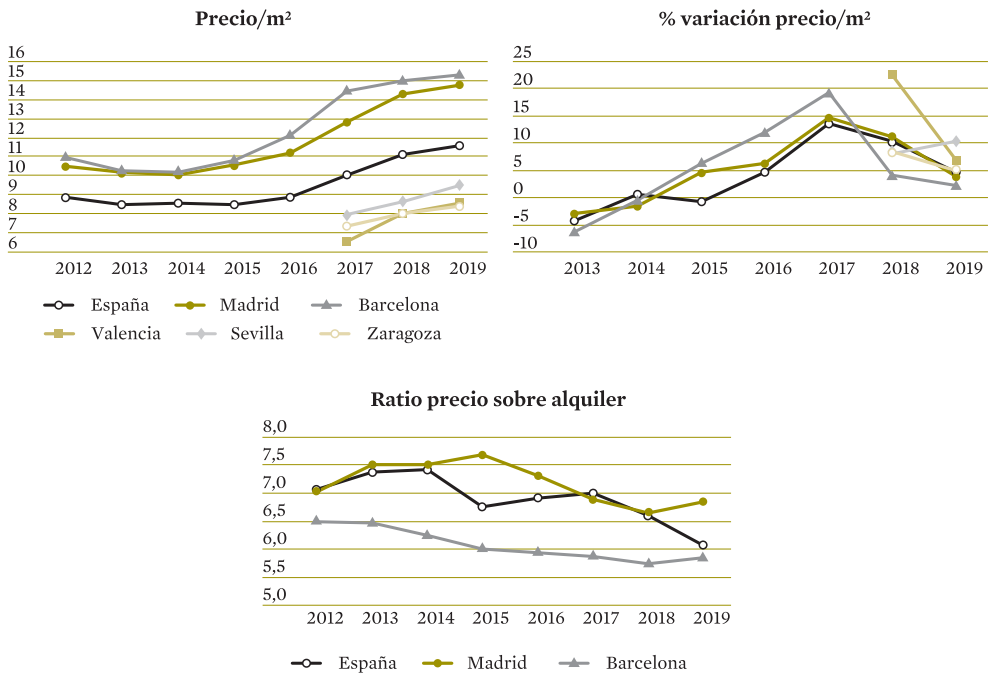
real de los alquileres hasta que se elabore el índice de precios de alquiler, previsto por el Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler. La información de las fianzas se considera que es el mejor reflejo de los precios reales, aunque no está disponible para todas las comunidades autónomas⁷²,

por lo que habitualmente se recurre a los precios de oferta que publican los portales inmobiliarios.

El aumento de la demanda antes señalado frente a una oferta de alquiler residencial rígida en el corto plazo, explicaría el dinamismo de los precios del alquiler (gráfico III-25). Ello se produce además en un contexto de debilidad de la oferta pública de alquiler que, como se verá más adelante, podría aumentar la oferta de alquiler de vivienda a precios moderados, y en el que aparecen fines alternativos para la vivienda residencial, como el alquiler vacacional en algunas localizaciones. Con respecto a la vivienda turística, el Real Decreto-ley 7/2019 mejora su exclusión de la LAU para que sea específicamente regulada por las comunidades autónomas y permite que una mayoría de 3/5 de las comunidades de propietarios puedan limitar este tipo de viviendas o asignarles mayores gastos comunes. En España, en los últimos años tanto algunas comunidades autónomas como ciudades han regulado este mercado, imponiendo requisitos que endurecen las condiciones que permiten a una vivienda residencial destinarse a alojamiento turístico. Sin embargo, los trabajos académicos disponibles no presentan una estimación precisa del efecto cuantitativo del alquiler vacacional en los precios del alquiler, aunque sugieren que su magnitud depende tanto de la densidad

72. Véase datos Observatorio de Vivienda y Suelo, *Boletín Especial Alquiler residencial 2019*.

GRÁFICO III-25. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE ALQUILER EN ALGUNAS CIUDADES ESPAÑOLAS



Fuente: Grupo Tecnocasa y Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, Informe sobre el mercado del alquiler, 2019.

de alquiler vacacional como de la demanda de vivienda residencial en determinadas zonas de las ciudades.

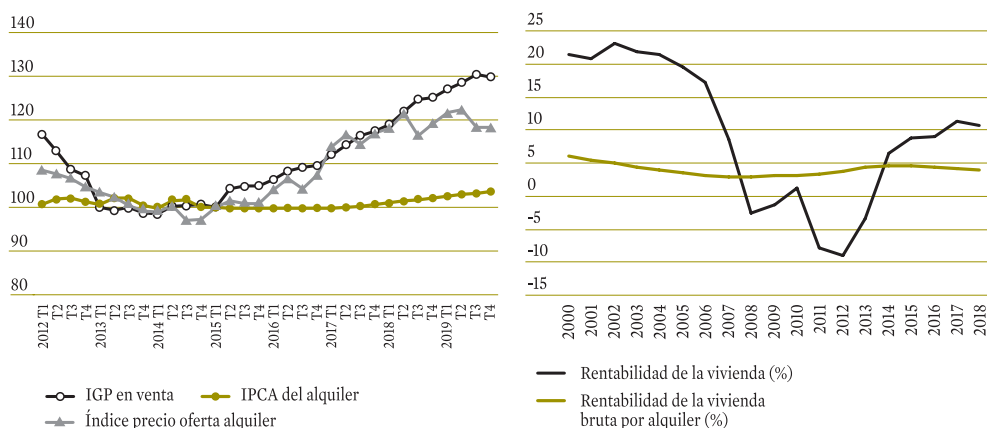
El actual nivel de precios de los alquileres y la dinámica de crecimiento de los mismos es motivo de preocupación por parte de la ciudadanía, que también los vinculan en gran medida a la escasez de oferta disponible y a la mayor demanda de vivienda en alquiler.

En los últimos años se ha producido una disminución de la rentabilidad bruta del alquiler residencial a nivel nacional. Sin embargo, existe una gran heterogeneidad entre mercados locales. De hecho, la fortaleza de la demanda en mercados como el de Barcelona y Madrid, está cambiando la pauta de reducción de la rentabilidad relativa del alquiler.

El precio de la vivienda en propiedad se estabiliza en 2019 después de encadenar cuatro años de crecimiento (gráfico III-27). La principal explicación de esta moderación en el precio es que la demanda tiende a suavizarse, como muestra el número de transacciones inmobiliarias y la tendencia de desaceleración en la constitución de hipotecas (gráfico III-28). A pesar de la recuperación económica, la entrada de nueva demanda en el mercado de

El mercado de la vivienda en propiedad parece entrar en una fase de moderación

GRÁFICO III-26. EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE VENTA, DE ALQUILER Y DE LA OFERTA DE ALQUILER Y RENTABILIDAD



Notas:

IGP: Índice general de precios de venta de vivienda libre.

IPCA: Índice de Precios al Consumo Armonizado para alquiler.

Índice de precios de oferta de alquiler (Fotocasa).

Fuente: Ministerio de Fomento, *Observatorio de Vivienda y Suelo*, boletín núm. 31 (tercer trimestre, 2019) y *Boletín anual 2014*.

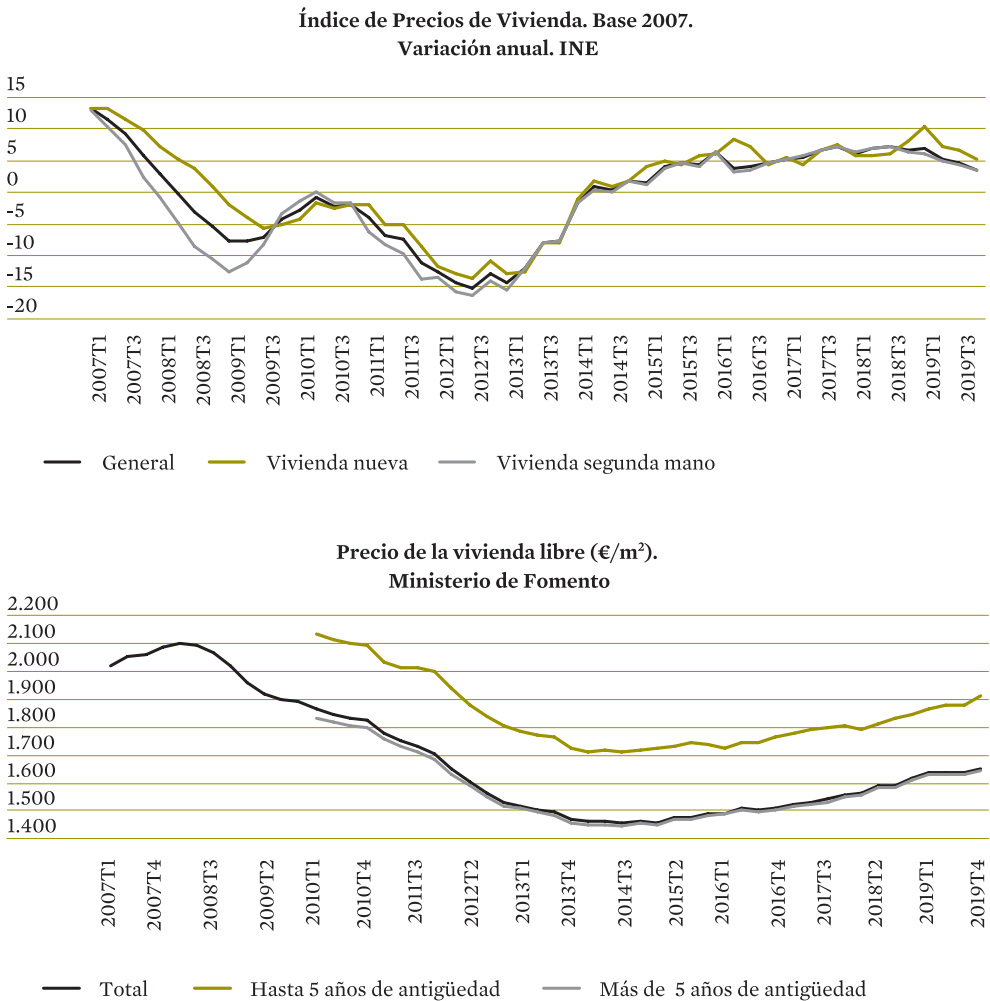
la vivienda no se traslada a la compra de vivienda, por las limitaciones en las condiciones de accesibilidad, financiación y capacidad adquisitiva de los hogares.

A los problemas de accesibilidad para entrar al mercado en propiedad de algunos hogares se une la fuerte restricción crediticia reflejada en los valores de la ratio crédito/valor. Los hogares deben entregar más del 35 por 100 del valor de la vivienda para realizar una compra, lo que significa un requisito de ahorro previo muy grande, y que actúa en sí mismo como una medida de restricción del crédito. Por otro lado, también aumenta la relación del precio de la vivienda respecto a la renta bruta disponible en el hogar, lo que implica que tomar la decisión de compra significa aceptar un endeudamiento elevado. Este valor puede contener la decisión de compra, sobre todo dada la experiencia de la reciente crisis financiera (cuadro III-9).

Estos problemas financieros, que pueden incluso impedir el acceso a la propiedad a los hogares que tienen un buen nivel de la accesibilidad en función a sus niveles de renta, se unen a la menor capacidad de pago de los nuevos hogares a la hora de comprar una vivienda, y a la reducción del crédito nuevo a hogares producida por la entrada en vigor de la nueva ley hipotecaria, que ha pospuesto la firma de un gran volumen de contratos, aunque se espera que este efecto se rectifique en el medio plazo.

El aumento de la demanda de vivienda, junto a las condiciones en las que se encuentra el mercado de la vivienda en propiedad (niveles bajos en la producción de vivienda nueva, una estructura empresarial mermada, restricción crediticia y dificultades en el acceso por parte de los hogares), está produciendo que esta se desvíe hacia el alquiler y tense sus precios.

GRÁFICO III-27. PRECIOS DE VIVIENDA 2007-2019



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

El elevado precio de la vivienda, tanto en propiedad (gráfico III-27) como en alquiler (gráfico III-25), aunque parece haber moderado su ritmo de crecimiento en el último año, está suponiendo un empeoramiento de la accesibilidad económica a la vivienda. Los hogares han destinado en 2019 más del 30 por 100 de sus ingresos brutos disponibles a pagar la cuota de la hipoteca o la renta mensual de un piso en alquiler. Es decir, se ha sobrepasado el umbral máximo de gasto para no comprometer otros desembolsos

El acceso a la vivienda en propiedad y alquiler supera el nivel máximo de endeudamiento tolerable

CUADRO III-9. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ACCESIBILIDAD, 2013-2019

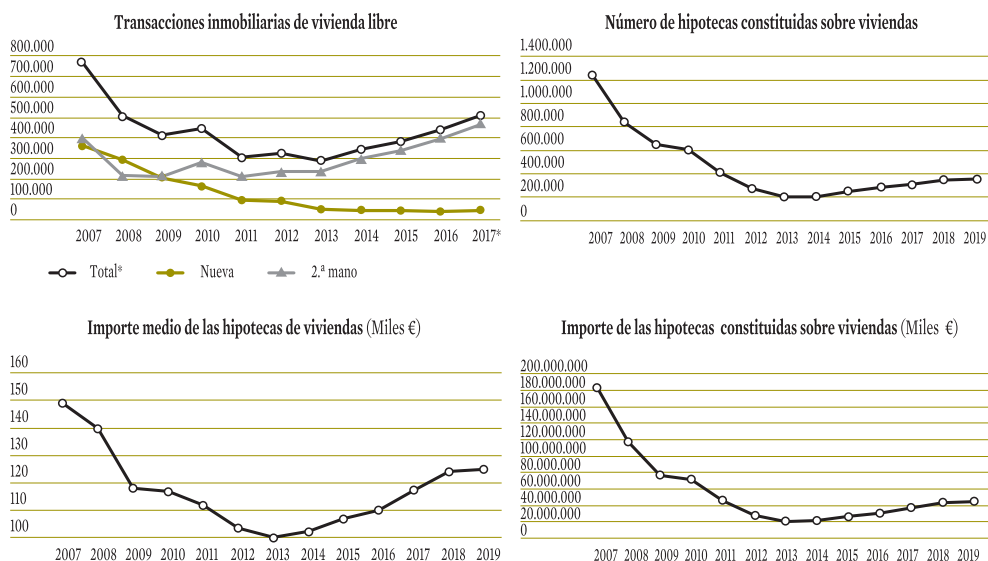
Indicadores de accesibilidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Condiciones de financiación⁽¹⁾							
Plazo medio de las nuevas hipotecas (años)	22,2	22,6	22,8	23,1	23,4	23,6	23,6
Relación préstamo/valor (%) (RPV) (operaciones nuevas)	57,5	59,5	62	63,9	65,1	65,7	64,5
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	14,9	13,4	14,6	14,3	14	14,8	12,1
Tipo de interés de los nuevos préstamos vivienda (%)	3,2	3,1	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2
Medidas de esfuerzo⁽¹⁾							
Precio de la vivienda/RBD por hogar (años)	6,3	6,4	6,6	6,7	6,9	7,1	7,3*
Esfuerzo teórico anual (%)	36,4	36,1	33,6	33,5	30,4	31,3	31,6*

* Datos a tercer trimestre de 2019 (28 de mayo de 2020).

⁽¹⁾ Media del periodo.

Fuente: Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda.

GRÁFICO III-28. INDICADORES DE DEMANDA: TRANSACCIONES E HIPOTECAS, 2007-2019



Fuente: INE y Ministerio de Fomento.

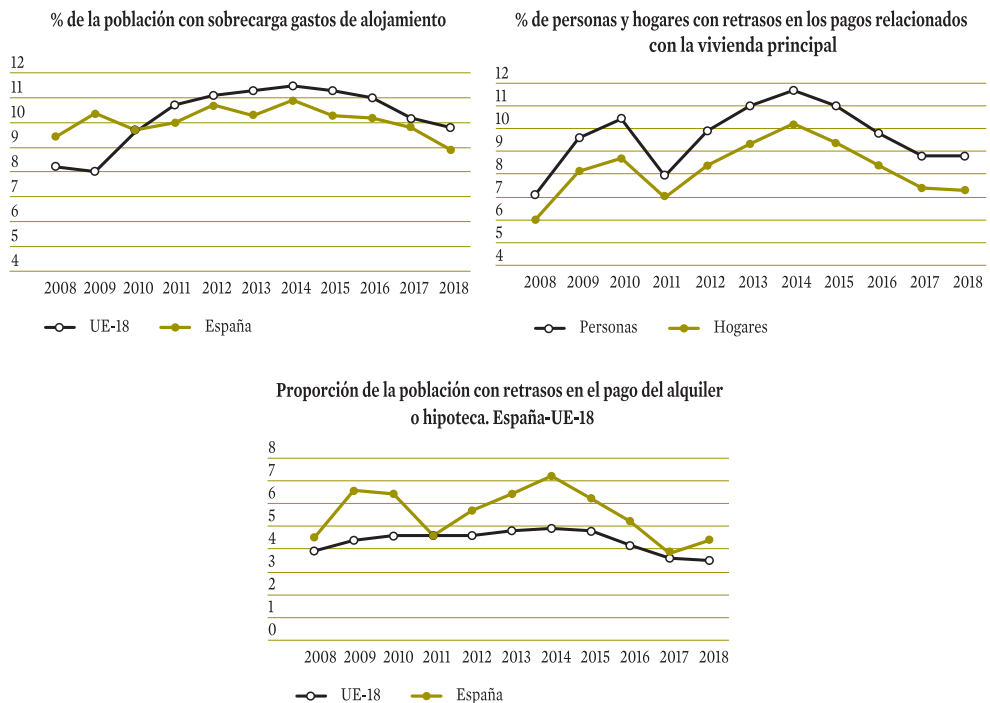
básicos en el hogar. Además, esta tasa de esfuerzo se ve ampliamente superada en determinados territorios y ciudades, tanto por la variabilidad de los ingresos medios por hogar como de los precios de la vivienda. Estos datos son coincidentes con la percepción ciudadana en relación con la vivienda, pues los precios de alquiler y de venta de las viviendas son para el 20,1 y el 18,7 por 100 de los encuestados uno de los principales problemas de la zona en la que residen, habiendo aumentado esta opinión significativamente con respecto a 2014 (15 y 18,1 por 100, respectivamente).

Esta situación está obligando a muchas familias a redoblar los esfuerzos para asumir el coste residencial, pues aunque la mayoría de las familias españolas ha conseguido en 2018 hacer frente a estos pagos del alquiler o la hipoteca, así como a los gastos relacionados con la vivienda principal, la mitad de la población declara que el coste de la vivienda supone una pesada carga para sus hogares, y para el 8,9 por 100 de la población la asunción del coste residencial les supone una sobrecarga financiera (gráfico III-29).

Actualmente, las probabilidades de acceder a una primera vivienda en propiedad para los jóvenes son limitadas. El coste económico de acceso a la compra de una vivienda libre para una persona joven o un hogar joven (62,4 y 31 por 100), aunque muy inferior al del alquiler, es elevado y, además, pocos jóvenes pueden reunir las garantías de solvencia que se exigen para formalizar un préstamo hipotecario. Los jóvenes tienen dificultades para hacer frente a la entrada necesaria para financiar la adquisición de una vivienda libre dada su escasa capacidad de ahorro, para suscribir cualquier tipo de aval o póliza adicional, y tampoco cuentan en muchas ocasiones con una regularidad suficiente en la fuente de ingresos para hacer frente a las cuotas hipotecarias.

Crece la dificultad de acceso de los jóvenes a la vivienda en propiedad y alquiler

GRÁFICO III-29. PROBLEMAS DE ACCESIBILIDAD A LA VIVIENDA EN ESPAÑA



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida, y Eurostat, *Population and Social Conditions*.

El mantenimiento de unos costes elevados de acceso a la vivienda en propiedad y las mayores dificultades de financiación han influido en que, en los últimos años, haya disminuido de forma muy importante la proporción de propietarios entre los jóvenes, que se ven abocados a optar por el alquiler si se quieren emancipar (gráfico III-24). Sin embargo, el precio de las viviendas libres en alquiler se ha ido encareciendo de un modo notable desde 2015. Por eso en 2019, hacer frente al importe del alquiler supondría, para una persona joven (16-29 años), reservar la práctica totalidad de su sueldo neto (94,4 por 100), y el 46,9 por 100 en el caso de un hogar joven. Además, acreditar una sólida capacidad adquisitiva es, cada vez más, un requisito importante para acceder al alquiler de una vivienda libre.

Esta situación está provocando un retraso en la edad de emancipación, de forma que la tasa de emancipación residencial de las personas entre 16 y 29 años en España

Y se retrasa su emancipación residencial

es la más baja registrada desde 2002 (18,6 por 100), y que incluso entre los jóvenes de 30 a 34 años, que solían distinguirse por unas pautas residenciales muy estables, se esté experimentado un leve retroceso (del 71,2 por 100 del

2018 al 70,8 por 100 en 2009). En este contexto, entre los jóvenes aumenta el peso de la cesión gratuita de la vivienda como modalidad de tenencia. De hecho este régimen de tenencia entre los jóvenes ha pasado del 8,7 por 100 en 2008 al 18 por 100 en 2018. Es decir, la solidaridad familiar parece seguir supliendo la ausencia de una política de vivienda orientada a facilitar la emancipación de los jóvenes y la formación de hogares en los últimos años. Sin embargo, el 90 por 100 cree que el Gobierno «tiene que proteger de manera activa el derecho de los españoles a tener una vivienda digna». A este respecto, conviene no olvidar los costes individuales para los jóvenes de este retraso en la edad de emancipación, ni su repercusión para nuestro sistema económico y social.

La sobrecarga que suponen los gastos en la vivienda para las personas que residen en alquiler es bastante mayor que en otros regímenes de tenencia de la vivienda (grá-

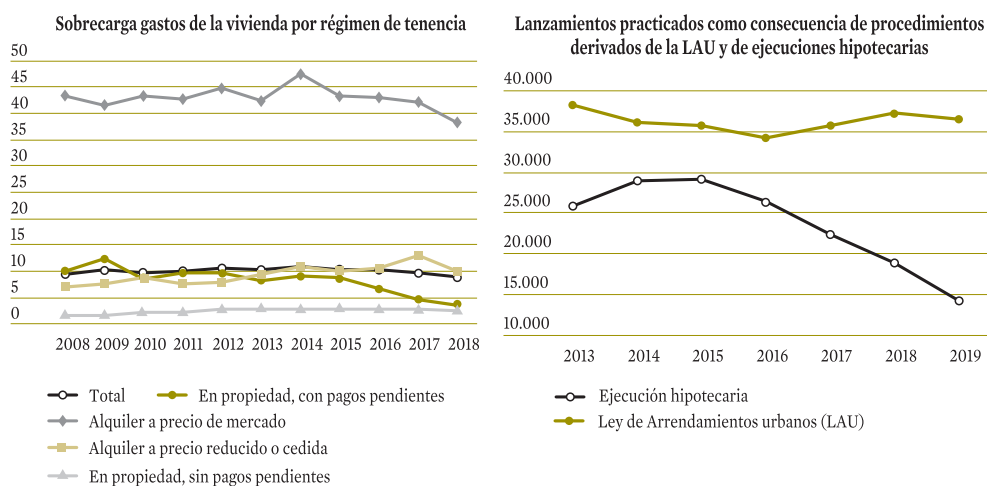
La precariedad en la tenencia de la vivienda es mayor en el caso del alquiler y en determinados grupos

fico III-30). Esta situación está claramente relacionada con que la tenencia de la vivienda en alquiler es mayor, y ha crecido más, en aquellos grupos con menor solvencia económica, en paralelo a las subidas del precio del alquiler en los últimos años. Algunos problemas de mantenimiento de la vivienda, como la excesiva carga o el retraso en los pagos relacionados con la vivienda, son bastante

más frecuentes en grupos especialmente vulnerables, como los jóvenes y los inmigrantes, y en muchas ocasiones, esta mayor vulnerabilidad puede derivar en desahucios por impago.

Así, según datos de Eurostat, en 2018, la sobrecarga de los gastos de vivienda afectaba al 14,3 por 100 de los jóvenes de 25-29 años; al 32 por 100 de las personas bajo

GRÁFICO III-30. RIESGOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, y CGPJ, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

el umbral de pobreza y al 28,8 por 100 de las familias monoparentales. En cuanto a los retrasos en los pagos relacionados con la vivienda, también los grupos más afectados por el retraso en los pagos, eran la población con menos ingresos (30,5 en el primer decil y el 17,1 por 100 en el segundo), los extranjeros no comunitarios (19,8 por 100), las personas en situación de desempleo (20,8 por 100), y los hogares monoparentales (18 por 100).

Aunque actualmente no se cuenta con datos sobre la evolución de los desahucios por impago del alquiler de la vivienda principal, algunos indicadores muestran que, a pesar de la recuperación económica, los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Así, en 2018 aumentó considerablemente (31 por 100) el volumen de sentencias dictadas en materia de arrendamientos urbanos de inmuebles utilizados como vivienda, estando la falta de pago de la renta o cantidades asimilables en el origen del 76,3 por 100 del total de 13.378 fallos. Según la estadística del Consejo General del Poder Judicial⁷³, también venían aumentando desde 2016 los lanzamientos derivados de la Ley de Arrendamientos urbanos. En cambio, las ejecuciones hipotecarias habrían disminuido. Estos datos concuerdan con la disminución en 2019 de la ratio de dudosidad hipotecaria de los hogares para la adquisición y/o rehabilitación de la vivienda (3,75 por 100 en 2019 frente al 4,37 por 100 en 2018) y con un nuevo e importante descenso (21,8 por 100) de las inscripciones de certificaciones por ejecuciones hipotecarias sobre vivienda habitual: en total, 5.177.

73. Esta estadística no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etcétera).

*La problemática
específica de la vivienda
en el medio rural*

Si bien por lo general los precios de la vivienda en el mundo rural son bastante más asequibles que en las grandes urbes, también la oferta residencial es más restringida, acusando una problemática diferente que perjudica tanto el asentamiento de población joven como la atención a las personas dependientes incidiendo en el despoblamiento de estas zonas. Así, es más frecuente la presencia de inmuebles desocupados y de uso secundario, la gentrificación de algunos enclaves más turísticos, la deficiencia de las condiciones de habitabilidad de la vivienda y su mal estado respecto al medio urbano, ausencia de algunos servicios públicos básicos y servicios de cercanía, menor oferta de alquiler y una menor promoción de viviendas protegidas para venta y alquiler. El Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y algunas comunidades autónomas han establecido diferentes medidas para facilitar el acceso a la vivienda en las zonas rurales, la conservación y mejora de la accesibilidad en viviendas, y un programa de viviendas para personas mayores. Sin embargo, la deficitaria situación de la vivienda de protección pública en los últimos años, hace pensar en su escaso impacto.

Los hogares que residen en alquiler son más vulnerables a la pérdida de su vivienda, dirigiéndose específicamente el Real Decreto-ley 7/2019⁷⁴ a afrontar este problema,

*Mayor vulnerabilidad de
los hogares que residen
en alquiler*

introduciendo modificaciones 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.

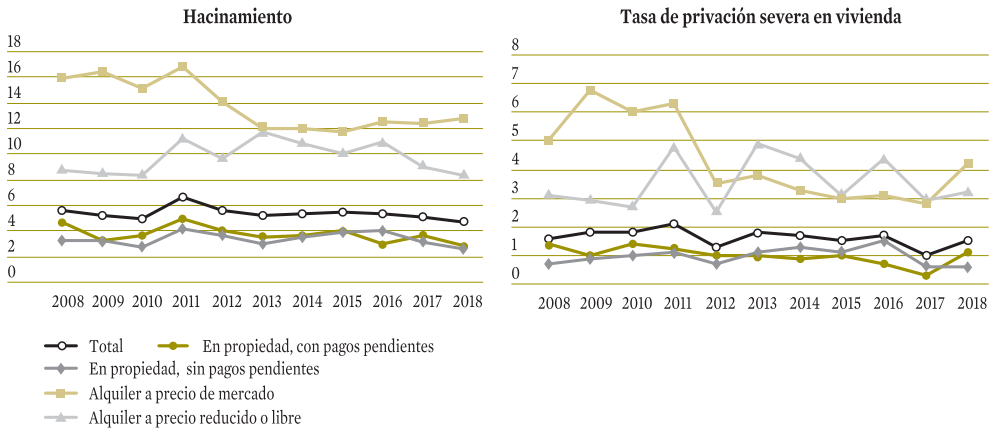
En términos generales, el parque de viviendas en alquiler es más antiguo, estas se encuentran en peor estado de conservación y tienen una superficie media menor. La incidencia de problemas de habitabilidad en el conjunto de los hogares en España es baja, si bien es más elevada en las viviendas en alquiler (gráfico III-31). Los hogares más vulnerables sufren en mayor medida problemas de habitabilidad como el hacinamiento o la privación severa en vivienda. Por otra parte, no disponer de una vivienda digna y apropiada en cuanto a las condiciones físicas y económicas afecta negativamente a la salud, el desarrollo educativo de los niños, y aumenta las necesidades de asistencia y de servicios sociales de las personas más vulnerables del hogar.

La insuficiencia de la política de vivienda en los últimos años para atender las necesidades residenciales de los hogares más débiles está provocando un desplazamiento de la demanda de ayuda hacia los servicios sociales. La situación de las personas sin hogar es la expresión más extrema de los problemas de acceso a la vivienda y su mantenimiento. Para luchar

*Alternativas al
sinhogarismo y nuevas
situaciones de exclusión
residencial extrema*

74. Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

GRÁFICO III-31. CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LAS VIVIENDAS SEGÚN RÉGIMEN DE TENENCIA



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, 2019.

contra este tipo de exclusión residencial extrema, que según Naciones Unidas afectaba a unas 31.000 personas en 2019, en los últimos años se viene implantando progresivamente en España, como en otros países europeos, la metodología *Housing first*, como sistema de atención integral donde, en colaboración con ONG especializadas y a partir de la obtención de una vivienda, se apoya al beneficiario en su proceso de reinserción social. Paralelamente subsiste el modelo tradicional de carácter más asistencial integrado por la red de albergues que, sin constituir un «hogar» propiamente dicho siguen siendo necesarios especialmente en situaciones de emergencia. Sobre esta red, los últimos datos (2018) apuntan a un aumento del 9,6 por 100 de las personas alojadas en centros de atención a personas sin hogar respecto a 2016, con un total de 18.001 personas de media diaria⁷⁵. Durante 2019, la llegada de más de 100.000 solicitantes de protección internacional a España, un volumen muy superior al habitual, desbordó la capacidad de la red de acogida, aumentando la presión sobre los albergues y los dispositivos municipales de emergencia contra la exclusión residencial, especialmente en ciudades con una fuerte intensidad de llegadas, como Madrid y Barcelona. Ya entrado el año 2020, y a pesar de las medidas adoptadas con carácter urgente en el ámbito del mantenimiento de la vivienda, es muy probable que las consecuencias sociales de la epidemia por COVID-19 agudicen el problema de la exclusión residencial extrema.

El aumento del precio del alquiler de la vivienda en los últimos años repercute en la accesibilidad y el mantenimiento de la vivienda y plantea importantes retos para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, del mercado de la vivienda, así como para la estabilidad

La intervención pública en el mercado del alquiler: un debate abierto

75. INE, Encuesta de centros y servicios de atención a las personas sin hogar, 2018.

macrofinanciera. Por ello, la preocupación por el problema de la vivienda⁷⁶, y el debate sobre las distintas posibilidades de actuación de las Administraciones públicas en el mercado del alquiler ha sido especialmente intensa en los dos últimos años y sobre todo a raíz del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

En un contexto de subida de precios del alquiler y en el que este régimen es cada vez más frecuente, particularmente en colectivos más vulnerables, las modificaciones incluidas en el Real Decreto-ley 7/2019, pretenden garantizar una mayor seguridad y asequibilidad de los inquilinos, al ampliar la duración de los contratos (de tres a cinco/siete años), restringir el incremento de rentas durante la duración del contrato al crecimiento del IPC interanual, o limitar las garantías adicionales en favor de los arrendadores. La búsqueda de un equilibrio entre la protección del arrendador y el arrendatario debe ser prioritaria para no limitar la oferta en un mercado del alquiler como el español, de tamaño reducido (18 por 100 del total del parque de viviendas, según la Encuesta Continua de Hogares del INE) y en el que la mayoría de los arrendadores son particulares (los grandes tenedores de viviendas no representan más del 5 por 100 del mercado). Por ello, hay que tener en cuenta que la limitación en el incremento de las rentas, para algunos expertos, puede tener un escaso impacto sobre el aumento de los precios, sobre todo si esta medida se mantiene en el tiempo, e incluso puede tener impactos negativos para los inquilinos (pagos «en negro», peor mantenimiento de los edificios, etc.). Por otro lado, el perfil de los inquilinos y el aumento de la litigiosidad por impago del alquiler en los últimos años, junto a la limitación en la nueva ley de exigir garantías adicionales, o incluso el mayor plazo de los contratos puede incidir en contraer la oferta. Mientras tanto, la protección jurídica efectiva del arrendador en España, un elemento clave en la oferta, ha cambiado poco con la nueva ley.

El elemento más conflictivo en este debate se encuentra en los controles sobre los precios del alquiler de vivienda, que finalmente no fue incorporado en el nuevo Real Decreto-ley 7/2019. Con carácter general, si bien los controles de precios afrontan de forma directa los problemas de accesibilidad y de sobrecarga del alquiler para ciertos colectivos, existe un consenso bastante generalizado, avalado por la experiencia comparada de algunas grandes ciudades europeas en los últimos años, sobre sus efectos adversos cuando se mantienen durante periodos prolongados. En ese caso, la oferta de alquiler suele reducirse, disminuyen los gastos de mantenimiento de los inmuebles, puede crear segmentación en el mercado de la vivienda, reducir la movilidad de los beneficiarios e incrementan el precio del alquiler en segmentos no regulados del mercado.

76. Véase CIS, Barómetro de la vivienda y el alquiler del CIS (estudio núm. 3044). El 80,8 por 100 de las personas encuestadas considera que las distintas Administraciones públicas deberían adoptar medidas para fomentar los alquileres.

Por otro lado, la política fiscal tiene capacidad para afectar al equilibrio del mercado a través de la modificación de los incentivos tanto de la oferta como de la demanda de alquiler residencial. En este sentido, valga recordar que desde 2015 no existe una deducción por alquiler a nivel estatal, pero actualmente casi todas las comunidades

La política fiscal un elemento más de intervención en el mercado de alquiler

autónomas (excepto La Rioja y Murcia) ofrecen diferentes ventajas fiscales a los inquilinos. El riesgo de esta política en un mercado con una oferta rígida es la traslación de estos beneficios a los precios, con un impacto potencialmente limitado sobre las condiciones de accesibilidad para los inquilinos. Por ello, se está produciendo un progresivo desplazamiento de beneficios fiscales desde la demanda hacia la oferta de alquiler en buena parte de las economías avanzadas. En España, además de la desgravación fiscal a nivel estatal, algunas comunidades autónomas (Aragón, Canarias, Baleares, Castilla y León, La Rioja y País Vasco), ofrecen deducciones de muy diverso calado para los arrendadores, aunque en su mayoría se exigen ciertas condiciones de alquiler de carácter social (cuantía, determinados colectivos o en determinadas localizaciones). Por otro lado, el nuevo Real Decreto-ley 7/2019 establece otras medidas fiscales con el fin de estimular la oferta, como habilitar el gravamen en el IBI de la vivienda vacía o bonificarlo en la vivienda protegida en alquiler.

El proceso de ajuste entre la oferta y demanda en el mercado de alquiler español solo se recuperará con el tiempo y con un aumento de la oferta de viviendas en alquiler, tanto de obra nueva como a través de la rehabilitación del parque existente. La promoción privada de viviendas en alquiler más pequeñas, a precios accesibles y con gestión profesional, conocidos como *built to rent*, puede ser una oportunidad para aumentar la actividad de promoción residencial y reducir la exposición al ciclo. Sin embargo, este es todavía un mercado incipiente que tiene sus limitaciones, como una deficiente regulación o la suficiencia de oferta de unidades para abastecer a todos los niveles de renta.

Aunque desde el Plan de Vivienda 2009-2012 se ha intentado incentivar el sistema de alquiler social, la realidad es que desde entonces no se ha conseguido crear un parque sustancial de vivienda pública en alquiler (gráfico III-32). Ello sitúa a España como uno de los países de la Unión Europea con un parque de vivienda en alquiler social más exiguo (el 2,5 por 100 del total de viviendas en 2015)⁷⁷, con importantes limitaciones presupuestarias. La política de vivienda pública en régimen de alquiler social requiere un diseño eficiente en su implementación para no desincentivar la movilidad geográfica de los beneficiarios, limitar los riesgos de segmentación social, y minimizar

Retos ante la necesidad de aumentar el parque de viviendas públicas en alquiler

77. Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2017*.

el «efecto expulsión» de la oferta de alquiler por parte de agentes privados. A tal fin, en 2019 el Ministerio de Fomento aprobó el denominado Plan 20.000, con el fin de impulsar este tipo de vivienda en lugares con un mercado especialmente tensionado, como Madrid, Valencia, Barcelona o Sevilla, fomentando también la participación público-privada.

La aplicación del Plan 20.000 ha quedado en suspenso por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional que declara inconstitucionales y nulos algunos preceptos del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, afectando también a otras de sus previsiones, como las dirigidas a reorientar el Plan Estatal de Vivienda exclusivamente al alquiler, movilizar suelo público de la Administración, colaborar con las entidades locales para agilizar las licencias urbanísticas, y establecer mecanismos fiscales como la cesión de derechos de superficie a entes privados para la edificación de vivienda social.

En el debate abierto en los últimos años sobre cómo abordar el problema también se han barajado otras alternativas no exentas de controversia, como aumentar el número de viviendas vacías del SAREB y de los bancos al alquiler social, destinar un porcentaje de las viviendas construidas por promotores privados a viviendas sociales en alquiler, aumentar la desgravación fiscal en el IRPF a los propietarios que alquilen, etc. Tanto las medidas contenidas en el Real Decreto-ley 7/2019 como otras posibles tendentes a aumentar la oferta pública de viviendas en alquiler podrían contribuir a aliviar la tensión del alquiler, así como mejorar el acceso a una vivienda a los hogares con menos recursos, al tiempo que podrían incentivar el dinamismo del sector de la construcción.

Una de las principales causas de la débil situación de la vivienda protegida en España es la escasa dotación presupuestaria de los planes de vivienda desde 2013. En

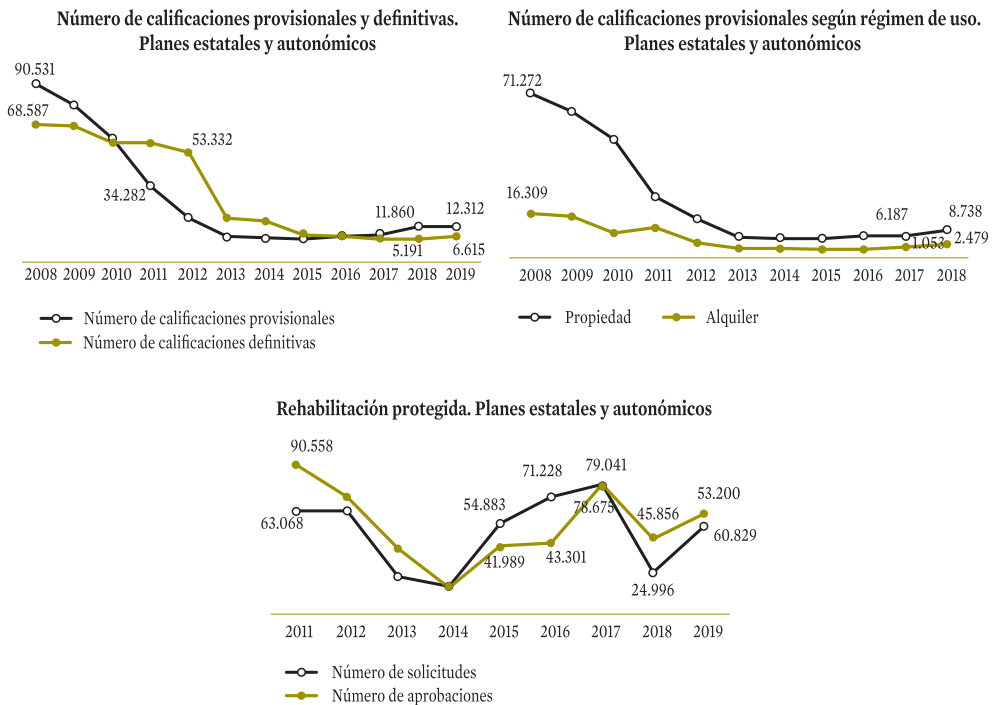
La vivienda social en España: situación, necesidades y oportunidades

2018, el gasto de las administraciones públicas españolas en vivienda y servicios comunitarios (suministro de agua, alumbrado público, etc.) fue de 5.418 millones de euros (un 5,1 por 100 superior al de 2017), y continuó siendo el más bajo de todas las funciones del gasto público según la clasificación del COFOG del Ministerio de Hacienda, siendo gestionado en su mayoría por las comunidades autónomas (64 por 100) y la Administración local (35 por 100). Además, dentro de las distintas funciones de la protección social, las ayudas a la vivienda, tradicionalmente exiguas, no han mejorado en los últimos años, alcanzando apenas el 0,026 por 100 del PIB.

España comparte algunos rasgos de la política de vivienda con otros países europeos como son la creciente participación del sector privado en la provisión de vivienda social, la reducción generalizada de las ayudas a la oferta y el aumento de la demanda de vivienda social.

La intervención pública en vivienda no se basa solamente en la aportación de recursos presupuestarios sino también en el establecimiento de un marco legislativo que

GRÁFICO III-32. ALGUNOS DATOS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA VIVIENDA PROTEGIDA EN ESPAÑA



Fuente: Ministerio de Fomento. Estadística de Vivienda Protegida, Transacciones inmobiliarias (compraventa), y Valor tasado de la vivienda.

equilibre los mecanismos del libre mercado. De ahí la importancia de conseguir un marco legislativo consensuado, respetando las competencias autonómicas, sobre vivienda protegida, el derecho a la vivienda, la legislación sobre suelo y urbanismo, así como desarrollar un modelo de colaboración público-privada en las políticas públicas de vivienda.

En este marco de escasez de políticas de apoyo al acceso y mantenimiento de la vivienda habitual, el impacto económico de la pandemia del COVID-19 se traslada directamente a las dificultades de la población que ve mermados sus ingresos. Por ello y para garantizar el derecho a la vivienda, el Gobierno ha establecido una serie de medidas para ayudar a los deudores hipotecarios y a los inquilinos en situación de especial vulnerabilidad a hacer frente al pago de las cuotas y de la renta.

La preocupante evolución de la situación social desde que se inició el estado de alarma ha provocado una sucesión de normas respecto a la protección de los deudores hipotecarios, destacando la ampliación del plazo de suspensión de los lanzamientos hasta mayo de 2024 y del colectivo de posibles beneficiarios vulnerables (específicamente

*Impacto del COVID-19
en el acceso a la vivienda
y su mantenimiento:
medidas adoptadas*

a las familias monoparentales) e incrementando el umbral máximo de ingresos de la unidad familiar, o la moratoria en el pago de las hipotecas para las personas en situación de especial vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19 (recuadro III-5).

El mantenimiento de la vivienda habitual de las personas en régimen de alquiler durante esta crisis también ha sido ampliamente considerado a través del Real Decreto-ley 11/2020, que establece diferentes medidas en materia de arrendamiento para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales del COVID-19, con el objetivo de proteger tanto a quienes ya hacían un elevado esfuerzo para el pago de las rentas, como a los que se encuentren ahora en esa situación circunstancialmente (recuadro III-6).

Objetivos y líneas principales de las medidas en materia de arrendamiento: proteger al inquilino

Algunas de las medidas se han diseñado buscando un equilibrio entre el pequeño propietario y el inquilino, máxime cuando en el 85 por 100 de los arrendamientos el propietario es una persona física. En muchos casos, los ingresos generados por la renta del alquiler pueden ser esenciales para los pequeños propietarios, bien porque estas rentas suponían un complemento necesario para su sostenibilidad económica con anterioridad al estado de alarma, porque sus ingresos se hayan visto mermados como consecuencia del impacto económico del COVID-19, o porque contaban con dichas rentas para hacer frente a sus obligaciones hipotecarias o de otro tipo. En este contexto, el Real Decreto-ley 11/2020 crea una línea de avales del Estado cuyo límite máximo se establece en 1.200 millones de euros, que permitirá cubrir el pago de hasta seis meses de alquiler.

No trasladar la vulnerabilidad económica a los pequeños propietarios

El Real Decreto-ley 11/2020 incorpora asimismo al Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 un nuevo programa de ayudas directas al alquiler de la vivienda habitual, cuyo objeto es proporcionar a las comunidades autónomas herramientas para acelerar la disposición de estas ayudas. Además, se sustituye el Programa de ayudas a las personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, por un Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables que prevé tanto ayudas directas (hasta 900 euros al mes para la renta del alquiler y hasta 200 euros adicionales para gastos de mantenimiento, comunidad y suministros básicos), como ayudas a entidades sin ánimo de lucro. Y por último, se modifica el programa de fomento del parque de vivienda en alquiler para incrementarlo con cierta celeridad, posibilitando la compra de viviendas por las

Modificaciones en el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 ante la vulnerabilidad por el COVID-19

RECUADRO III-5. IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA: MEDIDAS ADOPTADAS

Extracto de las medidas

Normativa

Deudores hipotecarios

Se amplía el plazo de suspensión de los lanzamientos hasta mayo del año 2024, y se ajusta el concepto de colectivo vulnerable.

Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

Se establece una moratoria de tres meses en el pago de las hipotecas para las personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19.

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Extender la moratoria a nuevos colectivos (autónomos, empresarios y profesionales, y personas físicas que tengan arrendados inmuebles) y compatibilizar la moratoria hipotecaria y la moratoria del alquiler establecida posteriormente.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Incluir a aquellos miembros de la unidad familiar que tengan declarada una discapacidad igual al 33 por 100.

Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

Medidas en materia de arrendamiento

Medidas conducentes a la suspensión de lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.

Sistema de protección para inquilinos en situación de vulnerabilidad que no puedan hacer frente al pago del alquiler, según tipo de arrendador:

- Pequeño propietario: el inquilino puede solicitar un aplazamiento en el pago de su renta u otros acuerdos entre las partes. De no haber acuerdo, el inquilino tendrá acceso a un programa de financiación a coste cero.
- Gran tenedor de vivienda: moratoria automática, o una reducción del 50 por 100 de la renta.

Movilizar recursos para hacer efectivo el sistema de protección: línea de avales del Estado y modificación del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 para incorporar un nuevo programa de ayudas directas al alquiler, y para sustituir y modificar otros programas de ayudas existentes.

RECUADRO III-5. IMPACTO DEL COVID-19 EN EL ÁMBITO DE LA VIVIENDA: MEDIDAS ADOPTADAS *(continuación)*

Características, criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación que permitirá cubrir el pago de hasta seis meses de alquiler.

Límite máximo de la línea de avales para la cobertura por cuenta del Estado de la financiación: 1.200 millones de euros.

Nuevo programa ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa a las personas arrendatarias de vivienda habitual que tengan problemas transitorios para atender al pago parcial o total del alquiler. La ayuda podrá alcanzar hasta 900 euros al mes y hasta el 100 por 100 de la renta o precio de ocupación.

Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, con el objeto de darles una solución habitacional.

Modifica el programa de fomento del parque de vivienda en alquiler para incrementarlo con cierta celeridad.

Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendatarios de vivienda habitual que pueden acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo.

Orden TMA/336/2020, de 9 de abril, por la que se incorpora, sustituye y modifican sendos programas de ayuda del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Administraciones y entidades públicas, con ayudas de hasta 400 euros por metro cuadrado útil de vivienda y de hasta el 60 por 100 del coste de adquisición. Para poder atender a todas estas ayudas, el MITMA ha ordenado adelantar 346 millones de euros correspondientes a la anualidad 2020 del Plan Estatal de Vivienda a las comunidades autónomas, y se transferirán posteriormente otros 100 millones de euros con el mismo objeto.

Todas estas medidas señaladas pueden contribuir a atenuar, sin duda, el primer impacto de la crisis derivada del COVID-19 en una dimensión tan esencial para las

Retos de las políticas de vivienda tras la pandemia por COVID-19

condiciones de vida de las personas como es la vivienda.

No obstante, es necesario que transcurra cierto tiempo para valorar aspectos como su eficacia y celeridad en la respuesta, el grado de acogida y el nivel de información sobre los potenciales beneficiarios o los cambios que pueden

imprimir en el mercado de la vivienda. En cualquier caso, dado su carácter coyuntural, difícilmente pueden paliar las carencias de las políticas en materia de vivienda y urbanismo acumuladas a lo largo de décadas. La incertidumbre sobre la duración y el impacto de la pandemia en las economías familiares planea también

RECUADRO III-6. COVID-19: MEDIDAS DE APOYO A LOS INQUILINOS MÁS VULNERABLES

1. **Suspensión del procedimiento de desahucio** y de los lanzamientos en situaciones de vulnerabilidad sin alternativa habitacional, durante un periodo de hasta seis meses. Si el arrendador también está en situación vulnerable, será el juez el que determine el periodo de suspensión o las medidas a establecer, considerando el informe emitido por los servicios sociales competentes.
2. **Prórroga de seis meses en contratos de alquiler cuya vigencia (o prórrogas) finalice** dentro del periodo comprendido desde la entrada en vigor de este Real Decreto-ley y hasta el día en que hayan transcurrido dos meses desde la finalización del estado de alarma. Será obligatoria para el arrendador en caso de solicitarlo el arrendatario, en las mismas condiciones establecidas en el contrato en curso, salvo que se haya llegado a un acuerdo al respecto.
3. **Nueva línea de avales** con garantía del Estado, que permitirá cubrir el pago hasta seis meses de alquiler. Estos préstamos, a devolver en hasta seis años, no tienen gastos o intereses para el solicitante.
4. **Inquilinos en situación de vulnerabilidad:** si el arrendador es una entidad pública o un gran tenedor (más de 10 inmuebles urbanos), se producirá una reducción del 50 por 100 de la renta, o una moratoria de hasta cuatro meses en el pago del alquiler. Si el arrendador es pequeño propietario y no se llega a un acuerdo de reducción o aplazamiento de la renta, el inquilino vulnerable podrá tener acceso a un programa de financiación a coste cero, que será directamente pagado al arrendador.
5. **Dotación adicional de 100 millones de euros para el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.** Se implementa un nuevo programa que permitirá la concesión de ayudas directas al alquiler para las personas que tengan serios problemas para atender al pago parcial o total del alquiler. Medidas para flexibilizar y agilizar su gestión.
6. **Agilización de los trámites** de comprobación documental para acceder a los programas de cualquier ayuda al alquiler del Plan Estatal de Vivienda 2018-2020.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

sobre las perspectivas del mercado de la vivienda, por lo que habrá que seguir observando en qué medida las reducciones coyunturales de los precios de los alquileres y la contención de las compras durante estos primeros meses se consolidan.

Este escenario requiere intensificar las políticas para satisfacer el derecho a una vivienda digna. La ausencia de un parque de vivienda pública de alquiler social resulta especialmente lacerante en las actuales circunstancias, siendo necesaria una apuesta decidida por este tipo de política social que hasta ahora ha ocupado un lugar insignificante. Además, si la formación de hogares y la emancipación de los jóvenes resultaban ya difíciles en el contexto del mercado laboral prepandemia, pueden resultar objetivos quiméricos en estos momentos de incertidumbre, lo que

no debería llevar a descartar acciones más ambiciosas de apoyo a su acceso a la vivienda.

Por otro lado, a pesar de la amplitud del abanico de medidas desplegado, no cabe obviar los efectos indeseados que pueden surgir de su aplicación. Así, las medidas relacionadas con la suspensión de los desahucios y la prórroga de los contratos de arrendamientos no están exentas de ciertos riesgos para el arrendador, especialmente para los pequeños propietarios que también pueden ser o devenir económicamente vulnerables. La recesión económica previsiblemente aumente la ya elevada morosidad y litigiosidad en el ámbito de los contratos relacionados con la vivienda lo que, unido a la sobrecarga judicial en la resolución de estos conflictos, derivada también de la pandemia, puede conllevar importantes perjuicios para las partes, tanto si se trata de propietarios, como arrendatarios o comunidades de vecinos.

Por último, la experiencia del confinamiento ha puesto de relieve la importancia de las características de la vivienda y su entorno en la calidad de vida de las personas sacando a relucir las enormes diferencias que en este ámbito subyacen a la desigualdad económica. La pandemia ha servido también para intensificar la reflexión sobre los modelos de ciudad y el urbanismo del futuro, que deberán adaptarse a los riesgos climáticos y biológicos donde aspectos como el replanteamiento de la movilidad, las redes de transporte, la digitalización de los servicios, la eficiencia energética, la calidad de las edificaciones o el acceso a espacios verdes próximos a la vivienda deberán cobrar mucha más importancia.

1.4. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL Y CONDICIONES DE VIDA

En 2019, la década se acercaba a su fin marcada por una crisis climática caracterizada por el retroceso de los hielos y pérdida de masa glaciar, la elevación del nivel del mar, la acidificación y aumento térmico de los océanos y una mayor incidencia de fenómenos meteorológicos extremos, provocados por valores al alza en la temperatura media mundial⁷⁸, asociados a la emisión de gases con efecto invernadero (GEI)⁷⁹. Junto a ello, el cambio de usos del suelo, la creciente contaminación atmosférica en las ciudades, o una excesiva demanda de recursos hídricos actuaban como aceleradores del proceso de pérdida de diversidad biológica, con graves efectos sobre la salud, el bienestar y seguridad ciudadana y el desarrollo socioeconómico⁸⁰.

78. El año 2019 fue el segundo más cálido registrado, al haberse alcanzado un aumento en la temperatura media mundial de $1,1^{\circ}\text{C}$ respecto a los niveles preindustriales (1850-1900) (Organización Meteorológica Mundial, 15 de enero de 2020).

79. Los tres principales aumentaron en 2018 alcanzando los siguientes niveles: dióxido de carbono (CO_2) a $407,8 \pm 0,1$ partes por millón (ppm), metano (CH_4) a 1.869 ± 2 partes por billón (ppb) y óxido nítrico (N_2O) a $331,1 \pm 0,1$ ppb (OMM, *Declaración provisional sobre el estado del clima global 2019*).

80. Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), *Evaluación Global sobre Biodiversidad* (6 de mayo de 2019).

En paralelo, a lo largo del último año aumentó la concienciación mundial sobre las consecuencias asociadas al deterioro medioambiental y el cambio climático, que ocupaban un lugar destacado entre los principales riesgos globales avistados por algunas organizaciones internacionales. También arreció la preocupación ciudadana sobre esta cuestión, canalizada a través nuevas iniciativas como «los viernes por el clima» que calaron sobre todo entre la juventud y se dirigían a alentar la toma de medidas más eficaces para la mitigación y adaptación al calentamiento global de la atmósfera.

En 2019 arrecia la preocupación por la crisis climática

En España, el año 2019, el sexto más cálido desde el comienzo de la serie de registros climáticos en 1965⁸¹, comenzó con el lanzamiento de una Agenda del Cambio⁸² orientada a la sostenibilidad socioeconómica y ambiental así como con la creación del Consejo de Desarrollo Sostenible, centrado en la participación de la sociedad civil para el alcance de los ODS. En febrero de 2019 se presentó el Marco Estratégico de Energía y Clima integrado por tres piezas fundamentales: una futura Ley de Cambio climático y transición energética, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030⁸³ y la Estrategia de Transición Justa⁸⁴, haciendo hincapié en la lucha contra la pobreza energética. De hecho, en abril se aprobaría la Estrategia nacional contra la pobreza energética 2019-2024, según la cual entre un 7,4 y un 17,3 por 100 de la población española se encontraría en situación de pobreza energética, entre otras causas por los niveles de ingresos insuficientes o la ineficiencia térmica de los hogares.

A finales de febrero se remitió el borrador del PNIEC a Bruselas, y la Comisión Europea hizo públicos sus comentarios en junio.

También en junio, el Ministerio estuvo trabajando en el Consejo Asesor del Medio Ambiente (CAMA) una nueva versión del Anteproyecto de Ley de Cambio climático y transición energética.

Tras la formación de un nuevo Gobierno en enero de 2020, se quiso impulsar la Agenda 2030 a través de la creación de una Secretaría de Estado adscrita al nuevo Ministerio de Derechos Sociales. Además, se elevó a vicepresidencia el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico⁸⁵, que modificó el PNIEC teniendo en

81. En 2019 se alcanzó en España una temperatura media de 15,9 °C, que supera en 0,8 °C al valor medio anual (periodo de referencia 1981-2010). Representa así el sexto año más cálido del siglo XXI, por detrás de los años 2017, 2011, 2015, 2014 y 2006 (MITECO, *Resumen climático de 2019*).

82. Ministerio de Economía y Empresa, *La Agenda del Cambio. Hacia una economía inclusiva y sostenible* (febrero de 2019).

83. Remitido a la Comisión Europea el 31 de marzo de 2020 y cuya fase de información pública, que debía haber concluido el 25 de marzo, está suspendida por el Real Decreto 463/2020, *op. cit.*

84. En proceso de consulta pública desde febrero de 2019. El proceso de participación pública de los convenios de transición justa se realiza de forma telemática, debido a las medidas recogidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma. Para mayor detalle véase capítulo I apartado 3.3.3.

85. Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

cuenta los comentarios realizados por la Comisión Europea remitió dicho borrador actualizado finalmente a Bruselas el 31 de marzo, y publicó el 30 de abril de 2020 el borrador del nuevo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030 (sometido a consulta pública hasta el 30 de junio), mientras el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética tras otra versión enviada al CAMA a finales de enero, se aprobó por el Consejo de Ministros y comenzó su tramitación parlamentaria ya en el mes de mayo de 2020.

La situación generalizada de emergencia climática declarada en 2019 dio pie también a la redacción del Acuerdo para la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental, publicado en enero de 2020, que recapitula las iniciativas esperadas en 2019 y pendientes de aprobación (como las mencionadas en el Marco Estratégico de Energía y Clima, la Estrategia de Economía Circular, la actualización de la Ley de Residuos, la Estrategia Forestal Española o la Estrategia de Lucha contra la Desertificación) y anuncia otras de nueva aparición (entre ellas los Planes Nacionales de Acción de Finanzas Sostenibles, de Educación Ambiental para la Sostenibilidad, y de Salud y Medio Ambiente, una Ley de Movilidad sostenible y financiación del transporte público, o la Estrategia de Turismo Sostenible España 2030), todas orientadas a alcanzar la neutralidad climática en 2050.

1.4.1. Emergencia climática y transición sostenible

La intensificación de los impactos asociados al cambio climático dio lugar en 2019 a numerosas reacciones institucionales, destacando las declaraciones de emergencia climática en los ámbitos mundial⁸⁶, europeo⁸⁷ y nacional⁸⁸. La crisis climática no ha evitado, sin embargo, que el gobierno norteamericano (cuyo país emite el 13,9 por 100 de emisiones GEI) notificara a la ONU el inicio del proceso formal para su retirada⁸⁹, o la firma de una declaración ministerial conjunta por parte de China (emisor del 29,7 por 100), India (6,9 por 100), Brasil (1,3 por 100) y Sudáfrica (1,3 por 100) en el marco de la COP25, que reclama la revisión de los compromisos de reducción de emisiones de los países desarrollados como precondition para avanzar en sus respectivos compromisos⁹⁰.

La Unión Europea, que en 2018 emitía el 9,1 por 100 de emisiones GEI sobre el total mundial, avanza hacia el cumplimiento de los compromisos adoptados en el Acuerdo de París, registrando entre 1990 y 2018 una caída del 23 por 100 mientras

86. *World Scientist Warning of a Climate Emergency* (BioScience, vol. 70, págs. 8-12, enter 2020).

87. Parlamento Europeo, *Resolución de 28 de noviembre de 2019 sobre una declaración de Emergencia Climática y Medioambiental* (P9_TA-PROV (2019) 0078).

88. Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba la *Declaración del Gobierno ante la Emergencia Climática y Ambiental en España* (Consejo de Ministros de 21 de enero de 2020).

89. International Energy Agency (IEA), *Global Energy and CO₂ Status report 2019*.

90. Cuotas a 2018, en Comisión Europea, *JRC Science for policy report, Fossil CO₂ and GHG emissions of all world countries* (2019 Report).

el PIB aumentaba un 61 por 100 en el mismo periodo⁹¹. Dicho Acuerdo, de aplicación mundial y vinculante para mantener el esfuerzo por limitar el calentamiento global a 1,5 °C, que será de aplicación al finalizar el Protocolo de Kyoto (31 de diciembre de 2020), representa la mayor movilización efectiva de la comunidad internacional en respuesta al cambio climático.

La Cumbre para la Acción Climática de Naciones Unidas (Nueva York, septiembre de 2019), requería una mayor ambición a los gobiernos a través de planes concretos que mejoren sus contribuciones nacionales en 2020, siguiendo la directriz de reducir las emisiones GEI un 45 por 100 en los próximos diez años y a cero en 2050. En este marco se lanzó la iniciativa Acción Climática para el Empleo, auspiciada por Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y codirigida por España y Perú⁹², orientada a situar la creación de empleos decentes y la protección de los medios de vida en el centro de los esfuerzos dirigidos a intensificar la acción climática.

La XV Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP25, celebrada en Madrid en diciembre de 2019 tras la renuncia de Chile)⁹³, alcanzó una Decisión final que supone un consenso en tres aspectos clave: la presentación de compromisos más ambiciosos de reducción de emisiones en 2020; la activación de un Mecanismo de Pérdidas y Daños (Mecanismo Internacional de Varsovia) frente a los impactos del cambio climático, con directrices para que el Fondo Verde amplíe su financiación y destine recursos a los países vulnerables; y el impulso de la financiación (mediante iniciativas como la conversión del Banco Europeo de Inversiones en un Banco Climático, que se propone reducir progresivamente el apoyo a proyectos de energía basados en combustibles fósiles cuyas emisiones no hayan sido reducidas a partir de 2021⁹⁴, o la firma del Plan de Acción de Santiago, por el que una coalición de 51 países se compromete a incorporar el cambio climático en las políticas económicas y financieras). También se ha puesto de manifiesto la importancia del océano y se ha reconocido la necesidad de tratar la pérdida de biodiversidad y el cambio climático de forma integrada.

Cabe subrayar el gran protagonismo de la sociedad civil y el sector privado en esta Cumbre, que ha orientado los debates en torno al avance hacia un modelo de prosperidad basado en la inclusión y la equidad. También en ese marco, se ha acordado un

La COP25 sienta las bases para una mayor ambición climática

91. Comisión Europea, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Preparar el terreno para aspirar a metas más ambiciosas a largo plazo. Informe de situación Unión Europea de 2019 sobre acción por el clima*, COM (2019) 559 final.

92. Véase capítulo II de esta Memoria.

93. Naciones Unidas, Convención Marco sobre Cambio Climático, Conferencia de las Partes, Decisión 1/COP25. *Chile-Madrid. Time for Act* (15 de diciembre de 2019).

94. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Plan de inversiones para una Europa sostenible. Plan de inversiones del Pacto Verde Europeo*, COM (2020) 21 final.

Plan de Acción de Género para aumentar la participación de las mujeres en las negociaciones. El acuerdo reconoce la importancia de los sectores no gubernamentales en la acción climática, invitándoles a impulsar su actividad y generalizar estrategias. Además, reivindica el conocimiento científico como eje principal que debe orientar las decisiones ante el cambio climático y el aumento de ambición de los países y del resto de sectores.

Entre los aspectos que han quedado pendientes destaca el relativo al mercado de carbono, encontrándose las mayores dificultades de consenso en la garantía de transparencia y fiabilidad, o la conservación de los remanentes de los derechos de emisión, que algunos países pretenden mantener en la transición del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París. Las partes se han emplazado a la próxima cumbre para trabajar en el diseño de mecanismos que eviten la doble contabilidad y aseguren la integridad ambiental del sistema. Como consecuencia del COVID-19, la celebración de la COP26, inicialmente prevista para noviembre de 2020 en Glasgow, se ha trasladado a 2021 por razones de salud y seguridad.

*Aplicación del Plan
Nacional de Adaptación
al Cambio Climático y
otras iniciativas*

Entre las herramientas de lucha contra los impactos del cambio climático destacan las acciones de mitigación, que requieren una respuesta internacional coordinada, y las iniciativas orientadas a la adaptación, que deben ser implementadas a nivel nacional o subnacional, dada la especificidad de los impactos y vulnerabilidades.

En España, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), ha logrado situar la adaptación en la agenda institucional y difundir una información rigurosa que ha incidido en el aumento de sensibilización social, mejorando además la coordinación administrativa de las instituciones implicadas, según el primer Informe de Evaluación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), presentado el 10 de septiembre de 2019 por la Oficina Española de Cambio Climático. En todo caso, el Informe subraya la necesidad de dotarlo de recursos económicos y técnicos suficientes para su implementación, y sugiere la conveniencia de incorporar un enfoque sistémico, que incluya una perspectiva de derechos humanos y profundice en el conocimiento de las diferencias sociales en términos de vulnerabilidad⁹⁵.

El PNACC 2021-2030, amplía respecto al primero las temáticas abordadas, actores implicados y ambición de los objetivos, definiendo un sistema de indicadores de impacto y adaptación, así como la elaboración de informes de riesgo. Propone para ello reforzar la observación sistemática del clima, generar conocimiento y facilitar su transferencia, identificar los principales riesgos de cambio climático en España, integrar la adaptación en las políticas públicas y asegurar la coordinación administrativa. Este

95. Ministerio para la Transición Ecológica, *Informe de Evaluación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático* (2019).

Plan se hace eco de la fragilidad social ante amenazas globales como la que representa el COVID-19, señalando la importancia de abordar acciones preventivas y anticipatorias, así como la necesidad de proteger y conservar los sistemas naturales para reducir el riesgo de futuras zoonosis y pandemias.

Ya entrado 2020, la crisis sanitaria por COVID-19 también está desplegando sus consecuencias en la preservación del medio ambiente y en la orientación de las políticas. En un primer momento, el confinamiento de la población y el parón brusco de la actividad económica, principales medidas de lucha contra la propagación, implicaron un descenso en el volumen de desplazamientos y de las correspondientes emisiones asociadas al transporte aéreo y terrestre, así como una disminución de la producción industrial, que se tradujo en una reducción drástica y generalizada de la contaminación atmosférica y los vertidos.

Si bien es cierto que la paralización de la actividad económica no constituye la mejor respuesta frente a los riesgos ambientales o epidemiológicos, pues también origina graves consecuencias en el bienestar de las personas, la reducción de emisiones resultante de la crisis podría ser efímera e implicar elevados costes sociales si no se plantea una transformación profunda de los sistemas de producción y consumo, como señala la Agencia Europea de Medio Ambiente⁹⁶.

Con la presentación en diciembre de 2019 del Pacto Verde Europeo, la Unión Europea aspira a consolidar su liderazgo en la acción climática mundial al plantear una transición verde e integradora de la economía, para lo que, entre otras medidas, propone aumentar su ambición climática hasta al menos el 55 por 100 de reducción de emisiones GEI en 2030 y alcanzar la neutralidad climática en 2050⁹⁷. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) subraya la necesidad de enfatizar la dimensión social en el Pacto Verde, de forma que la transición hacia la sostenibilidad beneficie a todos los ciudadanos, internalice las externalidades ambientales en el comercio, impulse la economía social y colaborativa y aumente el apoyo a las pymes, en lo que propone denominar Pacto Verde y Social Europeo⁹⁸.

En la misma dirección se pronunciaron los ministros reunidos en la XI celebración del Diálogo de Petersberg para la Acción Climática, que apostaron por que la hoja de ruta de la recuperación económica mantenga los compromisos con la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París.

*Hacia una reafirmación
de los objetivos de
sostenibilidad*

96. Agencia Europea de Medio Ambiente, *El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020* (Luxemburgo, 2019).

97. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*, COM (2019) 640 final. Para ampliar información véase apartado 2.1 del capítulo I de esta Memoria.

98. Dictamen del CESE sobre *No dejar a nadie atrás al aplicar la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030* (Diario Oficial de la Unión Europea, 11 de febrero de 2020).

La reciente Alianza Europea para una Recuperación Económica apoya también el Pacto Verde como eje central para una transición socioeconómica resiliente y ambientalmente sostenible⁹⁹. En ese marco, se han presentado en mayo de 2020 la Estrategia Europea sobre Biodiversidad 2030, elemento clave para prevenir y reforzar la resiliencia ante futuras pandemias, y la Estrategia «De la granja a la mesa», que persigue alcanzar un sistema alimentario equitativo, sano y respetuoso con el medio ambiente¹⁰⁰. Además está prevista la presentación en 2020 de otras iniciativas, como el Plan de Inversiones para el Pacto Verde Europeo, el Mecanismo de Transición Justa, el Pacto Europeo por el Clima, la Estrategia Industrial Europea, o el Plan de Acción para la Economía Circular. La propuesta de regulación para garantizar la neutralidad climática de la Unión Europea a 2050, que según el propio texto «requiere cambios en todo el espectro político y un esfuerzo colectivo de todos los sectores de la economía y la sociedad»¹⁰¹, sienta las bases de las políticas europeas y ofrece una hoja de ruta para los agentes implicados.

En España la emisión de GEI alcanzó en 2018 los 334,25 millones de toneladas de CO₂-eq en términos brutos (sin descontar las correspondientes a usos del suelo, cam-

La emisión de GEI en España no marca una clara tendencia a la baja

bio de usos del suelo y actividades forestales, o sector LULUCF), que supone una caída del 1,8 por 100 respecto a 2017 (repartido entre un descenso del 6,6 por 100 en los sectores sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión, y un aumento del 1,3 por 100 para los sectores difusos), en un año con un aumento del PIB del 2,4 por 100¹⁰². Pese al descenso en el total de emisiones GEI del 24,6 por 100 respecto a 2005, aún no puede hablarse de un cambio en la tendencia al alza registrada desde 2013 (del 2,4 por 100 en térmi-

Se multiplican las situaciones de emergencia climática en 2019

nos netos, y del 3,3 por 100 en términos brutos) (gráfico III-33).

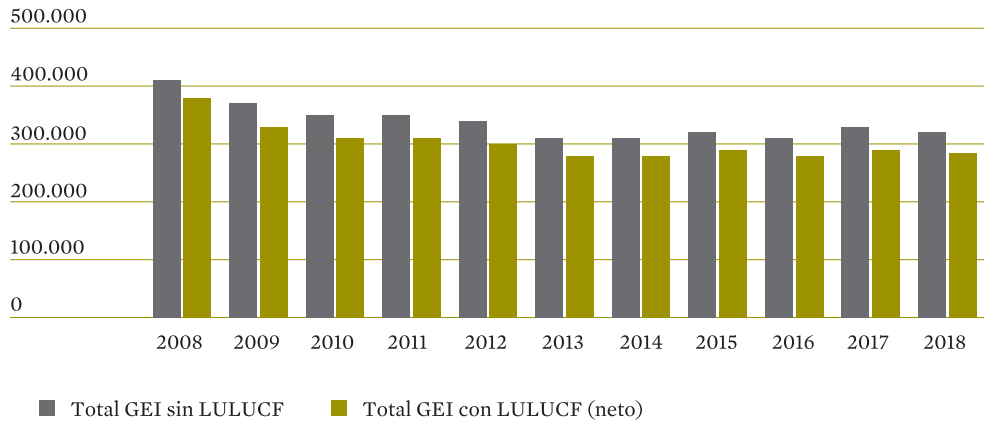
Durante 2019 y principios de 2020 España ha sufrido múltiples y graves episodios de naturaleza catastrófica generados por alteraciones meteorológicas (como violentas

99. El Manifiesto *Green Recovery. Reboot & Reboost our economies for a sustainable future*, firmado por 17 gobiernos (Austria, Dinamarca, Finlandia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Alemania, Francia, Grecia, Rep. Eslovaca, Irlanda, Eslovenia y Malta), políticos, empresarios, confederaciones sindicales, ONG y *think tanks*.

100. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, *Estrategia Europea de Biodiversidad 2030. Recuperando la naturaleza en nuestras vidas*, COM (2020) 380 final. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones, *Estrategia «de la granja a la mesa» para un sistema alimentario justo, saludable y respetuoso con el medio ambiente*, COM (2020) 381 final.

101. Comisión Europea, Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece el marco para alcanzar la neutralidad climática y modifica la Regulación (EU) 2018/1999.

102. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Inventario Nacional de Emisiones de Gases con Efecto Invernadero. Informe Resumen Edición 1990-2018* (enero de 2020).

GRÁFICO III-33. EMISIONES GEI EN ESPAÑA 2008-2018(Kt CO₂-eq)

Fuente: Ministerio Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Inventario Nacional de Emisiones GEI. Resumen Edición 1990-2018* (enero de 2020) y Agencia Estatal Meteorología, *Resúmenes Climatológicos*.

borrascas o fenómenos de depresión aislada en niveles altos —DANA—), activándose por parte del Gobierno medidas urgentes para paliar unos daños que han sido especialmente graves en el litoral mediterráneo¹⁰³.

Diversas investigaciones apuntan modificaciones en el comportamiento del régimen de inundaciones como consecuencia del cambio climático, previendo un elevado riesgo de inundación a medio plazo de amplias zonas, como el Delta del Ebro, el Parque Nacional de Doñana y la Albufera de Valencia, que en 2050 podrían representar las regiones más castigadas¹⁰⁴. Según otras estimaciones, el 2,4 por 100 de la superficie artificial de la franja costera de España peninsular y Baleares y un 2,1 por 100 de la población censada en esas zonas se encontraría en la lámina de inundación con un periodo de retorno de 10 años¹⁰⁵ (gráfico III-34).

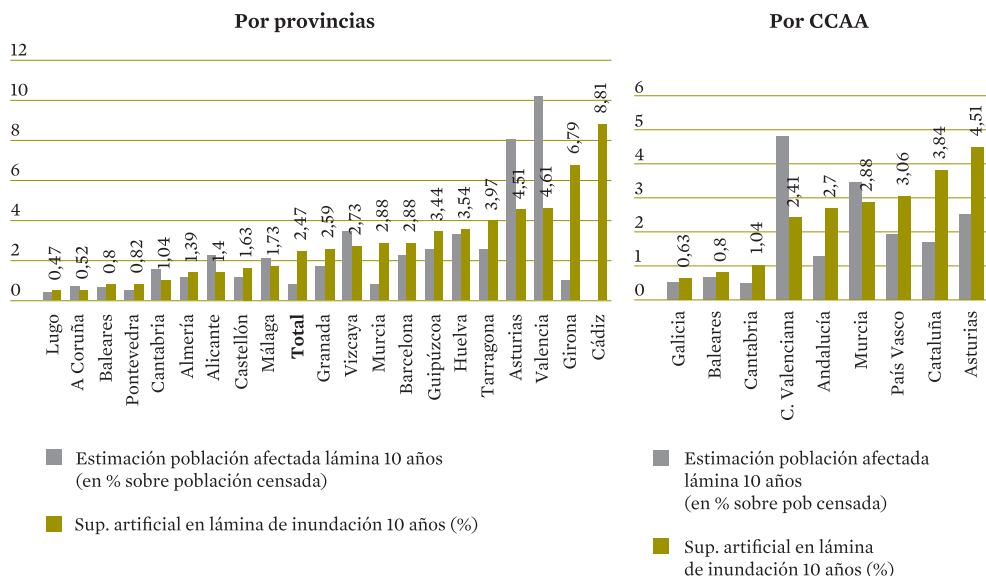
No ajeno a la influencia del cambio climático en las inundaciones costeras, el MITECO realizó en 2018 un análisis metodológico de la incorporación del cambio climático en la evaluación preliminar del riesgo de inundación (EPRI) en cada demarcación hidrológica, obteniendo distintas zonas de cambio para las precipitaciones máximas diarias esperadas en un periodo de retorno de 100 años. El informe

103. Real Decreto-ley 2/2019, de 25 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas; Real Decreto-ley 11/2019, de 20 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por temporales y otras situaciones catastróficas.

104. *Flooded Future: Global vulnerability to sea level rise worse than previously understood* (Climate Central, 29 de octubre de 2019).

105. *Población en riesgo de inundación en España en la franja de los primeros 10 km de costa* (Observatorio de la Sostenibilidad, CECAS y Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros, 15 de noviembre de 2019).

GRÁFICO III-34. INUNDACIONES EN ESPAÑA: PROYECCIÓN DE SUPERFICIE Y POBLACIÓN AFECTADA
(Superficie artificial y población afectada en franja de 10 km en periodo de retorno de 10 años)



Nota: zona inundable asociada a periodo de retorno de 10 años: con alta probabilidad (Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico; Cartografía y SIG).

Fuente: OSE, CECAS y Consejo General de Colegios de Mediadores de Seguros, *Población en riesgo de inundación en España en la franja de los primeros 10 km de costa* (15 de noviembre de 2019).

considera necesario incorporar estos efectos tanto en la EPRI como en los planes de gestión de riesgo de inundación (PGRIs)¹⁰⁶.

Respecto a los PGRIs de primer ciclo (2016-2021), aprobados en la práctica totalidad de las demarcaciones hidrográficas españolas (a excepción de las Canarias, en tramitación), incluyendo las compartidas con Francia y Portugal¹⁰⁷, el Ministerio del Interior considera escasa la información disponible sobre su implantación, y detecta carencias relativas a los protocolos de actuación y comunicación (alerta hidrológica), así como retrasos en la valoración de daños para la concesión de ayudas¹⁰⁸. El compromiso es su revisión y actualización antes del 22 de diciembre de 2021.

Además, continúan en proceso de elaboración los Planes Hidrológicos de Tercer Ciclo (2021-2027), que incluirán medidas complementarias y coordinadas con los

106. MITECO, *Incorporación del cambio climático en la evaluación preliminar del riesgo de inundación (EPRI) en el Segundo Ciclo de aplicación de la Directiva de Inundaciones (2007/60/CE). Metodología general* (diciembre de 2018).

107. En aplicación del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación, que transpone la Directiva 2007/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación.

108. Gobierno de España, Ministerio del Interior, *Estado de implantación de los planes de gestión del riesgo de inundación. Lecciones aprendidas y retos pendientes. Seguimiento de los planes de gestión del riesgo de inundaciones en protección civil* (14 de septiembre de 2019).

planes de gestión de riesgo de inundación (PGRIs), habiendo permanecido abierta la consulta de documentos de inicio de las evaluaciones de impacto.

Otra de las manifestaciones del cambio climático son los incendios forestales, que en 2019 incidieron de manera especialmente intensa en la región mediterránea debido a su elevada vulnerabilidad: veranos cada vez más largos y cálidos, unidos al posible aumento de las sequías o el estrés hídrico facilitan que el sur de Europa arda con mayor virulencia. En 2019 se produjeron en España 3.800 siniestros más que el año anterior, que afectaron a una superficie forestal de 83.962,7 ha (58.267 ha más que en 2018). El aumento del número de grandes incendios forestales —aquellos cuya superficie afectada supera las 500 ha—, 14 en 2019 frente a los tres registrados en 2018, ha generado situaciones que exceden la capacidad de extinción y contención, como el sufrido en Gran Canaria. La proliferación de estos episodios en otros lugares del mundo, como Australia o la selva amazónica, cuyos ecosistemas son prioritarios para preservar la biodiversidad y la seguridad alimentaria, y mitigar el cambio climático, provoca un daño regional y planetario incalculable.

La difusión de información sobre la crisis climática y sus efectos va calando en buena parte de la población española. Así, en 2019 el 83,4 por 100 reconocía estar ante un cambio climático provocado sobre todo por la actividad humana (95,4 por 100), al que se asocia con la intensificación de sequías o inundaciones (66,6 por 100)¹⁰⁹. En coherencia con esa inquietud se percibe cierto cambio de hábitos en los ciudadanos, alcanzando un 65 por 100 aquellos que en 2019 adoptaron alguna medida al respecto, como la sustitución de dispositivos domésticos por otros más eficientes (37 por 100 de los encuestados frente a una media europea del 41 por 100), o el uso de medios alternativos de transporte (por el 35 por 100, en torno a la media europea), resultados en ambos casos mejores respecto a 2017. Sin embargo, solo un 4 por 100 reconoce haber adquirido un vehículo de bajas emisiones (frente al 11 por 100 en la Unión Europea), que se reduce al 2 por 100 si se trata de un vehículo eléctrico (el 4 por 100 de media europea)¹¹⁰.

*Una sociedad más
concienciada*

Se aprecia también una mayor implicación del consumidor hacia el medio ambiente en términos de separación de los residuos orgánicos (82 por 100), o la reutilización de bolsas de plástico (76 por 100) y utilización de bolsas multiuso (67 por 100). Un 33 por 100 de los encuestados considera clave la información del etiquetado, especialmente respecto a la composición e ingredientes (62 por 100), fecha de caducidad (59 por 100) y origen del producto (33 por 100), si bien esta sigue siendo confusa en opinión del 24 por 100. La responsabilidad social corporativa está muy presente en la

109. Agencia Europea de Medio Ambiente, *El medio ambiente en Europa. Estado y perspectivas 2020* (Luxemburgo, 2019), *op. cit.*

110. Comisión Europea, Eurobarómetro Especial *Actitudes de los europeos hacia la calidad del aire*, noviembre de 2019.

decisión de compra, al incidir positivamente factores como el comercio justo (84 por 100), el consumo colaborativo (67 por 100) o la huella ecológica (90 por 100), frente al rechazo expresado respecto a los alimentos irradiados (89 por 100) o transgénicos (78 por 100)¹¹¹. Además, el 50 por 100 de los consumidores prioriza los productos locales, entendidos por el 81 por 100 como aquellos de origen regional¹¹².

El 68 por 100 de la población española reside en áreas urbanas de más de 50.000 habitantes, cuyo papel es esencial en la actividad económica, la cohesión social y la

Las ciudades, elementos clave para el cambio

sostenibilidad ambiental¹¹³. El aumento de emisiones asociadas al consumo energético y el transporte en los núcleos urbanos ha impulsado el desarrollo de instrumentos de lucha contra el cambio climático en todas las comuni-

dades autónomas, siendo el grado de implementación de los planes de acción para reducir emisiones mayor en los municipios más poblados (a partir de 150.000 habitantes).

Así, ante la necesidad de reducir unas emisiones GEI que en 2018 procedieron en un 27 por 100 del sector transporte, el 70 por 100 de los municipios ha puesto en marcha Planes de Movilidad Urbana Sostenible. El Programa de Incentivos a la Movilidad Eficiente y Sostenible (MOVES), que promueve la movilidad eficiente y la reducción de combustibles fósiles en el transporte, asignó ese año 45 millones de euros a este mismo fin (gráfico III-35).

A criterio de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), los Gobiernos locales otorgan más peso y recursos a las políticas y actuaciones contra el cambio climático, y especialmente a la sensibilización ciudadana; por ello, en el marco de la COP25 emitió la Declaración «Acción Local por el Clima» que reivindica el protagonismo de las ciudades en la definición, planificación y ejecución de las políticas locales de lucha contra el cambio climático.

La movilidad es uno de los aspectos más complejos en el proceso de desescalada de las medidas extraordinarias establecidas para reducir el contagio, aunque en el Plan de Transición a la Nueva Normalidad se pretende que los medios de transporte público sigan siendo la columna vertebral del sistema de movilidad urbano.

En conexión con el debate sobre cómo adaptar la movilidad en el escenario de la nueva normalidad sin perjudicar al medio ambiente, también se está abriendo paso la reflexión sobre qué cambios serían necesarios en el modelo de ordenación urbana en ciudades de alta densidad. Se discuten soluciones vinculadas a reducir al máximo

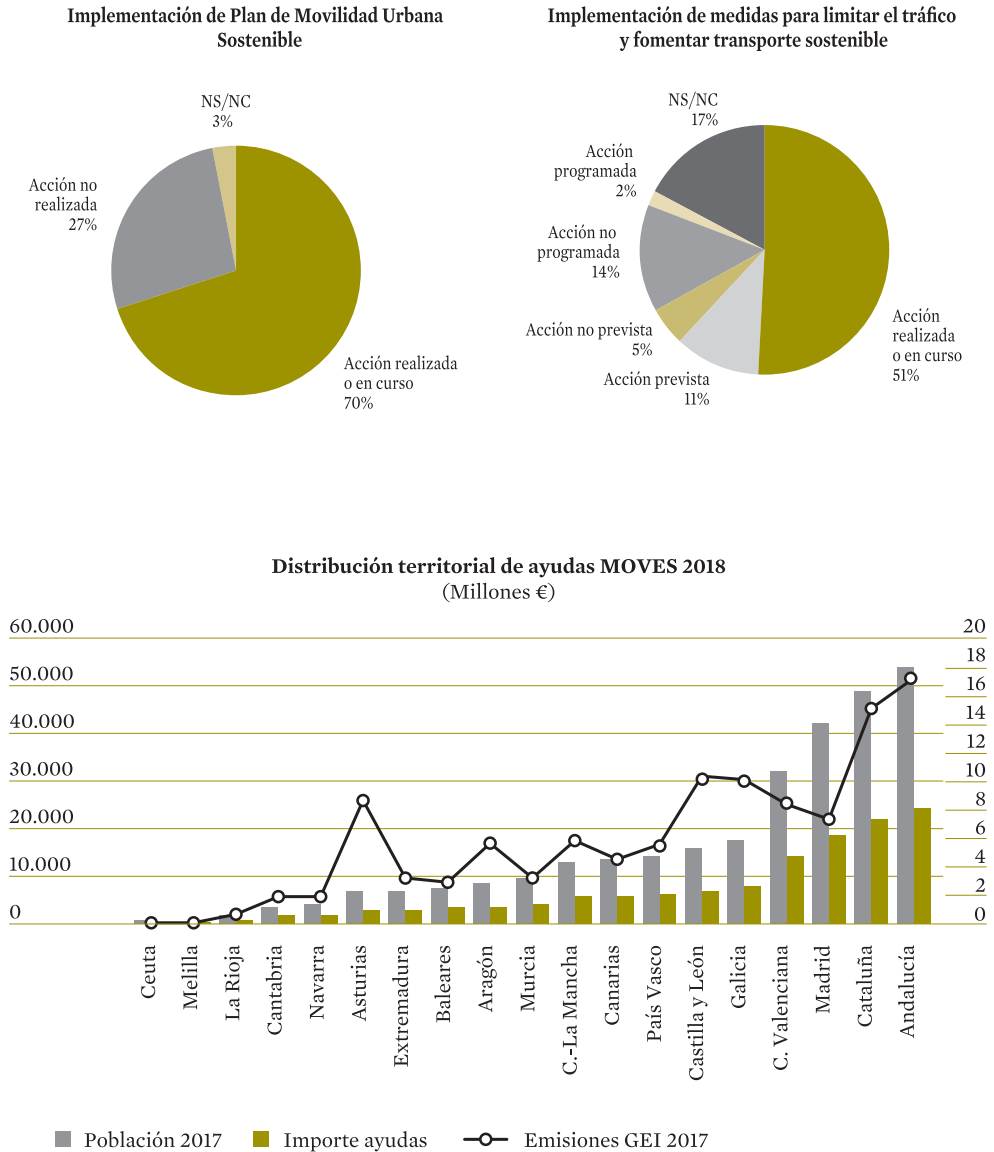
Movilidad y necesidad de nuevas estrategias de ordenación urbana en la era post-COVID-19

111. Mesa de Participación de Asociaciones de Consumidores (MPAC), *Encuesta de Hábitos de Consumo 2019*.

112. El Observatorio CETELEM 2019, Consumo en Europa, *Think local, Act local!*

113. Ministerio de Fomento, *Áreas urbanas en España 2018. Cuarenta años de las ciudades españolas* (2018).

GRÁFICO III-35. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS PARA FOMENTAR EL TRANSPORTE SOSTENIBLE EN MUNICIPIOS ESPAÑOLES Y DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE AYUDAS MOVES



Fuente: FEMP, *Quinto Informe sobre las políticas locales de lucha contra el cambio climático* (11 de diciembre de 2017), y Real Decreto 132/2019, de 8 de marzo, por el que se acuerda la concesión directa de las ayudas del programa MOVES a las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

la necesidad de transporte, como el fomento del teletrabajo, del comercio de proximidad, la peatonalización, permitiendo mejorar la relación entre el acceso a los bienes propios de la vida urbana, como el comercio o las dotaciones públicas, a la ciudadanía y los hábitos de utilización de los distintos modos de transporte.

Los efectos del cambio climático en el sector agrario

El carácter estratégico o esencial¹¹⁴ de la agricultura ha quedado patente ante la necesidad de abastecer de alimentos a la población de forma sana y segura durante el estado de alarma¹¹⁵. Simultáneamente, se ha comprobado su vulnerabilidad y dependencia de unas condiciones meteorológicas muy alteradas por efecto del cambio climático, sobre el que recíprocamente impacta el actual modelo productivo basado en prácticas agrícolas expansivas, la explotación intensiva de los recursos naturales y una oferta no siempre adecuada al aumento de demanda alimentaria.

El alcance de los objetivos del Marco Estratégico de Energía y Clima precisa la adopción de medidas orientadas a descarbonizar los sectores económicos, incluido el agrario, de forma que sean social y ambientalmente sostenibles, lo que probablemente supondrá un esfuerzo extra para los pequeños productores. En este sentido, sería clave para el sector disponer de un marco de planificación y actuación específico, adecuado a su realidad, que fomente buenas prácticas y la apuesta por mercados locales, promoviendo medidas que no supongan barreras inabordables para conseguir un modelo sostenible basado en el uso racional de los recursos naturales y que genere un reconocimiento definitivo del papel social de agricultores y ganaderos.

Como fruto de la actual crisis sanitaria y socioeconómica, algunas investigaciones trabajan en la adaptación del mundo rural a una nueva realidad, impulsando las relaciones e identificación de sinergias entre áreas rurales, periurbanas y urbanas, así como a la generación de empleos rurales¹¹⁶.

La situación generada por el COVID-19 en 2020 ha acrecentado la percepción ciudadana sobre la necesidad de garantizar la calidad en los ámbitos sanitario y ambiental, a medida que aumenta también la sensación de riesgo. Por otro lado, las interacciones entre el cambio climático y la salud humana son múltiples y complejas.

En España, país especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático, estos pueden provocar una disminución de los recursos hídricos, repercutiendo negativamente en la calidad del agua por el crecimiento de cianobacterias, lo que podría ocasionar variaciones en la incidencia de enfermedades de transmisión vectorial. La sequía puede generar tormentas de polvo, y transportar hongos, esporas o bacterias, afectando a los sistemas respiratorios; por otro lado también se asocia con cambios en el uso y la cubierta del suelo y con la ocurrencia de incendios forestales que

114. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria generada por el COVID-19.

115. Véase capítulo I, apartado 3.4.1 de esta Memoria.

116. Por ejemplo, el Proyecto de investigación ROBUST, programa Horizonte 2020 de la Unión Europea, coordinado por la Universidad de Wageningen (Países Bajos), y que involucra a 24 socios de 11 países.

pueden originar cambios en el hábitat de especies animales reservorios de agentes patógenos.

Diversos estudios científicos muestran que el cambio climático ha modificado la distribución de algunos vectores de enfermedades infecciosas, así como la estacionalidad de pólenes alergénicos, aumentando el número de muertes relacionado con las olas de calor, factores que en las próximas décadas serán más frecuentes, intensos y de mayor duración debido al calentamiento global¹¹⁷. De hecho, desde 2004 España cuenta con un instrumento de vigilancia en salud —el Sistema de Monitorización de la Mortalidad diaria (MoMo) que está siendo utilizado en la actual crisis sanitaria para aproximarse a la sobremortalidad por COVID-19 y que surgió precisamente para monitorizar los efectos del aumento de las temperaturas y los veranos cada vez más calurosos en la salud humana—. Las medidas adoptadas por el PNIEC van encaminadas a reducir las emisiones de GEI, por lo que su aplicación podría repercutir positivamente en los riesgos sanitarios asociados al cambio climático.

1.4.2. Protección del entorno ambiental y calidad de vida

España cuenta con un ingente capital natural, con más de 85.000 especies animales, que representan más de la mitad de las registradas en Europa y el 5 por 100 de las mundiales, y ocupa el segundo puesto en superficie forestal en la Unión Europea; además, un 27 por 100 de su espacio terrestre y el 8 por 100 del marino están incluidos en la Red Natura 2000. La biodiversidad y la riqueza natural de nuestro país, están sin embargo especialmente amenazadas no solo por los impactos asociados al cambio climático, sino por otras consecuencias de la acción humana de efectos devastadores y transversales en ecosistemas y recursos naturales, así como en sectores económicos directa o indirectamente relacionados (agricultura y pesca, industria y energía, turismo, urbanismo, construcción y finanzas, entre otros). La creación de residuos, la contaminación atmosférica, la inadecuada gestión de un bien cada vez más escaso como el agua o la frecuencia de incendios forestales son solo algunas de las principales amenazas para el entorno ambiental, la propia salud y calidad de vida de las personas.

La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto los potenciales efectos de la pérdida de biodiversidad sobre la salud pública, cuya relación con la calidad de vida añade carácter de urgencia a los argumentos para impulsar su protección.

En 2017 se generaron en España 132,1 millones de toneladas de residuos, un 2,3 por 100 más que el año anterior, en su mayoría no peligrosos (97,6 por 100), correspondiendo en un 82,9 por 100 a los sectores de actividad

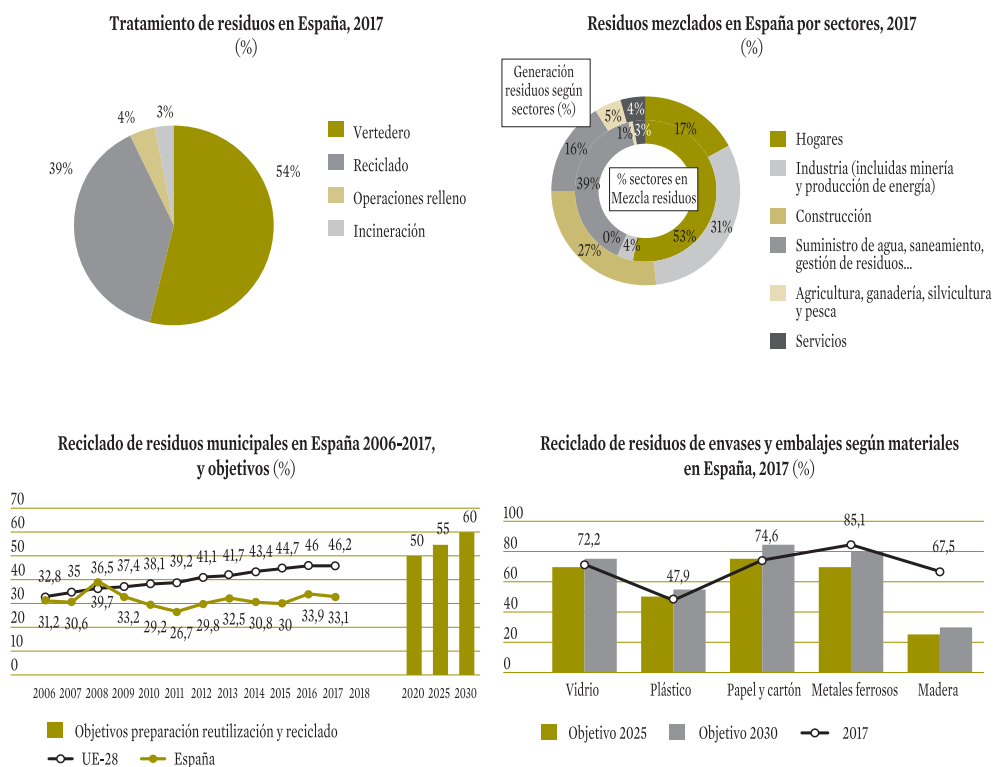
*Gestión de los residuos
alejada del
planteamiento circular*

117. MITECO, *Estudio Ambiental Estratégico del PNIEC 2021-2030*, 20 de enero de 2020. En fase de consulta pública.

y en un 17,1 por 100 a los hogares. De las 115,5 millones de toneladas gestionadas (un 8,2 por 100 más que el año anterior), el 53,9 por 100 se destinaron a vertedero¹¹⁸ y el 38,9 por 100 a reciclaje. Se observa cómo los residuos mezclados (27,16 por 100 sobre el total) procedieron en un 53 por 100 de los hogares y en un 47 por 100 de los sectores económicos.

Así, los residuos municipales alcanzaron un 33 por 100 de reciclaje sobre el total generado, lejos del objetivo para 2020 (50 por 100), comportamiento que mejora para los residuos de envases y embalajes cuya tasa de reciclaje alcanzó el 68,5 por 100 (por encima del 65 por 100 fijado para 2020), superándose los objetivos a 2025 en el caso del vidrio, los metales ferrosos y la madera (gráfico III-36).

GRÁFICO III-36. LOS RESIDUOS EN ESPAÑA: GENERACIÓN, GESTIÓN Y OBJETIVOS



Nota: objetivos establecidos en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, modificada por la Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, y Directiva (UE) 2018/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 94/62/CE relativa a los envases y residuos de envases.

Fuente: INE, Cuentas ambientales, Cuenta de los residuos 2017 (noviembre de 2019) y Eurostat.

118. Según el proyecto de Real Decreto por el que se regula la eliminación de residuos mediante depósito en vertedero, a partir del 1 de enero de 2035 la cantidad en peso de residuos municipales vertidos se reducirá al 10 por 100 o menos del total de residuos generados de este tipo (3 de septiembre de 2019).

Con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 se ha detectado un aumento del 15 por 100 del uso del contenedor amarillo para reciclado de envases y embalajes debido a un incremento del consumo dentro de los hogares como consecuencia del confinamiento de la población y al mantenimiento de los hábitos de reciclaje durante esos meses. Paralelamente se reducían los residuos de papel y cartón y la fracción «resto», lo que se asocia con la caída de la actividad económica del país (especialmente en hostelería, comercio y servicios). En todo caso, durante la situación de crisis se han garantizado tanto la recogida selectiva de residuos municipales como la seguridad de los trabajadores mediante una gestión completamente automatizada en las plantas¹¹⁹.

En 2019 se publicó la Directiva sobre el impacto de determinados productos plásticos sobre el medio ambiente¹²⁰, que supondrá priorizar los productos reutilizables, sostenibles y no tóxicos, frente a otros de un solo uso a fin de reducir la cantidad de residuos generados. Una apuesta que requerirá duplicar esfuerzos en potenciales situaciones futuras similares a la provocada por el COVID-19. A este respecto, hay que tener en cuenta el aumento de los residuos de material de protección sanitario y doméstico (mascarillas y equipos de protección individual o EPI, entre otros).

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), 9 de cada 10 personas en el mundo respiran aire contaminado, estimándose un total de 7 millones de muertes prematuras anuales por esta causa. Entre los principales contaminantes a la atmósfera destaca el material particulado, afectando gravemente al organismo las PM_{2,5} y PM₁₀, que pueden provocar enfermedades cardiovasculares y respiratorias, aumentando el riesgo de mortalidad un 0,89 por 100 para las primeras y un 2,53 por 100 para las segundas por cada aumento de 10 µg/m³ en la concentración de partículas¹²¹. En el caso de España, 38.600 personas fallecieron de forma prematura en 2015 debido a la incidencia de contaminantes atmosféricos: 27.900 personas por exposición a partículas PM_{2,5}; 8.900 por NO₂; y 1.800 por O₃¹²².

Los valores registrados en España para NO_x, NMVOC y SO_x fueron en 2018 inferiores a los techos establecidos por el Protocolo de Gotemburgo¹²³, mientras continúan superándose esos límites para el NH₃. La emisión de partículas PM_{2,5} descendió en 2018 un 23 por 100 respecto a 2000, fundamentalmente debido a una caída en las

*La contaminación
atmosférica, a la baja en
España*

119. Ecoembes, *El reciclaje de envases a través del contenedor amarillo asciende un 15 por 100 desde el inicio del estado de alarma*, nota de prensa de 6 de abril de 2020.

120. Directiva (UE) 2019/904 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativa a la reducción del impacto de determinados productos de plástico en el medio ambiente.

121. MITECO, *Estudio Ambiental Estratégico del PNIEC 2021-2030*, 20 de enero de 2020, *op. cit.*

122. Agencia Europea de Medio Ambiente, *Calidad del Aire en Europa. Informe 2018*, núm. 12/2018.

123. Instrumento de aceptación de la Modificación del Texto y de los Anexos II a IX y la incorporación de nuevos Anexos X y XI al Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, relativo a la reducción de la acidificación, la eutrofización y el ozono en la troposfera, adoptadas en Ginebra el 4 de mayo de 2012 (en vigor en octubre de 2019).

emisiones del transporte por carretera del 62,7 por 100, como resultado de la aplicación de las normas Euro, que impiden la homologación de vehículos que incumplan determinados requisitos de emisión (cuadro III-10).

El I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica (PNCCA)¹²⁴ se aprobó y remitió a la Comisión Europea en septiembre de 2019. Contempla medidas transversales y sectoriales coherentes con las definidas en el borrador del PNIEC 2021-2030, orientadas a reducir los principales contaminantes en diferentes sectores de actividad (generación de energía, transporte, industria, eficiencia energética, generación y gestión de residuos, agricultura y ganadería). Los objetivos correspondientes a SO₂, NO_x, NH₃ y PM_{2,5} se cumplirían en 2030, mientras el alcance de los relativos a los COVNM precisará la aplicación de medidas adicionales, contempladas en el propio PNCCA. La adopción del PNIEC y de la primera fase del PNCCA podría reducir entre el 17 y el 36 por 100 las muertes prematuras vinculadas a la contaminación atmosférica respecto del escenario tendencial.

Las medidas de salud pública¹²⁵ orientadas a evitar la propagación del virus COVID-19, principalmente el confinamiento, la limitación de la movilidad y el teletrabajo, provocaron una reducción de los niveles de concentración de dióxido de nitrógeno un 64 por 100 de media en las principales ciudades durante el mes de marzo de 2020 (un 83 por 100 en Barcelona, más del 70 por 100 en Castellón y Madrid, más del 60 por 100 en Alicante, Bilbao, Gijón y Valencia, o más del 50 por 100 en Málaga y Zaragoza)¹²⁶. Su adopción ha servido para comprobar el efecto positivo de la reducción del dióxido de nitrógeno sobre la salud, la del dióxido de azufre sobre la lluvia ácida, o la del dióxido de carbono sobre el cambio climático, cuya mitigación y la implementación de mecanismos de adaptación seguirán precisando una actuación eficaz a nivel mundial.

Respecto a los recursos hídricos, en España, la capacidad máxima de embalse total en septiembre de 2018 era de 56.074 hm³, destinándose 38.686 hm³ a usos consuntivos, de los que el 71,5 por 100 procedía de recursos superficiales, el 23,7 por 100 de aguas subterráneas, el 2,8 por 100 de recursos no convencionales (reutilización, desalinización), y casi el 2 por 100 de transferencias. Ese año,

Retos en la gestión de los recursos hídricos

124. Resolución de 10 de enero de 2020, de la Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental, por la que se publica el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica, en aplicación de la Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE. La Directiva de Techos se incorporó al derecho español por el Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones de determinados contaminantes atmosféricos.

125. Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

126. Investigación sobre el desarrollo de técnicas de teledetección para la monitorización global de emisiones de gases a la atmósfera, Grupo Land and Atmosphere Remote Sensing (LARS-UPV) del Centro de Tecnologías Físicas de la Universitat Politècnica de Valencia (UPV).

CUADRO III-10. PRINCIPALES CONTAMINANTES A LA ATMÓSFERA EN ESPAÑA

		Emisiones (Kton)				
Emisiones	Fuentes	Emisiones 2018	Var. respecto a 1990 (%)	Var. respecto 2017 (%)	Techo hasta 2020	Límite entre 2020 y 2029
Dióxido de nitrógeno (NO _x)	Transporte por carretera e industria	698,5	-48,2	-5,6	847	762,3
Compuestos orgánicos volátiles no metánicos (COVNM)	Uso industrial de disolventes y consumo doméstico	624,1	-38,7	-1	669	631,0
Óxido de azufre (SO ₂)	Actividades industriales, generación de electricidad y emisiones fugitivas de refino de petróleo	196,7	-90	-9	774	423,1
Amoníaco (NH ₃)	Agricultura y ganadería	470,2	1,6	-1,8	353	354,1
Emisiones	Fuentes	Emisiones 2018	Var. respecto a 2000 (%)	Var. respecto 2017 (%)	Techo hasta 2020	Límite entre 2020 y 2029
Materia fina particulada (PM _{2,5})	Transporte por carretera, gestión de residuos y actividad industrial	125,3	-23	-0,4		79,05
		Objetivos (%)				
		SO ₂	NO _x	COVNM	NH ₃	PM _{2,5}
Objetivos 2020-2029		67	41	22	3	15
Cumplimiento escenario 2020-2029		83	46	26	5	21
Objetivos a partir 2030		88	62	39	16	50
Cumplimiento escenario a partir de 2030		92	66	30	21	50

Fuente: elaboración propia a partir del *Informe 2020 de Revisión del Inventario Nacional de Contaminantes Atmosféricos* (Comisión Europea) y Directiva (UE) 2016/2284 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2016 relativa a la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE y se deroga la Directiva 2001/81/CE.

de los 27.652,2 hm³ asignados a usos consuntivos, el 77,5 por 100 se destinó a usos agrarios y el 17 por 100 a abastecimiento urbano, registrándose descensos respecto al anterior de 3.500 hm³ y 260 hm³ respectivamente.

En términos de calidad, las masas de agua superficial en buen estado alcanzaban en 2018 el 60,4 por 100 del total, un 2,4 por 100 más que en 2017, aunque lejos del objetivo del 72,6 por 100 previsto por el Plan Hidrológico de Segundo Ciclo (2015-2021). Respecto a las aguas subterráneas este porcentaje alcanzó en 2018 el 54,1 por 100, frente a un objetivo del 66,5 por 100 para 2021. Por lo que hace a los caudales ecológicos o mínimos, claves para la preservación de la calidad de las masas de agua y ecosistemas asociados, la proporción de masas en las que se registra algún incumplimiento ha disminuido del 44,1 por 100 al 34,4 por 100 respecto al año anterior. En todo caso, el Gobierno considera necesario que algunas demarcaciones agilicen la implementación de las medidas programadas en los correspondientes Planes¹²⁷.

127. Ministerio de para la Transición Ecológica, *Informe de seguimiento de los Planes Hidrológicos de Cuenca y los Recursos Hídricos en España 2018* (Avance diciembre de 2019).

España colecta el 96,9 por 100 de las aguas residuales, sometiéndose a tratamiento secundario el 84,1 por 100 de la carga recogida, y recibiendo un tratamiento más riguroso el 66,8 por 100 de la carga. A criterio de la Comisión Europea¹²⁸, es preciso aumentar la inversión en infraestructuras para mejorar el tratamiento de vertidos, reducir las fugas en las redes y optimizar el suministro. A ese respecto, el Ministerio está trabajando en la resolución de los incumplimientos de la Directiva 91/271/CEE sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas en nueve aglomeraciones de más de 15.000 habitantes que carecen de sistema colector o tratamiento, que en 2018 dieron lugar a sentencia sancionadora por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)¹²⁹.

Continúa pendiente de aprobación el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR, borrador publicado en octubre de 2018), orientado a ordenar, clarificar y priorizar las medidas de obligado cumplimiento en materia de saneamiento, depuración, eficiencia, ahorro y reutilización de agua, para lograr su alineamiento con la transición ecológica de la economía.

El gasto público en medio ambiente aumentó un 12,3 por 100 entre 2014 y 2018, hasta alcanzar los 10.604 millones de euros, lo que supuso un 2,1 por 100 del gasto

La mayor parte del gasto en protección del medio ambiente, dedicado a la gestión de residuos

total de las Administraciones públicas. De las políticas del bienestar analizadas en este apartado, solamente la vivienda recibe menos volumen de gasto. Así, la protección del medio ambiente alcanzó ese año un peso en el conjunto del gasto algo inferior al de 2007 (2,6 por 100), previo al comienzo de la última crisis y a las restriccio-

nes presupuestarias que comenzaron a aplicarse a esta partida en 2011, si bien en términos absolutos, se situó por primera vez algo por encima del volumen destinado a aquel año.

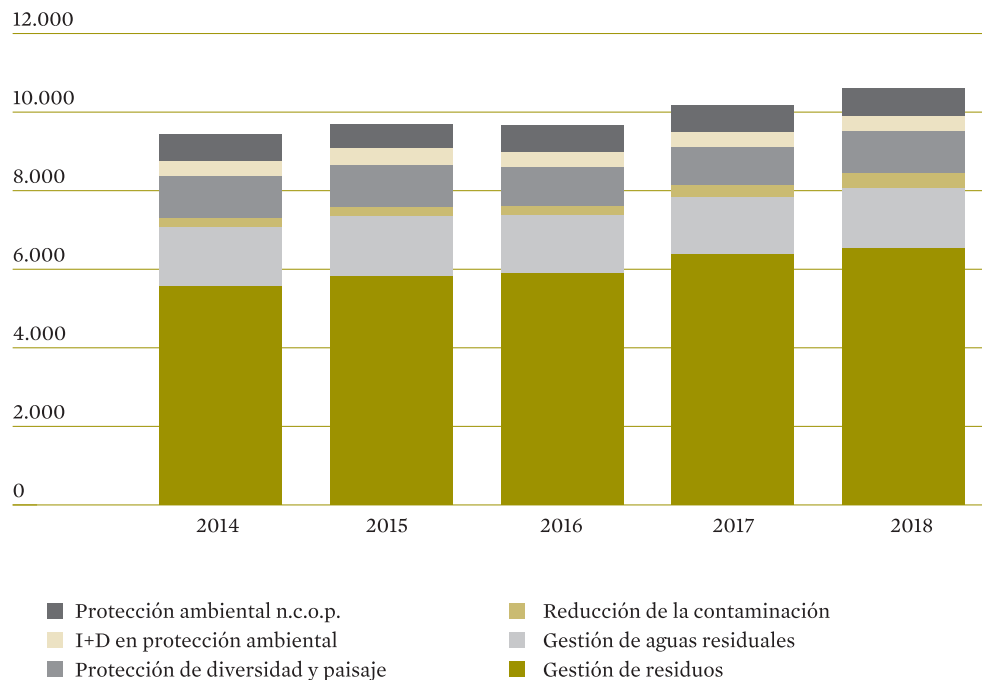
Las comunidades autónomas gestionaron en 2018 un 20,9 por 100 del gasto público en medio ambiente (1,2 puntos porcentuales menos que en 2014 y 3,4 menos que en 2007), correspondiendo a las Corporaciones locales el 69,5 por 100. Ese año la mayor parte de este gasto se destinó a la gestión de los residuos (61,5 por 100), partida que aumentó un 17,3 por 100 desde 2014, y a la gestión de las aguas residuales (14,6 por 100). El 24 por 100 restante se destinó a las partidas de protección del paisaje y diversidad (con casi el 10 por 100), I+D (3,7 por 100), y reducción de la contaminación atmosférica (3,6 por 100), alcanzando un 6,6 por 100 otras partidas de protección ambiental (gráfico III-37).

128. Comisión Europea, *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Revisión de la aplicación de la normativa medioambiental de la Unión Europea 2019. Informe de España*, SWD (2019) 132 final.

129. Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Octava) de 25 de julio de 2018 (*) Incumplimiento de Estado —Recogida y tratamiento de las aguas residuales urbanas— Directiva 91/271/CEE —artículos 3 y 4— Sentencia del Tribunal de Justicia por la que se declara un incumplimiento —Inejecución— artículo 260 TFUE, apartado 2 —Sanciones pecuniarias— Multa coercitiva y suma a tanto alzado.

GRÁFICO III-37. GASTO PÚBLICO EN MEDIO AMBIENTE EN ESPAÑA, 2014-2018

(Millones de euros)



Fuente: Ministerio de Hacienda, *Informe sobre la Clasificación de las Funciones de las Administraciones públicas (COFOG). Análisis por división o grupo funcional 2014-2018*.

Llama la atención que el gasto correspondiente a la protección de diversidad y paisaje, clave en el caso de España, alcanzara en 2018 un 10 por 100 sobre el total en protección ambiental, acumulando un aumento prácticamente insignificante (0,2 por 100) entre 2014 y 2018. Y ello pese a que España, referente europeo de biodiversidad por la presencia de un rico capital natural en su territorio (con el 27 por 100 incluido en la Red Natura 2000 en 2018, según Eurostat), contabiliza un elevado número de especies amenazadas (941 se encuentran bajo algún nivel de protección, y de ellas 192 están en peligro de extinción), considerándose uno de principales puntos calientes de biodiversidad del mundo¹³⁰.

Abordar eficazmente la adaptación al cambio climático requiere un enorme esfuerzo inversor, tanto del sector público como del privado, que el borrador del PNIEC estima en torno a los 240.000 millones de euros hasta 2030. Hay que recordar que, como señaló el CES en el Informe 1/2020, *La inversión pública en España: situación actual y prioridades estratégicas*, tras el desplome de la inversión pública a raíz de la

130. OCDE, *Environmental Performance Reviews, Spain 2015*. MITECO, *Informe Anual sobre el Estado del Patrimonio Natural y la Biodiversidad* (2017).

crisis son numerosas las dimensiones de la sostenibilidad ambiental que requerirían ese mayor esfuerzo, entre ellas una gestión más eficiente del agua mediante inversión en infraestructura para reducir las fugas en las redes y mejorar el tratamiento de aguas residuales, la reducción de emisiones procedentes del transporte, el refuerzo de la descarbonización del sistema energético y la eficiencia energética. Según las estimaciones del mencionado borrador, ello repercutiría en un aumento del PIB del 1,8 por 100 y la generación de 364.000 puestos de trabajo para 2030¹³¹.

La Unión Europea trata de reforzar una respuesta económica y política coordinada frente a la pandemia, priorizando con carácter de urgencia la inversión en aspectos relacionados con la protección de la salud. En el caso de España, se incide en la conveniencia de impulsar la inversión en investigación e innovación, la generación y utilización eficiente de energía, la infraestructura energética, la gestión de agua y residuos y el transporte sostenible¹³².

Las medidas impulsadas por el MITECO ante el brote del COVID-19 hacen referencia al suministro energético, el saneamiento de aguas residuales, o la gestión de residuos, aspectos que han estado garantizados durante el confinamiento de la población en los hogares. Otras orientadas a la conjugación del proceso de recuperación económica y sanitaria, como las incluidas en el Plan de Transición hacia una Nueva Normalidad o el Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética, abordan cambios en la movilidad o en la eficiencia energética (recuadro III-7).

El COVID-19 ha revelado la fragilidad de las sociedades ante amenazas globales que se traducen en impactos sistémicos, poniendo en valor la importancia de la anticipación, el papel protector de la naturaleza y la necesidad de que estos aspectos inspiren las políticas y medidas de adaptación al cambio climático. En este sentido la OMS advierte que el cambio climático puede provocar la aparición de nuevas enfermedades epidémicas o incrementar su transmisión, lo que evidencia la necesidad de contemplar amenazas a la salud humana aún no conocidas con precisión¹³³.

1.5. CONSUMO Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

Desde el inicio de la crisis de 2008 el consumo en España ha mostrado cambios en términos cuantitativos. A la fuerte caída de los años centrales de la crisis siguió un

131. Comisión Europea, *Semestre Europeo 2020: evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) núm. 1176/2011. Informe sobre España 2020*, SWD (2020) 508 final, *op. cit.*

132. Propuesta de la Comisión Europea, *Análisis en profundidad. Recomendaciones específicas de país para 2020*, 27 de mayo de 2020.

133. 2018 WHO, *Health and Climate Change Survey Report*.

RECUADRO III-7. IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE MEDIO AMBIENTE**Extracto de las medidas****Normativa****Garantía de suministro de agua, electricidad y gas en los hogares**

Durante el estado de alarma no podrá suspenderse el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, incluidos los gases manufacturados y los gases licuados del petróleo, gas natural y agua en ningún domicilio que tenga la consideración de primera vivienda. Tampoco se podrán realizar cortes.

Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Seguridad en el suministro sano y seguro de agua

Tanto el suministro de agua como el saneamiento de aguas residuales se consideran servicios esenciales mientras dure el estado de alarma, por lo que el Gobierno trabaja con el sector para garantizar la calidad de los servicios a los ciudadanos y de seguridad a los empleados.

Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, por la que se adoptan medidas en relación con los servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales.

Gestión residuos en situación de crisis sanitaria por COVID-19

Se disponen instrucciones sobre la gestión de residuos procedentes de domicilios, hospitales, ambulancias, centros de salud, laboratorios, y establecimientos similares en contacto con COVID-19.

Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen instrucciones sobre gestión de residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Combinar autoprotección con eficacia en movilidad

En transporte urbano se plantean medidas para la gestión de la oferta (reforzar servicios de transporte público y frecuencias), la gestión de la demanda (flexibilidad de horarios laborales y mantener teletrabajo) y mitigación del riesgo cuando no sea posible mantener la distancia social.

Plan de Transición hacia una Nueva Normalidad.

En transporte terrestre de larga distancia los operadores irán progresivamente ajustando la oferta a la demanda.

En transporte aéreo será necesario un concierto regulatorio europeo.

Eficiencia energética y renovables: palancas de reactivación

En el ámbito de la rehabilitación energética de edificios, se promoverá y facilitará el uso eficiente de la energía y de fuentes renovables en la edificación.

Proyecto de Ley de Cambio climático y transición energética.

Según lo previsto en la nueva Directiva de Eficiencia Energética, el proyecto amplía hasta 2030 el Fondo de Eficiencia Energética.

Las medidas de eficiencia energética reducirán el consumo de energía primaria en, al menos, un 35 por 100.

La presencia de energías limpias en el sistema eléctrico llegará hasta 74 por 100 y la eficiencia mejorará en un 39,5 por 100.

Fuente: elaboración propia a partir de las normas indicadas.

periodo de cierta contención, a pesar del incremento de las rentas de las familias, que ha quedado reflejado en las tasas de variación interanual del gasto, sensiblemente más bajas que las que mostraban los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del INE para el periodo anterior. Además, la estructura del gasto se ha adaptado a la contención del consumo, teniendo más peso algunas partidas ineludibles, principalmente por los compromisos de pago adquiridos con anterioridad, como es el caso de la vivienda.

De acuerdo con los datos de Contabilidad Nacional, en 2019 el gasto en consumo de los hogares experimentó cierta desaceleración, a causa del menor gasto en bienes duraderos, especialmente por la menor compra de vehículos¹³⁴. No obstante lo cual, el gasto habría aumentado como consecuencia del aumento de la renta y de las favorables condiciones de financiación. Al mismo tiempo, se habría incrementado la tasa de ahorro, en tanto que el nivel de endeudamiento se habría reducido. Estos datos, que reflejan la evolución del consumo como componente de la demanda interna son, sin embargo, insuficientes para valorar la evolución del gasto de los hogares como dimensión de la calidad de vida. Por ello, a pesar de contar con una actualización menos ágil, su seguimiento a través de la EPF resulta más adecuada.

Siguiendo los datos de la EPF, en 2018 los hogares incrementaron levemente su gasto en consumo, con una tasa de variación inferior a la registrada el año anterior. La estructura, en consonancia con el escenario económico sin grandes perturbaciones, mantuvo los rasgos ya consolidados, que en todo caso mostró la vitalidad de algunas tendencias detectadas a lo largo de los últimos años. Entre ellas, cabe destacar la creciente importancia de los gastos relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, que se ha materializado en el continuo crecimiento de la partida de comunicaciones. Esta incluye todos los productos y servicios digitales, necesarios para el acceso a las redes, y por ende a servicios y productos (consumo electrónico) que ya no requieren de desplazamientos, pudiendo adquirirse desde los terminales individuales.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia ha abierto, sin embargo, un nuevo escenario con fuertes cambios en los hábitos de consumo. La reducción de la movilidad de los ciudadanos a raíz de la entrada en vigor del estado de alarma, ha implicado una reducción notable del gasto de los hogares y la consecuente reorganización de su estructura. Al mismo tiempo ha estimulado el recurso al consumo a través de Internet, que al estar permitido durante todo el periodo de confinamiento ha constituido el resorte necesario para realizar compras que no hubieran podido ejecutarse de otro modo.

134. Véase capítulo I, apartado 3.4.

En este contexto, la diversificación de formas de tenencia de los bienes y acceso a los servicios lleva a desplazar el gasto en algunos productos que tradicionalmente formaban parte de las grandes compras de los hogares, siendo sustituidos por servicios que no requieren la propiedad del objeto, tendencia que parece consolidarse, como ocu-

La contratación de servicios: una tendencia impulsada por la digitalización

rre en el mercado de la vivienda¹³⁵. En efecto, la realidad del cambio de la propiedad por el uso es patente ya en muchos hogares por la sustitución de productos de ocio y cultura como las películas adquiridas en soporte físico, por la suscripción a plataformas audiovisuales, o los contenidos en «la nube» y los libros digitales de acceso inmediato, liberándolos de la acumulación de objetos en las viviendas. Pero esa tendencia se abre camino también en otras esferas de la vida cotidiana, como los desplazamientos físicos en las grandes ciudades. Así, es cada vez más habitual el acceso a la utilización de vehículo a través de plataformas de *carsharing*, *motosharing* o de servicios públicos para pequeños desplazamientos urbanos a través de bicicletas o patinetes entre la población urbana joven, práctica que puede ir acompañada de la renuncia a la propiedad de vehículos. En este sentido, los datos revelan un fuerte incremento de la utilización del vehículo compartido para acudir al puesto de trabajo y/o estudio. No obstante, el vehículo privado sigue siendo el principal medio de transporte de los ciudadanos (56 por 100), seguido del autobús y el metro, pero el coche compartido que hace pocos años era poco conocido, representaba a finales de 2018 el 17 por 100, habiendo aumentado fuertemente en un solo año¹³⁶.

El auge del alquiler, fundamentalmente a través de plataformas digitales, muy visible en el caso de los medios de transporte, es común también en otros sectores, como el de máquinas de uso doméstico y oficinas (*coworking*), mobiliario e incluso ropa de utilización puntual.

No puede olvidarse que el avance de esta modalidad de consumo, más ligada a los servicios que a los bienes, es muy dependiente del desarrollo digital, pues la gran mayoría de las empresas ofrecen sus prestaciones a través de Internet, lo que obliga a los poderes públicos a actualizar la normativa de protección de los consumidores con el fin de garantizar la seguridad de las transacciones comerciales entre usuarios y plataformas. En este sentido, cabe recordar la necesidad de agilizar la aprobación de la Estrategia Marco de Protección al Consumidor 2020-2024, que debe acomodarse al contexto del crecimiento de la digitalización de la economía, de la aparición de nuevas formas de comercialización así como a la necesidad de transformar los aspectos medioambientales y sociales en valores de mercado.

135. Apartado 1.2 de este capítulo.

136. Fundación Pons. Seguridad Vial, *VI Estudio Españoles ante la nueva movilidad*. 2019.

Tampoco puede pasarse alto el hecho de que la preferencia por el uso (pago de servicios) frente a la propiedad (pago de bienes) se encuadra en un cambio de mentalidad de los consumidores que favorece la optimización de sus recursos económicos, de modo que se valoran las opciones más asequibles y accesibles. Al mismo tiempo, la utilización sucesiva de los mismos productos por parte de múltiples usuarios tiende a optimizar la vida útil de aquellos (por parte de los propietarios prestadores de servicios), dando como resultado un menor impacto ambiental impulsado por el consumo.

Sin embargo, no todas las necesidades de los ciudadanos pueden ser cubiertas mediante la prestación de servicios, por lo que la compra de bienes es una forma de consumo dominante que implica en muchas ocasiones notables desembolsos sin la garantía de una durabilidad ajustada al coste de su adquisición en el mercado. En este sentido, parece oportuno recordar que la obsolescencia programada, que consiste en la producción de bienes diseñados para tener una vida útil relativamente corta, asegurando la repetición de compras de productos equivalentes, ha venido siendo una de las cuestiones más polémicas en la Unión Europea en materia de consumo y de protección de los derechos de los consumidores, pero también en lo referente al impacto ambiental que implica la producción masiva destinada a la reposición de productos que dejan de funcionar.

En 2018 pudo verse un nuevo incremento del gasto en productos de comunicación e información digital y también se pudo percibir un volumen superior de compras a través de Internet. Estas últimas parecen haber experimentado un singular repunte durante el periodo de restricción de la movilidad de los ciudadanos como consecuencia de la crisis del COVID-19, lo que ha contribuido a poner de manifiesto, entre otras, la necesidad de racionalizar el sistema de reparto de los productos adquiridos por los consumidores en las grandes plataformas de venta «en línea». Así, se ha hecho patente la gran cantidad de tráfico generado en las ciudades por la distribución de miles de productos adquiridos en operaciones de microconsumo, haciendo cuestionable su encuadre en un sistema de movilidad sostenible.

1.5.1. Evolución de las pautas de consumo

A falta de datos detallados sobre esta dimensión de la calidad de vida y la cohesión social en 2019, los últimos resultados de la EPF, correspondientes a 2018, confirman la tendencia de los últimos años.

Durante ese año el gasto en consumo se elevó a 25.939 euros por hogar, lo que supuso un incremento de la tasa de variación anual del 1,4 por 100 con respecto a 2017, un valor que, siendo ligeramente inferior al registrado en el año anterior, mantuvo el signo positivo de los últimos años de recuperación tras la fuerte caída registrada durante el periodo de crisis iniciado en 2008, y que comenzó a cambiar a partir de 2014 (gráfico III-38). No obstante esa evolución positiva, debe recordarse que

doce años después del inicio de aquella crisis, el gasto en consumo no ha llegado a recuperar los valores previos, fruto del constante incremento de las tasas de variación hasta 2007.

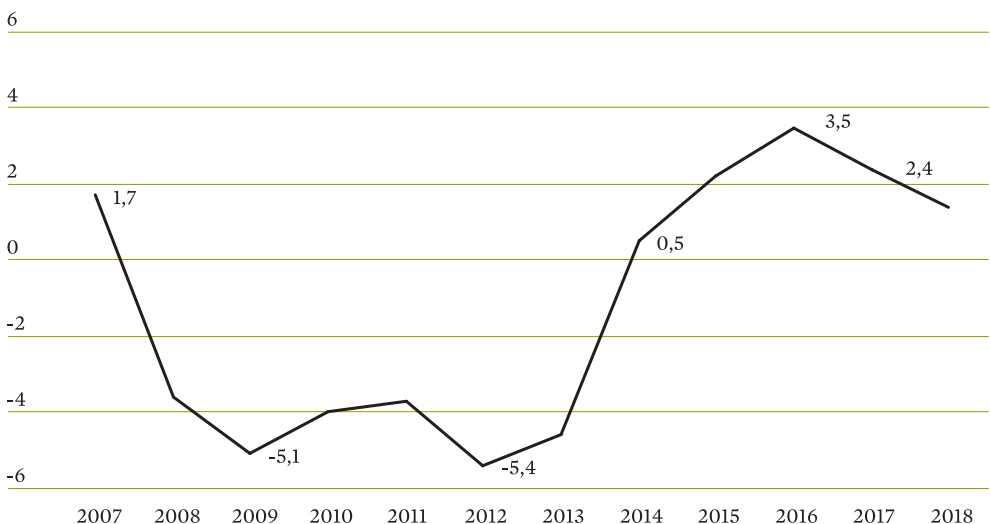
Por ello, a pesar del signo positivo del indicador anual, el gasto medio en consumo de los hogares continúa siendo muy inferior al registrado al inicio de la serie en 2006, en concreto un 15 por 100 más bajo, lo que en rigor no se traduce en una verdadera recuperación del gasto en consumo de los hogares. Más bien se viene registrando un cierto cambio de tendencia que, dadas las circunstancias generadas por la pandemia, con toda probabilidad se revertirá llegando a registrarse valores negativos. No en vano, los datos de Contabilidad Nacional señalan un descenso del 7,5 por 100 en el primer trimestre de 2020.

Entre las doce partidas de gasto en las que se agrupan los bienes y servicios adquiridos en el mercado, los procedentes del autoconsumo y los imputados en la Encuesta de Presupuestos Familiares, solo tres vieron reducir el gasto hecho por cada hogar (como término medio): hostelería, vestido y calzado, y bebidas alcohólicas y tabaco. El resto se incrementó en mayor o menor medida.

Así pues, atendiendo a los datos relativos a cada partida, la vivienda mantuvo un claro protagonismo y comprometió la mayor parte de los recursos familiares en España. El 31 por 100 del total de esos recursos

La vivienda absorbe la mayor parte del gasto de los hogares

GRÁFICO III-38. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE VARIACIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR, 2007-2018
(Porcentajes)



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2020.

destinados a la adquisición de bienes y servicios fue destinado a alquiler, gastos corrientes de mantenimiento y reparación, suministros de agua, recogida de basura, así como suministros de energía. Todo ello supuso para cada hogar una cantidad media de 9.180 euros anuales, un punto porcentual más que en el año anterior (cuadro III-11).

Durante el anterior periodo de crisis económica pudo comprobarse que algunos bienes y servicios de consumo tienden a ser utilizados como elementos de ajuste en los momentos en los que los hogares necesitan reducir su gasto total. Pero la vivienda no se encuentra entre esos elementos, porque en la mayoría de los hogares, la mayor parte del gasto en esa partida se encuentra comprometido por periodos largos en forma de cuotas hipotecarias o de alquiler, siendo un elemento bastante rígido. Por eso la vivienda mantiene año tras año un volumen de gasto más homogéneo que otros.

Durante la crisis de 2008 la alimentación fue un importante factor de ajuste de las economías domésticas, ya que la reducción del gasto de los hogares en consumo de alimentos alcanzó cifras importantes en los años posteriores. Ello fue posible por la flexible composición de esta partida, que incluye elementos de calidades y precios variados y otros directamente prescindibles. Se trata en todo caso de una partida muy importante en el ámbito del consumo de los hogares que compromete cerca del 14 por 100 de los recursos dedicados al gasto cada año. En 2018 cada hogar empleó 4.220 euros en adquirir productos de alimentación para el consumo en la vivienda, lo que supuso un pequeño incremento (1,2 por 100) con respecto al año anterior, aunque la cantidad media se encuentra lejos de la registrada al inicio de la serie (2006), en el periodo previo a la crisis.

En 2018 la partida de transportes alcanzó un gasto medio por hogar superior a los 3.800 euros, lo que supuso casi el 13 por 100 del consumo total. Incluyendo la compra y alquiler de vehículos, los repuestos y reparaciones, los combustibles, el uso de transporte público y escolar, el pago a autoescuelas, etc., este grupo de gasto fue durante el periodo de crisis el principal elemento de ajuste económico en las familias en España, sin haber llegado a remontar durante los últimos años de recuperación económica. En la actualidad constituye la tercera partida en importancia dentro de los presupuestos de gasto de las familias (cuadro III-11). No puede olvidarse el hecho de que la recuperación del vigor del gasto en consumo de bienes duraderos, de los que esta última partida constituye un elemento primordial, viene siendo clave en la «recuperación» del consumo en términos cuantitativos. Para ello ha sido fundamental, no solo el incremento de las rentas medias de los hogares, sino también las condiciones de acceso al crédito, sujeto a una notable restricción durante la crisis¹³⁷. Siendo, como se ha visto, uno de los principales resortes para el ajuste económico,

137. Memoria CES 2018.

CUADRO III-11. ESTRUCTURA DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES 2018 Y TASA DE VARIACIÓN

Conceptos	Distribución porcentual	Gasto medio por hogar	Var. 2017 (%)	Var. 2006 (%)
Índice general	100,00	29.871,28	1,4	-14,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas	14,14	4.223,33	1,2	-19,6
Bebidas alcohólicas y tabaco	1,74	518,88	-4,9	-43,1
Vestido y calzado	4,90	1.463,11	-4,2	-30,8
Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	30,73	9.180,75	3,9	2,1
Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	4,59	1.371,91	2,2	-29,3
Sanidad	3,38	1.009,72	3,3	10,5
Transporte	12,69	3.790,21	0,2	-31,3
Comunicaciones	3,23	964,01	8,2	65,6
Ocio y cultura	5,50	1.643,16	-0,3	-14,3
Enseñanza	1,54	460,66	9,8	6,7
Restaurantes y hoteles	9,87	2.947,56	-3,7	-22,2
Otros bienes y servicios	7,69	2.297,98	0,3	-23,8

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2020.

no es fácil predecir la evolución de esta partida en la crisis originada por la pandemia de 2020.

Otro de los elementos de ajuste a lo largo de los años de la pasada crisis fue el gasto en hostelería, que incluye restaurantes y hoteles y que resultó fundamental en las estrategias de ahorro de las familias. Entre 2006 y 2018 la reducción alcanzó un 22 por 100. Si bien los datos de 2017 mostraban un aumento del 8 por 100, los referidos a 2018 dan cuenta de una nueva disminución (3,7 por 100). Aunque es necesario esperar para conocer la evolución de esta partida a lo largo de 2020, las actuales circunstancias permiten prever una fuerte disminución del gasto en hoteles y restaurantes. La suspensión de las actividades de hostelería y restauración, con excepción de los servicios de entrega a domicilio¹³⁸, durante dos meses y su reapertura bajo unas condiciones que limitarán el aforo de las instalaciones, unidos a la previsible bajada de la renta media de los hogares en los próximos meses, hacen pensar en una nueva reducción de gasto familiar en esta partida de consumo, que no había recuperado la fortaleza previa a la crisis de 2008.

Descenso del gasto en hostelería

138. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El gasto en comunicaciones sigue aumentando

La digitalización de los hogares es una realidad ineludible desde el punto de vista del consumo. A lo largo de los tres últimos lustros ha podido comprobarse el incesante aumento del gasto en dispositivos y servicios de conexión incluso en los peores años de la pasada crisis. Tanto es así, que mientras la compra de la mayor parte de los productos y servicios se veía reducida en proporciones nada despreciables, la partida de comunicaciones, en la que se incluyen los ordenadores, teléfonos móviles y tabletas, así como los servicios de telefonía, conexión a Internet, televisión de pago, etc., no dejaba de aumentar, poniendo de relieve una nueva organización de prioridades. Entre 2006 y 2018 la tasa de variación del gasto en esta partida ha sido de un 65,6 por 100 y en ese último año el gasto medio por hogar alcanzó casi los mil euros, con un incremento sobre 2017 del 8 por 100, siendo después de la enseñanza la partida que registró el mayor crecimiento.

El consumo de bienes y servicios de comunicación, que son mayoritariamente digitales, es un síntoma de la evolución de los estilos de vida y de las formas de interacción social, que se manifiesta también en la importancia del acceso a la red precisamente para realizar actos de compra. La reserva de localidades para espectáculos, la compra de paquetes de vacaciones, material deportivo, bienes para el hogar, billetes de avión, el alquiler de alojamientos son algunos de bienes y servicios a los que con mayor frecuencia se accede a través de Internet. Pero también los productos tecnológicos y la contratación de servicios digitales, lo que dota de un carácter circular a la compra de elementos de comunicación.

Uno de los reflejos más claros de la importancia que la sociedad concede a las tecnologías de la comunicación es el crecimiento del número de hogares que disponen al menos de un ordenador en la vivienda. Según los últimos datos de la Encuesta de equipamiento y uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares del INE correspondientes a 2019: ocho de cada diez de estos contaba al menos con un dispositivo (cuadro III-12). Sin embargo, esa proporción media esconde algunas desigualdades de no poca importancia que apuntan a la persistencia de la llamada brecha digital. Según los datos publicados por el INE, el 58 por 100 de los hogares con ingresos mensuales inferiores a 900 euros cuenta con ordenador (cualquier tipo: incluidos *netbooks*, tabletas de mano, etc.) frente al 97 por 100 de los que cuentan con 2.500 o más. En lo que respecta al tamaño del hábitat, la cifra se sitúa en el 84,8 por 100 para las poblaciones de 100.000 y más habitantes y capitales de provincia, mientras que para las poblaciones de menos de 10.000 habitantes se sitúa en el 74,1 por 100.

Desde el punto de vista territorial, existen también diferencias entre comunidades que parecen responder a los distintos niveles de riqueza y renta. Así, Madrid, Navarra y Cataluña son las comunidades con mayor nivel de penetración en los hogares, mientras que Galicia, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha muestran niveles más

CUADRO III-12. HOGARES QUE DISPONEN DE ORDENADOR SEGÚN CARACTERÍSTICAS
SOCIODEMOGRÁFICAS, 2019
(Porcentajes)

	Dispone de ordenador
Total viviendas	80,9
Hogar unipersonal	67,7
Padre o madre solo/a con algún hijo	82,0
Pareja sin hijos en el hogar	70,0
Pareja con hijos en el hogar	93,1
Otro tipo de hogar	79,1
De 100.000 y más habitantes y capitales de provincia	84,8
De 50.000 a menos de 100.000 habitantes	81,5
De 20.000 a menos de 50.000 habitantes	79,7
De 10.000 a menos de 20.000 habitantes	78,7
Menos de 10.000 habitantes	74,1
Ingresos mensuales netos del hogar: menos de 900 euros	58,1
Ingresos mensuales netos del hogar: de 900 a menos de 1.600 euros	76,7
Ingresos mensuales netos del hogar: de 1.600 a menos de 2.500 euros	91,9
Ingresos mensuales netos del hogar: 2.500 o más euros	97,4

Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2020.

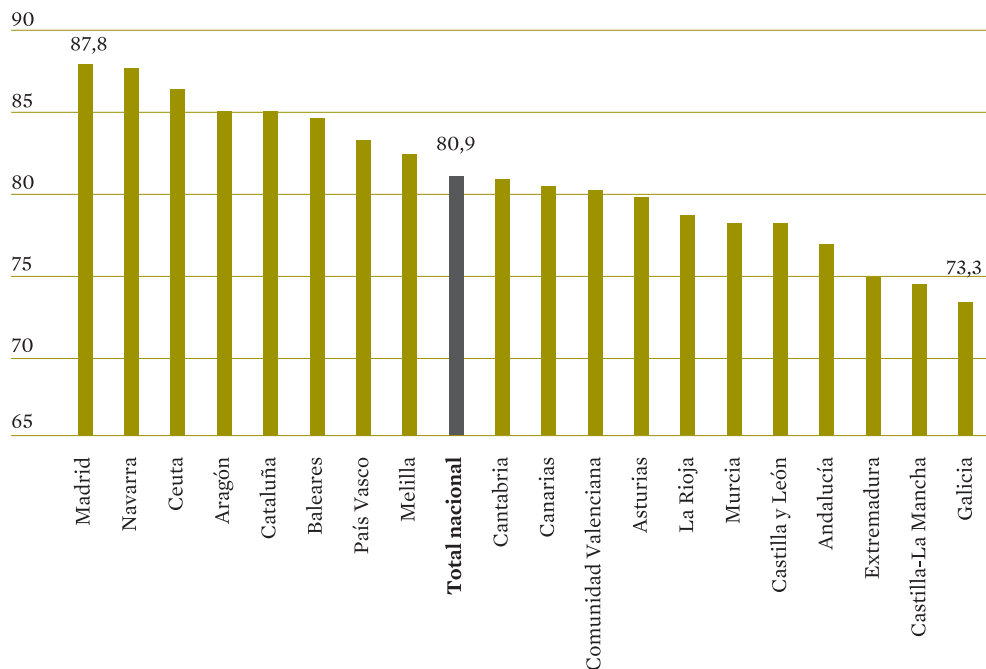
bajos que la media (gráfico III-39). Sin ser dramáticamente abultada, la diferencia entre unas y otras no deja de tener importancia, especialmente en momentos como el actual. La necesidad de teletrabajar y de seguir los cursos académicos «en línea» hace imprescindible contar con equipos informáticos adecuados para el desarrollo del teletrabajo y el curso escolar.

En poco más de diez años el volumen de la población que accede a Internet para cualquier fin se ha multiplicado por más de dos, sumando en 2019 el 91 por 100 de los residentes en España. Como avalan los resultados de las encuestas sobre uso de tecnologías de la comunicación y la información, uno de los cambios más significativos que trajo el nuevo siglo a la sociedad española fue la incorporación de dichas tecnologías a la vida cotidiana. Con ello se ha dado un significativo cambio en las relaciones sociales, y en los comportamientos de ocio y consumo.

El consumo a través de Internet continúa aumentando

En lo que concierne al consumo, debe recordarse que España no contaba con la tradición de las compras a distancia de la que sí hacían gala otros países del entorno, lo que hasta cierto punto puede considerarse como un freno al despegue del comercio electrónico en nuestro país. Sin embargo, de acuerdo con los datos de la Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, el consumo a través de Internet está experimentando una considerable expansión

GRÁFICO III-39. HOGARES QUE DISPONEN DE ORDENADOR POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(Porcentajes)



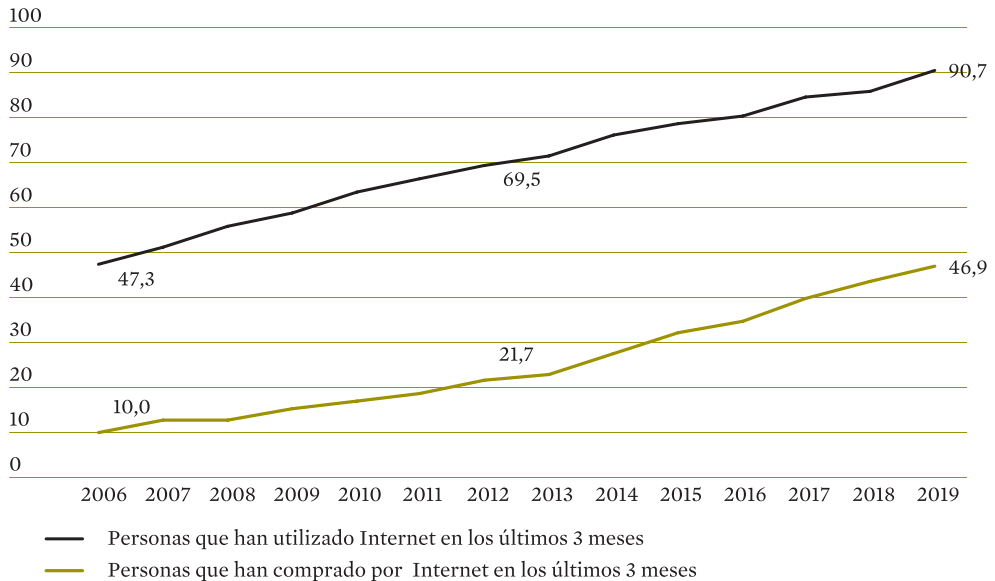
Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2020.

en los últimos años. La práctica del consumo a través de Internet alcanzaba en 2019 al 47 por 100 de la población, habiendo aumentado en más de tres puntos sobre el año anterior. Además, los datos de la serie completa, que se inicia en 2006, muestran que la población que recurre a esta práctica comercial se ha multiplicado casi por cinco (gráfico III-40).

Por otra parte, los datos extraídos de la EPF refuerzan las conclusiones de la Encuesta de equipamiento y uso de TIC en los hogares, dando cuenta del aumento tanto de hogares que recurren al consumo digital, como de la cantidad de recursos económicos dedicados y su importancia sobre el consumo total en el año.

Aunque el apartado sobre consumo digital se ha incorporado a la encuesta hace poco tiempo, la breve serie —de tres años— permite adelantar una tendencia clara al refuerzo de esa práctica en la sociedad española. No en vano, entre 2016 y 2018 se registró un aumento nada despreciable de los hogares que recurren a esta práctica, pasando del 22 al 30 por 100. De igual manera, la magnitud del gasto medio por Internet se incrementó en ese mismo periodo en un 12 por 100 alcanzando los 1.800 euros por familia, en tanto que el volumen del gasto realizado por medios digitales por hogar supone cerca del 5 por 100 del consumo total (cuadro III-13).

GRÁFICO III-40. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE CONSUMIÓ A TRAVÉS DE INTERNET
(Porcentaje de personas)



Fuente: INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares, 2020.

CUADRO III-13. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO A TRAVÉS DE INTERNET EN ESPAÑA

Años	% de hogares con gasto por Internet	Gasto medio por Internet	% de gasto por Internet	Variación respecto al año anterior	Variación respecto a 2016
2016	21,56	1.660,09	4,50		
2017	25,72	1.722,91	4,56	3,8	3,80
2018	30,30	1.856,12	4,85	7,7	11,80

Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2020.

1.5.2. Protección de los consumidores y usuarios

La consolidación del comercio electrónico está implicando cambios muy importantes en las formas de consumir en España. Estos cambios reclaman la puesta al día de los mecanismos de protección de los consumidores y usuarios en su acceso a los bienes y servicios, con el fin dar cobertura a nuevas necesidades, como la información y el conocimiento de las ventajas y los riesgos de las transacciones a través de la Red o de los derechos que asisten a los consumidores en línea, tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

En este contexto, y dado que el último Plan de protección a los consumidores estuvo vigente en el periodo 2006-2009, parecería oportuno abordar una nueva estrategia que responda a las nuevas circunstancias. Es de esperar, por tanto, una mayor capacidad de orientar las medidas de protección de los consumidores y usuarios prestando atención a la digitalización de la economía, la aparición de nuevas formas de comercialización, pero también a la transformación de los aspectos medioambientales y sociales en valores de mercado.

De acuerdo con los datos recabados por la OCU¹³⁹, más de la cuarta parte de los productos que se estropean en España, como también en otros países como Alemania, Italia o Bélgica, son los teléfonos móviles. En un 48 por 100 de los casos que se han comunicado a la OCU, empiezan a presentar problemas cuando todavía se hallan en periodo en garantía.

La obsolescencia programada

Las impresoras (9,7 por 100), los robots aspiradores (8,7 por 100), las televisiones (8,3 por 100), las tabletas (7 por 100), las lavadoras (6,3 por 100), los portátiles (4,3 por 100), las cafeteras (3,3 por 100), los frigoríficos (3,3 por 100) y los lavavajillas (3 por 100) son según los datos de OCU los productos que con mayor frecuencia se estropean de manera precoz, después de los móviles.

En la mayoría de los casos no se reparan y en el 40 por 100 de los casos los dispositivos electrónicos ni siquiera se llevan al servicio técnico, por la alta cuantía de la reparación (27 por 100), la pérdida de confianza en la marca (11 por 100) o por falta de información sobre los pasos a seguir (8 por 100).

En cuatro de cada diez casos el fallo técnico se produce antes de los dos años, cuando todavía está en garantía. Pero en una parte también importante (24 por 100) el fallo aparece cuando vence la garantía, dejando de tener cobertura legal y obligando a su reparación o reposición por parte del consumidor.

Se trata de un problema casi ineludible en el caso de los dispositivos tecnológicos, que genera una cantidad de residuos difícilmente gestionables sin asumir un fuerte impacto ambiental y que ejerce una notable presión sobre los consumidores, que se ven obligados a reemplazar los productos asumiendo los relativamente altos precios de estos bienes. La Unión Europea lleva años anunciando medidas para frenar la práctica industrial del diseño y producción de bienes con vida útil breve de manera deliberada. En esta línea, en marzo de 2020 se aprobó el nuevo Plan de acción para la economía

La importancia de conocer las demandas de los ciudadanos en materia de consumo

circular, mientras se encontraba muy avanzada la propuesta del Gobierno de España para una Estrategia de Economía Circular 2030, en fase final de tramitación desde 2019.

El conocimiento del volumen y distribución de las consultas y reclamaciones a través de las asociaciones de

139. OCU, *Barómetro de Obsolescencia Prematura*, 2020.

RECUADRO III-8. ASPECTOS A REGULAR EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMÍA CIRCULAR

- Mejorar la durabilidad, reutilizabilidad, actualizabilidad y reparabilidad de los productos.
- Abordar la presencia en ellos de sustancias químicas peligrosas e intensificar su eficiencia en cuanto al uso de energía y de recursos.
- Aumentar el contenido reciclado de los productos sin menoscabo de su rendimiento y su seguridad.
- Posibilitar la refabricación y el reciclado de alta calidad.
- Reducir la huella de carbono y la huella ecológica.
- Limitar el uso de productos de un solo uso y contrarrestar la obsolescencia prematura.
- Prohibir la destrucción de los bienes duraderos que no hayan sido vendidos.
- Incentivar los «productos como servicios» u otros modelos similares en los que los productores conservan la propiedad del producto o la responsabilidad por su rendimiento a lo largo de su ciclo de vida.
- Movilizar el potencial de digitalización de la información sobre productos, incorporando soluciones como pasaportes, etiquetado y marcas de agua digitales.

Fuente: *Nuevo Plan de acción para la economía circular, por una Europa más limpia y más competitiva*, COM (2020) 98 final.

consumidores y usuarios es esencial para determinar aquellos sectores económicos o actividades empresariales más críticas o en los que se plantea un mayor nivel de insatisfacción o controversia entre los ciudadanos. Permite conocer las necesidades y demandas propias de los ciudadanos, en relación con la protección de sus derechos como consumidores, y por tanto debe orientar las políticas de protección. A falta de datos actualizados a 2019, cabe recordar la distribución entre los distintos sectores económicos de las consultas y reclamaciones en 2018, conservando un perfil similar al del último decenio. En este sentido, destaca la preponderancia del sector de los servicios financieros, que ha ido ganando protagonismo a causa de conflictos sucesivos en el sector, a los que recientemente se añadió el derivado de la obligación de satisfacer el pago de los gastos notariales por parte de los usuarios de servicios hipotecarios.

Como se adelantó en la Memoria de 2018, el sector de la sanidad privada, aumentó recientemente su presencia en el recuento de consultas y reclamaciones, probablemente a causa del conflicto surgido en 2018 en torno a varias cadenas de seguros dentales entre las que ha destacado por su magnitud iDental, cuya quiebra dejó al descubierto una supuesta estafa masiva desde el punto de vista de la práctica médica y del sistema de pagos empleado.

El problema de las cadenas de tratamientos odontológicos

El problema derivado de la mala *praxis* y del fraude ha puesto de relieve la importancia de la protección de los consumidores y usuarios en los casos en los que la naturaleza del servicio prestado convierte a aquellos en «pacientes». En efecto, se trata de un sector en el que coinciden los intereses de los consumidores con los de los ciudadanos que buscan atención a la salud, lo que en todo caso lo convierte en un elemento muy sensible, que puede deslizarse hacia el terreno de la salud pública, con las implicaciones que ello tiene. En España la limitada cobertura de la salud dental por el sistema público y las tarifas de las clínicas odontológicas tradicionales propiciaron la proliferación de cadenas ofreciendo precios bajos y financiación sin apenas condiciones.

Sin embargo, la sucesión de quiebras en el sector hizo emerger una realidad muy conflictiva que en 2018 adquirió mayor relevancia a raíz de la situación de iDental. Esta empresa protagonizó el cierre de decenas de clínicas, ocasionando la desatención de casi 400.000 pacientes. A los tratamientos inacabados se sumaron denuncias por la aparición de problemas de salud derivados de los tratamientos (mala *praxis*), así como conflictos en torno a los créditos otorgados para tratamientos odontológicos que no se llegaron a disfrutar. Durante 2019 se han sucedido las sentencias judiciales favorables a los pacientes, tanto en demandas colectivas como privadas, que reclamaban la devolución de los importes abonados por los tratamientos, así como el cese del cobro de cuotas de créditos concedidos con ese fin.

Mientras se resuelven este y otros conflictos, los primeros datos relativos al consumo en el primer trimestre de 2020 dan cuenta de una fuerte caída del gasto

Primeros efectos del COVID-19 en el consumo: fuerte caída del gasto de los hogares

de los hogares y, con todas las cautelas, de un cambio en su distribución. Así, los datos de Contabilidad Nacional del INE revelan un descenso del 7,5 por 100 sobre el trimestre anterior. Al mismo tiempo, los datos del sector bancario¹⁴⁰ apuntan a una importante disminución de las operaciones de compra a través de tarjetas bancarias y un incremento muy fuerte de las compras en establecimientos de alimentación durante las primeras semanas de vigencia del estado de alarma. Si es cierto que estos datos están muy apegados a la particular situación generada por la declaración del estado de alarma, las consecuencias de la crisis económica iniciada a raíz de la pandemia quedarán reflejadas en las estadísticas de los próximos meses, siendo esperable una nueva caída y una reestructuración de las prioridades de los hogares.

140. BBVA, Efectos del COVID-19 en el consumo a través de las operaciones con tarjeta bancaria.

RECUADRO III-9. DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y HOGARES VULNERABLES.
MEDIDAS COVID-19

Medidas	Disposición
• Moratoria de pago de créditos no hipotecarios.	Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 15/2020
• Interrupción plazos, resolución contratos de tracto sucesivo, reembolso de viajes combinados, límites publicidad juegos <i>online</i> .	
• Seguridad en los suministros de energía, agua y en la prestación del servicio de telecomunicaciones.	Real Decreto-ley 8/2020 y Real Decreto-ley 11/2020
• Extensión del bono social eléctrico. Suspensión de la portabilidad.	

Fuente: elaboración propia a partir de Reales Decretos-leyes (situación a 10 de mayo de 2020).

A este respecto, a las medidas adoptadas para dar respuesta a la situación que ya se han ido enunciando en este capítulo en relación a los hogares vulnerables cabría añadir las específicamente dirigidas a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios (como la interrupción de plazos, el reembolso de viajes combinados o los límites a la publicidad de juegos *online*) y, en especial, de los hogares que han devenido vulnerables por la caída abrupta de sus rentas (a través de moratorias en el pago de hipotecas, créditos no hipotecarios, alquileres y garantía de continuidad de los suministros básicos). Siendo casi ineludible una nueva caída de las rentas familiares, que apenas habían llegado a alcanzar el nivel medio previo a la anterior crisis, el refuerzo de las políticas de apoyo a los hogares en situaciones de dificultad se plantea como un objetivo necesario a corto plazo.

2. Protección social e inclusión social

2.1. PANORAMA GENERAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

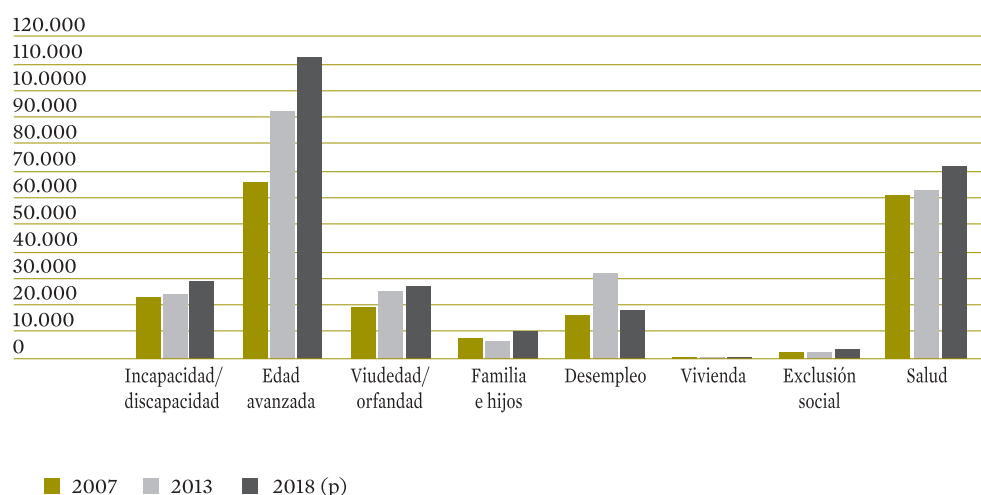
En 2019, transcurridos ya más de seis años desde el final de la última crisis económica, el sistema de protección social en España daba cobertura a más de 12 millones de beneficiarios, considerando tan solo las prestaciones económicas tanto del nivel contributivo como asistencial. Además, representaba la parcela de gasto público más importante (40,5 por 100 del total), seguida a distancia de la dedicada a la atención a la atención sanitaria (14,4 por 100 del total). A pesar de la mejora de la situación de buena parte de los hogares en los últimos años y de la reducción de perceptores de la protección por desempleo, como se verá en el capítulo correspondiente, todavía

un volumen demasiado elevado de población se encontraba en riesgo de pobreza monetaria (10 millones de personas en 2018) y/o exclusión social (12 millones en 2018) en relación a los objetivos de la Estrategia 2030, como se ha visto en el apartado 1 de este capítulo. La eficacia de la protección social a la hora de atenuar los riesgos sociales seguía admitiendo, por tanto, a la altura de 2019 un importante margen de mejora.

La protección social en la vejez sigue siendo la partida de la protección social más importante y que más crece en perspectiva temporal, en consonancia con el cada vez mayor peso de este grupo de la población y su mayor vulnerabilidad. Le siguen la partida de incapacidad y la de supervivencia, funciones ambas que mantienen también una estrecha relación con el avance del envejecimiento. El gasto en desempleo, por su parte, volvía en los últimos años a un cauce de cierta normalización, con una visible disminución, coherente con la mejora del empleo. La partida de protección a las familias con hijos y las de inclusión social, continuaban destacando por su parquedad, en tanto el gasto en vivienda social apenas era perceptible dentro del conjunto (cuadro III-14 y gráfico III-41).

Dado que el volumen de población ha cambiado considerablemente en los últimos decenios, conviene observar la evolución del gasto en relación con el número de habitantes. La evolución de la protección social y del gasto sanitario es muy distinta,

GRÁFICO III-41. GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y SANIDAD, ESPAÑA 2007, 2013 Y 2018
(En cifras absolutas. Millones de euros)



(p) Provisional.

Fuente: Ministerio de Hacienda, Clasificación de las funciones de las Administraciones públicas (COFOG), 28 de noviembre de 2019.

CUADRO III-14. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y SANIDAD, 2012-2018
(Millones de euros)

Años	Sanidad	Var. % gasto sanitario	Protección social										Var. % protección social
			Incapacidad/ discapacidad	Edad avanzada	Supérstites	Familia e hijos	Desempleo	Vivienda	Exclusión social	N/C	Total		
2012	64.734	-6,9	23.909	87.827	23.871	7.557	34.561	765	2.453	2.760	183.703	1,3	
2013	63.347	-2,0	23.993	92.129	24.568	6.758	32.213	602	2.602	2.453	185.318	1,1	
2014	63.507	0,7	24.785	96.342	24.979	6.895	27.664	414	2.763	2.416	185.258	0,4	
2015	66.489	4,8	25.600	98.893	25.268	7.567	22.563	362	3.022	1.805	185.080	0,0	
2016	67.724	1,9	26.669	102.571	25.546	8.287	20.459	325	3.503	1.879	189.239	2,3	
2017	69.312	2,2	27.813	106.646	25.844	8.865	18.746	334	3.880	1.583	193.711	2,2	
2018(p)	72.017	3,6	29.253	112.547	26.741	9.946	18.639	307	4.011	1.672	203.116	4,6	

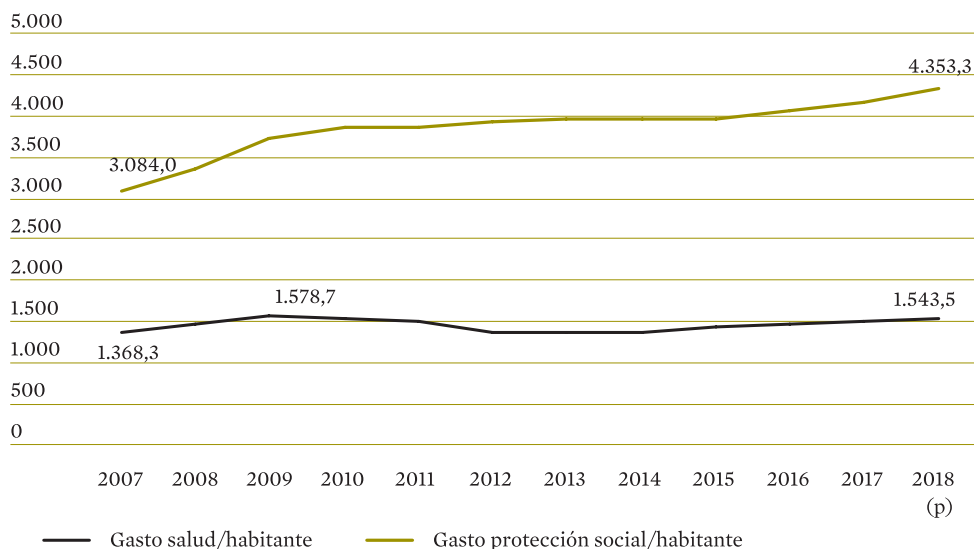
(p) Provisional.
Fuente: Ministerio de Hacienda, Clasificación de las funciones de las Administraciones públicas (COFOG), 28 de noviembre de 2019.

pues si el primero no dejó de crecer en ningún momento desde 2007, arrastrado por el gasto en pensiones, el gasto sanitario experimentó cuatro años seguidos de descenso en términos *per cápita* como consecuencia de los recortes adoptados entre 2010 y 2013 para cumplir con los objetivos de consolidación fiscal. De este modo, a pesar de llevar cuatro años aumentando, principalmente por la recuperación de las partidas salariales suprimidas durante aquellos años y la reapertura de las convocatorias de oferta de empleo público, no ha llegado a alcanzar el nivel máximo de gasto por habitante registrado en 2009 (gráfico III-42).

La protección social en la vejez deberá seguir siendo una parte muy importante en el esquema español de protección social. Ello incluye no solo las pensiones sino también la mejora del sistema de atención a la dependencia¹⁴¹, situación asociada en la mayor parte de los casos al deterioro que acompaña al paso de la edad. En la actualidad, casi un 20 por 100 de la población ha cumplido ya los 65 años, proporción que podría elevarse al 26 por 100 en tan solo quince años (cuadro III-15), con todas las cautelas a que obliga la incertidumbre intrínseca a este tipo de proyecciones, como ha demostrado la imprevista llegada de la pandemia por COVID-19 y su letalidad entre la población de más edad.

GRÁFICO III-42. GASTO POR HABITANTE EN SANIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL, 2007-2018

(En euros)



(p) Provisional.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda, Clasificación de las funciones de las Administraciones públicas (COFOG), 28 de noviembre de 2019.

141. Véase apartado 2.5 de este mismo capítulo.

CUADRO III-15. ENVEJECIMIENTO Y ESPERANZA DE VIDA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 1970-2035

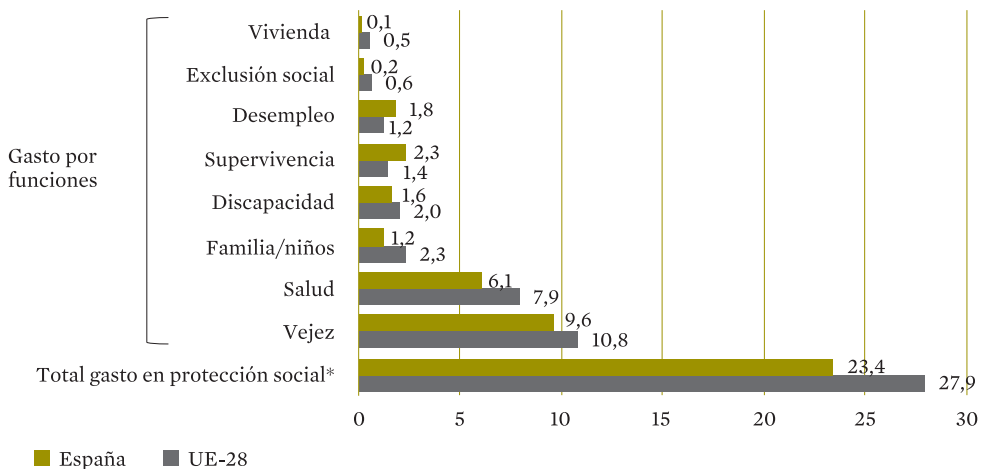
Grupo de edad	1970		1981		2001		2019		Proyección a 2035	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
0-14	9.459.640	28	9.685.729	26	5.932.653	15	6.895.116	14,6	6.079.157	12,4
15-64	21.290.338	63	23.760.908	63	27.956.202	68	31.031.690	65,9	30.228.203	61,5
65+	3.290.679	10	4.236.724	11	6.958.516	17	9.177.421	19,5	12.852.862	26,1
Total	34.040.657	100	37.683.361	100	40.847.371	100	47.104.229	100	49.160.223	100
EV al nacer	H M		H M		H M		H M		H M	
Años de vida	69,3	74,9	72,5	78,7	76,3	83,1	80,9	86,1	83,9	88,2

Fuente: elaboración propia a partir de INE, *Cifras de población (definitivas a 1 de julio de 2019)* y *Proyecciones de población, 2018-2065* y *Proyecciones de tablas de mortalidad 2016-2065. Esperanza de vida*.

En perspectiva comparada y a pesar de la evolución creciente en los últimos años que se ha puesto de manifiesto al comienzo de este capítulo, el gasto en protección social en España en su conjunto sigue estando por debajo de la media europea (gráfico III-43) y de la mayoría de los países de nuestro entorno comparado más próximo.

En el terreno de la sostenibilidad económica, la tendencia imperante en los últimos años en la mayoría de los países de la Unión Europea¹⁴² apunta al reequilibrio entre las fuentes de financiación, de modo que las transferencias del Estado van ganando peso frente a la tradicional preponderancia de las cotizaciones sociales. No en vano, estas últimas podrían no ser suficientes para cubrir las necesidades de los sistemas de

GRÁFICO III-43. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y POR FUNCIONES. ESPAÑA Y UE-28, 2017

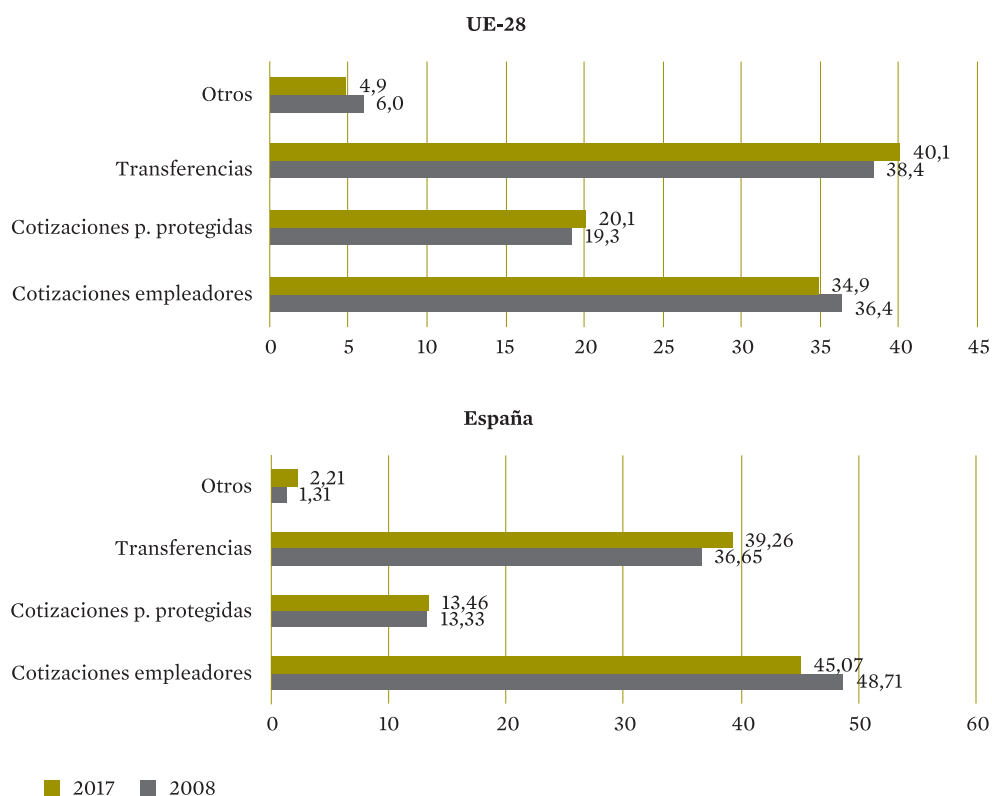


* Incluye gastos de administración además del gasto en las distintas funciones.
Fuente: Eurostat (ESSPROS), actualizado a 17 de junio de 2020.

142. Comisión Europea, Rodríguez Cabrero *et al.*, European Social Policy Network (ESPN), *Financing social protection. Spain. 2019*.

protección social debido al aumento del envejecimiento y de las demandas sociales; de los cambios en los mercados de trabajo y en las nuevas formas de empleo ligadas a la digitalización y la tecnologización a lo que se añadirían los estragos causados por la epidemia de COVID-19. Este reequilibrio entre las distintas fuentes ha sido también la impronta de la evolución en España en las últimas décadas, donde las transferencias del Estado han ido ganando considerable peso en el conjunto de las distintas fuentes de ingresos para financiar la protección social, destacando como hitos de este proceso el tránsito gradual de la financiación de la sanidad de cotizaciones a impuestos (culminado en 2000); la creación de una nueva rama de la protección social al margen de la Seguridad Social financiada con cargo a transferencias del Estado (el sistema de atención a la dependencia a partir de la Ley 39/2006), el abandono gradual de la financiación por cotizaciones de los complementos a mínimos para pasar a hacerlo con cargo a impuestos (finalizado en 2013) y, más recientemente, los préstamos y transferencias del Estado a la Seguridad Social para cubrir el déficit en los últimos años (gráfico III-44).

GRÁFICO III-44. FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR FUENTES DE INGRESOS, 2008-2017



Fuente: Eurostat, (ESSPROS), abril de 2020.

Según la evaluación del Comité de Protección Social de la Unión Europea, a la altura de 2019, los principales retos para España consistían en¹⁴³ reforzar el carácter inclusivo de la recuperación; seguir abordando el problema de la precariedad económica en los hogares con niños y asumir en mayor medida el enfoque de inclusión activa, teniendo en cuenta las incertidumbres de cara al futuro del trabajo, los cambios tecnológicos y derivados de la globalización, así como la naturaleza multidimensional de la pobreza y el riesgo de exclusión.

*Principales debilidades
de la protección social*

Insuficiencias endémicas del sistema español de bienestar social estaban ya presentes en la época del *boom* económico que precedió a la crisis, empeoraron durante esta última y no se ha llegado a abordar de manera efectiva su superación en los últimos seis años de recuperación económica. Y ello a pesar de algunas iniciativas llevadas a cabo en 2019¹⁴⁴, como la creación de la nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante o la recuperación de la financiación a cargo de la Administración General del Estado de las cuotas del convenio especial de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia¹⁴⁵, así como la mejora del alcance de la protección por desempleo, el aumento de las cuantías y límites de las prestaciones familiares de la Seguridad Social y de las cuantías mínimas de las pensiones contributivas de incapacidad permanente total derivada de enfermedad común para menores de sesenta años o, sin ánimo de exhaustividad, la reducción en las cuotas resultantes de los periodos de inactividad en 2019 en el sistema especial para trabajadores por cuenta ajena agrarios, dentro del Régimen General¹⁴⁶.

Pese a esas medidas, siguen persistiendo importantes debilidades en el sistema español de protección social como la ausencia de un modelo integral de apoyo a la infancia y las familias con hijos (con la única salvedad de las prestaciones familiares por hijos con discapacidad a cargo), la práctica inexistencia de políticas de vivienda social (que se ha abordado con mayor detalle en el apartado 1.3 de este capítulo); la fragmentación de las ayudas de garantía de ingresos en el nivel no contributivo y asistencial así como el todavía insatisfactorio nivel de desarrollo del sistema de atención a la dependencia y la coordinación sociosanitaria.

A pesar de las nuevas medidas que durante 2019 vieron la luz dirigidas a paliar el problema de la pobreza infantil, las políticas de apoyo a las familias con hijos siguen surtiendo un escaso impacto en la reducción de la pobreza pues, como ha señalado

143. EC, *2019 Annual Report from the Social Protection Committee, Review of the social situation and the development in the social protection policies in the Member States and the Union*.

144. Véase Memoria CES 2018, capítulo III.

145. 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.

146. 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.

recientemente el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea¹⁴⁷, la ayuda a la renta de las familias resulta escasa¹⁴⁸ y está mal orientada. En el caso de las prestaciones sometidas a prueba de recursos, el umbral es tan bajo que solo benefician a los casos más extremos de pobreza. En el caso de los incentivos fiscales, dejan al margen a una amplia franja de ingresos medio-bajos y bajos que no puede beneficiarse de ellas ni tampoco optar a las otras ayudas asistenciales.

El sistema español de protección social no cuenta con una única prestación para ayudar a subvenir las situaciones de carencia de recursos o de riesgo de pobreza.

*Rediseño del sistema de
garantía de ingresos
mínimos: hacia el ingreso
mínimo vital*

En su lugar, más de quince tipos de subsidios en el nivel no contributivo y asistencial de la protección social componen un conjunto no sistematizado de dispositivos dirigidos a cubrir determinadas situaciones de carencia de recursos suficientes en función de su causa determinante (vejez, discapacidad, dependencia, desempleo, pobreza, riesgo de exclusión, etc.)¹⁴⁹. Este cúmulo de ayudas, que da lugar tanto a lagunas de la protección como a posibles solapamientos, alcanza a alrededor de 6,5 millones de situaciones con un nivel de cobertura y suficiencia también muy variable (cuadro III-16). Se trata de un esquema complejo pues, incluso dentro de una misma área de la protección (por ejemplo desempleo) coexisten numerosas tipologías y especificidades por situaciones y colectivos. De hecho, aunque en el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social se fijaba como término el mes de abril de 2019 para que el Gobierno presentara un nuevo modelo, este compromiso no llegó a desarrollarse.

En 2019, la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, aprobada en marzo, apuntaba a la futura introducción de un ingreso mínimo vital (IMV) a más tardar en 2023. Posteriormente la AIREF¹⁵⁰ publicó un estudio en el que proponía sustituir las ayudas nacionales y autonómicas existentes (manteniendo la mayoría de las prestaciones de la protección por desempleo) por una nueva prestación no contributiva dentro de la Seguridad Social

147. Comisión Europea 2020, Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión, Informe sobre España 2020 que acompaña al documento *Comunicación de la Comisión, al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Banco Central Europeo y al Eurogrupo, Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) núm. 1176/2011*, COM (2020) 150 final.

148. En el caso de menores de 18 años sin discapacidad, la cuantía de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social se sitúa entre 341 €/año y 588 €/año.

149. Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

150. AIREF, *Estudio sobre los programas de rentas mínimas en España*, 2019. El estudio evaluaba también la prestación de ingresos mínimos propuesta por los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, incorporada a la iniciativa legislativa popular tomada en consideración por el Parlamento español en febrero de 2017.

CUADRO III-16. SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS. 2018 Y PORCENTAJE DE VARIACIÓN

Prestaciones y complementos	Cuota mensual		Perceptores/as		Gasto anual	
	2018	% variación	2018	% variación	2018	% variación
PNC: pensiones no contributivas	380,10	3,04	451.780	-0,77	2.465.427.032,14	0,44
Complemento de alquiler de vivienda de PNC	43,75	0,00	24.426	-1,17	12.823.912,50	-1,19
Complementos a mínimos de pensiones contributivas ⁽¹⁾	7.347,99 €/año (límite de ingresos para pensión mínima)		2.382.944	-2,21	71.291.150.000,00	1,97
Pensión del seguro obligatorio de vejez o invalidez (SOVI)	420,50	3,04	313.877	-5,28	1.798.138.557,00	-5,02
Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) ⁽²⁾	Según grado		1.054.275	10,41	1.326.999.995,54	2,21
PAS: pensiones asistenciales ⁽³⁾	149,86	0,00	3.160	-19,43	6.629.806,40	-19,43
Subsidio de garantía de mínimos (SGIM)	149,86	0,00	5.981	-17,91	13.431.539,56	-14,86
Subsidio por ayuda de terceras personas (SATP)	58,45	0,00	604	-18,82	536.598,30	-15,88
Subsidios de movilidad y gastos de transporte (SMGT)	65,30	2,83	956	-15,77	827.281,96	-8,16
Prestaciones familiares por hijo a cargo (periódicas)	24,25	0,00	1.034.279	1.034,279	1.515.352.590,00	2,76
Prestaciones familiares por nacimiento o adopción (de pago único)	1.000 €/año	0,00	33.720	0,51	46.835.890,00	-2,35
RAI: renta activa de inserción	430,27	0,00	166.082	-16,80	858.445.000,00	-16,42
Subsidio por desempleo ⁽⁴⁾	430,27	0,00	662.138	-6,25	4.332.602.000,00	-4,93
RMI: rentas mínimas de inserción	463,05	2,90	293.302	-6,38	1.519.671.020,80	-1,67
PREPARA: programa de recalificación profesional de las personas que agotan su protección por desempleo ⁽⁵⁾	403,38	0,00	17.387	-54,33	49.181.453,52	-42,09
PAE: programa de activación para el empleo ⁽⁶⁾	430,27	0,00	33.978	-0,12	187.771.000,00	9,46
Total			6.478.889	-1,78	21.263.823.678,32	0,65

⁽¹⁾ Los perceptores de los complementos a mínimos de pensiones contributivas, son la media anual de 2018.

⁽²⁾ Las cuantías mensuales según los grados del SAAD, se recogen en el cuadro de normativa estatal.

⁽³⁾ La estadística de pensiones asistenciales (PAS) no incluye los perceptores del País Vasco.

⁽⁴⁾ Incluye el subsidio extraordinario por desempleo SED, creado por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para el año 2018, que asciende a un total de 14.857 beneficiarios.

⁽⁵⁾ Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal.

⁽⁶⁾ Real Decreto-Ley 16/2014, de 19 de diciembre, entró en vigor el 15 de enero de 2015 (BOE, 20 de diciembre de 2014).

Fuente: Anuario de Estadísticas del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social. 2018. Intervención General de la Seguridad Social, Resumen de Ejecución del Presupuesto, diciembre 2018 Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2018. Informe anual Inmerso 2018.

suprimiendo duplicidades. Tal ayuda alcanzaría a alrededor de 1,8 millones de hogares con un coste de alrededor 5.500 millones de euros.

Al fragmentado esquema de ayudas de carácter no contributivo o asistencial han venido a sumarse las nuevas medidas adoptadas por el Gobierno con carácter de urgencia para hacer frente a las consecuencias sociales más inmediatas del hundimiento de la actividad económica durante el confinamiento para evitar la propagación del virus COVID-19. Además, el gran impacto de la pandemia en la caída de los ingresos de los hogares ha planteado un nuevo giro en el debate sobre la oportunidad y el diseño de un ingreso mínimo vital en España. El nuevo mecanismo de garantía de ingresos de ámbito estatal aprobado a primeros de mayo¹⁵¹ se articula a través de un nuevo derecho subjetivo que toma forma en una nueva prestación no contributiva de Seguridad Social condicionada a la carencia de rentas y viene a impulsar la reordenación del actual conglomerado de ayudas que componen el ahora mal llamado «sistema» de garantía de ingresos mínimos.

A la altura de 2019, el objetivo de la adecuación de los sistemas de protección social había ido ganando protagonismo en la Unión Europea. El Pilar Europeo de

¿Replanteamiento de prioridades sociales a nivel europeo?

Derechos Sociales dedicaba un capítulo a la protección e inclusión social generando iniciativas novedosas como la Recomendación de acceso a la protección social para los trabajadores atípicos, sobre la que el Consejo alcanzó acuerdo en diciembre de 2018, mientras se discutía la

oportunidad de crear un seguro de desempleo europeo, una propuesta asumida por la nueva Comisión europea surgida tras las elecciones europeas del mes de mayo. Tras la irrupción del COVID-19, la propuesta de reaseguro de desempleo SURE presentada por la Comisión europea puede desempeñar un papel importante en la protección y apoyo de las personas trabajadoras y autónomas por parte de los Estados miembros especialmente afectados por el impacto de la pandemia, como España. En cualquier caso, es evidente la necesidad de medidas extraordinarias de financiación como las que se han adoptado sobre la base de una respuesta coordinada con la Unión Europea¹⁵² para poder hacer frente al inusitado aumento de situaciones de vulnerabilidad.

A la llegada de esta crisis sanitaria y social sin precedentes nuestro país contaba con un sistema de protección social sólido aunque con limitaciones en su alcance y eficacia, que permitió responder al primer embate de la pandemia. No obstante, importantes carencias en diversas dimensiones de la protección social se han ido poniendo en evidencia en los primeros meses de respuesta a las consecuencias sociales de la pandemia y han requerido adaptar y reforzar los instrumentos ya existentes, en unos

151. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

152. Véase capítulo I, apartado 2.1.2, sobre la respuesta europea a la crisis por COVID-19.

casos, e incluso crear o acelerar la implementación de otros nuevos, como el ingreso mínimo vital.

2.2. SISTEMA DE PENSIONES Y PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

En 2019, una de cada cinco personas en España recibía una pensión del sistema de la Seguridad Social: casi 9 millones de personas en el nivel contributivo y algo menos de medio millón en el no contributivo. El sistema de pensiones constituye el principal bastión económico de la protección social en la vejez, puesto que más del 80 por 100 de las personas pensionistas son mayores de 65 años y en la gran mayoría de los casos la pensión constituye su principal fuente de ingresos. La necesidad de garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema está, por tanto, fuera de toda duda y es unánimemente compartida. A pesar de ello, la renovación del Pacto de Toledo que estaba prevista para comienzos de 2019, se frustró finalmente en vísperas de la convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes el 5 de marzo, pese a la urgente necesidad de alcanzar un consenso para el diseño de una nueva hoja de ruta con las medidas a adoptar en los próximos años en este terreno.

Unido a lo anterior, la no aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 dio lugar a la prórroga de la Ley 6/2018, por la que se aprobaban los del año anterior, de modo que las medidas presupuestarias y sociales de carácter más perentorio hubieron de ser aprobadas por la vía de urgencia. Además de las ya mencionadas, cabe referirse al Real Decreto-ley 18/2019, de 27 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria, catastral y de Seguridad Social, que contemplaba la intención del Gobierno de cumplir con el compromiso comunicado a la Comisión Europea dentro del Plan Presupuestario 2020 del Reino de España de garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas a través de una actualización de las pensiones del 0,9 por 100 desde el 1 de enero de 2020. Sin embargo, ante la limitación de actuaciones del Gobierno en funciones, la aplicación de esta medida se pospuso hasta la formación de un nuevo Gobierno en pleno uso de su capacidad propositiva y normativa, una de cuyas primeras actuaciones fue la aprobación del Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social. Se establece así nuevamente una revalorización de las pensiones y otras prestaciones abonadas por el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva y no contributiva, así como de Clases Pasivas del Estado, del 0,9 por 100 y se incluye la garantía de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, en caso de que la inflación en 2020 sea superior al incremento previsto del 0,9 por 100.

Entre otras medidas, el Real Decreto-ley 18/2019 también prorrogó por un año más la denominada «cláusula de salvaguarda», mediante modificación de la disposición

Nueva subida de las pensiones del 0,9 por 100 para 2020 y otras novedades en 2019

transitoria cuarta, apartado quinto, del TRLGSS, por la que se garantizaba que aquellas personas despedidas antes de su entrada en vigor en el marco de un ERE o después pero como consecuencia de EREs previos a la misma, pudiesen jubilarse bajo las condiciones anteriores a su entrada en vigor.

Otros cambios con repercusiones en el sistema de la Seguridad Social vinieron de la mano de la jurisprudencia, resultando especialmente reseñable la STC¹⁵³ que declara la inconstitucionalidad y nulidad de la norma reguladora de la cuantía de la pensión de jubilación para los trabajadores a tiempo parcial, en concreto, la aplicación del denominado «coeficiente de parcialidad», por considerar que vulnera el principio de igualdad y constituye una discriminación indirecta por razón de sexo. La sentencia suprime el coeficiente de parcialidad usado para medir el tiempo de contribución de modo que establece el derecho a que un día trabajado equivale a un día de cotización a la Seguridad Social, independientemente de las horas trabajadas en ese día. A pesar de la relevancia de este cambio, que se estima afectaría a alrededor de 1,6 millones de personas, hay que tener en cuenta que ya a lo largo de los últimos años se habían ido adoptando medidas tendentes a la equiparación de las personas trabajadoras a tiempo completo y a tiempo parcial en lo que al cómputo de la pensión se refiere, tanto como resultado de acuerdos adoptados en el ámbito del diálogo social como por la aplicación de la sentencia del TJCE de 8 de mayo de 2019.

En febrero de 2020, se volvió a constituir la Comisión parlamentaria de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Toledo, con el fin de dar continuidad a

Perspectivas de reforma los trabajos interrumpidos. Junto a la revisión del conjunto de las recomendaciones, entre sus principales cometidos destaca la necesidad de aprobación de un nuevo marco estable de actualización de las pensiones que aporte certidumbre a partir de 2021, así como establecer mecanismos de financiación que refuercen la sostenibilidad y la resiliencia del sistema ante las crisis que afectan al empleo.

Respecto al objetivo de sostenibilidad del sistema de pensiones, el Plan Nacional de Reformas 2020 presentado en el marco del Semestre Europeo afirma que el sistema de pensiones es solvente y, junto con el reconocimiento de que la reforma de 2011 está empezando a dar sus frutos, anuncia la intención del Gobierno de llevar a cabo, en el marco del diálogo social y del Pacto de Toledo, una reforma con un doble enfoque:

- En el corto plazo, traspasar una serie de gastos impropios¹⁵⁴ del presupuesto de la Seguridad Social al presupuesto de la Administración central, asumiendo que

153. STC (Pleno) núm. 91/2019, de 3 de julio de julio de 2019, que analiza la regla tercera, letra c) de la disposición adicional séptima, apartado 1, de la LGSS de 1994, en la redacción dada al precepto por el artículo 5.2. Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto (actual art. 248.3 TRLGSS).

154. En la actualidad, la Seguridad Social soporta una carga por ejemplo, por políticas activas de empleo, determinadas prestaciones no contributivas o gastos de funcionamiento que no le corresponde y que debería financiarse mediante impuestos y no cotizaciones sociales.

el déficit a corto plazo de la Seguridad Social es más una cuestión contable y política que económica.

- En el medio y largo plazo, para hacer frente al reto demográfico, se plantea reordenar sustancialmente el sistema de incentivos para prolongar la vida laboral, que no estaría funcionando correctamente. También se pretende potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva.

La irrupción de la pandemia truncó momentáneamente el impulso a la discusión y las reformas necesarias en el terreno de la adecuación, la modernización y la sostenibilidad de la Seguridad Social, dando paso a la adopción de medidas coyunturales para responder a la excepcionalidad de la situación y la gravedad de sus consecuencias sociales pero también a otras con vocación estructural, como la creación del IMV, que suponen un hito en el desarrollo del sistema.

Las medidas adoptadas en los primeros meses de 2020 que afectan al sistema de Seguridad Social se despliegan en el ámbito de la mejora de la acción protectora de la Seguridad Social mediante la modificación de los requisitos de acceso a las figuras existentes o la creación de otras nuevas; el apoyo al mantenimiento de la actividad económica y el empleo a través de la minoración, posibilidad de aplazamiento o exoneración de las obligaciones de las empresas y los trabajadores autónomos con la Seguridad Social, así como la introducción de nuevas bonificaciones, condicionadas en todo caso al mantenimiento del empleo (recuadro III-10).

Medidas con impacto en la Seguridad Social, para hacer frente a la suspensión de actividad por COVID-19

Algunas de ellas son resultado del diálogo social desarrollado desde los primeros momentos de la pandemia pues, como se ha visto en el capítulo II de esta Memoria, ya desde el mes de marzo se alcanzaron propuestas¹⁵⁵ conjuntas que fueron trasladadas en buena medida al contenido de los sucesivos Reales Decretos-leyes aprobados durante estos primeros meses. La evolución de la situación hizo que las medidas aprobadas en un primer momento tuvieran que irse adecuando a la evolución de la situación mediante nuevos acuerdos y Reales Decretos-leyes, a fin de prorrogar algunas medidas e ir facilitando los ajustes dinámicos necesarios para ir transitando a un escenario de «nueva normalidad», salvaguardar el empleo y proteger especialmente a las personas trabajadoras¹⁵⁶.

Otras medidas introducidas con carácter de urgencia se apartan, sin embargo, de lo acordado en su día en el marco del diálogo social. Así, por ejemplo, el Real Decreto-ley

155. Véase Documento de Propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus, de marzo de 2020.

156. Véase Acuerdo Social en Defensa del Empleo alcanzado entre los agentes sociales y el Gobierno el día 8 de mayo de 2020, cuyas medidas fueron recogidas en el Real Decreto-ley 18/2020.

RECUADRO III-10. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS
(Desde el 10 marzo al 31 de mayo de 2020)

- **Incapacidad temporal (IT).** Consideración como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del virus COVID-19.

Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

- **IT.** Equiparación del personal del mutualismo administrativo al Régimen General de Seguridad Social, en cuanto a la consideración de situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio como consecuencia del COVID-19.

Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

- **Empresas encuadradas en sector turístico, comercio y hostelería. Bonificación del 50 por 100** de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, desempleo, FOGASA y formación profesional de los trabajadores con contratos de carácter fijo discontinuo, siempre que dichas empresas generen actividad productiva en febrero, marzo, abril, mayo, junio e inicien o mantengan en alta los trabajadores durante ese tiempo.

- **Prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores por cuenta propia o autónomos,** cuyas actividades queden suspendidas o cuando su facturación en el mes anterior al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por 100 en relación con el promedio de facturación del semestre anterior (art. 17). Duración: un mes o hasta el último día del mes en que finalice dicho estado de alarma. Cuantía: 70 por 100 a la base reguladora o 70 por 100 de la base mínima de cotización cuando no se acredite el periodo mínimo de cotización para tener derecho a la prestación.

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

- **Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de ERTEs** (art. 25).

- **Exoneración a las empresas** de 50 trabajadores o más del pago del 75 por 100 de la aportación empresarial a la Seguridad Social alcanzando dicha exoneración el 100 por 100 de la cuota cuando se trate de empresas de menos de 50 trabajadores, siempre que estas se comprometan a mantener el empleo.

RECUADRO III-10. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS*(continuación)*

(Desde el 10 marzo al 31 de mayo de 2020)

• Subsidio para personas afiliadas al Subsistema de Hogar del Régimen General afectadas por el cese o reducción de actividad, 70 por 100. • Subsidio excepcional por desempleo para trabajadores temporales cuyo contrato finalice y que no tuviesen derecho a prestación. • Habilitación a la Seguridad Social para conceder moratorias de seis meses, sin interés, para el pago de las cotizaciones sociales a empresas y autónomos. • Aplazamiento en el pago de deudas con la Seguridad Social al 0,5 por 100 de interés. • Posibilidad de aplazamiento sin cargo a los trabajadores autónomos que accedan a la prestación por cese de actividad, de la cuota de la Seguridad Social de marzo por los días que hayan trabajado. • Incapacidad temporal: reconocimiento de la IT en situación excepcional de confinamiento total para aquellos trabajadores de servicios esenciales en situación de confinamiento obligados a desplazarse, que no puedan teletrabajar, le haya sido denegado el desplazamiento. • Compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios realizados al amparo de la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. • Compatibilidad del subsidio por cuidado a menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave con la prestación por desempleo o cese de actividad durante la permanencia del estado de alarma. • Disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (disposición adicional vigésima).	Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
• Trabajadores autónomos que no hubieran optado por alguna mutua colaboradora en el plazo que tenían hasta junio de 2019: posibilidad de optar por una mutua al tiempo de solicitar el cese, y así garantizar que la nueva entidad les pueda reconocer el derecho y facilitar	Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

RECUADRO III-10. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS*(continuación)*

(Desde el 10 marzo al 31 de mayo de 2020)

su tramitación, pudiendo solicitar también la prestación de IT a partir de ese momento.

- Refuerzo de los **mecanismos de control y sanción** para evitar comportamientos fraudulentos en la percepción de las prestaciones.
- Sistema Especial para Trabajadores por **Cuenta Propia Agrarios** incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos: reforma en **los requisitos** para la inclusión, prescindiendo de aquellos vinculados a rentas de trabajo (disposición transitoria quinta y disposición final sexta).

- **Exoneraciones en las cuotas a los expedientes por causa de fuerza mayor**, con alcance diferente según sea **total o parcial**. Se distingue asimismo, a los efectos del porcentaje de exoneración, entre el reinicio de la actividad y el mantenimiento parcial de las medidas de suspensión o reducción de jornada, así como en función del tamaño de la plantilla sea mayor o menor de 50 trabajadores.

Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.

- Presunción de contagio en el puesto de trabajo a las personas que realizan su actividad laboral en centros sanitarios y socio-sanitarios por haber estado expuesto a ese riesgo específico durante la prestación de servicios y **reconocimiento del Accidente de Trabajo** para las personas afectadas por esta enfermedad en sus centros de trabajo (solo el personal sanitario acredita más de 50.000 profesionales afectados por esta enfermedad).

Real Decreto-ley 19/2020 de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19.

- **Ajustes técnicos** para facilitar la aplicación de los artículos 17 y 24 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y **aspectos presupuestarios** de la prestación extraordinaria por **cese de actividad**. Régimen aplicable a las exoneraciones, precisando que no es posible aplicarlas en las cotizaciones de empresas sometidas a ERTes vinculados al COVID-19 sin cumplir el requisito de suministrar por medios electrónicos los datos relativos a inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos, así como los referidos a la cotización y recaudación.

RECUADRO III-10. SEGURIDAD SOCIAL E IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS ADOPTADAS*(continuación)*

(Desde el 10 marzo al 31 de mayo de 2020)

- Las **mutuas colaboradoras con la Seguridad Social** quedan sometidas al mismo régimen que las entidades de derecho público pertenecientes al sector público estatal en lo relativo al régimen aplicable a la formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019.
- **Creación del ingreso mínimo vital.** Derecho subjetivo a una prestación de naturaleza económica de Seguridad Social no contributiva, que garantiza un nivel mínimo de renta (equivalente a la cuantía de las PNC) a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad económica, durante el tiempo que dure esa situación. Se tramitará de oficio en el caso de hogares perceptores de la prestación no contributiva por hijo a cargo de la Seguridad Social, que a partir de ahora queda subsumida en esta. La percepción exige estar dado de alta en el SEPE y participar en acciones de inserción.

Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

15/2020 (disposición adicional sexta) afecta de modo sustancial y estructural a los criterios de inclusión en el Sistema Especial de Trabajadores Agrarios por cuenta ajena (SETA), apartándose de lo establecido en los Acuerdos que dieron lugar a la integración de regímenes¹⁵⁷. Así, se suprimen los límites de ingresos y de renta que hasta ahora se tenían en cuenta y se modifica el criterio de profesionalidad, eliminándose el requisito de que un mínimo del 50 por 100 de renta provenga exclusivamente de la actividad agraria.

Mención aparte merece la aprobación del IMV, amparado en la función que el artículo 41 CE otorga al régimen público de Seguridad Social para garantizar la asistencia y prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad. El IMV constituye una innovación de carácter estructural y no transitoria que se articula como una nueva prestación económica de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva, dirigida a asegurar un determinado nivel de rentas a todos los hogares en situación de vulnerabilidad, con independencia de su lugar de

IMV: la mayor extensión de la acción protectora del nivel no contributivo desde su creación en 1990

157. Véase Dictamen CES 5/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se procede a la Integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

residencia. El IMV, como prestación económica de periodicidad mensual, cubre la diferencia entre el conjunto de ingresos que ha recibido el hogar unipersonal o la unidad de convivencia durante el año anterior y la renta garantizada. Esta última se establece en referencia a las PNC, puesto que su cuantía equivale al 100 por 100 de su importe anual, dividido por 12.

Se completa así el esquema de la protección de carácter económico dispensada por el Sistema de Seguridad Social ante situaciones de necesidad en su nivel no contributivo, de modo que los perceptores de las PNCs de jubilación e invalidez (452.157 en diciembre de 2019), se añadirían a partir de ahora unos 800.000 hogares a lo largo del año, según las estimaciones del Gobierno¹⁵⁸. Parte de este volumen de hogares, dado el carácter complementario de la IMV hasta completar el umbral de la renta garantizada, serían ya perceptores de ayudas aunque de menor cuantía, bien de prestaciones de la Seguridad Social por hijo a cargo, bien de las RMI de las comunidades autónomas, prestaciones con las que el IMV es compatible, al igual que con el trabajo, hasta un umbral de ingresos determinado.

Independientemente de otras características del complejo mecanismo de inclusión social a través de distintas políticas que se articula en torno al IMV¹⁵⁹, desde la perspectiva del sistema de Seguridad Social, se trata de la mayor ampliación de la acción protectora del sistema en su vertiente no contributiva desde su creación en 1990¹⁶⁰.

Estas medidas han modulado temporalmente el impacto social de la epidemia, contribuyendo la Seguridad Social así a la supervivencia de las empresas, el mantenimiento del empleo y el sostenimiento de las rentas de las personas trabajadoras. No obstante, por un lado, su carácter transitorio en la mayoría de los casos plantea la incertidumbre sobre su continuidad en el supuesto de que prosigan o se reanuden por más tiempo las limitaciones al desarrollo normal de la actividad económica y, por otro, se suscita el interrogante de cómo impactarán en la situación de las cuentas de la Seguridad Social, a cuya situación se refiere el siguiente apartado.

2.2.1. El sistema de pensiones de la Seguridad Social

El sistema de pensiones sigue enfrentándose al importante reto demográfico derivado del envejecimiento de la población, con la entrada a la jubilación, a partir aproximadamente del año 2025, de la generación del *baby boom*¹⁶¹. Además, la Administración de la Seguridad Social acusa desde el año 2012 déficit recurrentes por el impacto que

158. Alrededor de 100.000 empezarían a recibir la ayuda en el mes de junio sin tan siquiera solicitarla pues la Administración obraría de oficio en estos supuestos.

159. Véanse también los apartados 1.1 y 2.3 de este capítulo.

160. Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

161. La generación del *baby boom* es aquella nacida entre los años 1960 y 1975 y que, por tanto, accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

tuvo la última crisis económica sobre el empleo y, por tanto, sobre los ingresos del sistema.

En este contexto, los devastadores efectos sobre la actividad económica y el empleo de la irrupción de la pandemia por COVID-19 están teniendo un importante impacto sobre los ingresos de la Seguridad Social. Así, la paralización de la mayor parte de la actividad económica durante los meses de confinamiento de la población se tradujo en una importante destrucción de empleo¹⁶², cifrada en el mes de marzo en una caída de 834.000 afiliados en alta laboral a la Seguridad Social, en un periodo de únicamente catorce días y en 49.000 afectados en abril. A finales de mayo, sin embargo, la afiliación había aumentado en 188.000 personas, cifrándose la caída total acumulada desde mediados de marzo en 760.000 afiliados.

En lo que concierne a las medidas adoptadas en el ámbito de la Seguridad Social con impacto en los ingresos del sistema (recuadro III-10) cabe destacar la exoneración del abono de la aportación empresarial en los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados en base a fuerza mayor temporal vinculada a la pandemia por COVID-19¹⁶³; la moratoria de hasta seis meses en el pago de las cotizaciones de los trabajadores autónomos y empresas que no hayan suspendido su actividad con ocasión del estado de alarma pero se hayan visto afectados por la pandemia; o, en el caso de aquellos que no tengan derecho a esta moratoria, el aplazamiento de las cuotas a pagar en los meses de abril, mayo y junio, a un interés del 0,5 por 100. De acuerdo con las estimaciones incluidas en la actualización del Programa de Estabilidad 2020, el impacto conjunto de estas medidas y del descenso del número de afiliados en alta laboral, dará lugar a una caída de los ingresos por cotizaciones sociales del 5,8 por 100 en 2020.

Por su parte, entre las medidas con impacto en los gastos del sistema se encuentra la consideración, con carácter excepcional, de los periodos de aislamiento, contagio o restricción en las salidas del municipio (confinamiento), como situación asimilada a accidente de trabajo, a efectos de la prestación económica de incapacidad temporal.

Otras medidas de gasto sin impacto sobre el sistema, pero que sí tendrán un efecto considerable sobre los Fondos de la Seguridad Social —que incluyen además del sistema de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y el Fondo de Garantía Salarial—, tienen que ver con la extensión de la acción protectora de prestaciones ya existentes (prestación por cese de actividad a los autónomos o el derecho a la protección por desempleo durante los expedientes de regulación temporal de empleo [ERTEs]), así como la creación de otras nuevas vinculadas a la situación del estado de alarma, como la dirigida a las personas del Régimen de Hogar que hayan

162. Véase capítulo II de esta Memoria.

163. Exoneración del 100 por 100 en las cuotas empresariales de aquellas empresas que a 29 de febrero de 2020 tuvieran menos de 50 trabajadores en situación de alta en la Seguridad Social o del 75 por 100 cuando tuvieran 50 o más trabajadores.

visto suspendido o terminado su contrato, la prestación extraordinaria por fin de contrato. Por otra parte, el IMV¹⁶⁴, que a diferencia de las anteriores prestaciones tiene carácter permanente, compromete el gasto del sistema en el nivel no contributivo en una cantidad variable, dependiendo del nivel de rentas preexistentes, hasta un umbral garantizado para cada tipo de hogar. El Gobierno estima el coste anual de esta medida en aproximadamente 3.500 millones de euros.

Cabe señalar, sin embargo, que los últimos datos disponibles al cierre de esta Memoria muestran cómo la nómina de pensiones contributivas de la Seguridad Social correspondiente al mes de mayo de 2020 se habría reducido respecto al mes anterior, por primera vez en la serie, como consecuencia de la caída del número de altas de pensiones y el aumento de las bajas, debido, por un lado, al cierre de oficinas de la Seguridad Social y la situación de confinamiento asociados al estado de alarma, y, por otro, al aumento de la mortandad entre las personas de mayor edad.

En definitiva, esta situación, excepcional y sin precedentes, tendrá un efecto considerable para el sistema de la Seguridad Social, derivado fundamentalmente de una importante pérdida de ingresos por cotizaciones sociales y del aumento del gasto en prestaciones. Y si bien es previsible que una vez superada la emergencia sanitaria se recupere una parte importante de los ingresos, debido al carácter transitorio de las medidas adoptadas, existe una elevada incertidumbre sobre la duración de la crisis y su impacto final, siendo, por tanto, necesario salvaguardar la ya de por sí difícil situación estructural que atraviesa el sistema. Cabe recordar que desde el año 2017 el déficit que soporta la Seguridad Social se viene cubriendo con aportaciones del Estado¹⁶⁵ y, de forma recurrente, con préstamos. De ahí que cada vez más se esté abriendo paso la idea de que la financiación extraordinaria requerida se aborde fundamentalmente mediante transferencias corrientes por parte de la Administración General del Estado, tal y como apuntaba el Tribunal de Cuentas en 2019¹⁶⁶.

En cualquier caso, la recuperación del dinamismo de la economía y consecuentemente de la ocupación, la mejora de la calidad del empleo y el crecimiento de la productividad siguen siendo imprescindibles para sostener la recaudación, sea cual sea la combinación de fuentes de financiación hacia la que se dirija el sistema.

Situación financiera del sistema de la Seguridad Social en 2019

A pesar de la ligera desaceleración registrada por la economía española en 2019, la favorable evolución del empleo y la mejora de los salarios contribuyeron a incrementar de manera significativa los ingresos por cotizaciones sociales, reduciéndose en

164. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

165. Previstas en el artículo 109.2 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

166. Tribunal de Cuentas, Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2017 (núm. 1.322), 30 de mayo de 2019.

consecuencia el déficit de los Fondos de la Seguridad Social¹⁶⁷ en un 7,6 por 100, hasta situarse en el 1,29 por 100 del PIB, frente al 1,44 del año anterior.

Atendiendo exclusivamente al sistema de la Seguridad Social, la ejecución presupuestaria¹⁶⁸ arrojó en 2019 un déficit de 16.793,30 millones de euros, equivalente al 1,35 por 100 del PIB, lo que supone prácticamente el mismo porcentaje que el año anterior (cuadro III-17). Sin embargo, hay que tener en cuenta que en 2019 se produjo un cambio de criterio en la imputación presupuestaria de determinados gastos devengados en 2018 asociados a la recaudación¹⁶⁹, de forma que, en términos homogéneos, el déficit se habría reducido un 6,4 por 100 en términos nominales y 0,15 puntos porcentuales en términos de PIB.

Por tercer año consecutivo, el avance de los ingresos no financieros superó al de los gastos: el 7,6 por 100 y el 6,7 por 100, respectivamente, aunque los ingresos por cotizaciones sociales se mantienen todavía por debajo de los gastos en transferencias contributivas, manteniéndose en consecuencia el saldo contributivo en negativo.

El favorable comportamiento de los ingresos no financieros del sistema se debió principalmente al avance, en un 7,9 por 100, de las cotizaciones sociales procedentes tanto de ocupados como de desempleados, así como al aumento en un 8,4 por 100 de las transferencias corrientes, mayoritariamente del Estado.

Sustancial mejora de los ingresos por cotizaciones sociales ante el avance del empleo y de los salarios

Las cotizaciones sociales de los ocupados, que representan el grueso de los ingresos no financieros (algo más del 80 por 100 del total), aceleraron su tasa de crecimiento anual en dos puntos porcentuales, hasta el 7,3 por 100. Sin embargo, mientras que en el Régimen General los ingresos aumentaron un 7,9 por 100, en el caso del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos se produjo una caída del 2,5 por 100, a pesar de que en ambos casos aumentó la afiliación: el 2,4 por 100 en el Régimen General y el 0,4 por 100 en el RETA (cuadro III-18).

167. El subsector Fondos de la Seguridad Social incluye el sistema de la Seguridad Social, el SEPE y el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA). El saldo de este subsector es el que se tiene en cuenta a la hora de determinar el objetivo de estabilidad. Se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95), que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

168. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras, incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

169. A lo largo de 2019 se imputaron 1.324,36 millones de euros de gastos devengados en noviembre y diciembre del año anterior que corresponden fundamentalmente al pago delegado de la incapacidad temporal y a la aportación por parte de las mutuas colaboradoras al sostenimiento de los servicios comunes. Todo ello se traduce en que el saldo negativo acumulado en 2019 ascendería a 16.991,19 millones de euros, frente a 18.158,49 millones en 2018.

CUADRO III-17. AVANCE DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2019

(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

Conceptos	Mill. euros	Var. 19/18 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	145.401,29	7,6	100,0
Total operaciones corrientes	145.045,55	7,9	99,8
Cotizaciones sociales	124.161,97	7,9	85,4
De ocupados	116.706,12	7,3	80,3
Régimen General	95.822,69	7,9	65,9
Régimen Especial de Trabajadores Autónomos	11.536,69	-2,5	7,9
Resto Regímenes Especiales	485,88	-0,5	0,3
Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	8.860,86	16,2	6,1
De desempleados	7.157,91	15,5	4,9
Cese de actividad de trabajadores autónomos	297,93	145,6	0,2
Transferencias corrientes	19.604,63	8,4	13,5
Del Estado y organismos autónomos	15.645,19	6,8	10,8
De la Seguridad Social	3.918,38	15,5	2,7
De comunidades autónomas, empresas privadas y otros	41,06	7,0	0,0
Otros ingresos corrientes ⁽¹⁾	1.278,95	0,7	0,9
Total ingresos de capital	355,74	-49,7	0,2
Total gastos no financieros	162.194,59	6,7	100,0
Total operaciones corrientes	161.765,32	7,0	99,7
Gastos de personal, corrientes y financieros	3.687,48	0,8	2,3
Transferencias corrientes	158.077,84	7,1	97,5
Transferencias contributivas	145.149,32	7,5	89,5
Pensiones	128.155,88	5,7	79,0
Incapacidad permanente	12.908,82	3,2	8,0
Jubilación	92.048,93	5,5	56,8
Viudedad	21.235,23	8,3	13,1
Orfandad	1.647,34	3,4	1,0
A favor de familiares	315,56	6,5	0,2
Subsidios y otras prestaciones	12.713,58	23,7	7,8
Incapacidad temporal	9.544,69	27,5	5,9
Maternidad, paternidad, riesgo embarazo	2.638,27	10,5	1,6
Otras prestaciones ⁽²⁾	530,62	29,9	0,3
Otras transferencias corrientes contributivas ⁽³⁾	4.279,86	26,2	2,6
Transferencias no contributivas	11.363,37	2,2	7,0
Pensiones de invalidez y jubilación	2.437,28	3,8	1,5
Compl. a mínimos pensiones contributivas	7.108,42	-0,2	4,4
Otros subsidios y prestaciones no contributivas ⁽⁴⁾	1.817,67	10,3	1,1
Otras transferencias corrientes no contributivas ⁽⁵⁾	1.565,14	4,0	1,0
Total operaciones de capital	429,27	-40,6	0,3
Saldo no financiero	-16.793,30	-0,2	
Saldo no financiero (en % del PIB)	-1,35		

⁽¹⁾ Otros ingresos corrientes: tasas y otros ingresos e ingresos patrimoniales. ⁽²⁾ Otras prestaciones contributivas: ayudas genéricas a familias e instituciones, recargos falta medidas seguridad e higiene, prestaciones y entregas únicas, prestaciones sociales, otras prestaciones e indemnizaciones, y farmacia. ⁽³⁾ Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social, a las comunidades autónomas, a empresas privadas y otras, y al exterior. ⁽⁴⁾ Otros subsidios y prestaciones no contributivas: prestaciones maternidad, paternidad y riesgo embarazo; prestaciones familiares, farmacia, síndrome tóxico, prestaciones LISMI, ayudas genéricas a familias e ISFL, prestaciones sociales, y otras prestaciones e indemnizaciones. ⁽⁵⁾ Otras transferencias corrientes: al Estado, a la Seguridad Social y a las comunidades autónomas.

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Parte importante del avance de los ingresos por cotizaciones sociales de los ocupados se debió a que en 2019 la remuneración media por asalariado aumentó un 2,1 por 100, en términos de contabilidad nacional —la mayor subida nominal desde 2010—, como consecuencia del incremento de los salarios negociados en los convenios colectivos y del avance, en un 22,3 por 100, del SMI¹⁷⁰. Además, la retribución del personal al servicio del sector público aumentó un 2,5 por 100¹⁷¹. En este contexto, las bases mínimas de cotización se incrementaron en el mismo porcentaje que el SMI (el 22 por 100), salvo las del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos que crecieron un 1,25 por 100, mientras que las bases máximas lo hicieron un 7 por 100.

Cabe señalar, asimismo, el incremento en 2019 de las bases y tipos de cotización en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos¹⁷², derivado de la obligatoriedad de cotización por cese de actividad y contingencias profesionales, hasta entonces de carácter voluntario; manteniéndose, sin embargo, la voluntariedad en el caso del Sistema Especial de Trabajadores Agrarios (SETA), lo que supone una diferenciación de tratamiento normativo entre ambos sistemas. En todo caso, y a pesar de la mejora de la acción protectora que se deriva de esta medida, sigue estando pendiente la equiparación de los trabajadores autónomos con los del Régimen General, tal y como recoge la cuarta recomendación del Pacto de Toledo relativa a la financiación, simplificación e integración de regímenes especiales.

En lo que respecta a las cotizaciones procedentes del desempleo, tuvo lugar también un importante avance, del 15,5 por 100, que viene explicado en gran medida tanto por la ampliación del subsidio por desempleo para trabajadores de entre 52 y 55 años, con la mejora de la cotización durante todo el periodo de devengo del subsidio¹⁷³, como por el aumento del SMI. Este último indicador sirve de referencia para determinar el límite de renta para acceder al subsidio por desempleo, por lo que su aumento en un 22 por 100, habría permitido el acceso a un mayor número de personas. Además, en el subsidio de mayores de 52 años, el SEPE realiza la cotización de los beneficiarios por la base mínima, de forma que el incremento de esta última en el mismo porcentaje del SMI ha supuesto también un aumento de la recaudación.

Otras medidas que habrían contribuido a mejorar los ingresos por cotizaciones sociales serían 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

170. Real Decreto 1462/2018, de 21 de diciembre, por el que se fija el Salario Mínimo Interprofesional para 2019.

171. Real Decreto-ley 24/2018, de 21 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público.

172. 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.

173. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

Administración General del Estado¹⁷⁴ —aunque en 2019 se habrían acogido al convenio menos personas de lo previsto¹⁷⁵—, o la inclusión en el Régimen General de las personas que realicen determinadas prácticas formativas aunque no tengan carácter remunerado¹⁷⁶.

Por el contrario, persisten una serie de reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo que suponen una minoración de ingresos para el sistema. No obstante, en los últimos años algunas de ellas han pasado a configurarse como bonificaciones con cargo al presupuesto del SEPE¹⁷⁷, en coherencia con la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación.

Cabe señalar al respecto la conveniencia de que, de cara a la sostenibilidad del sistema, el Estado asuma aquellos gastos que no son propios de este y que actualmente soportan las cotizaciones sociales, como son, además de las medidas de fomento del empleo señaladas, los gastos de funcionamiento de la Seguridad Social, los gastos asociados a las prestaciones por maternidad y paternidad o los correspondientes a las subvenciones implícitas a regímenes especiales¹⁷⁸.

El empleo siguió mostrando un notable dinamismo en 2019, a pesar de desacele-

*Se mantiene el
dinamismo de la
afiliación y mejora la
base media de cotización*

rarse respecto al año anterior, en línea con la moderación de la actividad económica. Así, el número de afiliados medios en alta laboral a la Seguridad Social registró en diciembre de 2019 un avance del 2 por 100, frente al 3,1 por 100 de 2018, alcanzando 19,4 millones de afiliaciones, nivel que se sitúa en el entorno del registrado antes del

estallido de la última crisis económica y financiera (cuadro III-18).

Gran parte de la nueva afiliación en 2019 se correspondió con bases medias de cotización superiores al promedio. Así, la práctica totalidad del aumento de la afiliación se concentró en el Régimen General, excluidos los regímenes especiales Agrario y de Hogar, donde la base media de cotización en el mes de septiembre (último dato disponible¹⁷⁹) se situaba en 1.831,6 euros, un 4 por 100 por encima del mismo periodo del año anterior. En el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, donde en torno al 85 por 100 de los trabajadores cotizan por la base mínima, la afiliación prácticamente se mantuvo constante, con un aumento de únicamente el 0,4 por 100, mientras que en el resto de regímenes y sistemas especiales cayó respecto a 2018.

174. 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.

175. Véase capítulo III, apartado 2.5 de esta Memoria.

176. 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.

177. Entre otras, se encuentran las reducciones vinculadas a la Garantía Juvenil o aquellas aplicables por cambio de puesto de trabajo por riesgo durante el embarazo, durante la lactancia y por enfermedad profesional. Para una mayor información véase capítulo II, apartado 1.3 de esta Memoria.

178. AIReF, *Opinión 1/19 sobre la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social*, de 9 de enero de 2019.

179. Bases medias de cotización por contingencias comunes.

CUADRO III-18. AFILIACIÓN EN ALTA LABORAL Y BASE MEDIA DE COTIZACIÓN, 2019

	Afiliados (diciembre 2019)			Base media* (sep. 2019) Euros
	Variación anual			
	Número	Porcentaje	Número	
Total afiliación	19.408.538	2,0	384.373	-
Regímen General	16.076.050	2,4	371.167	-
R. General excepto S.E. agrario y hogar	14.901.559	2,9	418.592	1.831,6
S.E. Trabajadores Agrarios	777.865	-4,1	-33.417	-
S.E. Empleadas hogar	396.626	-3,4	-14.008	-
RETA	3.269.089	0,4	14.425	-
R.E. Mar	62.115	-0,8	-504	-
R.E. Minería del Carbón	1.284	-35,8	-715	-
Total R. General (excluido S.E. agrario y del hogar)	14.901.559	2,9	418.592	1.831,6
Tipo de contrato				
Contrato indefinido	9.000.139	3,4	294.162	2.038,1
Contrato temporal	4.260.639	1,1	46.108	1.329,6
Tipo de jornada				
Tiempo completo	10.000.307	3,4	327.399	2.102,8
Tiempo parcial	3.260.471	0,4	12.871	946,2
Sección de actividad				
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	69.832	4,6	3.079	1.473,6
B. Industrias extractivas	19.184	1,0	188	2.429,3
C. Industrias manufactureras	1.864.236	1,9	34.474	2.139,0
D. Suministro energía	34.219	-3,2	-1.141	3.417,7
E. Suministros agua, resid.	145.215	2,9	4.102	2.169,1
F. Construcción	861.287	2,8	23.397	1.747,7
G. Comer. Rep. vehículos	2.492.377	1,4	34.332	1.597,9
H. Transportes. Almacenamiento	741.470	3,5	24.767	1.911,9
I. Hostelería	1.259.483	3,8	45.565	1.160,1
J. Informac. Comunicac.	506.757	5,2	24.865	2.517,6
K. Actividades financieras y seguros	320.453	-0,6	-2.092	3.150,2
L. Actividades inmobiliarias	97.836	3,1	2.962	1.732,4
M. Actividades profesionales cient. téc.	771.389	3,9	28.681	2.098,9
N. Actividades administrativas. Servicios auxiliares.	1.339.266	2,1	27.374	1.328,4
O. Administración pública. Defensa, S.S.	1.119.785	1,8	19.917	2.336,5
P. Educación	982.600	3,3	31.335	2.017,3
Q. Actividades sanitarias. Servicios sociales	1.620.474	6,5	98.964	2.055,6
R. Actividades artísticas. Rec. y Entr.	274.634	5,3	13.835	1.234,9
S. Otros servicios	335.718	1,4	4.700	1.331,9
T. Hogares P. Domést.	41.918	-1,7	-725	1.404,7
U. Organismos extraterritoriales	3.426	0,3	12	1.999,6

CUADRO III-18. AFILIACIÓN EN ALTA LABORAL Y BASE MEDIA DE COTIZACIÓN, 2019 (continuación)

	Afiliados (diciembre 2019)			Base media* (sep. 2019) Euros
	Número	Variación anual		
		Porcentaje	Número	
Grupo de cotización (R. General y Minería del Carbón) ⁽¹⁾				
1. Ingenieros y licenciados	1.614.078	4,6	71.479	3.100,4
2. Ingenieros técnicos. Peritos	1.224.640	3,7	43.234	2.599,4
3. Jefes administrativos	688.309	3,9	25.943	2.735,7
4. Ayudantes no titulados	599.692	4,5	25.871	1.711,7
5. Oficiales administrativos	1.934.739	1,9	35.822	1.711,7
6. Subalternos	722.517	2,9	20.572	1.711,7
7. Auxiliares administrativos	1.910.107	1,3	24.780	1.711,7
8. Oficiales de 1.ª y 2.ª	2.559.122	2,7	67.179	1.409,6
9. Oficiales de 3.ª y especialistas	1.555.711	1,8	27.855	1.409,6
10. Trabajadores > 18 años no cualificados	1.946.578	2,4	45.123	1.409,6
11. Trabajadores menores 18 años	4.400	0,7	31	1.409,6

* Base media correspondiente al Régimen General, excluyendo los S.E. Agrario y de Hogar. Son bases medias de cotización por contingencias comunes, no se tiene en cuenta las contingencias profesionales.
Fuente: TGSS, Estadísticas de Afiliación.

Por actividades económicas, el mayor aumento de la afiliación en términos absolutos se produjo en las actividades sanitarias y educativas, así como en la industria manufacturera; todas ellas actividades en las que la base media de cotización supera el promedio del Régimen General. Además, se observa un especial dinamismo de la afiliación en los grupos de cotización más elevada, esto es, ingenieros, licenciados e ingenieros técnicos y peritos, y lo mismo sucede con la afiliación con contrato indefinido respecto al temporal, y con jornada completa respecto a la parcial.

La evolución de los gastos no financieros del sistema en 2019 estuvo marcada en gran medida por la revalorización de las pensiones de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo (IPC) previsto y su compensación en caso de desviación¹⁸⁰, estableciéndose una revalorización de las pensiones del 1,6 por 100 con carácter general y del 3 por 100 en el caso de las mínimas y no contributivas. Junto a ello, la evolución del colectivo de pensionistas, el efecto sustitución derivado de la diferencia entre la cuantía de las nuevas pensiones y las que causan baja, y la introducción de una serie de modificaciones en algunas de las prestaciones del sistema, dieron lugar a una aceleración del gasto no financiero, hasta una tasa de variación del 6,7 por 100.

Nueva revalorización de las pensiones con el IPC y mejora de algunas prestaciones

180. 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.

En el ámbito de las prestaciones contributivas, el gasto en pensiones de jubilación, que representa el 57 por 100 del total, aumentó un 5,5 por 100 en 2019, mientras que el correspondiente a la viudedad, con un peso del 13 por 100, lo hizo un 8,3 por 100. En el caso de estas últimas pensiones, el gasto se aceleró respecto a años anteriores como consecuencia de la mejora de la cuantía percibida por aquellas personas con 65 o más años de edad que cumplan ciertos requisitos de rentas, para quienes se habría incrementado el porcentaje aplicable a la base reguladora del 56 al 60 por 100¹⁸¹.

Por otra parte, dentro de la función de gasto correspondiente a subsidios y otras prestaciones contributivas, destaca el importante aumento registrado por el gasto en incapacidad temporal, el 27,5 por 100, debido a la imputación en los meses de enero, febrero y marzo de 2019 del pago delegado de la incapacidad temporal de los meses de noviembre y diciembre de 2018. Descontando este efecto, el avance habría sido del 14,5 por 100, por debajo del dato de 2018 y en línea con la evolución del empleo y el envejecimiento de las plantillas de las empresas. Otra partida que acelera su nivel de gasto en 2019 es la correspondiente a la prestación por paternidad, tras la extensión del permiso de cinco a ocho semanas¹⁸².

En el ámbito de las prestaciones no contributivas, se aprecia una ligera caída del gasto en complementos a mínimos, del 0,2 por 100, debido a la reducción del número de pensiones mínimas. Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas, de jubilación e invalidez, aumentó cerca de un 4 por 100, por efecto principalmente del incremento en el porcentaje de revalorización de las pensiones, puesto que el número de pensiones se mantuvo prácticamente invariable. Según datos del IMSERSO, el número de PNCs se incrementó un 0,1 por 100 en 2019 hasta situarse en 452.157 (un 58 por 100 de jubilación y un 42 por 100 de invalidez), con una cuantía media mensual de 392 euros. Finalmente, la partida de otros subsidios y prestaciones no contributivas también aceleró su nivel de gasto como consecuencia de la mejora de la asignación económica por hijo a cargo, hasta los 341 euros anuales y 588 euros anuales en el caso de las familias en situación de pobreza severa¹⁸³.

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 (particularmente en los meses de junio y noviembre, cuando se abona la nómina extraordinaria) llevaron a la Tesorería de la Seguridad Social a hacer uso en 2019 del préstamo otorgado por el Estado con cargo a los PGE¹⁸⁴, por valor de 13.830 millones

La TGSS vuelve a hacer uso del crédito y las transferencias del Estado para pagar las pensiones

181. 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.

182. 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.

183. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de la lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

184. Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018.

de euros, complementado con una transferencia corriente por importe de 1.334 millones para apoyar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social.

Sin embargo, dado que dichas previsiones provenían del presupuesto de 2018, ante la falta de presupuestos en 2019, se produjo un desfase entre las magnitudes que sirvieron de base para confeccionar el citado presupuesto y el volumen de gastos e ingresos finalmente comprometidos, lo que llevó a aprobar a finales de año el Real Decreto-ley 16/2019¹⁸⁵ por el que se autorizaba la ampliación de crédito con cargo a la previsión de mayores ingresos sobre el presupuesto inicial, así como una transferencia del Estado a la Seguridad Social por valor de 600 millones de euros. Además, el Consejo de Ministros acordó la autorización para realizar una disposición del Fondo de Reserva de la Seguridad Social, por la cantidad máxima fijada por la Ley general de Seguridad Social es de 3.598,2 millones de euros.

Del mismo modo, en abril de 2020, en el contexto de una nueva prórroga presupuestaria, se aprobó la concesión de otro préstamo del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social por el mismo importe de 13.830 millones de euros, a fin de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social. Posteriormente, en el mes de mayo se aprobaría un nuevo préstamo por un importe de 14.002 millones de euros, para hacer frente al impacto del COVID-19.

Las pensiones contributivas del sistema y sus beneficiarios, en 2019

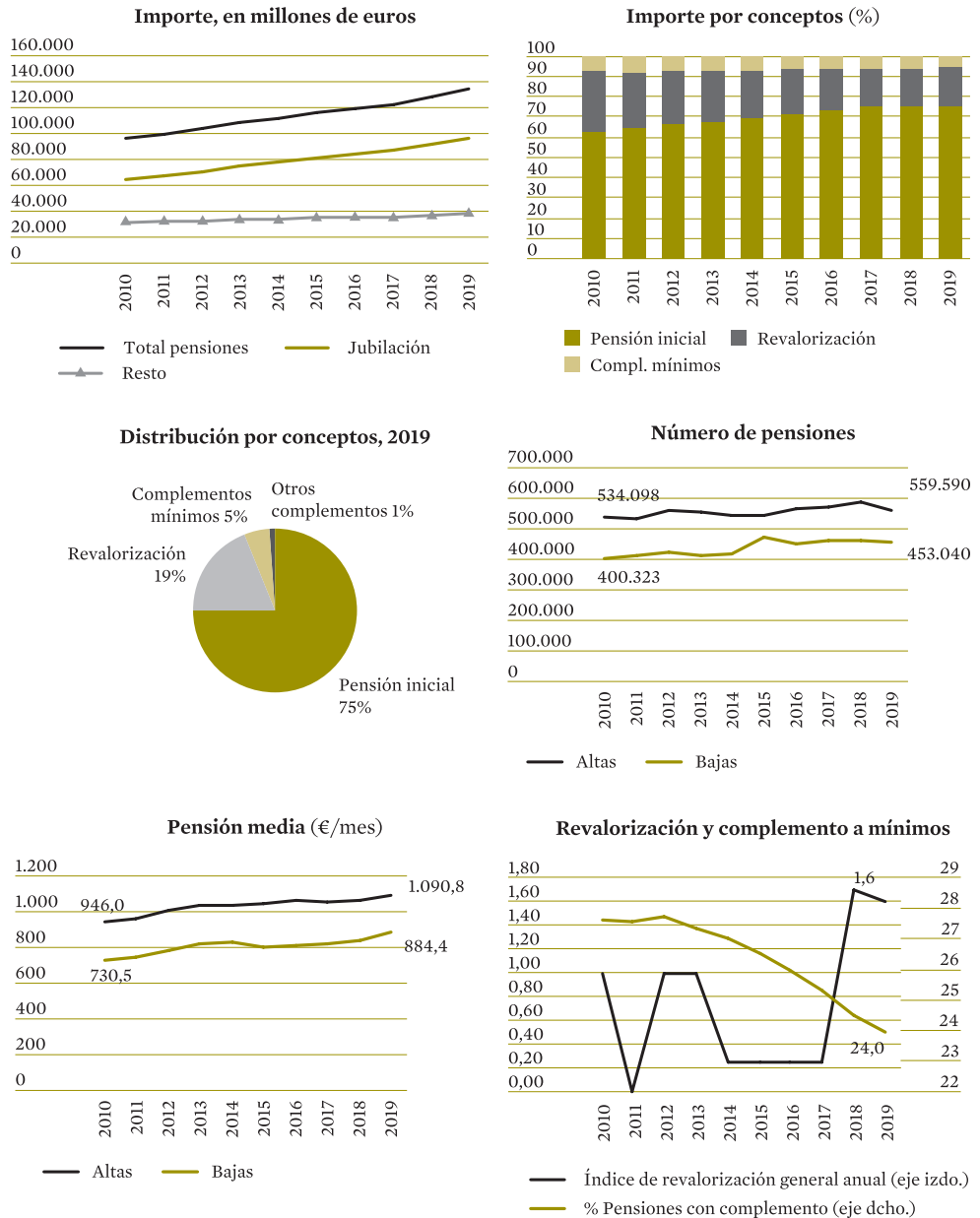
La nómina de las pensiones contributivas en vigor ha registrado en la última década cierta recomposición en la aportación de cada uno de los elementos que la conforman. Así, desde el año 2000 el importe de la nómina relacionado con la pensión inicial aumenta su participación en trece puntos porcentuales, hasta situarse en 2019 en el 75 por 100 del total, mientras que el correspondiente a la revalorización de las pensiones cae 11 puntos, situándose en el 18,8 por 100. Los complementos a mínimos, por su parte, reducen su aportación en este periodo en 2 puntos porcentuales, representando en la actualidad el 5,3 por 100 del importe total de la nómina de pensiones (gráfico III-45).

En 2019, el importe total acumulado de la nómina de pensiones registró un aumento interanual del 5,1 por 100, acelerándose tres décimas respecto al año anterior como consecuencia del avance mostrado por la pensión inicial y la revalorización de las pensiones. Por clases de pensiones, las de jubilación son las que más habrían contribuido al aumento de la nómina, en tanto que suponen el 71 por 100 del importe total, con un incremento del 5,2 por 100.

El importe relativo a la pensión inicial, que viene determinado por el efecto sustitución derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, mayoritariamente

185. Real Decreto-ley 16/2019, de 18 de noviembre, por el que se adoptan medidas relativas a la ejecución del presupuesto de la Seguridad Social.

GRÁFICO III-45. IMPORTE DE LA NÓMINA DE PENSIONES Y SUS DETERMINANTES



Nota: media anual.

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

de jubilación —con altas de mayor cuantía que las bajas y más numerosas— se incrementó un 5,5 por 100 en 2019. Dicho avance se sitúa en línea con el de los años más recientes, aunque por debajo de las tasas del 7-8 por 100 registradas hasta 2013, desaceleración

que respondería a un diferencial entre las altas y bajas de pensiones cada vez menor, tanto en número como en cuantía (gráfico III-45). En cualquier caso, el diferencial respecto al número de pensiones volverá a incrementarse en los próximos años a medida que vaya accediendo a la jubilación la generación del *baby boom*¹⁸⁶.

Por su parte, la revalorización acumulada de las pensiones, que tradicionalmente era el concepto que condicionaba en mayor medida el crecimiento anual del gasto del sistema, dada su vinculación con la evolución del IPC, perdió significación durante la crisis, en un primer momento, por las modificaciones introducidas desde 2011 en el contexto del proceso de consolidación fiscal, con la supresión o no actualización de la revalorización inicial de las pensiones en determinados ejercicios. Y, posteriormente, con la aprobación de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, que establecía un nuevo método de revalorización de las pensiones, en función de un índice basado en una serie de variables con incidencia en los gastos e ingresos del sistema, y que entre los años 2014 y 2017 se tradujo en un porcentaje de revalorización del 0,25 por 100 para el conjunto de pensiones del sistema. En este contexto, la participación del importe de la revalorización sobre la nómina de las pensiones habría caído 10 puntos porcentuales entre los años 2011 y 2017.

En 2018 y 2019¹⁸⁷, sin embargo, queda en suspenso el artículo 58 de la Ley general de la Seguridad Social referente a la aplicación del índice de revalorización de las pensiones, y se aprueba un incremento de las pensiones del 1,7 por 100 y del 1,6 por 100, respectivamente (salvo para las mínimas, las no contributivas y las del SOVI, que aumentan en ambos ejercicios un 3 por 100), lo que, para 2019, habría supuesto un incremento del importe de la nómina anual correspondiente a las revalorizaciones del 4,3 por 100.

Finalmente, el importe de la nómina de pensiones relativo a los complementos a mínimos —que se reconocen a aquellas pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite fijado anualmente, a fin de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas—, registra en 2019 un descenso del 0,8 por 100, como consecuencia de la reducción, en un 1,3 por 100, del número de pensiones mínimas. Continúa así la senda descendente de los últimos años, en los que se ha ido reduciendo paulatinamente el porcentaje de pensiones con complemento a mínimos, que en 2019 se situaba en el 24 por 100 del total de pensiones en vigor, con 2,3 millones de pensiones. En dicho ejercicio, la pensión mínima se fijó en 835,8 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, en 677,4 euros para unidades económicas unipersonales y en 642,9 euros mensuales para mayores con cónyuge no a cargo.

186. La generación nacida entre los años 1960 y 1975, que accederá a la jubilación entre 2025 y 2042.

187. 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.

En el año 2019, el sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura a 8,8 millones de pensionistas, de los cuales, alrededor del 80 por 100 tenían más de 65 años y un 48,5 por 100 eran mujeres. Por su parte, el número de pensiones en vigor ascendía a 9,7 millones (tras incrementarse un 1,2 por 100 respecto al año anterior), diferencia respecto del número de pensionistas que se explica principalmente por el hecho de que alrededor de un 10 por 100 de los beneficiarios son pluripensionistas del Sistema¹⁸⁸.

El grueso de las pensiones en vigor se corresponde con jubilación (el 62 por 100) y viudedad (el 24 por 100), procediendo fundamentalmente del Régimen General de la Seguridad Social (el 72 por 100) y, en menor medida, del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (20 por 100) (cuadro III-19). Entre las pensiones percibidas por mujeres, que suponen el 52 por 100 del total, la práctica totalidad son de jubilación y viudedad, mientras que entre los varones prevalecen las pensiones de jubilación y, a cierta distancia, las de incapacidad permanente.

CUADRO III-19. PENSIONES CONTRIBUTIVAS E IMPORTE MENSUAL, SEGÚN CLASE Y RÉGIMEN, 2019
(En número de pensiones, euros y porcentaje)

	Número de pensiones en vigor			Pensión media		
	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)	Número	Estructura (%)	Var. anual (%)
Clase de pensión						
Incapacidad permanente	957.500	9,8	0,6	975,48	98,5	3,1
Jubilación	6.038.326	62,0	1,8	1.137,81	114,9	4,3
Viudedad	2.361.620	24,2	0,1	711,83	71,9	7,1
Orfandad	340.030	3,5	0,1	404,26	40,8	4,4
Favor familiar	42.601	0,4	2,2	575,96	58,1	5,0
Total	9.740.077	100,0	1,2	990,50	100,0	4,8
Régimen						
General	7.042.685	72,3	1,8	1.090,53	110,1	4,7
Autónomos	1.969.673	20,2	0,6	685,31	69,2	4,7
Trabajadores del Mar	125.248	1,3	-0,9	1.022,75	103,3	4,7
Minería del Carbón	64.355	0,7	-1,0	1.731,34	174,8	5,4
Accidentes de trabajo	205.040	2,1	-0,1	1.037,52	104,7	4,2
Enfermedades profesionales	35.800	0,4	-1,8	1.273,02	128,5	4,7
SOVI	297.276	3,1	-5,3	402,58	40,6	4,5
Total	9.740.077	100,0	1,2	990,50	100,0	4,8

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

188. Titulares de más de una pensión dentro del sistema de Seguridad Social, con independencia de si son o no concurrentes con pensiones gestionadas por una entidad ajena al sistema.

Se acelera la pensión media del sistema tras su revalorización con el IPC

La pensión media del sistema se incrementó un 4,8 por 100 en 2019, lo que supone la mayor subida en diez años y se explica, en gran medida, por la aplicación de la revalorización de las pensiones de acuerdo con el IPC en lugar del índice de revalorización de las pensiones. Así, la pensión media se situó en 2019 en 990,5 euros mensuales —con diferencias significativas en función de la clase de pensión y del régimen del que procedan—, estableciéndose una cuantía mínima de 835,8 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, y una pensión máxima de 2.659,4 euros al mes.

En todo caso, cabe señalar que la mitad de las pensiones en vigor (el 49,4 por 100 en 2019) no alcanzan los 750 euros mensuales; porcentaje que aumenta hasta el 67 por 100 en el caso de las pensiones percibidas por mujeres, frente al 31 por 100 entre los hombres. Del mismo modo, se observa cómo mientras que la mitad de las pensiones de los varones supera los 1.000 euros (el 49,6 por 100), en el caso de las mujeres este porcentaje se reduce hasta el 21 por 100.

De hecho, la pensión media percibida por las mujeres representa únicamente el 65 por 100 de la del varón, al situarse en 2019 en 787,6 euros mensuales, frente a los 1.207,7 euros percibidos por los hombres. Esta diferencia viene explicada principalmente por las pensiones de jubilación y tiene que ver en gran medida con la diferente participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y con los rasgos diferenciales en los empleos que ocupan¹⁸⁹. Además, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas entre los beneficiarios de cuantías mínimas y, por tanto, de perceptores de complementos a mínimos —el 30 por 100 de las pensiones de titularidad femenina, frente al 17 por 100 de las de titularidad masculina—, así como entre los perceptores de pensiones no contributivas, donde representan el 65 por 100 del total, con una pensión media de 392 euros mensuales.

Si en lugar de analizar las pensiones en vigor se toman las nuevas altas, se observa cómo las diferencias por sexo son menores y se van reduciendo a medida que van entrando en el sistema generaciones de mujeres con una mayor participación en el mercado laboral y un nivel formativo más alto. Pese a la existencia de algunas medidas tendentes a corregir estas diferencias, como el reconocimiento como periodo cotizado de aquel en que se haya interrumpido la actividad laboral por el nacimiento de un hijo o por adopción o acogimiento permanente de un menor¹⁹⁰, no parecen haber resultado

189. En términos generales, las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios que los hombres, entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones asociadas a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, así como a la maternidad y el cuidado de los hijos.

190. Artículo 236 del Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social.

lo suficientemente efectivas, persistiendo una importante brecha de género en pensiones que es preciso corregir.

En este sentido, cabe recordar que en 2016 se estableció el complemento por maternidad para las nuevas pensionistas contributivas con más de un hijo, el cual, sin embargo, ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala primera) del 12 de diciembre de 2019, que lo considera discriminatorio para los hombres, en base a la Directiva 79/7/CEE del Consejo¹⁹¹.

La evolución de las pensiones de jubilación en los últimos años viene marcada en gran medida por la reforma de 2011¹⁹², cuya aplicación completa no culminará hasta el año 2027. El objetivo declarado de esta reforma era garantizar la sostenibilidad y la suficiencia del sistema público de pensiones.

Caen las altas de jubilación y aumenta su cuantía

En 2019 las altas de jubilación cayeron de manera significativa, el 7,5 por 100, después de que en 2018 se hubieran incrementado un 6 por 100, ante la expectativa de la entrada en vigor en 2019 del factor de sostenibilidad de las pensiones¹⁹³ que, en el contexto del aumento de la esperanza de vida, habría supuesto un recorte en la pensión inicial de los nuevos jubilados, aunque finalmente su entrada en vigor se ha pospuesto hasta el año 2023. Por su parte, la cuantía de la pensión media de las altas se incrementó un 2,7 por 100, rompiendo la tendencia de los últimos tres años en los que cae la pensión, entre otras razones, por la entrada en jubilación, desde el desempleo, de trabajadores afectados por la última crisis económica.

En cualquier caso, el diferencial entre la cuantía de las altas y las bajas de jubilación volvió a reducirse en 2019, de manera que, mientras que en el año 2015 la cuantía media de las nuevas pensiones superaba en 400 euros a la de las que causaban baja, este último ejercicio la diferencia se sitúa en el entorno de los 300 euros, lo que en última instancia estaría contribuyendo a moderar el gasto del sistema.

En lo que respecta a las pensiones de jubilación en vigor y al perfil de sus beneficiarios, cabe señalar que en 2019 el número de pensiones ascendía a 6 millones, de las cuales, el 61,6 por 100 tenían como titular a un hombre y un 38,4 por 100 a mujeres y en torno a dos tercios se correspondían con personas con edades comprendidas entre los 65 y los 79 años (cuadro III-20). La pensión media se situaba en 1.137,8 euros mensuales y un 22,3 por 100 de las pensiones percibía complementos a mínimos al no alcanzar la cuantía mínima.

191. Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social.

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

193. Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

CUADRO III-20. PENSIONES CONTRIBUTIVAS DE JUBILACIÓN EN 2019

Regímenes	Pensiones en vigor			Pensión media (euros/mes)			% con complemento a mínimos		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
General	4.301.992	2.779.942	1.522.032	1.283,5	1.433,2	1.010,0	20,6	14,8	31,0
Autónomos	1.302.093	756.771	545.296	761,1	854,2	632,0	33,8	29,0	40,5
Trabajadores del mar	68.780	62.177	6.603	1.275,1	1.333,5	725,4	16,8	14,4	39,4
Minería del carbón	36.903	36.390	513	2.238,8	2.248,7	1.538,0	1,4	1,3	5,5
Accidentes de trabajo	52.576	45.068	7.508	1.195,4	1.224,7	1.019,3	13,2	12,5	17,1
Enfermedades profesionales	10.787	9.525	1.262	1.684,7	1.746,8	1.215,8	5,9	5,1	11,6
SOVI	265.195	27.253	237.939	402,1	414,4	400,7	0,4	0,5	0,4
Total	6.038.326	3.717.126	2.321.152	1.137,8	1.312,4	858,2	22,3	17,4	30,2

Altas y bajas	Altas de jubilación				Bajas de jubilación			
	Número		P. media		Número		P. media	
	Número	Var. (%)	Euros	Var. (%)	Número	Var. (%)	Euros	Var. (%)
2015	289.721	-2,9	1.342,9	2,1	277.366	7,8	943,9	-0,7
2016	307.511	6,1	1.332,4	-0,8	263.878	-4,9	963,3	2,1
2017	309.709	0,7	1.318,5	-1,0	268.294	1,7	969,7	0,7
2018	328.159	6,0	1.311,2	-0,5	270.651	0,9	985,9	1,7
2019	303.394	-7,5	1.346,0	2,7	267.547	-1,1	1.034,7	5,0

Grupos de edad	Pensiones en vigor			Pensión media (euros/mes)		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
0-44	-	-	-	-	-	-
45-49	71	53	18	2.179,7	2.275,4	1.893,4
50-54	765	598	168	2.301,4	2.360,4	2.091,5
55-59	14.638	13.704	934	2.286,8	2.303,0	2.047,7
60-64	345.459	242.601	102.857	1.573,0	1.625,3	1.449,6
65-69	1.514.289	926.980	587.308	1.301,9	1.436,9	1.088,8
70-74	1.423.646	887.084	536.559	1.200,3	1.389,6	887,4
75-79	1.067.279	665.419	401.856	1.058,7	1.256,9	730,3
80-84	790.072	486.135	303.929	933,2	1.113,1	645,4
85 y más años	882.033	494.491	387.510	843,8	1.029,0	607,4
Total	6.038.326	3.717.126	2.321.152	1.137,8	1.312,4	858,2

Tramos de cuantía	Pensiones en vigor		
	Total	Hombres	Mujeres
Hasta 450,00 euros	700.339	155.020	545.306
De 450,01 a 700,00 euros	1.529.692	621.560	908.113
De 700,01 a 1000,00 euros	1.158.971	860.004	298.960
De 1.000,01 a 2.000,00 euros	1.737.695	1.344.183	393.506
Más de 2.000,01 euros	911.631	736.361	175.271
Total	6.038.326	3.717.126	2.321.152

Fuente: Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, eSTADISS: estadísticas de pensiones.

La gran mayoría de las pensiones de jubilación, el 71 por 100, procede del Régimen General y un 22 por 100 del de Autónomos, con unas pensiones medias mensuales de 1.283,47 y 761,1 euros, respectivamente. Se trata de una diferencia significativa que viene explicada principalmente por la menor base media de cotización en el RETA, en tanto que más de un 80 por 100 de los trabajadores autónomos cotiza por la base mínima, así como por el menor número de años cotizados entre los autónomos cuando alcanzan la edad de jubilación; situación que, no obstante, ha comenzado a modificarse.

En este sentido, y en aras de mejorar la protección social de estas personas, así como su contribución al sistema, cabe recordar que a finales de 2018 el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social suscribió un acuerdo con las organizaciones representativas de los trabajadores autónomos, cuyas primeras medidas quedaron recogidas en el Real Decreto-ley 28/2018¹⁹⁴. En concreto, con efectos de 1 de enero de 2019 se incrementa el ámbito de protección del RETA, al incorporarse de modo obligatorio la totalidad de las contingencias que hasta el momento tenían carácter voluntario, como la protección por cese de actividad y las contingencias profesionales.

También como parte del acuerdo, se pretende «modificar de modo sustancial la forma en que se determina la cotización en este régimen especial de la Seguridad Social, que se efectúa en función de las bases elegidas por los interesados y que, tras la anunciada modificación, va a estar determinada por el importe de los ingresos realmente percibidos, en concordancia con lo previsto al efecto en el Régimen General de la Seguridad Social», lo que, en última instancia, redundará en una mejora de las pensiones futuras de este colectivo.

En 2019, la edad ordinaria de jubilación era de 65 años y ocho meses, o 65 años para periodos cotizados superiores a 36 años y 9 meses, mientras que la edad real se situaba en 64 años y cuatro meses (dos meses más que el año anterior), diferencia que responde a las diferentes modalidades de acceso a la jubilación que contempla el sistema, como son la jubilación anticipada, la parcial y la demorada.

El ligero aumento de la edad real de jubilación se debió en gran medida a la evolución de las altas anticipadas, que en 2019 registraron una caída del 14,5 por 100, destacando el descenso en la jubilación parcial (-42,5 por 100) y en la anticipada no voluntaria con coeficiente reductor (-2,8 por 100). Por el contrario, las altas de jubilación anticipada sin coeficiente reductor aumentaron un 72 por 100 (cuadro III-21).

Ligero aumento de la edad de entrada a la jubilación por la caída de las altas de jubilación anticipada

194. 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.

CUADRO III-21. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL TOTAL DEL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2018 Y 2019

Modalidad	2018			2019		
	Número	Peso %	Var. 18/17	Número.	Peso %	Var. 19/18
Jubilación anticipada	142.114	43,4	5,8	121.479	40,1	-14,5
Con coeficiente reductor	92.820	28,3	2,1	81.421	26,9	-12,3
Voluntaria	46.082	14,1	7,9	47.655	15,7	3,4
No voluntaria	46.738	14,3	-3,0	33.766	11,1	-27,8
Sin coeficiente reductor	7.857	2,4	4,8	13.521	4,5	72,1
Parcial	35.363	10,8	15,9	20.337	6,7	-42,5
Especial a los 64 años	6.074	1,9	11,7	6.200	2,1	2,1
Jubilación no anticipada	185.602	56,6	6,2	181.576	59,9	-2,2
Parcial	150	0,0	36,4	122	0,0	-18,7
Demorada	14.806	4,5	12,0	14.643	4,8	-1,1
Ordinaria	170.646	52,1	5,7	166.811	55,0	-2,3
Total	327.716	100,0	6,0	303.055	100,0	-7,5

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En este contexto, el porcentaje de altas de jubilación anticipada se redujo por segundo año consecutivo, hasta alcanzar el 40 por 100 de las altas totales —frente al 60 por 100 que suponen las jubilaciones no anticipadas—, lo que iría en línea con la recomendación duodécima del Pacto de Toledo, dirigida a aumentar la edad real en la que los trabajadores abandonan el mercado de trabajo con el objetivo de incrementar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Las altas de jubilaciones no anticipadas cayeron también en 2019, aunque en menor medida, el 2,2 por 100, produciéndose un descenso de las altas de jubilación ordinaria del 2,3 por 100 y del 1,1 por 100 en el caso de la jubilación demorada.

En lo que respecta a la trayectoria laboral de los nuevos jubilados, en 2019, el 71,2 por 100 de las altas de jubilación procedían de una vida laboral de 35 o más años cotizados, dando lugar, por tanto, a la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora (cuadro III-22). En el Régimen General, este porcentaje se sitúa en el 72,3 por 100, mientras que en el régimen especial de Autónomos representa el 65,7 por 100. En todos los regímenes, las altas procedentes del mínimo exigido de 15 años cotizados son mínimas, del entorno del 1 por 100. Si en lugar de las altas se consideran las pensiones en vigor, el porcentaje de jubilaciones-procedentes de una trayectoria laboral completa se reduce en todos los regímenes, alcanzando de media en el sistema el 63,3 por 100.

Notable caída de las altas de pensiones a comienzos de 2020

Los efectos de la pandemia del COVID-19 se han visto reflejados durante los primeros meses de 2020 en los datos de pensiones, tanto en las altas como en las bajas, como consecuencia del cierre de oficinas de la Seguridad Social

CUADRO III-22. DISTRIBUCIÓN DE LAS ALTAS Y DE LAS PENSIONES EN VIGOR DE JUBILACIÓN, POR REGÍMENES Y AÑOS COTIZADOS
(En porcentaje sobre el total)

Años cotizados	Regímenes				
	Total	General	Autónomos	Mar	Carbón
Altas de pensiones de jubilación (2019)					
≤ 15	1,1	1,2	1,1	0,2	0,0
Más de 15-20	6,1	5,7	8,1	3,2	0,2
Más de 20-25	5,6	5,3	7,2	5,1	0,4
Más de 25-30	7,7	7,4	9,1	6,2	0,4
Más de 30-34	8,3	8,2	8,8	7,8	0,9
≥ 35	71,2	72,3	65,7	77,5	98,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Pensiones de jubilación en vigor (a 31 de enero de 2020)					
≤ 15	2,87	2,13	5,53	1,90	0,61
Más de 15-20	8,49	7,00	14,09	3,80	0,17
Más de 20-25	7,45	6,48	11,12	4,67	0,48
Más de 25-30	8,32	7,43	11,56	8,50	1,16
Más de 30-34	8,61	8,19	9,97	13,59	1,94
Más de 34 y menos de 35	1,00	1,02	0,98	0,54	0,03
≥ 35	63,28	67,77	46,76	67,00	95,61
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

y la situación de confinamiento durante el estado de alarma, pero también por el aumento de la mortandad entre el colectivo de personas de mayor edad. Así, considerando el acumulado anual desde enero hasta mayo de 2020, el número de altas de pensiones se habría reducido un 22,1 por 100 en tasa interanual, mientras que el número de bajas aumenta un 17,5 por 100. En cualquier caso, habrá que esperar a ver cómo evolucionan los datos para poder evaluar en qué medida la enfermedad ha podido afectar a la esperanza de vida de la población española y con ello, a las previsiones sobre la evolución del número de pensiones del sistema.

En suma, si ya se estaba haciendo esperar demasiado el consenso en torno a las reformas necesarias para mantener la adecuación, la suficiencia y la sostenibilidad de la Seguridad Social, la irrupción del COVID-19 y su enorme impacto en el sistema hacen que resulte ya ineludible alcanzarlo.

2.2.2. La previsión social complementaria

El desarrollo de la previsión social complementaria en España ha venido mostrando un cierto estancamiento en los últimos años, al igual que en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea. Además, como ha venido señalando el CES en

anteriores ediciones de esta Memoria, si en los años álgidos de la crisis, la razón de este escaso dinamismo se situaba fundamentalmente en la incertidumbre sobre la conducta de los mercados financieros y el descenso de las rentas de las familias, su continuidad en la fase de crecimiento económico puede atribuirse también a la menor rentabilidad de estos productos en comparación con otras inversiones (ya sea bursátiles o en otros activos, como los inmobiliarios); a la todavía desfavorable situación laboral de parte de la población en edades intermedias, especialmente los más jóvenes; al elevado peso de la inversión en activos reales (vivienda) frente a los activos financieros¹⁹⁵, así como a las todavía elevadas comisiones ligadas a estos productos financieros¹⁹⁶ y a la eliminación de los incentivos fiscales diferenciados entre los instrumentos del segundo (planes de pensiones de empleo) y tercer pilar (planes de pensiones individuales).

Además, el impulso a la previsión social complementaria que podría venir dado desde la negociación colectiva se ha visto paralizado durante los últimos años, en que se han priorizado otras cuestiones. No obstante, cabe recordar, que en el III Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2015, 2016 y 2017 las organizaciones firmantes compartían una valoración positiva sobre los sistemas de PSC y consideraban conveniente abordar su desarrollo en el marco de la negociación colectiva. Esta orientación no ha perdido vigencia ya que el IV AENC 2018, 2019 y 2020, firmado el 5 de julio de 2018, ha prorrogado el III AENC en sus propios términos —salvo aquellos contenidos que se opongan a lo en él suscrito— y hasta su finalización. Como ya se ha mencionado, en el PNR 2020 se contempla el propósito del Gobierno de potenciar los sistemas de previsión social complementaria, impulsando sistemas sustentados en el marco de la negociación colectiva.

La recuperación económica no repercutió 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. En 2018, el número total de planes de pensiones inscritos se situó en 2.635, 60 menos que en 2017. El número de cuentas de partícipes también prosiguió su evolución decreciente, situándose, a 31 de diciembre de 2018, en 9,5 millones, 106.848 menos que en el ejercicio anterior. Además, 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 105.911 millones de euros, retrocediendo a cifras inferiores a las del cierre de 2016.

Por su parte, las aportaciones realizadas a planes de pensiones a finales de 2018 fueron aproximadamente un 10 por 100 inferiores a las registradas a 31 de diciembre

195. Véase Banco de España, Artículos Analíticos, *Boletín Económico* 4/2019, de 19 de diciembre de 2019, *Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2017: métodos, resultados y cambios desde 2014*.

196. Véase OCDE, *Pensions at a glance 2019*.

de 2017. En cambio, las prestaciones pagadas se incrementaron en casi un 29 por 100 respecto a 2017.

En cuanto a la distribución del número de partícipes de planes de pensiones por tramos de aportaciones durante 2018, al igual que en 2017, se mantuvo la elevada concentración de los partícipes en tramos inferiores de la distribución (aportaciones por debajo de 900 euros anuales).

Por último, cabe recordar que la mejora de la situación económica pareció en 2018 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 recuperadas¹⁹⁷.

En 2019, según datos provisionales, continuó la negativa evolución de la previsión social complementaria en España. Así, hubo principalmente un descenso de planes inscritos, partícipes y prestaciones pagadas. Por el contrario, aumentó la cuenta de posición de los planes de pensiones (cuadro III-23).

Con datos provisionales¹⁹⁸, en 2019, el número total de planes de pensiones inscritos, a 30 de septiembre, se situó en 2.601, 34 menos que a finales de 2018, con lo que habría proseguido su tendencia descendente. En cuanto a la evolución de los partícipes en el segundo trimestre de 2019, el número de cuentas de partícipes siguió disminuyendo¹⁹⁹. A 30 de junio, el número de cuentas era de 9,4 millones, lo que representa un mínimo en el periodo analizado (2008-2019).

En el segundo trimestre de 2019 continuó la recuperación del valor de la cuenta de posición (iniciada en el primero), tras la caída experimentada al cierre de 2018. Diferenciando por sistemas (empleo e individual y asociado), en ambos se observó este crecimiento del importe de la cuenta de posición comparándolo con el importe al inicio del ejercicio, siendo mayor en el sistema individual y asociado con un aumento del 5,3 por 100 frente al 2,6 por 100 del sistema empleo. De este modo la cuenta de posición acumulada de los planes de pensiones volvió a superar los 110.000 millones de euros.

Las aportaciones realizadas en el segundo trimestre del año 2019 aumentaron un 1,8 por 100 respecto a las aportaciones realizadas en 2018 en ese mismo trimestre. Sin embargo, las aportaciones acumuladas en los primeros 6 meses del año fueron un 3 por 100 inferiores a las realizadas en el año anterior en ese mismo periodo debido a

197. Para un mayor detalle sobre este extremo, véase Memoria CES 2018, capítulo III, apartado 6.5, «La previsión social complementaria».

198. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria 2018.

199. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Boletín de Información Trimestral de Planes y Fondos de Pensiones, Segundo Trimestre de 2019 (datos provisionales para 2019).

CUADRO III-23. EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DE PENSIONES, PARTICÍPE Y CUENTA DE POSICIÓN, POR MODALIDAD, 2008-2018
(Datos a 31 de diciembre de cada año)

Planes de pensiones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Planes de empleo											
Núm. de planes inscritos	1.553	1.550	1.547	1.501	1.461	1.396	1.361	1.354	1.354	1.335	1.331
Participes	1.940.956	2.132.598	2.173.833	2.209.388	2.161.483	2.139.292	2.096.733	2.064.892	2.039.265	2.023.447	1.993.508
Planes asociados											
Núm. de planes inscritos	240	241	233	223	211	200	191	178	178	169	160
Participes	90.831	84.174	89.829	75.460	71.817	68.436	68.777	67.766	65.560	63.766	62.400
Planes individuales											
Núm. de planes inscritos	1.226	1.280	1.365	1.418	1.498	1.479	1.362	1.349	1.349	1.191	1.144
Participes	8.576.069	8.468.607	8.555.084	8.408.628	8.186.306	7.957.389	7.776.760	7.776.130	7.728.459	7.532.726	7.457.183
Total											
Núm. de planes inscritos	3.019	3.071	3.145	3.142	3.170	3.075	2.914	2.881	2.881	2.695	2.635
Participes	10.607.856	10.685.379	10.818.746	10.693.476	10.419.606	10.165.117	9.942.270	9.908.788	9.833.284	9.619.939	9.513.091
Cuenta de posición*	79058	85.511	85.224	83.729	86.777	92.637	100.059	104.000	106.188	110.039	105.911

* Cuenta de posición de los planes de pensiones, en millones de euros.

Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Informe estadístico de instrumentos de previsión social complementaria, 2008-2018.

la reducción de las aportaciones en el primer trimestre del año. Por su parte, las prestaciones acumuladas pagadas a lo largo de los 6 primeros meses de 2019, disminuyeron, un 4,4 por 100, en comparación con el mismo periodo del año anterior, focalizándose principalmente dicha reducción en el sistema de empleo.

Según la EFF 2017²⁰⁰, el 26,8 por 100 de los hogares en España posee algún plan de pensiones (o seguro de vida de inversión o mixto), porcentaje que, al igual que el valor de los activos, crece a medida que lo hace la renta y la riqueza de los hogares, por un lado, y la edad de la persona principal del hogar, por otro.

La tenencia de instrumentos de PSC entre los activos financieros de los hogares: la EFF 2017

La tenencia es mayor para los hogares con cabeza de familia de entre 55 y 64 años y para aquellos cuyo cabeza de familia es un empleado por cuenta propia. Considerando solo al conjunto de los hogares que poseen algún plan, el valor mediano del capital acumulado en este activo de 9.900 euros (cuadro III-24).

La cantidad mediana acumulada en planes de pensiones por los hogares que poseen este tipo de activos se ha reducido en casi un 4 por 100 en el periodo considerado (2014-2017). Así, por edad, tanto la inversión mediana como la tenencia han experimentado un descenso sustancial para los hogares más jóvenes, mientras la tenencia ha aumentado considerablemente para el grupo de hogares de entre 65 y 74 años.

Ya a comienzos de 2020 se aprobó mediante Real Decreto-ley²⁰¹ la trasposición de la normativa comunitaria relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo²⁰², mediante la modificación del texto refundido de la Ley de regulación de los Planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. La Directiva (UE) 2016/2341 perseguía cuatro objetivos específicos: facilitar el ejercicio de la actividad y las transferencias transfronterizas mediante la clarificación y regulación de los procedimientos aplicables, adaptar el sistema de gobernanza para garantizar una gestión adecuada y prudente de las actividades de los fondos de pensiones, ampliar y completar el régimen de información que debe facilitarse a los potenciales partícipes, a los partícipes y a los beneficiarios, para que sea clara y adecuada, y fomentar y mejorar la supervisión prudencial de los fondos de pensiones, teniendo como objetivos principales la protección de los derechos

200. Véase Banco de España 2019, *op. cit.*

201. Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

202. Está previsto que la transposición de la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo se complete con la futura aprobación del nuevo Reglamento de planes y fondos de pensiones, mediante la modificación del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero.

CUADRO III-24. TENENCIA DE PLANES DE PENSIONES Y SEGUROS DE VIDA DE INVERSIÓN O MIXTOS
(En porcentaje y miles de euros del año 2017)

Características de los hogares	Porcentaje de hogares que poseen el activo		Mediana del valor del activo para los hogares que poseen dicho activo	
	EFF 2014	EFF 2017	EFF 2014	EFF 2017
Todos los hogares	26,1	26,8	10,3	9,9
Percentil de renta				
Menor de 20	5,1	6,1	3,7	5,3
Entre 20 y 40	13,3	14,7	4,9	6,6
Entre 40 y 60	24,6	23,3	6,8	6
Entre 60 y 80	33,4	34,4	7,8	6,9
Entre 80 y 90	46,8	50,6	12,8	13,1
Entre 90 y 100	60,6	60,5	30,8	25,3
Edad del cabeza de familia				
Menor de 35 años	15,9	11,8	5,4	1,5
Entre 35 y 44 años	31,3	30,6	5	5
Entre 45 y 54 años	38,3	38,4	10,3	8,8
Entre 55 y 64 años	39,5	39,6	19,2	17,2
Entre 65 y 74 años	13,9	19,3	30,6	25,4
Mayor de 74 años	1,5	2,7	16,1	28,1
Situación laboral del cabeza de familia				
Empleado por cuenta ajena	39,7	37,3	8,7	7,9
Empleado por cuenta propia	40,4	43,3	14	13,9
Jubilado	11,6	15	27,9	25,4
Otro tipo de inactivo o parado	15,1	13	5,1	6,7
Percentil de riqueza neta				
Menor de 25	10,1	11,3	4,1	2,8
Entre 25 y 50	22,4	20,1	4,1	5,1
Entre 50 y 75	27,7	29,9	8,5	6,8
Entre 75 y 90	40	41	20,5	18,8
Entre 90 y 100	47,9	53,2	55,6	36,2

Fuente: Banco de España, Encuesta Financiera de las Familias.

de los partícipes y beneficiarios, así como la estabilidad y la solvencia de los fondos de pensiones.

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la norma que venía a transponer al ordenamiento jurídico español la citada Directiva (UE) 2016/2341 en su Dictamen 6/2018 sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de regulación de los Planes y fondos de pensiones, aprobado por el Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, para la transposición de la Directiva (UE) 2016/2341 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016, relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo. En el

mismo, el CES señaló que le merecía una valoración favorable, en términos generales, la transposición que el Anteproyecto sometido a dictamen llevaba a cabo de la Directiva (UE) 2016/2341, en la medida en que entendía que respondía a los fines generales de esta de garantizar una buena gobernanza, el suministro de información, la transparencia y la seguridad en el ámbito de los fondos de pensiones de empleo.

Como consecuencia de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio), para 2019 y 2020, en el sector público se van a poder seguir realizando aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos, siempre que se cumplan ciertas condiciones.

La reforma de los sistemas de pensiones públicas ha sido un elemento importante de los programas de reformas estructurales de varios Estados miembros durante el último año y, junto con ello, además se ha observado que, en algunos de ellos, se han tomado medidas para facilitar los ingresos adicionales para la jubilación, concretamente a través de planes de pensiones complementarios²⁰³. Así, por ejemplo, Bélgica ha tomado medidas en 2019 para fomentar la participación en regímenes complementarios de pensión, especialmente de trabajadores autónomos y de empleados del sector público²⁰⁴.

*Las instituciones
comunitarias continúan
auspiciando la PSC*

Durante 2019 se aprobó el Reglamento (UE) 2019/1238 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativo a un producto paneuropeo de pensiones individuales (PEPP). Dicha norma comunitaria tiene como objetivo proporcionar más opciones a las personas que deseen ahorrar para su jubilación y, al mismo tiempo, impulsar el mercado de las pensiones individuales. Los PEPP tienen los mismos elementos normalizados donde quiera que se vendan y son ofertados por una amplia gama de promotores, principalmente compañías de seguros, bancos, fondos de pensiones de empleo, empresas de inversión y gestores de activos. Los PEPP suponen una nueva opción de ahorro a escala comunitaria que complementa los sistemas públicos, profesionales y nacionales de pensiones individuales (recuadro III-11).

Aún es pronto para valorar el impacto de la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 en el desarrollo de la previsión social complementaria en España. Mientras en el primer trimestre de 2020 la evolución de los activos de los fondos de pensiones se está viendo afectada por las fluctuaciones bursátiles, la pérdida de ingresos de muchos trabajadores durante este tiempo puede restringir su capacidad de realizar aportaciones, al menos transitoriamente, así como aumentar la necesidad de recurrir a los ahorros. De hecho, a finales de marzo de 2020, el Gobierno aprobó una ampliación de los

203. Para un mayor detalle sobre el grado de extensión y desarrollo de la previsión social complementaria en los países de la Unión Europea durante los últimos años, véase Memoria CES 2018, capítulo 3, apartado 6.5, «La previsión social complementaria».

204. Véase Comisión Europea, *2019 Annual Report from the Social Protection Committee: Review of the social situation and the development in the social protection policies in the Member States and the Union*.

RECUADRO III-11. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PEPP

- Más posibilidades de elección. Los ahorradores pueden elegir entre una amplia gama de promotores de PEPP en un entorno más competitivo. Pueden elegir entre una opción de inversión por defecto segura y opciones alternativas con diferentes perfiles de rentabilidad-riesgo.
- Protección de los consumidores. Se garantiza que los ahorradores sean plenamente conscientes de los elementos clave del producto paneuropeo de pensiones individuales.
- Cambio de promotor. El ahorrador tiene derecho a cambiar de promotor, tanto a nivel nacional como internacional, después de un periodo mínimo de cinco años a partir de la celebración del contrato o del cambio más reciente. (Podrán cambiar con más frecuencia si el promotor del PEPP lo permite). La comisión por el cambio tiene un límite máximo.
- Portabilidad. Los ahorradores pueden seguir contribuyendo a su PEPP aunque se desplacen a otro Estado miembro.

A los promotores/proveedores de planes de pensiones el nuevo marco regulador les brinda las siguientes posibilidades:

- Economías de escala. Los promotores pueden establecer PEPP en diferentes Estados miembros y poner en común activos con mayor eficacia.
- Mayor alcance. Los canales de distribución electrónica permiten que los promotores lleguen a consumidores de toda la Unión Europea.
- Distribución transfronteriza. Mediante un «pasaporte comunitario» los promotores pueden vender PEPP en distintos Estados miembros.
- Por otra parte, cuando un producto llegue a su madurez, tanto promotores como ahorradores van a tener diferentes opciones de desembolso.

Fuente: Comisión Europea.

supuestos en los que se pueden rescatar las aportaciones realizadas a planes de pensiones, pudiendo acogerse a esta posibilidad sobre todo las personas parte de un ERTE y los autónomos que hubieran cesado su actividad como consecuencia de los efectos del COVID-19²⁰⁵ (recuadro III-12).

En suma, dependiendo de su duración, la crisis económica y la incertidumbre alrededor de la pandemia podrían afectar al desarrollo de la previsión social complementaria en España que ya de por sí mostraba un cierto estancamiento en los últimos años. Es de esperar, por tanto, que se trate de un periodo transitorio y que, en el

205. Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 (disposición adicional vigésima sobre disponibilidad de los planes de pensiones en caso de desempleo o cese de actividad derivados de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19).

RECUADRO III-12. PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA E IMPACTO DEL COVID-19

Durante el plazo de seis meses (prorrogable) desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, los partícipes de los planes de pensiones podrán, excepcionalmente, hacer efectivos sus derechos consolidados en los siguientes supuestos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo como consecuencia de un ERTE derivado de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- b) Ser empresario titular de establecimientos cuya apertura al público se hubiera visto suspendida como consecuencia de lo establecido en el Real Decreto 463/2020
- c) En el caso de los trabajadores por cuenta propia que hubieran estado previamente integrados en un régimen de la Seguridad Social como tales y hubieran cesado en su actividad como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Y ello, con ciertas limitaciones en cuanto al importe de los derechos consolidados a disponer.

Esta medida será igualmente aplicable a los asegurados de los planes de previsión asegurados, planes de previsión social empresarial y mutualidades de previsión social.

Fuente: elaboración propia a partir de la disposición adicional vigésima del Real Decreto-ley 11/2020.

contexto de la recuperación económica, de la necesaria revitalización del Pacto de Toledo y del diálogo social, se avance en el impulso a este tipo de fórmulas para mejorar los ingresos en la jubilación.

2.3. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO Y CESE DE ACTIVIDAD

Durante la mayor parte de 2019, la presión sobre el sistema de protección por desempleo se vio aliviada por la buena marcha del empleo, aunque en el último trimestre la desaceleración económica se hizo notar en el ritmo de nuevas altas. No obstante, ese ascenso ha quedado relativizado por el abrupto aumento de beneficiarios de prestaciones por desempleo tras la paralización económica por el COVID-19 a partir de mediados de marzo de 2020 y la extensión de la acción protectora del sistema por las medidas aprobadas con carácter de urgencia por el Gobierno, con un alcance sin precedentes.

En 2019 la protección por desempleo continuó presentando un elevado grado de complejidad y dispersión, principalmente derivado de la configuración de su nivel asistencial. El compromiso adquirido con los interlocutores sociales y con las comunidades autónomas para abordar, en el marco del diálogo social, una modificación de la protección por desempleo de carácter asistencial, racionalizando y simplificando su

diseño, se vio refrendado a término de 2018 en el Real Decreto-ley 28/2018²⁰⁶, en cuya exposición de motivos «el Gobierno asume el compromiso de presentar un nuevo modelo de prestación asistencial en los cuatro primeros meses de 2019, que sustituya el hasta ahora vigente modelo complejo, disperso e ineficaz». Durante 2019 no se llevó a cabo dicha actuación²⁰⁷, quedando pendiente la revisión y reordenación, de forma negociada y coordinada, de la protección por desempleo. En 2020, tras el impacto socioeconómico del COVID-19 a mediados de marzo, se aceleró la puesta en marcha del ingreso mínimo vital, finalmente establecido por el Real Decreto-ley 20/2020²⁰⁸, que entraría en vigor el 1 de junio. A la espera de conocer los detalles de su desarrollo reglamentario, se mantiene el interrogante de en qué medida este nuevo instrumento de protección social afectará a la ordenación de la protección por desempleo.

En 2019 se alcanzaron los 1,9 millones de beneficiarios del sistema de protección por desempleo en promedio anual, lo que representó un aumento del 3,1 por 100 respecto al año anterior (gráfico III-46).

Se rompió así la tendencia decreciente observada desde 2013, año en el que se registró el primer descenso en consonancia con el comienzo de una fase de crecimiento económico y creación de empleo. Este cambio de tendencia concuerda con la desaceleración de la economía que caracterizó 2019, una fase de crecimiento más moderado a la que ha puesto fin de manera abrupta el impacto del COVID-19 en la actividad y el empleo a mediados de marzo de 2020.

En 2019 persistió uno de los principales retos que afronta el sistema de protección por desempleo desde la anterior crisis económica: su elevado grado de asistencialización, derivado de un menor peso de la protección contributiva frente a la asistencial. Esto tiene importantes consecuencias en la intensidad protectora del sistema, dada la menor duración y cuantía de las prestaciones por desempleo de carácter asistencial. Además, conlleva una merma de las expectativas de derecho respecto a otras prestaciones del sistema de protección social para sus perceptores, pues durante la percepción de este tipo de prestaciones no se cotiza a la Seguridad Social, salvo por la contingencia de jubilación en el subsidio de mayores de 52 años²⁰⁹. Un cambio positivo operado en 2019 a este respecto, derivado de las modificaciones del subsidio de mayores que introdujo el Real Decreto-ley 8/2019²¹⁰, ha sido el incremento de cuantía de la cotización por la contingencia de jubilación durante la percepción de mismo: del

206. 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.

207. Defensor del Pueblo (2020), Informe anual 2019, vol. I (Informe de gestión), pág. 484.

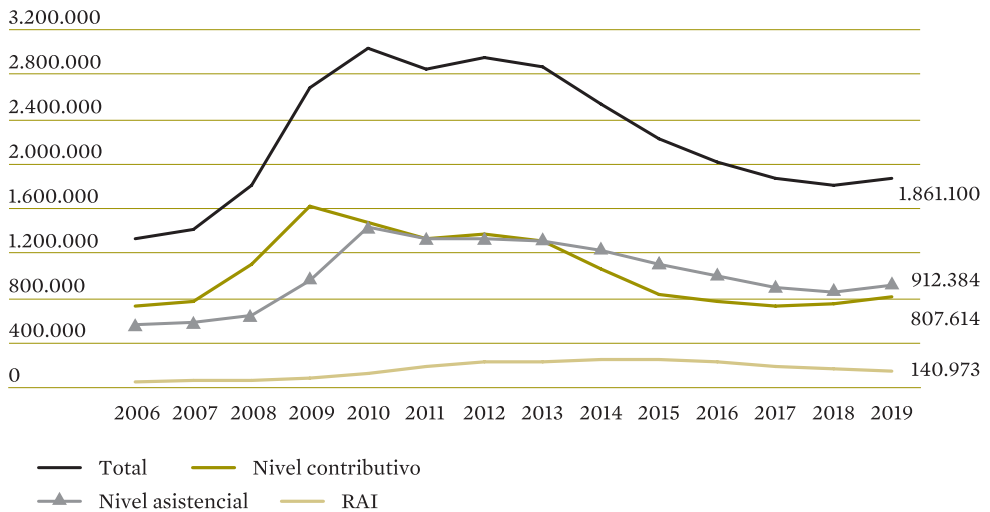
208. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

209. También se cotiza por la contingencia de jubilación cuando el perceptor del subsidio por desempleo es fijo discontinuo mayor de 52 años y, en casos específicos, cuando este es menor de 52 años; se cotiza el 100 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento (TRLGSS, art. 288).

210. Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo.

GRÁFICO III-46. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2006-2019

(Número, promedio anual)



Notas: (1) Nivel contributivo: prestación contributiva (incluidos trabajadores eventuales agrarios). (2) Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria, de 2009 a 2014 el PRODI y desde julio de 2018 el SED. (3) Total: incluye el PAE desde 2015 (a partir del 30 de abril de 2018 no son posibles nuevas altas).

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

100 por 100 al 125 por 100 del tope mínimo de cotización vigente en cada momento. Asimismo, puesto que la protección de carácter contributivo tiene un mayor impacto redistributivo, su menor peso afecta a la capacidad de redistribución del sistema en su conjunto.

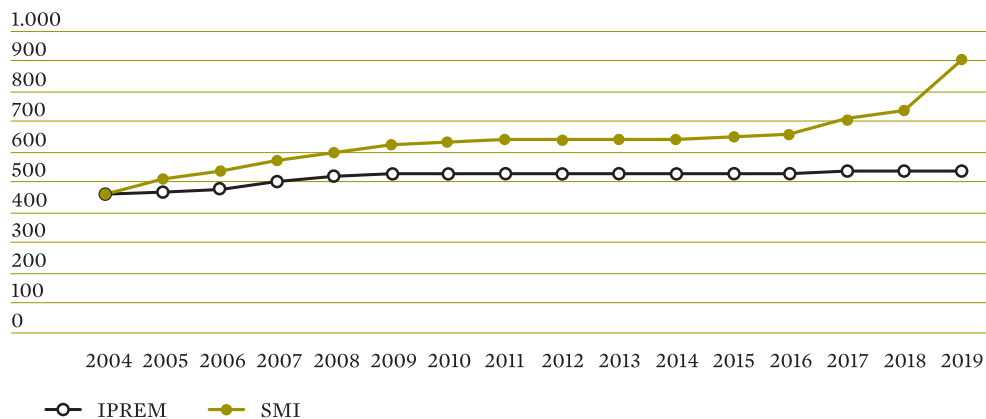
En este orden de cosas, cabe recordar que todas las prestaciones por desempleo de carácter asistencial están sometidas a prueba de rentas, siendo el SMI el indicador de referencia²¹¹. En 2019 el SMI se incrementó un 22,3 por 100 respecto al año anterior —el mayor aumento de las última década—, lo que supuso un aumento notable de potenciales beneficiarios de protección por desempleo de naturaleza asistencial. No obstante, la cuantía de estas prestaciones se fija a partir del IPREM, que no se ha revalorizado desde 2017 tras varios años de estancamiento (2010-2016), lo que viene suponiendo una progresiva merma del poder adquisitivo de los perceptores (gráfico III-47).

Los efectos del COVID-19 en la actividad y el empleo desde mediados de marzo de 2020 han requerido la adopción de medidas excepcionales de mantenimiento de renta y protección de los trabajadores. Una parte importante de estas medidas extraordinarias, aprobadas por el Gobierno con carácter de urgencia tras la declaración del

211. Se entiende cumplido este requisito cuando las rentas individuales no superan el 75 por 100 del SMI —en el subsidio agrario y en la renta agraria el umbral se establece en el 100 por 100 del SMI—, pero existen diferencias notables en cuanto a las rentas que se computan (qué tipo y de quién).

GRÁFICO III-47. IPREM Y SMI, 2004-2019

(Euros)



Fuente: Boletín Oficial del Estado.

estado de alarma a mediados de marzo de 2020, han extendido temporalmente la protección en materia de desempleo (recuadro III-13), observándose un incremento de beneficiarios de prestaciones por desempleo sin precedentes en toda la serie histórica. Mientras que a 30 de abril de 2019 el sistema de protección por desempleo se encontraba cerca de alcanzar los 1,8 millones de perceptores, en la misma fecha de 2020 ya contaba con más 4,6 millones de beneficiarios (gráfico III-48).

La medida extraordinaria por COVID-19 con mayor impacto en el aumento de beneficiarios de prestaciones por desempleo ha sido el reconocimiento del derecho a la prestación contributiva por desempleo a los trabajadores afectados por ERTE derivado del COVID-19 aunque no cumpliesen el requisito de cotización previa²¹². De hecho, de los 4,6 millones de beneficiarios del sistema a 30 de abril de 2020, el 74 por 100 se encontraban en el nivel contributivo y, de esos 3,4 millones, el 67 por 100 eran beneficiarios por ERTE derivado del COVID-19, es decir, más de 2,3 millones (gráfico III-48).

Las cifras de beneficiarios de prestaciones por desempleo están condicionadas por la capacidad de gestión del SEPE ante una situación de tal excepcionalidad y por los cambios que se han puesto en marcha en relación al reconocimiento de prestaciones (simplificación de procesos) y a la dinámica habitual de pago de prestaciones (acuerdos con el sector bancario). Según datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Economía social, en el mes de marzo el SEPE abonó más de 2,3 millones de prestaciones, con una nómina de 1,8 millones de euros. En abril se abonaron más de 2,4 millones

212. En circunstancias normales, durante un ERTE el trabajador puede acceder a la prestación contributiva por desempleo si tiene cubierto un periodo mínimo de cotización de 360 días dentro de los seis años anteriores a encontrarse en dicha situación legal de desempleo.

RECUADRO III-13. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR EL COVID-19 QUE AMPLÍAN DE FORMA TEMPORAL LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

• Derecho a la prestación contributiva por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por ERTE relacionado con el COVID-19 (causas previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020), aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción de la misma compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo.	Real Decreto-ley 8/2020, artículo 25 (apartados 1, 3 y 4). Aplicable hasta 30 de junio de 2020.
• Derecho a la prestación contributiva por desempleo de las personas socias trabajadoras de sociedades laborales y de cooperativas afectadas por ERTE relacionado con el COVID-19 (causas previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020), aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción de la misma compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo.	Real Decreto-ley 8/2020, artículo 25 (apartados 2 y 5). Aplicable hasta 30 de junio de 2020.
• Refuerzo de la protección por desempleo de las personas trabajadoras fijas discontinuas y de aquellas que realizan trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas. • Afectadas por ERTE relacionado con el COVID-19 (causas previstas en los arts. 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020): derecho a la prestación contributiva aunque no cumplan el requisito de cotización previa exigido y sin que el tiempo de percepción de la misma compute a efectos de la percepción posterior de la prestación por desempleo. • En periodo de inactividad productiva a la espera de la llegada de la fecha en la que procedería su reincorporación efectiva de no mediar la crisis del COVID-19: a) si ya son beneficiarios de alguna prestación por desempleo, no verán suspendido el derecho a la misma; b) si no están percibiendo prestación por desempleo por haberla agotado pero acreditan el periodo cotizado necesario, pueden beneficiarse de una nueva prestación contributiva; c) si no son beneficiarios por carecer del periodo cotizado necesario o por no cumplir el requisito de situación legal de desempleo, tienen derecho a una nueva prestación contributiva con un límite máximo de 90 días.	Real Decreto-ley 8/2020, artículo 25 (apartado 6). Aplicable hasta 31 de diciembre de 2020.

RECUADRO III-13. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR EL COVID-19 QUE AMPLÍAN DE FORMA TEMPORAL LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (*continuación*)

• Interrumpida su prestación de servicios como consecuencia del impacto del COVID-19 durante periodos que hubieran sido de actividad: <i>a)</i> si como consecuencia de ello pasan a ser beneficiarios de la prestación por desempleo, podrán volver a percibirla con un límite máximo de 90 días cuando vuelvan a encontrarse en situación legal de desempleo; <i>b)</i> si no son beneficiarios por carecer del periodo cotizado necesario o por no cumplir el requisito de situación legal de desempleo, tienen derecho a una nueva prestación contributiva con un límite máximo de 90 días.	
• Extensión de la consideración de situación legal de desempleo: <i>a)</i> personas trabajadoras cuyos contratos hayan sido extinguidos durante el periodo de prueba desde el 9 de marzo; <i>b)</i> personas trabajadoras que hayan extinguido voluntariamente el contrato desde el 1 de marzo por tener una oferta laboral en firme que no ha llegado a materializarse como consecuencia del COVID-19.	Real Decreto-ley 15/2020, artículo 22. Aplicable hasta finalización estado de alarma.
• Medida para garantizar el acceso a la protección por desempleo: presentación de las solicitudes de alta inicial o reanudación realizada fuera de los plazos establecidos legalmente no implicará que se reduzca la duración del derecho a la prestación por desempleo correspondiente.	Real Decreto-ley 8/2020, artículo 26. Aplicable hasta finalización estado de alarma.
• Medidas para garantizar el mantenimiento de la protección por desempleo: <i>a)</i> no es necesario presentar la solicitud para la prórroga del subsidio por desempleo; <i>b)</i> no se interrumpe el pago del subsidio de mayores de 52 años ni de la cotización a la Seguridad Social, aun cuando la presentación de la preceptiva declaración anual de rentas se realice fuera del plazo establecido legalmente.	Real Decreto-ley 8/2020, artículo 27. Aplicable hasta finalización estado de alarma.
• Ampliación del régimen de compatibilidad de las prestaciones por desempleo: las prestaciones por desempleo serán compatibles con el empleo en el sector agrario realizado al amparo de las medidas extraordinarias de flexibilización laboral.	Real Decreto-ley 13/2020. Aplicable hasta 30 de septiembre de 2020.

RECUADRO III-13. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR EL COVID-19 QUE AMPLÍAN DE FORMA TEMPORAL LA PROTECCIÓN POR DESEMPLEO (*continuación*)

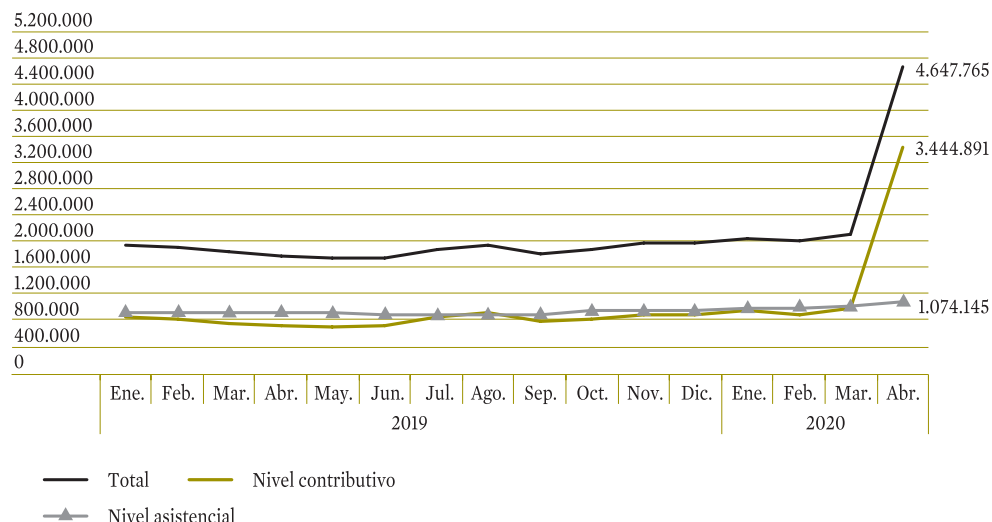
• Subsidio excepcional por desempleo por fin de contrato temporal para las personas que tuviesen un contrato temporal, de duración de al menos dos meses, que se hubiese extinguido tras la declaración del estado de alarma, que no alcancen el periodo de cotización mínimo para acceder las prestaciones por desempleo de los niveles contributivo y asistencial, y que cumplan el requisito de carencia de rentas según los establecido en el artículo 275 del TRLGSS. Duración de un mes, ampliable si así se determina por Real Decreto-ley.	Real Decreto-ley 11/2020, artículo 30. Posibilidad de solicitud entre el 5 de mayo de 2020 y tras cumplirse un mes de haber finalizado estado de alarma.
• Acceso a la protección contributiva por desempleo, por un máximo de 180 días, de los artistas en espectáculos públicos que, como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, no puedan continuar realizando su actividad laboral, siempre que cumplan un periodo mínimo de 20 días de alta en actividad con prestación real de servicios.	Real Decreto-ley 17/2020, artículo 2. Acceso transitorio para el ejercicio 2020.

Fuente: elaboración propia a partir de los Reales Decretos-leyes (situación a 31 de mayo de 2019): Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario; Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo; Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

de prestaciones, con una nómina próxima a los 1,8 millones de euros. Respecto al mes de abril, es importante señalar que el Ministerio de Trabajo y Economía Social, a través del SEPE, llegó a un acuerdo con las organizaciones empresariales del sector bancario para que el abono de las prestaciones se pudiese realizar con antelación a la fecha de pago inicialmente prevista en el calendario (el 9 de abril, por ser festivo el día 10, fecha habitual de cobro), de manera que el ingreso se realizó a 3 de abril.

Además del acuerdo anteriormente mencionado, el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el SEPE firmó tres convenios de colaboración con las asociaciones bancarias AEB, CECA y UNACC para que pagasen anticipadamente las prestaciones en el mes de mayo sin necesidad de esperar al pago en la nómina de junio. Ello, sumado a que en el mes de abril el SEPE logró reconocer más de 3,3 millones de nuevas prestaciones (de las cuales más de 2,6 millones fueron causadas por ERTE), se tradujo en un record histórico de prestaciones abonadas: en el mes de mayo se ingresaron 5,1 millones de prestaciones, con una nómina superior a los 4,5 millones de euros.

GRÁFICO III-48. BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, ENERO DE 2019-ABRIL DE 2020
(Número [el último día del mes])



Notas: (1) Nivel contributivo: prestación contributiva (incluidos trabajadores eventuales agrarios). (2) Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria, de 2009 a 2014 el PRODI y desde julio de 2018 el SED. (3) Total: incluye la RAI y desde 2015 el PAE (a partir del 30 de abril de 2018 no son posibles nuevas altas).

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

En 2019 la tasa de cobertura, que muestra el porcentaje de población desempleada que recibe protección por desempleo (beneficiarios de prestaciones) respecto al total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado²¹³), aumentó 4,2 puntos porcentuales respecto al año anterior, alcanzando un valor del 62,4 por 100 (gráfico III-49), el mayor aumento desde que se empezó a recuperar este indicador en 2017.

La tendencia creciente que, en promedio anual, venía mostrando la tasa de cobertura, se ha visto relativizada por el aumento sin precedentes de la misma observado en abril de 2020, cuando se situó el 127 por 100 (gráfico III-50). Este porcentaje superior al 100 por 100 responde al hecho de que los trabajadores en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarios de prestaciones por desempleo (pues la suspensión de contrato y la reducción de jornada por medidas colectivas de regulación de empleo se consideran situaciones legales de desempleo), pero no se consideran demandantes de empleo y, por tanto, no se computan en el cálculo del paro registrado.

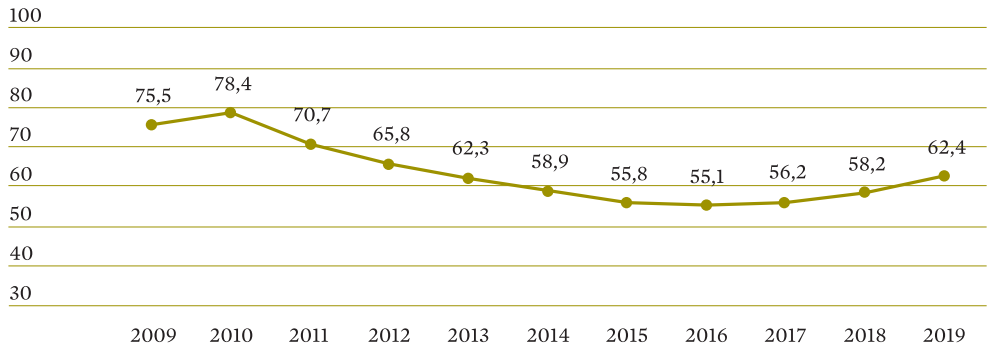
Altas de beneficiarios de prestaciones por desempleo en los niveles contributivo y asistencial

Durante 2019 se registraron 6,7 millones de altas de beneficiarios en los niveles contributivo y asistencial del sistema de protección por desempleo, lo que supuso un aumento del 7,3 por 100 respecto al año anterior. Esta evolución interanual al alza contrasta con la observada en

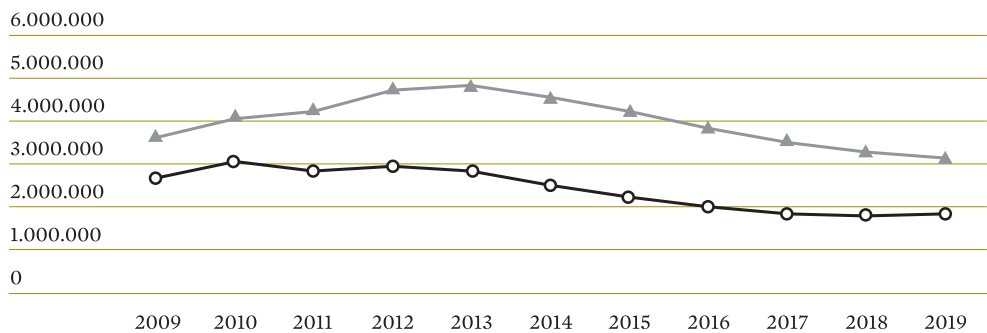
213. Concretamente: paro registrado SISPE con experiencia laboral + beneficiarios del subsidio agrario.

GRÁFICO III-49. TASA DE COBERTURA, BENEFICIARIOS Y PARO REGISTRADO, 2009-2019

(Tasa de cobertura [porcentaje —promedio anual—])



(Beneficiarios y paro registrado [número —promedio anual—])



○ Beneficiarios de prestaciones por desempleo

▲ Paro registrado

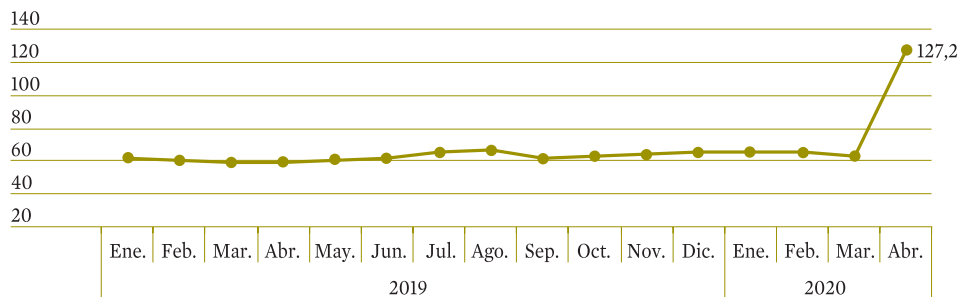
Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo y Movimiento Laboral Registrado.

2018, cuando dichas altas volvieron a disminuir, aunque con menor intensidad que en 2017. En lo relativo al tipo de alta, las reanudaciones mantuvieron un peso muy superior al de las altas iniciales (61,6 por 100 frente a 38,4 por 100). No obstante, las altas iniciales experimentaron un mayor incremento respecto a 2018 que las reanudaciones (aumentos del 8,8 por 100 y del 6,3 por 100, respectivamente). En cuanto al nivel de protección, las altas en prestaciones contributivas continuaron siendo las mayoritarias, con un peso relativo del 64,1 por 100 (frente al 35,9 por 100 que representaron las altas de beneficiarios de nivel asistencial).

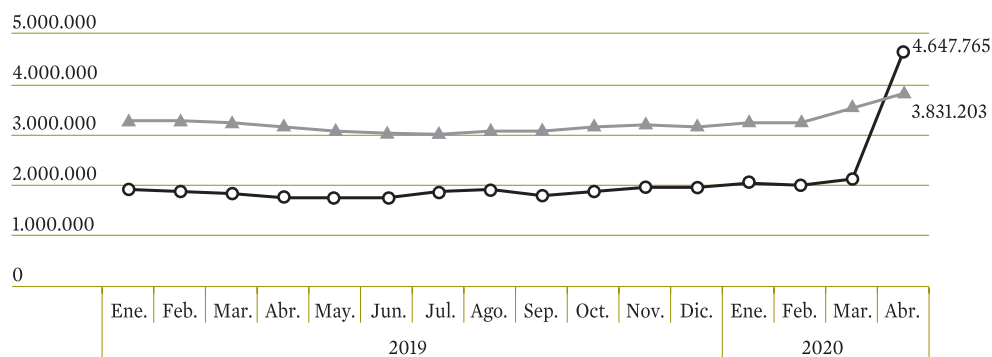
En el nivel contributivo las altas aumentaron un 8,5 por 100 respecto al año anterior, alcanzando en 2019 la cifra de 4,3 millones (cuadro III-25). Se intensificó así la tendencia de crecimiento iniciada en 2018, cuando experimentaron el primer aumento de los últimos años. Parece que la creación de empleo que ha caracterizado la

GRÁFICO III-50. TASA DE COBERTURA, BENEFICIARIOS Y PARO REGISTRADO, ENERO DE 2019-ABRIL DE 2020

(Tasa de cobertura [porcentaje —último día del mes—])



(Beneficiarios y paro registrado [número —último día del mes—])



○ Beneficiarios de prestaciones por desempleo

▲ Paro registrado

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo, y SEPE, *Demandantes de empleo, paro, contratos y prestaciones por desempleo*.

fase de crecimiento económico previa a la crisis derivada del COVID-19 ha permitido en mayor medida la acumulación de periodos de cotización suficientes para acceder a una prestación contributiva. De hecho, las altas en el nivel asistencial por periodo cotizado insuficiente para acceder a prestación contributiva, si bien son las mayoritarias (con un peso relativo del 34,4 por 100), han disminuido en un 9,2 por 100 respecto a 2018. En todo caso, la mayoría de las altas de carácter contributivo sigue respondiendo a reanudaciones (el 61,9 por 100), lo cual refleja la persistencia de la dificultad de incorporación al mercado de trabajo de una manera estable y continuada. De hecho, las reanudaciones experimentaron un aumento porcentual mayor que las altas iniciales en el último año (incrementos del 9,9 por 100 y del 6,3 por 100, respectivamente) y la mayoría de las altas en el nivel contributivo sigue

CUADRO III-25. ALTAS DE BENEFICIARIOS DE NIVEL CONTRIBUTIVO, 2018-2019

(Número de altas según tipo, por causa del derecho)

Causa/tipo	Total			Altas iniciales		Reanudaciones	
	2018	2019	Var. % 2018-2019	2018	2019	2018	2019
Total	3.966.210	4.302.747	8,5	1.541.309	1.638.935	2.424.901	2.663.812
Por despidos individuales	460.571	508.749	10,5	396.643	433.063	63.928	75.686
Por despidos colectivos ⁽¹⁾	21.761	26.064	19,8	19.301	24.403	2.460	1.661
Por suspensión de la relación laboral	221.865	322.008	45,1	20.360	18.444	201.505	303.564
Por desempleo parcial	25.059	16.686	-33,4	2.709	1.408	22.350	15.278
Por finalización período de prueba	103.631	107.136	3,4	40.736	40.080	62.895	67.056
Por finalización de la relación de carácter temporal	2.746.624	2.894.172	5,4	1.042.123	1.099.014	1.704.501	1.795.158
De contratos temporales	2.331.229	2.426.810	4,1	859.310	893.159	1.471.919	1.533.651
De fijos discontinuos	345.246	375.416	8,7	148.985	161.350	196.261	214.066
De tipo administrativo	70.149	91.946	31,1	33.828	44.505	36.321	47.441
Por resolución voluntaria de la relación laboral	10.269	10.198	-0,7	9.516	9.351	753	847
Causas específicas de reanudación del derecho	328.948	364.414	10,8	-	-	328.948	364.414
Por otras causas del derecho	47.482	53.320	12,3	9.921	13.172	37.561	40.148

⁽¹⁾ Incluye las altas por despidos colectivos regulados en el artículo 51 ET (expedientes de regulación de empleo antes del Real Decreto-Ley 3/2012) y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el artículo 64 de la Ley Concursal 22/2003.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

teniendo por causa la finalización de un contrato temporal (el 56,4 por 100)²¹⁴. Las altas causadas por este motivo, en su mayoría reanudaciones, han aumentado un 4,1 por 100 respecto a 2018. Otras causas de acceso a la prestación contributiva que, si bien tienen un peso mucho menor, destacan por presentar los mayores aumentos respecto a 2018 son: la suspensión de contrato por regulación de empleo —motiva el 7,5 por 100 de las altas y se ha incrementado en un 45 por 100—, la finalización de tipo administrativo de la relación de carácter temporal —motiva el 2,1 por 100 de las altas y se ha incrementado en un 31 por 100— y el despido colectivo por regulación de empleo —motiva el 0,6 por 100 de las altas y se ha incrementado en un 20 por 100—. Destaca asimismo, en este caso por presentar la mayor y prácticamente única reducción respecto a 2018, y pese a ser muy minoritaria, la reducción de jornada por regulación de empleo —peso del 0,4 por 100 y disminución del 33,4 por 100—.

En el nivel asistencial las altas aumentaron un 5,2 por 100 respecto al año anterior, situándose en 2019 en 2,4 millones. Se rompió así la tendencia a la baja observada en 2018, cuando volvieron a disminuir con mayor intensidad que en 2017. Al igual que ocurre en el nivel contributivo, la mayoría de las altas del nivel asistencial se corresponden con reanudaciones (el 61 por 100), aunque lo cierto es que estas últimas se han incrementado en menor medida que las altas iniciales respecto a 2018 (0,5 por

214. Véase el apartado «Salidas de la ocupación» del capítulo II.

CUADRO III-26. ALTAS DE BENEFICIARIOS DE NIVEL ASISTENCIAL, 2018-2019

(Número de altas según tipo, por causa de acceso y causa del derecho)

Causa/tipo			Total	Altas iniciales		Reanudaciones	
	2018	2019	Var. % 2018-2019	2018	2019	2018	2019
Total	2.287.002	2.405.454	5,2	826.097	936.940	1.460.905	1.468.514
Agotamiento de la prestación contributiva	752.872	719.943	-4,4	229.882	225.713	522.990	494.230
Menores de 45 años	421.212	419.811	-0,3	111.225	115.211	309.987	304.600
45 años y más	315.313	283.956	-9,9	111.565	102.956	203.748	181.000
Fijos discontinuos	16.347	16.176	-1,0	7.092	7.546	9.255	8.630
Mayores de 55 años	265.519	434.951	63,8	79.226	199.850	186.293	235.101
Período cotizado insuficiente para acceder a la prestación contributiva	911.543	827.950	-9,2	312.840	282.007	598.703	545.943
Por despidos individuales	25.175	26.156	3,9	18.193	18.988	6.982	7.168
Por despidos colectivos ⁽²⁾	73	119	63,0	53	89	20	30
Por suspensión de la relación laboral y desempleo parcial	82	82	0,0	31	18	51	64
Por finalización periodo de prueba	27.493	25.551	-7,1	13.142	12.145	14.351	13.406
Por finalización de la relación de carácter temporal	592.915	523.451	-11,7	257.887	228.420	335.028	295.031
Fijos discontinuos	47.724	43.235	-9,4	22.852	21.410	24.872	21.825
Por otras causas ⁽³⁾	218.081	209.356	-4,0	682	937	217.399	208.419
Emigrantes retornados	21.231	22.153	4,3	7.203	6.404	14.028	15.749
Liberados de prisión	32.370	29.709	-8,2	10.033	9.192	22.337	20.517
Renta agraria	203.978	202.581	-0,7	111.186	106.617	92.792	95.964
Otros colectivos ⁽⁴⁾	99.489	168.167	69,0	75.727	107.157	23.762	61.010

⁽¹⁾ No incluye el subsidio de trabajadores eventuales agrarios.⁽²⁾ Incluye las altas por despidos colectivos regulados en el artículo 51 ET (expedientes de regulación de empleo antes del Real Decreto-Ley 3/2012), y las altas por despidos en procedimientos concursales regulados en el artículo 64 de la Ley Concursal 22/2003.⁽³⁾ Incluye las altas por despidos por jubilación, muerte o incapacidad del empresario, resoluciones voluntarias de la relación laboral por causa justa (art. 50 ET), por modificación de condiciones de trabajo (art. 41 ET), por movilidad geográfica (art. 40 ET), por causas específicas de reanudación del derecho, por volver a reunir los requisitos (límite de rentas, responsabilidades familiares, etc.).⁽⁴⁾ Incluye el subsidio extraordinario por desempleo (SED), en vigor desde julio de 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018).

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

100 y 13,4 por 100, respectivamente). No obstante, el predominio de las reanudaciones debería ser una cuestión de preocupación teniendo en cuenta que casi un tercio de las altas de beneficiarios de nivel asistencial están motivadas por el agotamiento de la prestación contributiva (el 29,9 por 100). Por otro lado, es destacable la evolución al alza de las altas en el subsidio de mayores, otra de las causas de acceso/derecho mayoritarias: peso del 18,1 por 100 e incremento del 63,8 por 100 respecto a 2018. Ello responde en gran medida a las modificaciones de este subsidio²¹⁵, dirigidas a mejorar la protección de un colectivo especialmente vulnerable a la situación de desempleo de larga duración. Entre las novedades introducidas destacan, por su influencia en el

215. 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.

CUADRO III-27. ALTAS DE BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO DE MAYORES, 2018-2019

(Número)

	Altas iniciales		Reanudaciones		Total altas	
	2018 Mayores 55 años	2019 Mayores 52 años	2018 Mayores 55 años	2019 Mayores 52 años	2018 Mayores 55 años	2019 Mayores 52 años
50-54	–	70.151	–	29.393	–	99.544
55-59	53.110	88.127	103.225	114.923	156.335	203.050
60 y más	26.116	41.572	83.071	90.786	109.187	132.358
Total	79.226	199.850	186.296	235.102	265.522	434.952

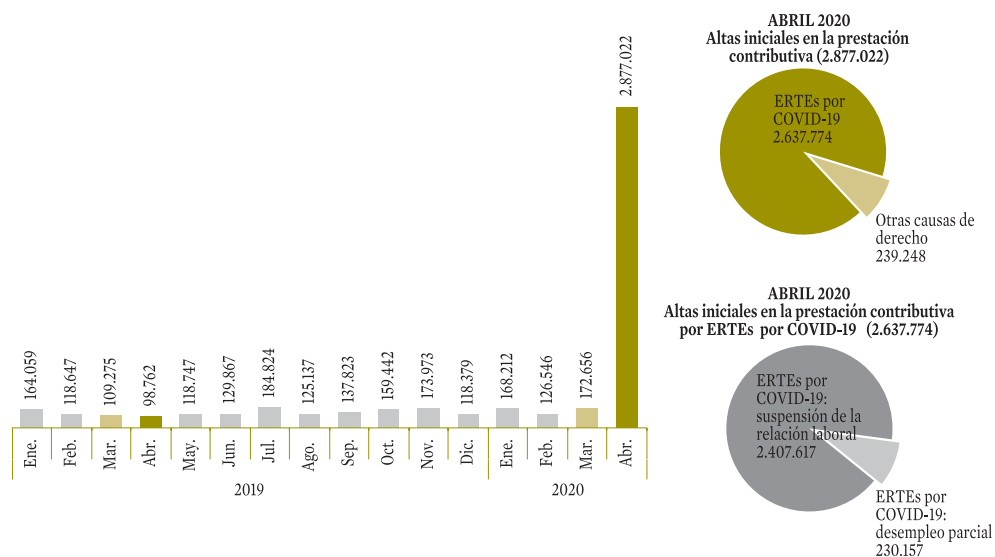
Fuente: SEPE, Prestaciones por desempleo. Resumen de datos de diciembre 2019.

acceso a la prestación, las siguientes: a) se redujo la edad de acceso de 55 a 52 años; b) se eliminó el requisito de tener cumplida dicha edad en el momento del hecho causante del subsidio, y c) se suprimió la consideración de las rentas de la unidad familiar para el acceso al subsidio. Estos cambios han tenido un impacto notable en la evolución de las altas por este concepto (cuadro III-27).

Las medidas de protección y garantía de renta adoptadas desde mediados de marzo de 2020 para amortiguar el impacto económico y social del COVID-19, han tenido un efecto sin precedentes en las altas de beneficiarios de prestaciones por desempleo, especialmente en las altas iniciales del nivel contributivo (gráfico III-51).

GRÁFICO III-51. EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS ALTAS INICIALES EN LA PRESTACIÓN CONTRIBUTIVA POR DESEMPLEO, 2019-2020

(Número)



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

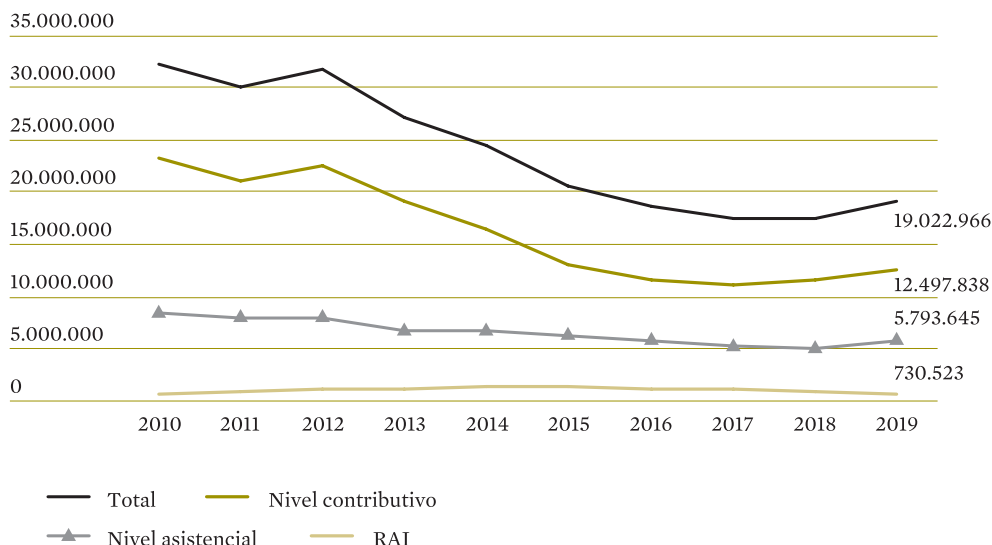
Gasto en prestaciones por desempleo

En consonancia con el cambio de tendencia en el número de beneficiarios, el gasto en prestaciones por desempleo aumentó en un 8,9 por 100 respecto a 2018, superando los 19 millones de euros en 2019 (gráfico III-52). El gasto en prestaciones contributivas aumentó un 8,7 por 100, situándose en 12,5 millones de euros (el 65,7 por 100 del gasto total), y el correspondiente a las prestaciones del nivel asistencial aumentó —por primera vez en la última década— en un 17,7 por 100, llegando a los 5,8 millones de euros (el 30,5 por 100 del gasto total). El gasto en concepto de Renta Activa de Inserción, sin embargo, experimentó una nueva disminución, esta vez del 14,9 por 100, situándose en 0,7 millones de euros (el 3,8 por 100 del gasto total).

Sobre la financiación de las prestaciones de desempleo, cabe recordar que esta es la única prestación de Seguridad Social de dimensión relevante que aún no ha implementado el principio de separación de fuentes instituido en las Recomendaciones del Pacto de Toledo (1995). De modo que son principalmente las cotizaciones recaudadas en concepto de la contingencia de desempleo las que financian tanto las prestaciones contributivas como las asistenciales y las vinculadas a políticas activas de empleo, condicionándose la duración de las mismas a las posibilidades del régimen

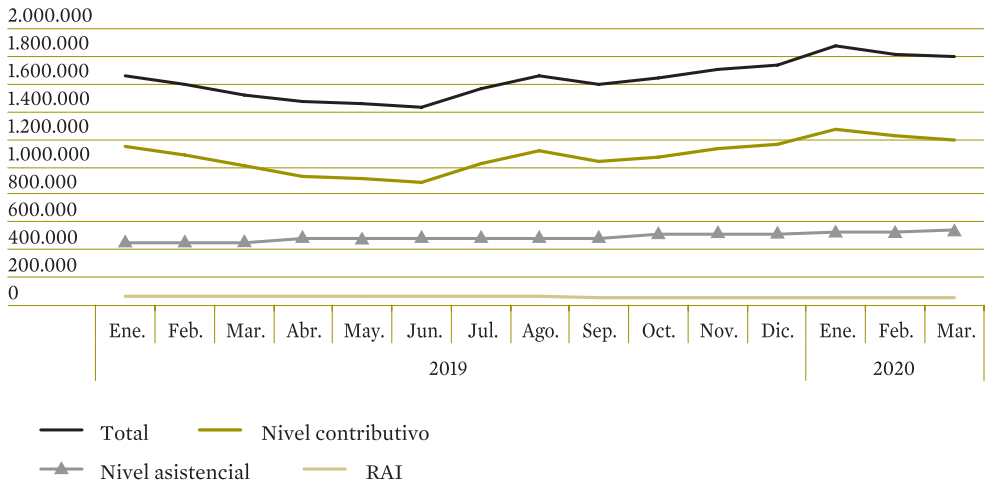
GRÁFICO III-52. GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2010-2019

(Euros)



Notas: (1) Nivel contributivo: prestación contributiva (incluidos trabajadores eventuales agrarios). (2) Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria, de 2009 a 2014 el PRODI y desde julio de 2018 el SED. (3) Total: incluye el PAE desde 2015 (a partir del 30 de abril de 2018 no son posibles nuevas altas). (4) Los gastos incluyen las cotizaciones a la Seguridad Social. Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO III-53. GASTO EN PRESTACIONES POR DESEMPLEO, ENERO DE 2019-MARZO DE 2020
(Euros)



Notas: (1) Nivel contributivo: prestación contributiva (incluidos trabajadores eventuales agrarios). (2) Nivel asistencial: subsidio por desempleo, subsidio agrario, renta agraria, de 2009 a 2014 el PRODI y desde julio de 2018 el SED. (3) Total: incluye el PAE desde 2015 (a partir del 30 de abril de 2018 no son posibles nuevas altas). (4) Los gastos incluyen las cotizaciones a la Seguridad Social. Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Estadística de Prestaciones por Desempleo.

de financiación, así como la cuantía en el caso de las prestaciones del nivel asistencial. A este respecto cabe señalar que, al cierre del ejercicio 2019, el SEPE arrojó un superávit de 1.460 millones de euros.

En cuanto al impacto de las medidas extraordinarias por el COVID-19 en el gasto en protección por desempleo, no se dispone de información adicional a la ya proporcionada anteriormente sobre el gasto realizado por el SEPE en concepto de abono de prestaciones. La Estadística de Prestaciones por Desempleo (Ministerio de Trabajo y Economía Social) todavía no facilita los datos de gasto del mes abril, de manera que la tendencia observada en el primer trimestre de 2020 mantiene el patrón estacional correspondiente a dicho periodo, si bien en unos niveles superiores (gráfico III-53).

La protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos²¹⁶, que forma parte de la acción protectora de la Seguridad Social desde 2010²¹⁷, es de carácter obligatorio desde el 1 de enero de 2019, fecha a partir de la cual también se modifica el procedimiento administrativo de reclamación previa contra las resoluciones de las mutuas en materia de prestación por cese de actividad y se

Protección por cese de actividad

216. Regulado en el Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (arts. 327-350).

217. Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un Sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

duplica el periodo máximo de percepción de la prestación (de 12 a 24 meses)²¹⁸. Estas modificaciones, que son parte del acuerdo alcanzado entre el Gobierno y los representantes de los trabajadores autónomos (ATA, UPTA, UATAE y CEAT) a término de 2018, han tenido un efecto limitado en el alcance de la protección por cese de actividad, observándose, no obstante, avances en su intensidad protectora.

Durante 2019 la cotización por la contingencia de cese de actividad fue obligatoria, de manera que en el cuarto trimestre de 2019 se alcanzó un promedio de 2,8 millones de cotizantes, una cifra muy superior a la registrada en el mismo periodo de 2018. Ello, unido a la desaceleración de la economía, explica el aumento de solicitudes de la prestación por cese de actividad registrado durante el cuarto trimestre de 2019 —incremento del 8,1 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior—.

Sin embargo, persistieron estrictos requisitos de acceso y dificultades para acreditar las causas del cese, de manera que las solicitudes resueltas favorablemente en primera instancia disminuyeron un 23,5 por 100 mientras que las resueltas desfavorablemente aumentaron un 43,9 por 100. Las resoluciones desfavorables por periodo cotizado insuficiente se multiplicaron por 1.000, y aquellas atribuidas a una incorrecta acreditación del cese continuaron siendo las mayoritarias sin variar apenas en número (gráfico III-54).

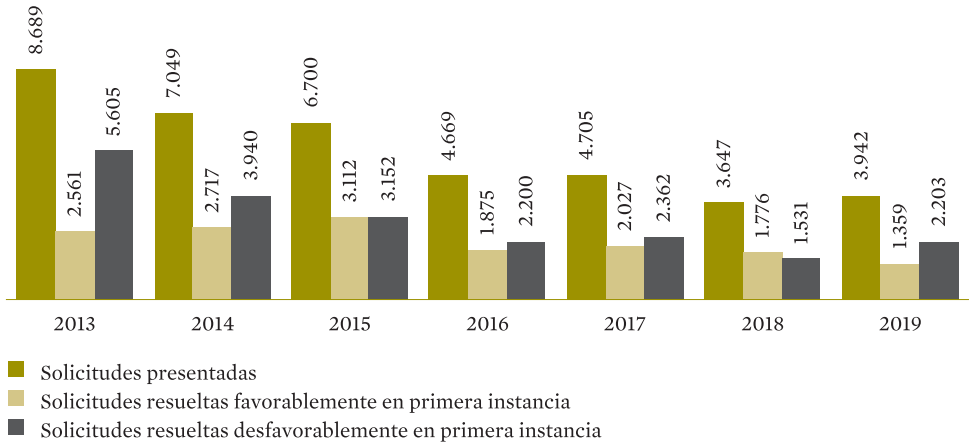
En el cuarto trimestre de 2019 se reconocieron el 36,4 por 100 de la solicitudes presentadas (1.359 en primera instancia y 76 tras reclamación previa), la mayoría de ellas por motivos económicos, técnicos, productivos u organizativos (71,2 por 100). La duración media de las prestaciones reconocidas en dicho trimestre fue de 16,3 meses, con un importe medio mensual de 778,7 euros. Se hizo notar así la ampliación del periodo máximo de percepción de la prestación que, con efectos a 1 de enero de 2019, pasó de 12 a 24 meses.

A 30 de diciembre de 2019 había 1.011 perceptores de la prestación por cese de actividad. El gasto ejecutado en protección por cese en el ejercicio de 2019 fue de 1,4 millones de euros. A mediados de marzo de 2020, tras la declaración del estado de alarma, el Gobierno comenzó a aprobar, con carácter de urgencia, medidas extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, algunas de las cuales han supuesto una ampliación temporal de la protección por cese de actividad. La principal medida en este ámbito ha sido la creación de una prestación extraordinaria para aquellos trabajadores autónomos cuyas actividades quedaron suspendidas en el estado de alarma o cuya facturación se viese reducida en, al menos, un 75 por 100 respecto al promedio de facturación del semestre anterior —o con las particularidades de cómputo que su actividad requiera, acreditación no exenta de dificultades en algunos casos— (recuadro III-14).

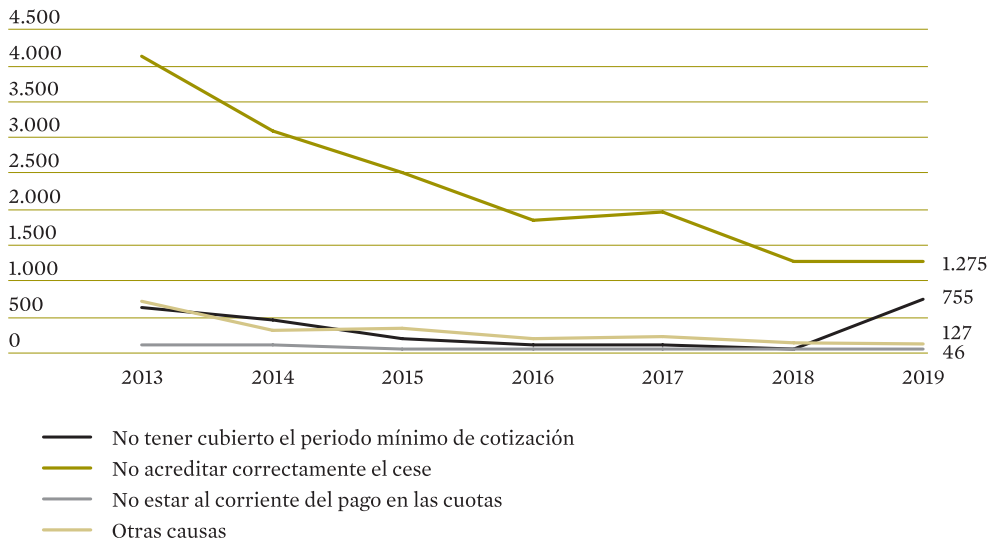
218. Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo (entrada en vigor el 1 de enero de 2019).

GRÁFICO III-54. SOLICITUDES DE LA PRESTACIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD, 2013-2019

(Solicitudes presentadas y resueltas en primera instancia [cuarto trimestre —número—])



(Solicitudes resueltas desfavorablemente en primera instancia, por causa [cuarto trimestre —número—])



Fuente: Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social.

En consonancia con la magnitud de los efectos económicos del COVID-19, y gracias a la flexibilización de los requisitos de acceso a la protección por cese que ha supuesto el establecimiento de dicha prestación extraordinaria²¹⁹, tanto el número de solicitudes como el de prestaciones reconocidas experimentaron un aumento de gran magnitud

219. A diferencia de lo que ocurre con la prestación ordinaria por cese, el acceso a esta prestación extraordinaria no requiere un periodo mínimo de cotización de 12 meses.

RECUADRO III-14. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR EL COVID-19 QUE AMPLÍAN DE FORMA TEMPORAL LA PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD

1. **Creación de una prestación extraordinaria por cese de actividad** para los trabajadores autónomos (afiliados y en situación de alta en el RETA o en el REMAR) cuyas actividades quedaron suspendidas en el estado de alarma o cuya facturación se viese reducida en, al menos, un 75 por 100 respecto al promedio de facturación del semestre anterior (o con las particularidades de cómputo que su actividad requiera). Se reconoce con carácter retroactivo desde el 14 de marzo de 2020 y tiene una duración de un mes, ampliándose hasta el último día del mes en que finalice el estado de alarma. El tiempo de percepción se entiende como cotizado y no reduce los periodos de prestación por cese de actividad a los que el beneficiario pueda tener derecho en el futuro. La cuantía es equivalente al 70 por 100 de la base reguladora (cuando se acredita un periodo de 12 meses de cotización) o de la base mínima de cotización del RETA o del REMAR (cuando no se acredita dicho periodo —no se exige—). Es compatible con cualquier otra prestación de la Seguridad Social que el beneficiario ya estuviese percibiendo y fuese compatible con su actividad. No es compatible con la percepción de ayudas por paralización de la flota.

Se regula por el Real Decreto-ley 8/2020 (art. 17), que entró en vigor el 17 marzo. Las modificaciones de dicho artículo que han ido ampliando el volumen de potenciales beneficiarios se resumen a continuación por orden cronológico:

- a) Los autónomos que no ingresaron en plazo las cotizaciones sociales correspondientes a los días efectivamente trabajados del mes de marzo, pueden abonarlas fuera de plazo sin recargo (Real Decreto-ley 11/2020).
- b) Los autónomos que no están obligados a llevar los libros contables que acreditan el volumen de actividad, pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 por cualquier medio de prueba admitido en derecho (Real Decreto-ley 11/2020).
- c) Los autónomos cuya actividad se caracteriza por generar ingresos de manera desigual a lo largo de campañas o periodos temporales superiores al semestral —determinadas actividades agrícolas, culturales o de espectáculos públicos, pesqueras o marisqueras— pueden acreditar la reducción de la facturación de al menos el 75 por 100 en base a otro parámetro temporal (Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 13/2020).
- d) Los autónomos que no optaron en su momento por alguna mutua colaboradora con la Seguridad Social (unos 50.000 no lo hicieron en el plazo que se les había dado, que era hasta el mes de junio de 2019) pueden hacerlo al tiempo de solicitar el cese, y así garantizar el reconocimiento del derecho (Real Decreto-ley 15/2020).

2. **Ampliación del régimen de compatibilidad de la prestación por cese de actividad:**

- a) La prestación por cese de actividad es compatible, durante la permanencia del estado de alarma, con el subsidio por cuidado de menores afectados por cáncer

RECUADRO III-14. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS POR EL COVID-19 QUE AMPLÍAN DE FORMA TEMPORAL LA PROTECCIÓN POR CESE DE ACTIVIDAD (*continuación*)

u otra enfermedad grave para los autónomos que estuviesen percibiendo dicho subsidio a 14 de marzo de 2020 (Real Decreto-ley 11/2020).

- b) La prestación por cese de actividad (excluida la prestación extraordinaria) es compatible, entre el 8 de abril y el 30 de junio de 2020, y para quienes se encontrasen en situación de cese de actividad a 8 de abril, con el empleo en el sector agrario realizado al amparo de las medidas extraordinarias de flexibilización laboral (Real Decreto-ley 13/2020).

Fuente: elaboración propia a partir de los Reales Decretos-leyes (situación a 31 de mayo de 2019): Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19; Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de empleo agrario; Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

durante el primer trimestre de 2020, siendo superior al 90 por 100 el porcentaje de solicitudes resueltas favorablemente. Según datos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a 26 de mayo más de 1,41 millones de autónomos tenían reconocida la prestación extraordinaria por cese de actividad, un 95 por 100 de los más de 1,49 millones que la habían solicitado; de las restantes solicitudes, un 2 por 100 estaban en trámite y un 3 por 100 habían sido denegadas. A finales de mayo, el gasto acumulado en prestaciones extraordinarias reconocidas se situaba alrededor de 2.500 millones de euros.

2.4. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

La crisis del coronavirus ha ejercido una enorme presión sobre el sistema sanitario en España, haciendo visibles algunas de sus debilidades para afrontar situaciones excepcionales de incremento súbito de la demanda de atención, pero poniendo también de relieve algunas de sus fortalezas. Los últimos datos sobre gasto sanitario, que pueden interpretarse como un esquema de prioridades, muestran un ligero incremento del volumen total de recursos, aunque con una distribución que profundiza en la tendencia de los años anteriores. La situación en lo referente a recursos humanos, materiales y organizativos en 2019, que en buena medida es reflejo de esas prioridades, da cuenta de la capacidad —o incapacidad— de respuesta del SNS ante crisis sanitarias, sin dejar de asumir la actividad «normal» de sus servicios en todos los niveles de atención.

Atención Primaria

La Atención Primaria, que es la puerta de entrada al sistema público de cuidado de la salud, desarrolla una función esencial en el conjunto del SNS, de modo que una buena calidad de la atención en este nivel asistencial tiene consecuencias en todo el sistema, produciendo efectos positivos en términos de eficiencia en el conjunto del SNS. Habiéndose beneficiado de un notable desarrollo durante los primeros años 2000, con una sustancial mejora de sus infraestructuras, los datos relativos a este nivel asistencial ponen de manifiesto la necesidad de mejora de la calidad de la atención para un manejo más eficiente la realidad de la cronicidad, contribuyendo a mejorar la calidad de la atención en el conjunto del SNS. En este sentido, es patente el hecho de que la atención primaria va a necesitar de un notable refuerzo para afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población, que trae consigo una considerable carga derivada del cambio de patrón de morbilidad. Así, la cronificación de los cuadros a atender en un entorno demográfico con una presencia cada vez mayor de personas de edades avanzadas se traduce en el incremento de la multimorbilidad y la polimedicación, que requiere de mecanismos de control y coordinación entre distintos niveles de atención.

A este escenario estructural se ha unido la necesidad de reforzar los mecanismos para el abordaje de crisis de salud pública, que como la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto el amplio margen de mejora de la coordinación. Al mismo tiempo, se ha revelado la exigencia de dotar de más medios a un nivel asistencial que ha recibido gran parte de la carga de esfuerzo durante los momentos más agudos de la crisis. Además, pasada la fase más aguda de la pandemia, la atención primaria debe afrontar la recuperación de su actividad normal asumiendo un papel clave en la detección de nuevos casos cortando las cadenas de transmisión, todo ello en un contexto de reducción de los recursos asignados en los últimos años.

En 2019 se aprobó un nuevo Marco Estratégico para la Atención Primaria que pretende dar respuesta a los retos asistenciales derivados del actual contexto socio-

Nuevo Marco Estratégico para la Atención Primaria

demográfico, epidemiológico, de evolución tecnológica, así como de las demandas de los profesionales y de la propia ciudadanía. El texto establece seis líneas estratégicas, 23 objetivos y 100 medidas. Las medidas a corto plazo se iniciaron a lo largo de 2019, las de medio plazo

en 2020 y las de largo plazo deben iniciarse en 2021. Entre las medidas que debían ponerse en marcha a lo largo de 2019, el documento establece la garantía de que las demandas de atención no urgente se atiendan en menos de 48 horas. Además, el Marco recoge la Estrategia de Cronicidad del Sistema Nacional de Salud y el impulso a otras Estrategias ya en marcha como la Promoción de la Salud y Prevención en el SNS o el Plan Nacional frente a la Resistencia a los Antibióticos. Desde el punto de vista profesional, el Marco Estratégico determinó para 2019 el aumento del número de plazas acreditadas para formación de profesionales de Atención Primaria y la oferta

RECUADRO III-15. ESTRATEGIAS Y OBJETIVOS DEL MARCO ESTRATÉGICO PARA LA ATENCIÓN PRIMARIA

- **Estrategia A.** Reforzar el compromiso del Consejo Interterritorial del SNS con el liderazgo de la Atención Primaria de Salud.
- **Estrategia B.** Consolidar una política presupuestaria y de recursos humanos que garantice la efectividad y la calidad de la APS.
- **Estrategia C.** Mejorar la calidad de la atención y la coordinación con el resto de los ámbitos asistenciales, servicios e instituciones.
- **Estrategia D.** Reforzar la orientación comunitaria, la promoción de la salud y prevención en APS.
- **Estrategia E.** Potenciar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- **Estrategia F.** Impulsar la Formación y la Investigación en APS.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Marco Estratégico para la Atención Primaria, abril de 2019.

de todas las plazas acreditadas en las convocatorias anuales de acceso a plazas de formación sanitaria especializada.

El Marco Estratégico establece una serie de medidas a iniciar a lo largo de 2020. Entre ellas, la aprobación de ofertas públicas de empleo con convocatoria y resolución, al menos bienal, con el objetivo de alcanzar progresivamente y mantener una tasa de temporalidad inferior al 8 por 100.

Por otro lado, se fija como horizonte temporal para lograr que los cupos se sitúen en 1.500 pacientes en atención a adultos y 1.000 en pediatría el año 2022. El plan contempla además dimensionar las plantillas de los equipos de Atención Primaria y el impulso del uso de tecnologías que permitan el registro de datos clínicos en el domicilio del paciente y su volcado a la historia de salud digital.

En este sentido, cabe señalar que los últimos años se han hecho importantes avances en la digitalización del SNS, siendo la interoperabilidad una dimensión crucial en la mejora de la calidad del sistema. Esta tiene una gran potencialidad para reforzar la coordinación entre los distintos niveles durante todo el proceso asistencial y para facilitar la movilidad de los pacientes dentro del propio sistema sanitario. Pero también posee una notable capacidad para mejorar la eficiencia de los procesos clínicos, ya que el aumento de la información redunda en un refuerzo de la evidencia clínica a la hora de establecer diagnósticos y prescribir tratamientos adecuados y diseñados para cada paciente.

Cerca de cuatro millones de personas reciben anualmente en España atención sanitaria en una comunidad

Necesidad de avanzar en la interoperabilidad del SNS

autónoma distinta de aquella en la que su tarjeta sanitaria individual²²⁰ (TSI) se encuentra activada. Las tarjetas sanitarias son emitidas por cada comunidad para la población residente en su territorio, siendo válidas para recibir atención en todo el Sistema Nacional de Salud. En la actualidad, estos dispositivos se encuentran en proceso de sustitución física de acuerdo con un formato normalizado para todo el territorio nacional.

Además de este instrumento para la identificación de los usuarios, el sistema cuenta con otras dos herramientas fundamentales en su organización: la historia clínica digital (HCD) y la receta electrónica. El sistema de interoperabilidad entre las historias clínicas de las comunidades autónomas viene implantándose desde 2006 con el objetivo de facilitar que la disponibilidad de los datos de la historia clínica más relevantes de los ciudadanos que se desplacen de una comunidad a otra, se encuentren a disposición de los profesionales que les atiendan.

A finales de 2018 el sistema se encontraba implantado en 17 comunidades autónomas con perfiles emisor y receptor, es decir con capacidad de emitir documentos clínicos de sus pacientes y de consultar informes clínicos de pacientes de otras comunidades. Esa extensión implica que la información clínica de 42.129.501 personas, es decir, el 93 por 100 de la población con TSI activa (45.201.771 personas), se encuentra disponible mediante HCD. La historia clínica resumida²²¹, contenida la HCD es un apartado de especial importancia que emiten hasta ahora 15 de los 18 servicios de salud autonómicos.

Los últimos datos publicados muestran un nivel de implantación de la receta médica electrónica del 100 por 100 en Atención Primaria y en oficinas de farmacia y del 77 por 100 en Atención Especializada. En esta última, el proceso de implantación se encuentra en fases muy dispares de desarrollo en las distintas comunidades autónomas. Asturias, Madrid y Ceuta y Melilla se encontraban, de acuerdo a los últimos datos del Ministerio, pendientes de implantación, mientras que otras comunidades como Castilla y León y, en menor medida, Aragón, no habrían completado el proceso para ese nivel asistencial del SNS (gráfico III-55).

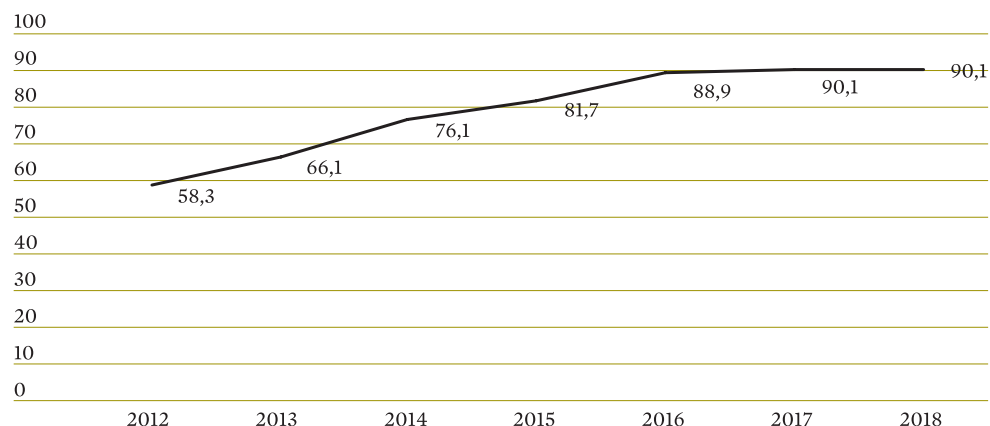
El nuevo sistema está sustituyendo rápidamente a la receta tradicional impresa. Desde 2015, año de la primera experiencia piloto hasta la finalización de 2018 se han dispensado 3.096.000 envases a más de medio millón de ciudadanos. La comodidad y la reducción de las gestiones y de las visitas al centro de salud para renovar las prescripciones, entre otras, parecen estar redundando positivamente en la satisfacción de los usuarios, que valoran muy favorablemente el nuevo sistema, más allá de algunos

220. La tarjeta sanitaria individual del SNS representa el sistema normalizado de identificación de todo usuario al derecho a la protección de la salud en el sistema público de atención sanitaria. Permite el acceso a los datos clínicos y administrativos de cada persona en sus contactos con el sistema sanitario.

221. Documento de contenido dinámico que presenta los datos relevantes para una asistencia sanitaria no programada. Se genera a partir de contenidos de la historia clínica digital a demanda de un profesional o un ciudadano.

GRÁFICO III-55. EVOLUCIÓN DE LA RECETA MÉDICA ELECTRÓNICA EN EL SNS, 2012-2018

(Porcentaje sobre el total de las recetas)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

matices puntuales. Así, en una escala 0 a 10, el funcionamiento de la receta electrónica obtiene una puntuación media de 8,4, de acuerdo con el último barómetro sanitario. Durante la gestión de la crisis del COVID-19 se ha demostrado la utilidad de estas herramientas, como por ejemplo, la renovación automática de los tratamientos para crónicos sin necesidad de acudir a consulta durante la fase de confinamiento, una medida de seguridad especialmente para las personas más vulnerables al contagio que ha sido posible gracias a la receta electrónica.

Es importante de cara al nuevo escenario seguir profundizando en la interoperabilidad y la digitalización del sistema, así como en los procedimientos de e-salud, que de estar más implantados en el sistema público podrían haber compensado en muchos casos los inconvenientes de la cancelación o postergación de citas presenciales.

Salud pública

La ausencia de una norma estatal que regulara las actividades encaminadas a la prevención, promoción y prevención llevó a la aprobación en 2011 de la Ley de Salud pública²²², que preveía la creación de varios instrumentos de vigilancia epidemiológica (Red de vigilancia de salud, incluyendo sistemas de alerta precoz y respuesta rápida) y de coordinación con las comunidades autónomas (Centro Estatal de Salud Pública). Estos instrumentos no se han llegado a crear casi diez años después de la aprobación de la norma.

222. Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de Salud pública. Antes de su aprobación, el CES emitió su Dictamen 7/2010, sobre el Anteproyecto de Ley general de Salud pública.

La configuración del SNS, compuesto por 17 servicios autonómicos de salud y distintos niveles de atención, hacía muy necesaria la coordinación frente a circunstancias como la actual, dando respuesta rápida y eficaz a situaciones de riesgo para la salud de la población, con herramientas como, entre otros, un registro de personal disponible para ser trasladado en caso necesario. Sin embargo, ninguna de estas previsiones se ha materializado. En la práctica la prestación de salud pública ha ido reduciendo su importancia en el conjunto del sistema, con un menor peso en el gasto total y una imbricación en el nivel de atención primaria que muchas veces resulta en disolución dentro de esa estructura.

Desde el punto de vista de la salud pública, las enfermedades transmisibles habían ido perdiendo su antiguo protagonismo dando paso a un régimen epidemiológico con la cronicidad como centro de la diana preventiva y terapéutica. Sin embargo, la aparición y difusión de nuevos patógenos nunca ha dejado de ser una posibilidad. La OMS ha venido emitiendo diversos comunicados con la advertencia de un alto riesgo de epidemia por nuevos virus, en especial desde el surgimiento de las epidemias por SARS (2003) y MERS (2012), urgiendo a las administraciones sanitarias de todo el mundo a su preparación para el abordaje de una eventual crisis sanitaria global de origen infeccioso. Pero esas advertencias han tenido escasas consecuencias en la mayor parte de los países, dando como resultado un desigual y descoordinado abordaje de la pandemia en 2020.

El conocimiento a finales de 2019 de los primeros casos identificados de neumonía en la ciudad de Wuhan (China) relacionados en el nuevo virus SARS-COV-2 (causante de la enfermedad COVID-19), supuso el origen de una situación inédita en la historia reciente de la salud pública en términos globales. La rápida extensión de la epidemia en China y posteriormente en otros lugares del mundo llevó a la Organización Mundial de la Salud a declarar la enfermedad como pandemia en marzo de 2020, alertando sobre sus efectos y sobre la urgencia de tomar medidas enérgicas para frenar su expansión. En efecto, el alto nivel de contagiosidad del nuevo virus, de origen zoonótico, la sospecha de su capacidad de transmisión desde individuos asintomáticos y las dificultades para realizar diagnósticos de forma rápida y masiva, han desencadenado una propagación muy acelerada que ha llevado a tomar medidas drásticas en casi todo el mundo, tratando de aminorar los efectos sobre la salud y sobre los sistemas sanitarios de una enfermedad nueva cuya tasa de letalidad no está aún identificada con precisión.

Italia y España fueron los primeros en experimentar el golpe del nuevo virus y en tomar medidas restrictivas por motivos de salud pública en el seno de la Unión Europea²²³. Sin embargo, la acumulación de casos graves, que requieren hospitalización,

223. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

sobre todo en la población de mayor edad, ha dado lugar a un escenario de saturación de la red de hospitales públicos, con un desbordamiento hasta ahora desconocido de las unidades de cuidados intensivos (UCI) del Sistema Nacional de Salud en varias comunidades. Pero la consecuencia más dramática de la llegada de la epidemia está siendo su efecto letal en algunos colectivos especialmente vulnerables, como las personas con ciertas patologías previas y en especial las de mayor edad.

Atención especializada

En el ámbito de la atención especializada, en 2019 el SNS continuaba afrontado el desafío de actualizar la batería de respuestas terapéuticas que resultan de la innovación en el ámbito sanitario. En este sentido, en 2019 se aprobaron los criterios de derivación y designación de centros en la terapia celular CART (el SNS contaba al finalizar ese año con dos CART industriales), respondiendo a los objetivos del Plan de abordaje de la terapia celular, en atención especializada.

En contraste con la avanzada incorporación de innovaciones terapéuticas en el sistema sanitario español, uno de los indicadores menos favorables de su calidad, tanto para los ciudadanos como para los profesionales del SNS, es el referido a las listas de espera para recibir atención quirúrgica y para las consultas con el médico especialista, por sus consecuencias sobre la calidad de vida relacionada con la atención sanitaria.

En 2019 se registró una importante saturación de los servicios de consulta especializada y de atención quirúrgica, situación que redunda negativamente en la calidad de la atención (gráfico III-56). En efecto, la acumulación de casos pendientes puede tener consecuencias perjudiciales sobre el bienestar de los pacientes. El retraso en el diagnóstico de patologías cuyo éxito en el tratamiento depende del diagnóstico precoz y la atención temprana, la postergación de tratamientos asistenciales, preventivos y farmacológicos, que derivan en agudización de cuadros, entre otros, son posibles consecuencias de las listas de espera, que sobre todo en algunas especialidades pueden alcanzar periodos inasumibles por los pacientes. Por otro lado, las escasas expectativas de recibir atención sin aguardar periodos excesivos parecen estar detrás del incremento del número de ciudadanos que optan por acudir a fórmulas de aseguramiento privado.

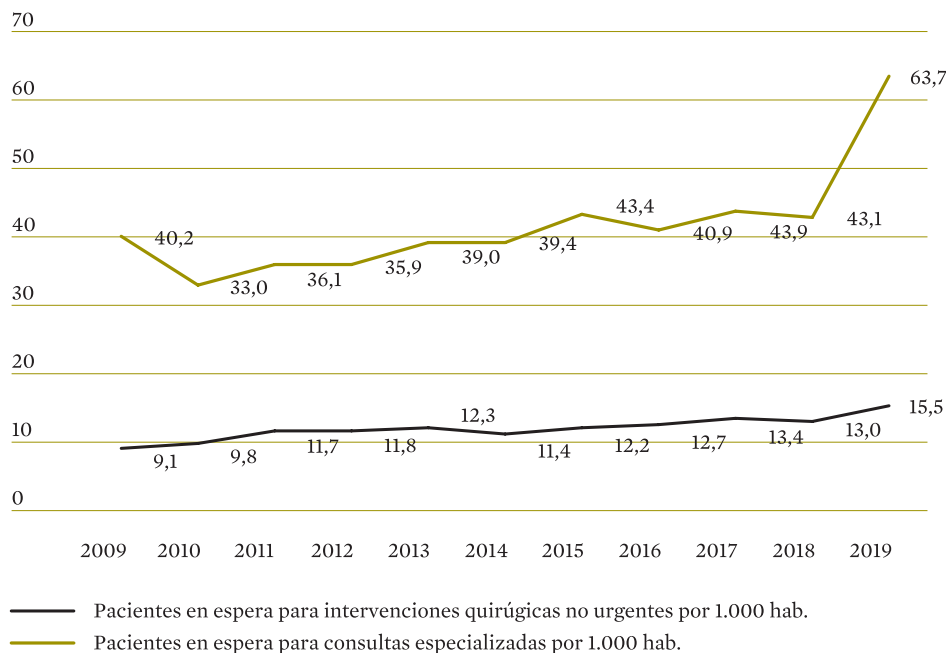
Nuevo incremento de las listas de espera en 2019

De acuerdo con la última edición del SISLE-SNS²²⁴, hasta diciembre de 2019 se registró un considerable aumento del número de pacientes que no habían podido ser operados, viéndose obligados a esperar, alcanzando una cifra superior a los 705.000 pacientes. Sin embargo, el fuerte aumento observado puede responder en gran parte al cambio en la metodología aplicado en la comunidad de Andalucía a partir de 2018,

224. Sistema de información sobre listas de espera en el Sistema Nacional de Salud, situación a 31 de diciembre de 2019.

GRÁFICO III-56. EVOLUCIÓN DE LOS PACIENTES EN ESPERA, 2009-2019

(Tasas sobre 1.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

que puede suponer una ruptura en el análisis de la evolución de este indicador, lo que obliga a tomar los datos con especial cautela.

En todo caso, como desprende del informe recientemente publicado, la tasa de pacientes en espera para intervenciones no urgentes por cada 1.000 habitantes se situó en 15,53, la cifra más abultada de los últimos diez años. Por otro lado, el tiempo de espera para las intervenciones quirúrgicas rebasaba con creces el umbral de los cien días, situándose en 121 como término medio. Por su parte, el número de pacientes en espera para ser recibidos en consulta por el médico especialista ascendía a 63,7 por cada mil habitantes, siendo el tiempo de espera cercano a tres meses (88 días como término medio) (gráfico III-57).

Todos los indicadores de la evolución de las listas de espera muestran diferencias territoriales, a veces importantes. En este sentido, la comunidad de Cataluña exhibe tanto el mayor número de pacientes en espera para atención quirúrgica, lo que en parte se debe al volumen poblacional de esa comunidad, como de su tasa de pacientes en espera por cada mil habitantes (24 pacientes), que se sitúa en un nivel muy superior a la media nacional (15,5 pacientes). Extremadura, Castilla-La Mancha, Asturias, Andalucía y Aragón muestran también tasas por encima de la media con valores cercanos a 20 por cada 1.000 habitantes.

GRÁFICO III-57. EVOLUCIÓN DE LOS TIEMPOS MEDIOS DE ESPERA PARA RECIBIR ATENCIÓN, 2009-2019
(En días)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

En lo concerniente a los tiempos medios de espera, en cuatro comunidades autónomas los pacientes sufren periodos más prolongados que la media, cifrada en cuatro meses, hasta recibir atención. Así, Andalucía (seis meses), Castilla-La Mancha (algo más de cinco meses), Cataluña (cinco meses) y Canarias (cuatro meses y medio) muestran los valores más preocupantes de este indicador de calidad asistencial.

Aunque todavía es pronto para aventurar el impacto concreto de la crisis sanitaria por COVID-19 en este problema de accesibilidad efectiva al sistema de salud, que ya era grave con anterioridad, es evidente que el retraso de las citas programadas durante estos meses y la consiguiente postergación de pruebas y tratamientos tendrán un impacto importante en la organización de las consultas en los próximos tiempos, con imprevisibles efectos en el empeoramiento de la salud de los pacientes.

Cabe recordar que la rápida propagación de la pandemia del coronavirus y el elevado número de casos que han requerido ingreso en las plantas de hospitalización o unidades de críticos ha obligado a muchos hospitales a redistribuir los recursos para atender a los pacientes infectados. Esto ha llevado a una reducción significativa de la actividad quirúrgica, que en algunos casos ha llegado al extremo de postergar todas las intervenciones realizando únicamente las intervenciones urgentes. La reintroducción de la actividad quirúrgica

Medidas para la normalización tras el impacto del coronavirus

programada en los hospitales afectados por la pandemia de COVID-19 en la fase de transición, definida como el periodo entre la fase pandémica y la interpandémica, debe priorizar la seguridad para los pacientes y los profesionales en las distintas etapas del proceso quirúrgico, desde la selección y preparación preoperatoria hasta el alta hospitalaria y los cuidados domiciliarios, pasando por la organización de un circuito intrahospitalario²²⁵.

El documento técnico para la programación de cirugía durante la crisis pandémica propone una serie de medidas que minimicen el riesgo de infección a los pacientes y profesionales. Entre ellas, la inclusión de expertos en COVID-19 en la comisión quirúrgica, la identificación, en la medida de las posibilidades de cada centro, de un circuito independiente para cirugía programada en un entorno libre de COVID-19, la reorganización de la actividad de profesionales para la atención perioperatoria de la cirugía programada por un equipo que no tenga contacto con pacientes afectados por COVID-19 o la detección precoz de infecciones en personal sanitario y la declaración a Medicina Preventiva/Prevención de Riesgos Laborales, para estudio de contactos y aplicación racional de la cuarentena.

La capacidad de respuesta de los sistemas sanitarios ante situaciones de crisis de gran magnitud, como la actual, depende en gran medida, aunque no únicamente, de los recursos materiales y humanos de que disponen para hacer frente a momentos de presión muy elevados.

Descenso del número de camas de hospital

En 2017 España contaba con 799 hospitales²²⁶, lo que supone una tasa de 16,5 por cada millón de habitantes, habiendo caído en más de tres puntos desde el año 2000. Esta tasa sitúa a España muy por debajo de la ratio de la OCDE, cuya media es de 29,4 centros por cada millón de habitantes. En lo concerniente al tamaño y la capacidad, siete de cada diez centros hospitalarios disponen de menos de 200 camas. El 18 por 100 de los hospitales cuenta con cifras de entre 200 y 500 camas, mientras que el 9 por 100 tiene más de 500. La mayor parte de las grandes instalaciones hospitalarias (hospitales con más de 500 camas) se distribuye a lo largo de tres comunidades autónomas, que son las que concentran el mayor volumen de población del país: Andalucía, Cataluña y Madrid.

Atendiendo al criterio de dependencia funcional, el sector público responde de la mayor parte de los grandes hospitales, siendo titular del 66 por 100 de los que tienen dotación de entre 200 y 500 camas y del 91 por 100 de los centros con más de 500 camas instaladas.

En SNS dispone de 466 hospitales entre los que 322 son de dependencia pública, cinco son centros privados con concierto sustitutorio, prestando toda su oferta

225. Ministerio de Sanidad, Recomendaciones para la programación de cirugía en condiciones de seguridad durante el periodo de transición de la pandemia COVID-19, mayo de 2020.

226. Ministerio de Sanidad, *Informe anual del SNS, 2018*, diciembre de 2019.

asistencial a una población asignada perteneciente al Sistema Nacional de Salud. Otros 118 forman parte de una red de utilización pública (privados que prestan sus servicios mediante conciertos sanitarios para la prestación de servicios específicos), entrando en el cómputo, por último, 21 mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Como viene ocurriendo en otros países de la Unión Europea, en España el número de camas hospitalarias ha descendido a lo largo de los últimos años desde 315 por cada 100.000 habitantes hasta 297 en 2017, con una distribución entre camas de hospitales públicos y privados estable, siendo ocho de cada diez camas de titularidad pública (SNS). Por otro lado, en el SNS se mantiene una tasa de 2,4 camas en funcionamiento por cada 1000 habitantes, una proporción ligeramente más baja en los últimos años, mientras que la tasa de puestos de hospital de día ha ido incrementándose con la generalización de los procedimientos quirúrgicos —y otros tratamientos que en el pasado requerían pernoctación en el recinto hospitalario— susceptibles de ambulatorización. Este proceso (descenso del número de camas hospitalarias en paralelo al incremento de los puestos de hospital de día) es común a la mayor parte de los países en la Unión Europea. Sin embargo, las situaciones de partida difieren bastante entre sí, con algunos países como Alemania y Francia manteniendo tasas superiores, y otros como Italia, Reino Unido, Portugal y España con tasas inferiores a la media (gráfico III-58).

La UCI se define como una organización de profesionales sanitarios que ofrece asistencia multidisciplinar en un espacio específico del hospital, que cumple unos requisitos funcionales, estructurales y organizativos, de forma que garantiza las condiciones de seguridad, calidad y eficiencia adecuadas para atender pacientes que, siendo susceptibles de recuperación, requieren soporte respiratorio o que precisan soporte respiratorio básico junto con soporte de, al menos, dos órganos o sistemas; así como todos los pacientes complejos que requieran soporte por fallo multiorgánico²²⁷.

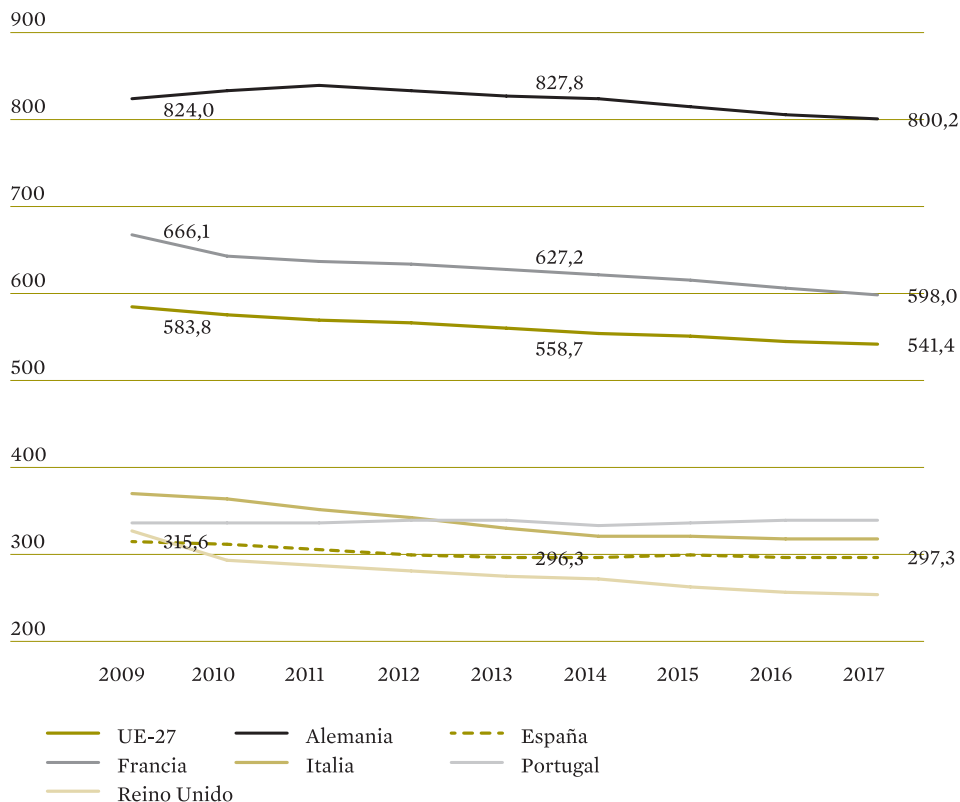
España, por debajo de la media de la OCDE en número de camas de UCI

La crisis de la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de disponer de una red de equipamientos suficiente para atender a los pacientes más graves, con necesidad de soporte respiratorio. Durante la fase más crítica, entre marzo y abril de 2020, la multiplicación de casos de coronavirus y el surgimiento de un gran volumen de cuadros agudos llevó en algunas comunidades autónomas a situaciones de enorme tensión por las dificultades para responder a la repentina demanda de estos servicios. No en vano, en varias de ellas fue necesario aumentar el número de camas existentes habilitando zonas de los hospitales destinadas a otros usos, lo que permitió incrementar el número de pacientes en estado grave, con necesidad de ventilación mecánica, tratados.

227. MSCBS, *Unidad de cuidados intensivos, estándares y recomendaciones*, 2010.

GRÁFICO III-58. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CAMAS DE HOSPITAL, 2009-2017

(Número por cada 100.000 habitantes)

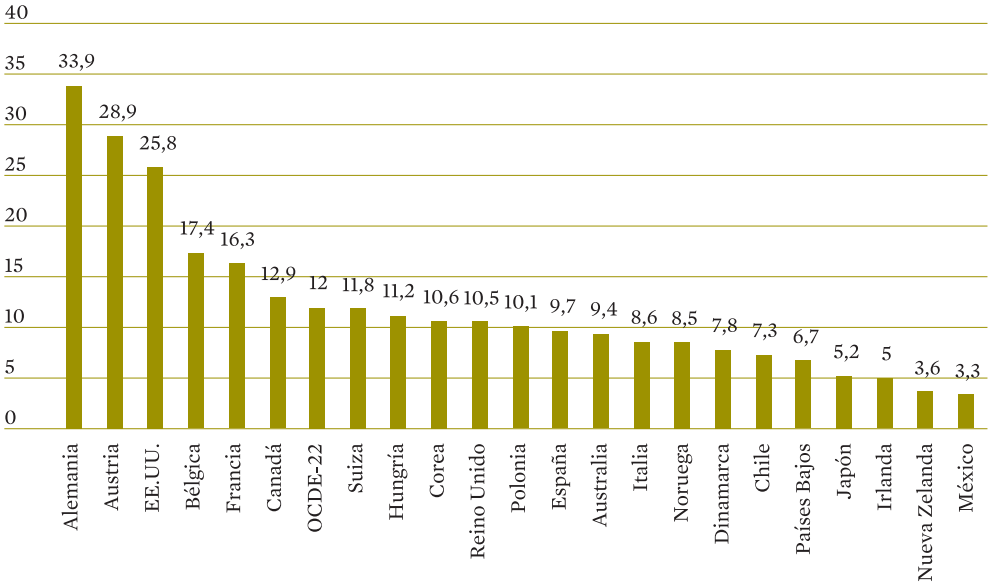


Fuente: Eurostat, 2020.

Según los datos de la OCDE, España cuenta con un número de camas de unidades de cuidados intensivos inferior a la media. Este hecho unido a la dureza con que el país ha sufrido el brote de COVID-19 ha incrementado la dificultad para abordar el problema sanitario más grave de la historia reciente. Con una tasa de 9,7 camas de UCI por cada 100.000 habitantes, España se sitúa algo más de dos puntos por detrás de la media OCDE 22, y a gran distancia de algunos países del entorno, como Alemania, que dispone de 34 camas por cada 100.000 habitantes o Francia, que con una tasa inferior a este último país (16 por 100.000) dispone de más puestos para atender a pacientes en estado grave (gráfico III-59).

Hay que tener en cuenta que no todas las comunidades autónomas han experimentado con la misma intensidad el brote de coronavirus, de modo que mientras algunas como Madrid, Cataluña o Castilla-La Mancha se revelaban como las más castigadas por la pandemia, otras registraban un número de casos mucho más manejable por los sistemas de atención sanitaria (cuadro III-28).

GRÁFICO III-59. CAMAS DE UNIDADES DE CUIDADOS INTENSIVOS EN PAÍSES DE LA OCDE
(Tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: OCDE, 2020.

CUADRO III-28. EPIDEMIA DE COVID-19: PRESIÓN EN LOS SERVICIOS HOSPITALARIOS
(Marzo a mayo de 2020)

	Fallecidos	Hospitalizados	Ingresados UCI
España	27.118	123.657	11.374
Madrid	8.691	41.945	3.544
Cataluña	5.583	29.137	2.977
Castilla-La Mancha	2.945	9.251	647
Castilla y León	1.922	8.563	547
País Vasco	1.424	6.956	574
Andalucía	1.404	6.245	770
Comunidad Valenciana	1.332	5.739	719
Aragón	826	2.642	267
Galicia	608	2.917	329
Extremadura	507	1.765	110
Navarra	490	2.034	135
La Rioja	360	1.483	91
Asturias	310	1.099	122
Baleares	209	1.163	165
Cantabria	202	1.042	79
Canarias	151	946	179
Murcia	148	674	112
Ceuta	4	12	4
Melilla	2	44	3

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Centro de coordinación de alertas y emergencias sanitarias, 2020.

En este contexto, cabe llamar la atención sobre la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación para poder derivar a pacientes graves desde servicios de salud saturados a otros con más capacidad, optimizando los recursos del conjunto del SNS y evitando la presión excesiva sobre algunos servicios.

España, por debajo de la media de la Unión Europea en dotación de personal enfermero

Con datos de 2017, en el Sistema Nacional de Salud trabajaban 613.386 profesionales, es decir, 13 por cada 1.000 habitantes. La mitad de ellos (52 por 100) son enfermeras y médicos.

En la distribución por niveles de atención destaca el mayor peso de la atención especializada; casi ocho de cada diez profesionales (77 por 100) desempeñan su labor en los hospitales, mientras que en los centros de salud y los consultorios de atención primaria lo hacen menos de dos de cada diez (15 por 100). El 3 por 100 opera en los servicios de urgencias y el 4,5 por 100 se encuentran en formación de postgrado.

En 2017 256.333 profesionales de la enfermería trabajaban en el sector sanitario en España, tanto en el SNS como en el circuito privado, lo que supone una tasa de 5,5 profesionales por cada 1.000 habitantes, habiendo aumentado en casi dos puntos desde el año 2000. Sin embargo, ese incremento no ha bastado para situar a España en un valor cercano a la media de la Unión Europea que en 2017 se encontraba en 8,4 enfermeras por cada 1.000 habitantes (gráfico III-60).

Siete de cada diez profesionales de la enfermería (68,5 por 100) desarrollaban su actividad en los servicios públicos de salud, la mayor parte en los centros hospitalarios, siendo la tasa de enfermeras del SNS de 3 por cada 1.000 habitantes. Se trata, no obstante, de un valor medio que resulta de la variedad de situaciones registradas a lo largo del territorio nacional y que revelan una cierta desigualdad en lo que respecta a este indicador de presión asistencial, con Aragón y el País Vasco como los servicios menos saturados y Andalucía y Murcia como los más alejados del modelo asistencial definido por la OMS.

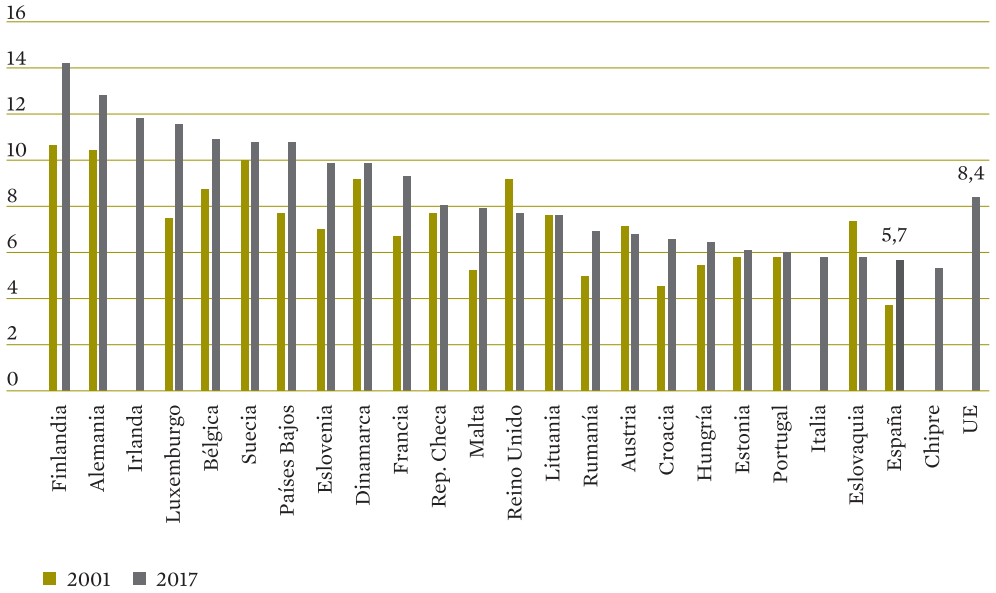
Y en la media europea en el número de médicos

La práctica de la medicina asistencial era desarrollada en 2017 por 177.731 facultativos en los sectores público y privado, lo que suponía una tasa de 3,9 profesionales por cada 1.000 habitantes en España, situando al país exactamente en el valor medio arrojado por los datos de Eurostat para la Unión Europea (gráfico III-61).

El 81 por 100 de los profesionales de la medicina trabajan en el Sistema Nacional de Salud, la mayoría de ellos en atención especializada, implicando una tasa 3,1 médicos por cada 1.000 habitantes. No en vano, en la última década se ha registrado una tendencia a aumentar más las dotaciones de recursos humanos en atención especializada que en atención primaria en la red pública, habiendo aumentado en un 6 por 100, mientras que en atención primaria lo han hecho solo en un 1 por 100. Esta

GRÁFICO III-60. ENFERMEROS EN ACTIVO EN LA UNIÓN EUROPEA

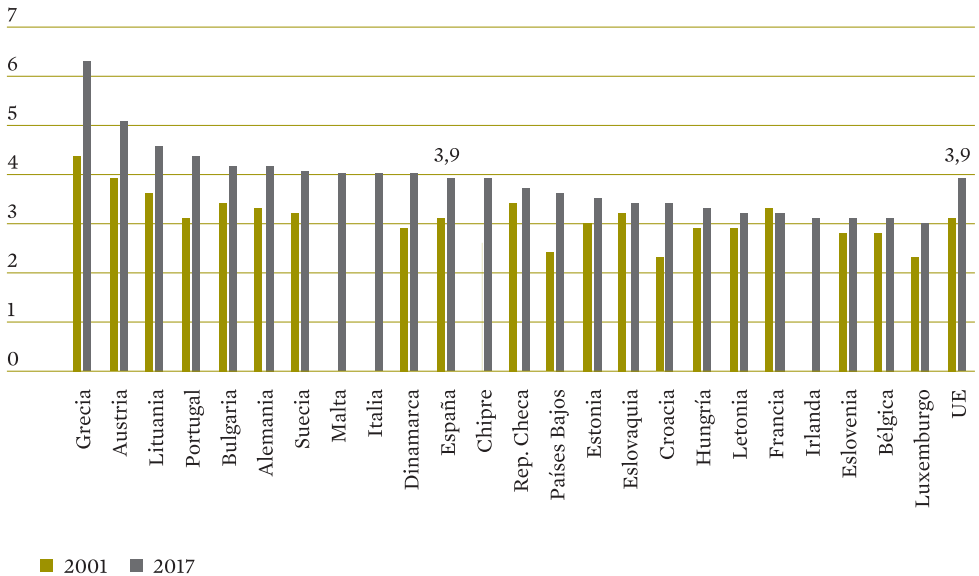
(Tasa por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

GRÁFICO III-61. MÉDICOS EN EJERCICIO EN LA UNIÓN EUROPEA

(Tasa por cada 1.000 habitantes)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

tendencia puede explicarse en parte por el aumento relativo de la participación de la financiación privada en el gasto sanitario total, en tanto que el sector privado centra su actividad en la atención especializada.

De acuerdo con las proyecciones publicadas por el Ministerio²²⁸, las tendencias de oferta y de demanda apuntan a un crecimiento en el periodo 2018-2030 del 8,9 por 100 de la demanda de médicos especialistas y una caída del 1,2 por 100 de la oferta. La demanda crece linealmente, por el perfil del crecimiento demográfico previsto (envejecimiento) y la oferta presenta dos tendencias, hasta 2024 con mayor decrecimiento relativo, debido a las jubilaciones de los primeros años y, a partir de ese momento una tendencia a la estabilización.

Partiendo de un déficit global en 2018, que se estima en el 2,9 por 100, ya en 2020 las previsiones son de un déficit superior al 5 por 100 (límite considerado de equilibrio estructural). Dada la previsible salida del mercado profesional según las pirámides de edad en los próximos 5 a 10 años, los desequilibrios entre oferta y demanda de especialistas se agravan en los próximos años para posteriormente, a partir de 2025, estabilizarse y mantenerse en torno a un déficit del 12 por 100.

A este respecto, afrontar la extraordinaria presión de la crisis del COVID-19 sobre los recursos humanos del sistema ha implicado un importantísimo impacto en las condiciones en que realizan su trabajo, con un coste muy elevado en la salud y en la incidencia de contagios entre estos colectivos, sobre todo en las comunidades autónomas más afectadas. Las bajas de profesionales enfermos y fallecidos, añadidas al ajustado volumen de recursos, han implicado un inusitado aumento de la carga de trabajo y de la intensidad horaria en los equipos, en algunas comunidades y centros hospitalarios muy por encima del límite de la capacidad de resistencia esperable de los centros y sus profesionales. Ello ha requerido la adopción de medidas orientadas al reclutamiento urgente de personal sanitario, lo que ha implicado la reincorporación transitoria de profesionales jubilados, la prórroga de los contratos de médicos residentes MIR así como la agilización de las homologaciones de títulos de profesionales extranjeros residentes en España.

Desde el inicio de la alerta por SARS-COV-2 se han notificado a la Red nacional de vigilancia epidemiológica 40.921 casos de COVID-19 en personal sanitario con diagnóstico previo al 11 de mayo de 2020, el 0,1 por 100 de ellos con resultado fatal (53 fallecidos). Aquella cifra supone un 24,1 por 100 del total de casos de COVID-19 declarados hasta esa fecha. Es destacable el hecho de que el 76 por 100 de los casos en personal sanitario son mujeres y la media de edad es de 46 años, lo que se explica por la mayor representación de estas en el sector sanitario, siendo cercana al 90 por 100 en el caso del personal enfermero, especialmente expuesto al riesgo de contagio por su mayor contacto con los enfermos.

228. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, Estimación de la oferta y demanda de médicos especialistas. España 2018-2030.

De acuerdo con la información suministrada por las distintas administraciones autonómicas y recogida por el Centro de coordinación de alertas y emergencias sanitarias, 237.000 personas contrajeron el virus SARS-COV-2

COVID-19: el coste humano de la pandemia

entre los meses de marzo y final de mayo de 2020, siendo el número de fallecidos confirmados por esa causa ligeramente superior a los 27.000. Más de la mitad de los contagios, y de los fallecimientos, se produjo en dos comunidades autónomas, Madrid y Cataluña, que acumularon miles de casos cada una. En cambio, otras comunidades han sufrido con menor rigor la llegada de la enfermedad pandémica. Las diferencias pueden explicarse, entre otras causas, por la mayor densidad de población de las grandes ciudades y su mayor conexión con el extranjero a través de unos aeropuertos con un alto nivel de intercambio y movimiento de pasajeros de origen internacional.

Sin embargo, los datos aportados por esta fuente corresponden únicamente a los casos que han sido confirmados mediante pruebas PCR e IgM²²⁹, lo que excluye presumiblemente a una parte importante de la población afectada. La falta de disponibilidad de material para efectuar exámenes de confirmación en la fase más crítica de la epidemia ha resultado en un recuento incompleto de enfermos y fallecidos, provocando una clara subestimación de la magnitud real del problema. Por ello, conviene prestar atención a otras fuentes indirectas, que como el MoMo²³⁰, aportan información muy relevante.

Según los últimos datos publicados a través de esta fuente dependiente del ISC III, desde la llegada de la pandemia a España hasta finales del mes de mayo de 2020 la mortalidad por todas las causas ha aumentado en un 55 por 100 sobre lo esperado. Así, de acuerdo con la tendencia de los últimos años cabía esperar que el número de fallecimientos se situara en el entorno de los 78.000, los registros civiles han reportado casi 121.000. Por tanto, desde mediados de marzo hasta el 31 de mayo de 2020 se ha dado un exceso de 43.000 muertes, que puede responder directa o indirectamente a la incidencia de la pandemia (gráfico III-62). En todo caso, es necesario esperar para conocer con mayor precisión el alcance de este dramático suceso, y poder realizar comparaciones entre países, porque precisamente uno de los problemas que están dificultando el abordaje coordinado de la pandemia es la disparidad en los métodos de recuento de casos y de su efecto mortal en cada población.

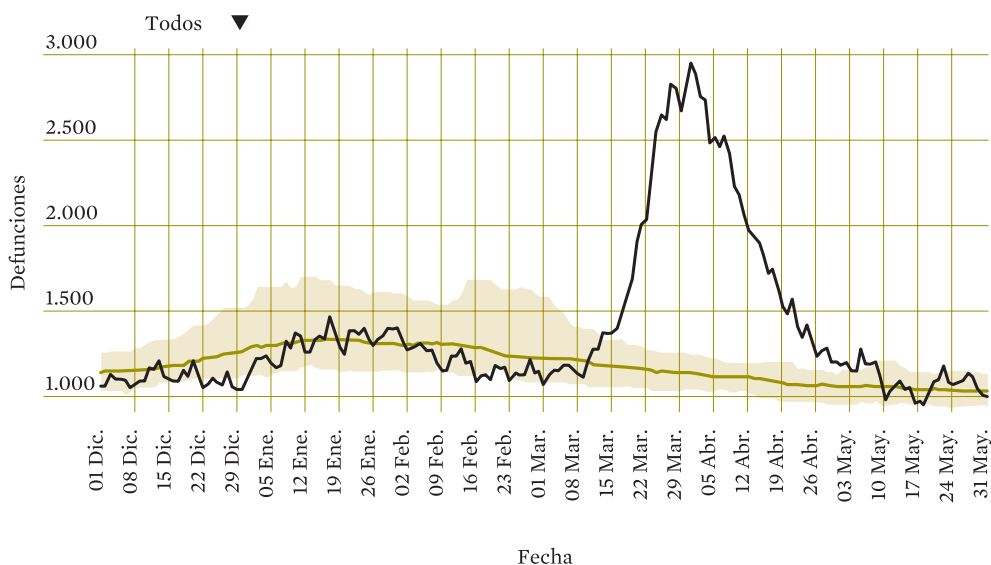
Por otra parte, la reciente publicación de la EDeS del INE²³¹ corrobora el inusual incremento de la mortalidad durante las veintiuna primeras semanas de 2020 (hasta el 24 de mayo) con casi 44.000 decesos más que en el mismo periodo de 2019 y una incidencia muy desigual desde la perspectiva territorial. Madrid ha visto aumentar en

229. Las pruebas PCR (Polymerase Chain Reaction) permiten detectar un fragmento del material genético de un patógeno. Las pruebas IGM detectan marcadores (anticuerpos) de la fase aguda de una infección.

230. Sistema de Monitorización de la Mortalidad Diaria (MoMo), gestionado por el Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III.

231. Estadística experimental -Estimación de defunciones semanales durante el brote de Covid-19.

GRÁFICO III-62. MORTALIDAD POR TODAS LAS CAUSAS EN ESPAÑA



* Línea negra: defunciones observadas; línea azul: defunciones estimadas.

Fuente: Instituto de Salud Carlos III, Sistema de vigilancia de la mortalidad diaria, 1 de junio de 2020.

un 72 por 100 el número de muertes, Castilla-La Mancha un 58 por 100 y Cataluña un 41 por 100. En cambio Murcia y Baleares rondaron el 1 por 100. Desde el punto de vista de la edad, el mayor aumento de mortalidad registrada se ha dado en los mayores de 90 años, con un 27 por 100 más que en mismo periodo de 2019.

Esta situación supone sin duda un hito en términos humanos, sociales, económicos, pero también y principalmente en términos de abordaje del cuidado de salud, poniendo de relieve la urgente necesidad de situar a las políticas de Salud Pública en un lugar destacado en los sistemas sanitarios de todo el mundo, dando respuesta a la exigencia de coordinar las medidas preventivas y asistenciales de forma rápida. La nueva situación generada por la expansión de la epidemia de COVID-19 ha revelado la necesidad de los sistemas sanitarios de avanzar en los mecanismos de detección precoz que radican sobre todo en la Atención Primaria y los dispositivos de salud pública y vigilancia epidemiológica, además de reforzar las inversiones estratégicas tanto en esos niveles como en atención especializada, impulsando la coordinación sociosanitaria²³² así como la digitalización, ampliando su capacidad de actuación en momentos de crisis como la actual.

Entretanto, el Gobierno ha ido adoptado una serie de medidas encaminadas a afrontar la fase aguda de la pandemia, entre las que cabe destacar el Real Decreto por el que se declara el estado de alarma (recuadro III-16).

232. Véase apartado 2.5 de este capítulo.

RECUADRO III-16. CRISIS COVID-19. MEDIDAS EN EL ÁMBITO SANITARIO

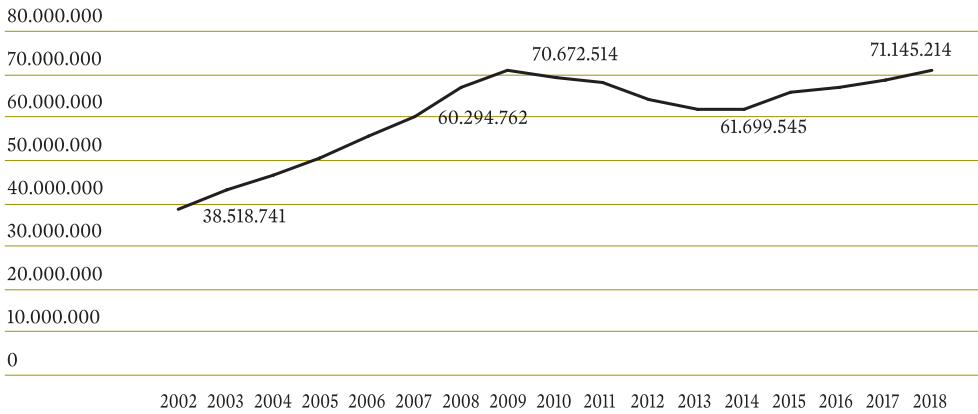
Medidas	Disposición
• Restricciones a la movilidad, cierre de actividades no esenciales con riesgo alto de contagio. • Restricciones a la movilidad, con excepción de actividades de primera necesidad, restricciones a la movilidad internacional. • Suspensión de la actividad escolar presencial.	Real Decreto 463/2020
• Supeditación de todas la autoridades civiles de las Administraciones públicas, en particular las sanitarias, a las decisiones del ministro de Sanidad, reducción de los servicios de transporte público.	Real Decreto 463/2020
• Aprobación de créditos extraordinarios al Ministerio de Sanidad por valor de 1.400 millones de euros. • Liberación de recursos presupuestarios y flexibilización de transferencias entre distintas partidas presupuestarias.	Real Decreto-ley 7/2020 y Real Decreto-ley 11/2020
• Refuerzo del personal sanitario mediante contrataciones e incorporación de personal jubilado. • Agilización de las homologaciones de títulos de profesionales sanitarios para su incorporación al SNS durante la crisis.	Real Decreto-ley 11/2020 y Real Decreto-ley 13/2020
• Incremento de recursos para la investigación de posibles tratamientos y vacunas (30 millones de euros para CSIC y ISC III). Autorización de nuevos contratos del Sistema español de ciencia, tecnología e innovación para investigación relacionada con COVID-19.	Real Decreto-ley 8/2020
• Autorización al CDTI a aplicar procedimientos extraordinarios para agilizar ayudas a la innovación en la lucha contra el COVID-19.	Real Decreto-ley 11/2020
• Tramitación de emergencia de los contratos públicos para atender las necesidades derivadas del COVID-19.	Real Decreto-ley 9/2020
• Reducción al 0 por 100 del IVA aplicable al suministro de material sanitario.	Real Decreto-ley 15/2020
• Habilitación a la Administración sanitaria del Estado para establecer el suministro centralizado de medicamentos y productos sanitarios en caso de dificultad de abastecimiento. • Habilitación al Gobierno para regular los precios de algunos productos para la protección de la salud.	Real Decreto-ley 7/2020
• Consideración como accidente de trabajo de las enfermedades padecidas por el personal que presta servicio en centros sanitarios o sociosanitarios como consecuencia del contagio del virus SARS-COV2 durante el estado de alarma.	Real Decreto-ley 19/2020

Gasto y financiación del sistema

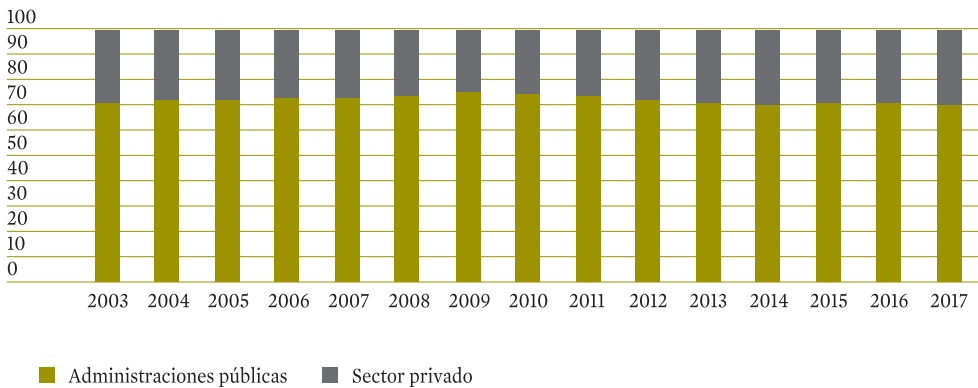
De acuerdo con los datos del Ministerio de Sanidad²³³, el gasto sanitario público se elevó en 2018 a una cantidad total de 71.145 millones de euros, lo que supuso un incremento del 3,7 por 100 con respecto al año 2017. Así, la tasa de variación mantiene la línea creciente iniciada en 2014, después de un periodo de restricción presupuestaria que implicó una notable caída del gasto sanitario público en España. El año 2018, siendo el cuarto consecutivo de aumento de los recursos destinados a la protección pública de la salud, ha protagonizado la recuperación del volumen de gasto alcanzado en 2009, que registró el máximo histórico hasta aquel momento (gráfico III-63).

GRÁFICO III-63. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA Y DISTRIBUCIÓN PÚBLICO/PRIVADO, 2002-2018

(Miles de euros)



(Distribución, en porcentaje)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

233. MSCBS, Estadística del Gasto Sanitario Público.

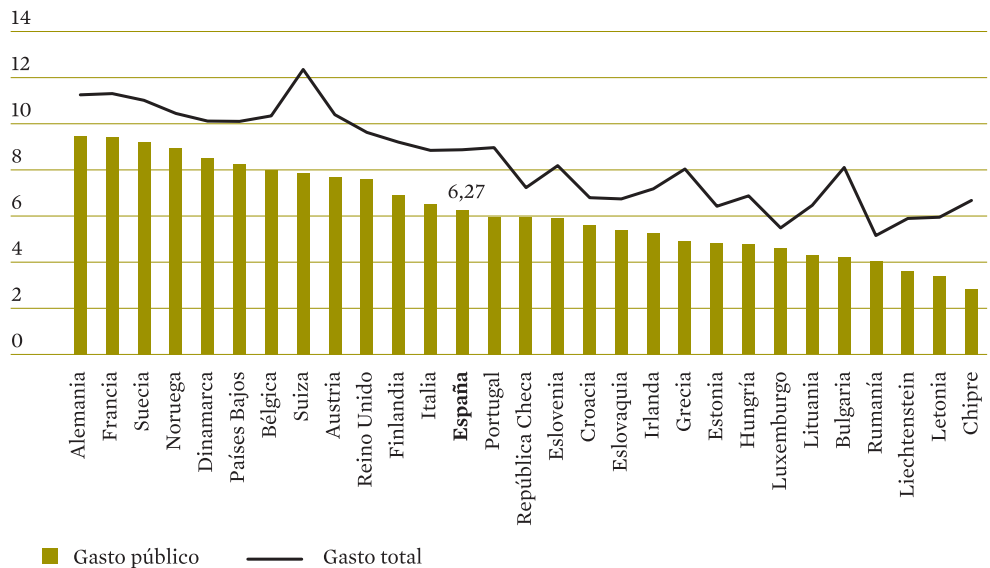
Sin embargo, a pesar mantener una tasa de variación positiva, en términos de porcentaje sobre el PIB el gasto sanitario público no ha logrado situarse en el valor medio de la Unión Europea, con un esfuerzo público inferior en este ámbito de la protección social (6,3 por 100) en 2017. Por su parte, el gasto privado²³⁴ constituye casi el 30 por 100 del gasto sanitario total, habiendo experimentado un lento y progresivo aumento a lo largo del último decenio (gráfico III-64).

Desde la perspectiva de la clasificación funcional del gasto del SNS, los datos revelan una notable transformación de la estructura del gasto sanitario en los últimos diez años, como consecuencia de las restricciones presupuestarias aplicadas en los años centrales de la crisis de 2008.

En lo que respecta al gasto farmacéutico, la aplicación de la política de contención del gasto ha devenido no solo en una reducción neta del volumen de los recursos dedicados, sino también en una clara disminución de la importancia de esta partida en el conjunto del gasto sanitario. Así, aunque en 2018 se registró un incremento del gasto en farmacia del 2,5 por 100 con respecto a 2017, el balance desde 2009 es de

GRÁFICO III-64. GASTO SANITARIO TOTAL Y PÚBLICO EN LA UNIÓN EUROPEA 2017

(Porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat.

234. El gasto privado corriente es el resultado de sumar el gasto en consumo final de los hogares en salud, el gasto en consumo final de los hogares en servicios de seguro ligados a la sanidad, el gasto en consumo final de los hogares en cuidados de larga duración y el gasto en consumo final de las instituciones sin fin de lucro al servicio de los hogares —ISFLSH—. A ello se añade la formación bruta de capital de las instituciones privadas proveedoras de atención de la salud, se obtiene el gasto privado total.

clara reducción (14 por 100) y el peso sobre el conjunto del gasto sanitario mantuvo prácticamente el valor del año anterior (16,2 por 100).

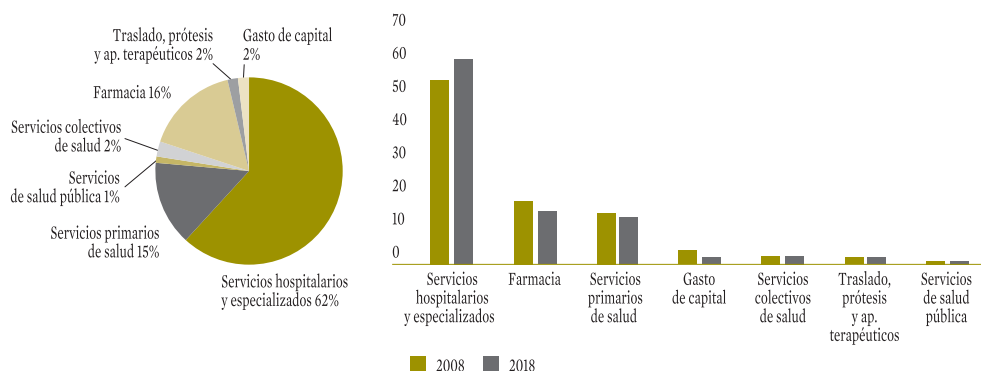
Por su parte, los servicios primarios de salud que entre 2010 y 2014 perdieron en torno a un 15 por 100 de sus recursos económicos, en el último ejercicio han registrado un incremento del 6,5 por 100, manteniendo una participación en el conjunto del gasto sanitario público ligeramente superior a la de años anteriores, aunque no ha recuperado el peso que exhibía en los años previos a la crisis de 2008 (15,5 por 100).

En lo concerniente a la salud pública, que incluye áreas que se han revelado cruciales con motivo del COVID-19 como la vigilancia epidemiológica, los datos revelan la escasa importancia concedida a un nivel de atención que en la práctica se encuentra imbricado en la Atención Primaria. Con un 1 por 100 del gasto sanitario público, constituye la partida más exigua, que además ha ido perdiendo peso desde la aplicación de las restricciones presupuestarias en la anterior crisis, sin haber llegado a recuperar el peso ni el volumen de recursos dedicados en el periodo anterior.

La partida correspondiente a los servicios hospitalarios y especializados es, desde el punto de vista del gasto, la más importante dentro del conjunto de servicios de atención sanitaria pública, absorbiendo el 62 por 100 del gasto sanitario público (gráfico III-65). El nivel de gasto en esta partida se sitúa en los niveles registrados hace once años, con anterioridad a la crisis, fundamentalmente por la recuperación de las partidas salariales reducidas durante aquella y la convocatoria de nuevas ofertas públicas de empleo.

Sin embargo, al margen de la consideración del gasto, como puso de relieve el CES en su informe sobre la inversión pública en España²³⁵, el acusado descenso de la inversión en infraestructuras y equipamientos sanitarios no se ha recuperado aún. Ello puede estar afectando a las necesidades de renovación y actualización de los

GRÁFICO III-65. ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO EN ESPAÑA, 2018



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

235. Informe 1/2020, *La inversión pública en España. Situación actual y prioridades estratégicas*.

CUADRO III-29. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL GASTO SANITARIO
(Tasas de variación anual)

Conceptos	03/02	04/03	05/04	06/05	07/06	08/07	09/08	10/09	11/10	12/11	13/12	14/13	15/14	16/15	17/16	18/17	TAM
Servicios hospitalarios y especializados	11,5	9,0	10,0	11,1	8,5	13,5	6,0	-0,6	2,0	-2,7	-3,4	1,6	8,1	1,2	2,3	3,2	4,9
Servicios primarios de salud	11,2	9,2	8,4	8,6	11,4	11,0	3,7	-1,4	-4,2	-6,9	-3,3	-1,0	3,4	2,0	2,2	6,5	3,3
Servicios de salud pública	-13,9	16,4	10,7	16,5	13,7	-6,6	47,4	-34,3	-1,4	-6,5	-4,8	-1,6	2,6	11,8	1,3	3,8	1,9
Servicios colectivos de salud	14,1	-2,9	11,3	14,0	11,9	4,6	14,4	-5,7	2,5	-0,5	0,5	-12,5	8,3	-4,3	2,5	1,2	3,4
Farmacia	13,3	5,6	6,0	5,1	5,1	6,7	5,9	-0,5	-8,2	-11,8	-3,4	-0,6	0,9	3,5	3,4	2,5	1,7
Traslado, prótesis y ap. terapéuticos	9,9	10,8	10,3	20,8	10,9	13,5	4,7	4,1	-1,1	-10,3	-9,2	8,8	-1,8	0,4	1,7	1,0	4,5
Gasto de capital	8,1	5,7	15,3	20,1	3,7	6,7	-9,1	-10,9	-31,3	-28,9	-20,3	-5,5	18,8	-8,5	18,8	17,7	-3,7
Total	11,4	7,9	9,1	10,1	8,2	10,9	5,7	-1,7	-2,1	-5,7	-3,7	0,4	6,1	1,4	2,7	3,7	3,7

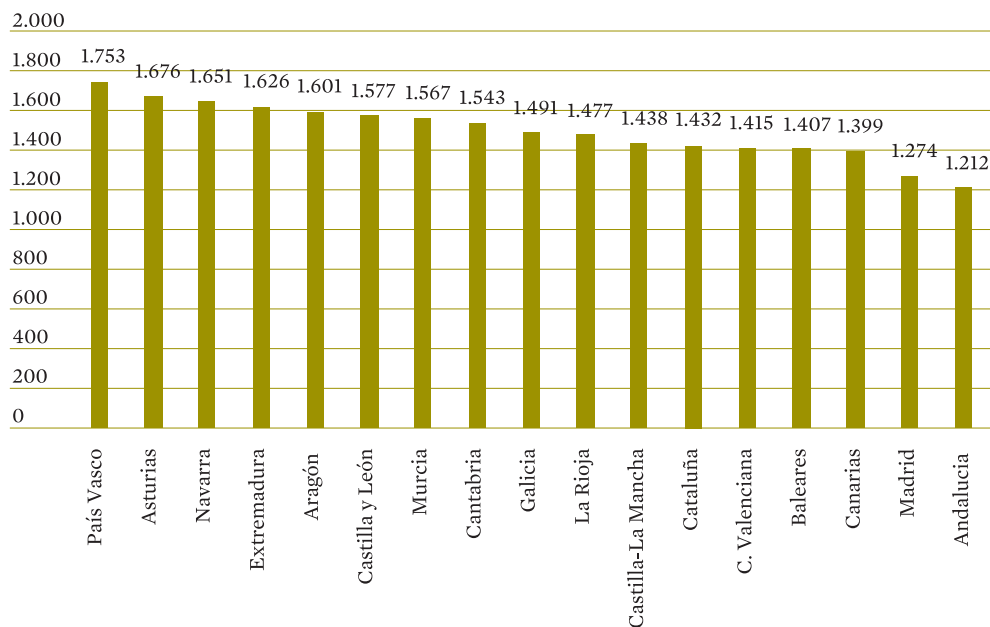
Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

procedimientos diagnósticos y las técnicas de tratamiento derivadas de los continuos avances en medicina asistencial. No en vano, una parte importante del equipamiento hospitalario acusa una notable obsolescencia, con la mitad de los equipos en áreas quirúrgicas y de cuidados de pacientes críticos con más de diez años.

En 2018 el conjunto del gasto sanitario público el conjunto de los Servicios de Salud de las comunidades autónomas ascendió a 65.911 millones de euros, equivalente al 5,5 por 100 del PIB. Teniendo en cuenta el número de habitantes, el gasto medio territorial se situó en 1.416 euros anuales (gráfico III-66). Sin embargo, detrás de este valor se encuentran algunas disparidades. Así, la comunidad que en ese año aplicó el mayor gasto por habitante (País Vasco), superó a la media en un 23 por 100, mientras que las que dedicaron las menores cantidades (Andalucía y Madrid) se situaron un 14 y un 10 por 100 por debajo respectivamente.

En 2019 continuó aumentando el gasto público en farmacia, que desde 2014 parece haber abandonado la línea de contención de los años previos. Así, en el último ejercicio ascendió a 10.793 millones de euros, implicando un incremento del 2,9 por 100 sobre el año anterior.

GRÁFICO III-66. GASTO SANITARIO POR HABITANTE POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(Euros)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2020.

Este incremento, similar al registrado en 2018 (3 por 100), responde principalmente al aumento del número de recetas facturadas, que alcanzó el 2,7 por 100 sobre el año anterior. Y en menor medida a la subida del gasto medio por receta facturada, que habiéndose incrementado en un 0,28 por 100 se situó en 11,1 euros en el conjunto del SNS (cuadro III-30).

Cabe recordar que la prestación farmacéutica ambulatoria está sujeta al copago de los ciudadanos en porcentajes concretos en función de cada caso. El porcentaje de aportación, que cambió con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, se fija atendiendo al nivel de renta declarado en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, para garantizar la continuidad de los tratamientos de carácter crónico y asegurar un alto de nivel de equidad a los pacientes pensionistas con tratamientos de larga duración, los porcentajes se sujetan a unos topes máximos de aportación. En este último supuesto, el importe de las aportaciones que exceden dichos topes máximos se reintegran por la comunidad autónoma correspondiente.

CUADRO III-30. INDICADORES DE LA PRESTACIÓN FARMACÉUTICA EN 2019, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA

Comunidades autónomas	Gasto farmacéutico a través de receta		Recetas facturadas		Gasto medio por receta facturada (euros)	
	2019	Increment. % 19/18	2019	Increment. % 19/18	2019	Increment. % 19/18
Andalucía	1.901.248.392	3,72	180.687.669	3,15	10,52	0,55
Aragón	334.153.466	1,36	28.826.214	1,54	11,59	-0,17
Asturias	283.502.502	1,75	24.711.972	1,61	11,47	0,14
Baleares	226.503.930	9,83	18.784.871	6,03	12,06	3,58
Cantabria	150.192.082	2,74	13.396.119	2,69	11,21	0,05
Castilla-La Mancha	524.400.476	2,61	45.930.584	3,42	11,42	-0,78
Castilla y León	631.617.526	2,66	54.229.692	2,64	11,65	0,02
Cataluña	1.502.210.554	3,00	139.469.851	1,77	10,77	1,21
Canarias	530.135.478	7,60	47.200.470	5,82	11,23	1,68
Extremadura	323.647.975	1,20	27.378.886	2,41	11,82	-1,17
Galicia	718.874.665	1,24	64.078.316	1,60	11,22	-0,35
Madrid	1.279.972.067	3,22	120.513.041	4,84	10,62	-1,55
Murcia	377.194.397	8,56	32.103.027	4,49	11,75	3,90
Navarra	136.378.627	-0,25	11.856.762	0,22	11,50	-0,47
C. Valenciana	1.290.480.224	1,93	111.086.920	0,82	11,62	1,10
País Vasco	479.313.203	-1,62	42.108.830	0,09	11,38	-1,70
La Rioja	73.445.002	0,66	6.413.275	1,99	11,45	-1,31
Ceuta	15.946.302	0,08	1.299.247	0,14	12,27	-0,07
Melilla	14.735.402	1,52	1.131.274	1,45	13,03	0,07
Total nacional	10.793.952.267	2,98	971.207.020	2,69	11,11	0,28

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, 2019.

En este sentido, las conclusiones del estudio sobre medicamentos dispensados a través de receta electrónica²³⁶ de la AIREF advierte de la conveniencia de modificar el esquema de copago actual, introduciendo mejoras en términos de equidad y eficiencia. Además incorporar los sistemas de copago evitable contribuiría a mejorar la concienciación ciudadana sobre el impacto de las decisiones individuales de consumo, obteniéndose mejoras en los precios de facturación. Además de estas, el organismo propone otra serie de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia del sistema. Entre ellas cabe mencionar la definición de un nuevo sistema de precios de referencia que considere no solo el principio activo, sino también la indicación terapéutica, lo que según sus cálculos ahorraría más de 500 millones de euros hasta 2022, o la introducción de sistemas de control periódico para mitigar desviaciones de consumo de grupos de medicamentos de alto impacto, que supondría un ahorro de 492 millones.

Entre las medidas adoptadas en las primeras semanas de la crisis por COVID-19, se ampliaron los recursos económicos de las comunidades autónomas en un contexto

*Medidas económicas
extraordinarias para
afrontar la pandemia*

en el que estas habían activado y ejecutado ya planes de contingencia sanitarios. En efecto, la grave situación generada por la pandemia ha justificado un refuerzo del Sistema para garantizar la protección de la salud con la dotación de recursos económicos adicionales para las Administraciones sanitarias autonómicas. En este sentido, con la aprobación del Real Decreto-ley 7/2020 se dotan, con carácter excepcional, recursos presupuestarios con cargo al Fondo de Contingencia para atender los gastos ocasionados por las necesidades sanitarias que se presenten en las comunidades autónomas y mitigar las consecuencias sociales y económicas derivadas de esta pandemia. Así, se autoriza la aplicación del Fondo de Contingencia y la concesión de un crédito extraordinario por un importe total de 1.000 millones de euros en el Ministerio de Sanidad, para contribuir a la financiación de los gastos extraordinarios.

La irrupción de la crisis por la pandemia en los primeros meses de 2020 ha hecho visibles algunas fortalezas del sistema, pero también ha puesto al descubierto importantes debilidades. La atención prestada por el personal sanitario de todos los niveles —debe recordarse no solo el cuidado hospitalario, sino también la atención primaria como elemento clave en el abordaje de la crisis sanitaria— no ha hecho sino reforzar la alta consideración social de que gozaba²³⁷, pero también ha evidenciado la insuficiente dotación de personal y la precariedad laboral de una parte muy importante de los profesionales. Al mismo tiempo, se ha hecho patente la necesidad de reforzar la coordinación entre niveles y entre distintas administraciones autonómicas, así como

236. AIREF, *Evaluación del gasto público 2018. Proyecto 2 (recetas)*, 2019.

237. Los profesionales de la medicina, la enfermería, los auxiliares y el resto del personal sanitario que han atendido a los pacientes de COVID-19, han sido reconocidos con el premio Princesa de Asturias de la Concordia 2019.

de implementar todos los instrumentos de vigilancia previstos por la ley, pero sin desarrollo, fortaleciendo la vertiente preventiva del SNS. No en vano, la vigilancia y la prevención constituyen los mecanismos más eficientes para evitar el desbordamiento de las estructuras asistenciales y permiten anticipar la necesidad de recursos a través de planes de contingencia, que además harían innecesaria la existencia de recursos ociosos (como camas de UCI más allá de las necesidades fuera de las crisis sanitarias).

En definitiva, el duro trance que atraviesa la sociedad a causa del virus ha puesto sobre la mesa la necesidad de revisar en profundidad los mecanismos existentes para afrontar situaciones similares en el futuro, asumiendo la reorganización de las prioridades con todas sus consecuencias.

2.5. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

2.5.1. Atención a la dependencia

La evaluación de la mayoría de los aspectos que atañen al Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) sigue viéndose dificultada por las carencias del sistema de información estadística (SISAAD) que atañen a aspectos tan esenciales como sus recursos personales y materiales, intensidad de las prestaciones, gasto y financiación o los parámetros más básicos para la medición de la eficiencia, calidad o satisfacción de los usuarios. Parte de estas carencias se han puesto de manifiesto durante el transcurso de la epidemia, resultando hasta el momento infructuosa la tarea de intentar compilar información fiable y homogénea sobre su impacto en la población usuaria y entre las personas trabajadoras en el ámbito de los cuidados en los centros de día, las residencias y los propios domicilios de la población en situación de dependencia.

La dramática incidencia del virus COVID-19 entre la población usuaria de centros para la tercera edad, especialmente en régimen residencial, ha marcado un punto de inflexión en el modelo español de atención a la dependencia. Todavía es pronto para valorar exactamente la magnitud y las causas del particular impacto de la pandemia en una de las vertientes del sistema español de protección social que, transcurridos apenas trece años desde su creación, se enfrentaba ya en el año anterior a la pandemia a numerosos desafíos para dar plena satisfacción al derecho subjetivo a este tipo de atención.

En 2019, 1,3 millones de personas se encontraban en situación de dependencia, habiendo obtenido el reconocimiento de dicha situación de los servicios operativos en las administraciones correspondientes²³⁸. Ello significa que un 3 por 100 de la población en España había solicitado ayuda al SAAD, habiendo

Situación del SAAD en la antesala de la epidemia por COVID-19

238. Véase Informe CES sobre el SAAD, en la actualidad en elaboración.

sido baremada y reconocida la situación de merma, en algún grado, de su autonomía personal porque sus condiciones, físicas, mentales, sensoriales o intelectuales, les dificultaban el desenvolvimiento en las actividades de la vida diaria. Entre 2015 y 2019 el número ha aumentado en un 17 por 100, siendo el último ejercicio el que ha registrado el mayor incremento (6 por 100) (gráfico III-67). Sin embargo, en la práctica la atención del sistema alcanza a 1,1 millones de personas, lo que supone el 81 por 100 del total de personas valoradas como dependientes por el SAAD.

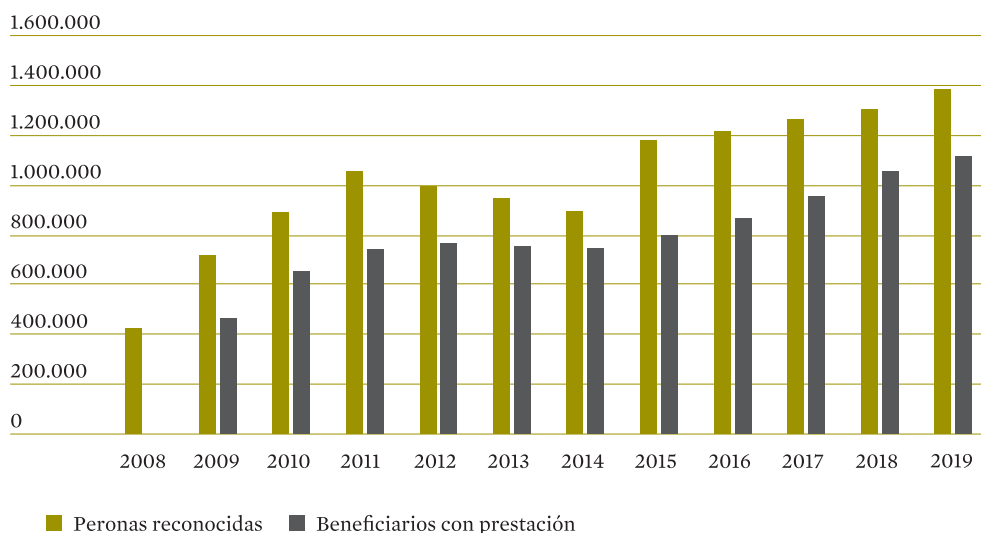
Si en los primeros años de funcionamiento del SAAD la evolución del número de solicitudes fue ascendente —el incremento anual se situó como promedio en las 400.000 solicitudes—, en 2011 se dio una notable reducción, continuando con la tónica decreciente durante seis años. Sin embargo, a partir de 2017 el ritmo de entrada de nuevas solicitudes comenzó a recuperar un vigor que se ha mantenido hasta 2019, año en el que las solicitudes aumentaron en un 7 por 100 con respecto al anterior, suponiendo el mayor incremento desde 2011.

En buena lógica durante los primeros años se registraron entradas masivas, hasta cubrir las expectativas de la mayor parte de la población dependiente. A partir de entonces los incrementos deberían ser reflejo de la absorción anual de las solicitudes de los «nuevos dependientes». En cambio, la trayectoria que exhiben los datos de

Aumenta el número de solicitudes para acceder al SAAD

GRÁFICO III-67. EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SAAD, 2008-2019

(Número de personas con derecho a prestaciones y de los beneficiarios con alguna prestación)



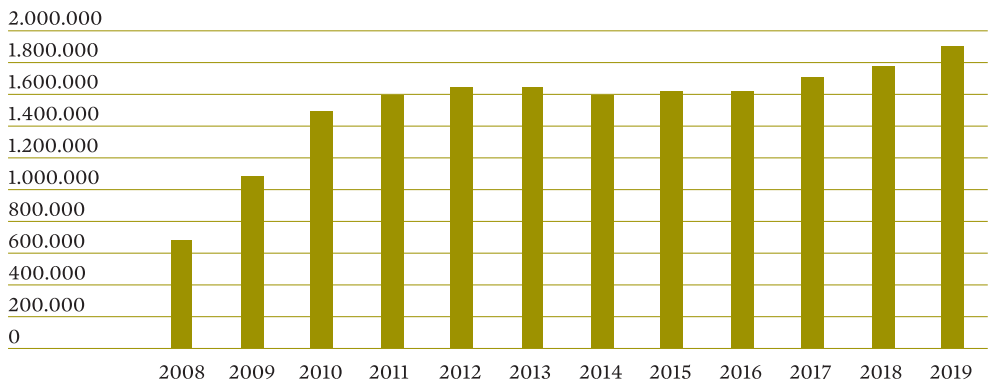
Fuente: SISAAD, 2020.

evolución no se ajusta exclusivamente a esa lógica, pareciendo más bien el resultado de la desigual evolución de las expectativas de obtener el reconocimiento y el derecho a prestación, por lo que probablemente en los primeros años de la crisis y de reducción del gasto en protección social tuvo como consecuencia una menor motivación de los aspirantes.

Cabe señalar que desde los primeros años de funcionamiento del sistema se ha mantenido más o menos constante un cierto volumen de expedientes pendientes de valoración, dando como resultado una demora inicial en el conjunto del proceso. No obstante, en los últimos años las administraciones han tramitado la mayor parte de los expedientes abiertos. En todo caso, la acumulación de esos expedientes que ni siquiera han sido aún objeto de valoración contribuye al aumento del número de personas en espera para ser atendidas, pues lógicamente buena parte de las solicitudes pendientes habrán de dar como resultado valoraciones positivas, generando derecho a prestación.

El comportamiento de este parámetro en las distintas comunidades autónomas muestra una cierta variabilidad, que hasta cierto punto parece responder a la composición por edades de las poblaciones en cada territorio. Así, no debe extrañar el hecho de que las comunidades de Castilla y León, País Vasco, La Rioja y Extremadura, donde la edad media se encuentra por encima de los 44 años, presenten niveles más altos de solicitudes con respecto al volumen de su población que la media nacional (3,7 por 100), mientras que las más jóvenes como Baleares, Murcia o Ceuta y Melilla, exhiban resultados más bajos. Sin embargo, la explicación puramente demográfica no encaja con algunos casos, como Andalucía, Castilla-La Mancha o Cataluña, donde la proporción de solicitudes superaba en 2018 a la media, no así la edad promedio de sus habitantes, lo que anima a pensar en otras causas como la generación de expectativas

GRÁFICO III-68. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO ACUMULADO DE SOLICITUDES, 2008-2019



Fuente: SISAAD, 2020.

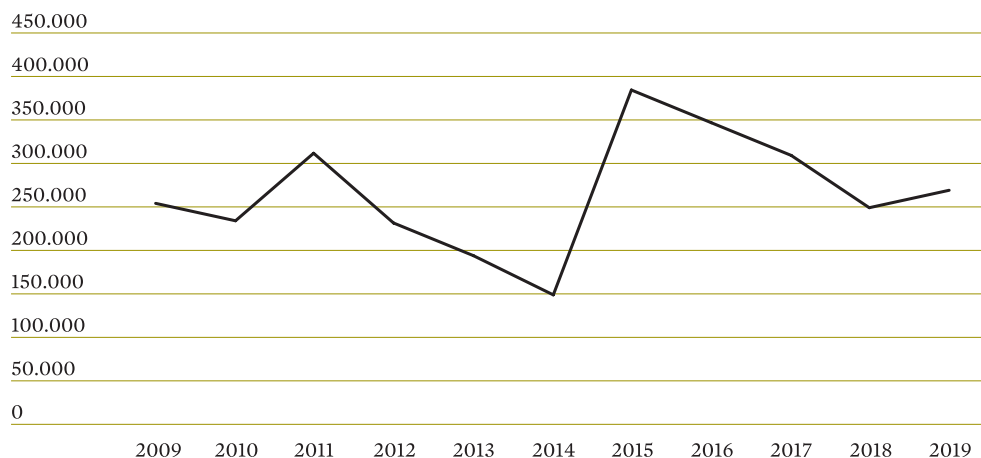
desde las propias administraciones públicas. Además es posible que otros elementos como la esperanza de vida en salud, muy ligada a la riqueza de cada territorio, intervenga en alguna medida en la variabilidad de un parámetro que, como se ha visto, no depende exclusivamente del nivel de envejecimiento de una población.

En 2019, después de varios años de descensos consecutivos, el volumen de la lista de espera se incrementó en un 8 por 100 (casi 20.000 personas más) con respecto a 2018, lo que significa que casi un 20 por 100 de la población en situación de dependencia reconocida no recibe atención, conformando la llamada «lista de espera» para ser atendido.

Las demoras en la efectividad del derecho a la atención no son las mismas en todos los casos, sino que varían sustancialmente entre colectivos en función de los grados de afectación. Así, de las 918.000 personas beneficiarias de grados II y III (severos y grandes dependientes) en 2019, el 87,6 por 100 tenía reconocida prestación, en tanto el otro 12,3 por 100 se encontraba pendiente de recibirla. En lo que respecta al grado I (dependencia moderada), el colectivo afectado por esta situación, integrado por 467.000 personas, la incidencia de la lista de demora es sensiblemente más elevada, alcanzando al 33,5 por 100 de los reconocidos con ese grado, lo que en parte se explica por la acumulación de expedientes sin terminar de resolver dado que hasta 2015 no fueron incorporados al sistema, de acuerdo con el calendario de aplicación.

Este indicador muestra también notables diferencias a lo largo del territorio nacional, de modo que algunas comunidades autónomas presentan niveles de cobertura

GRÁFICO III-69. PERSONAS RECONOCIDAS COMO DEPENDIENTES QUE NO RECIBEN PRESTACIONES DEL SAAD, 2009-2019



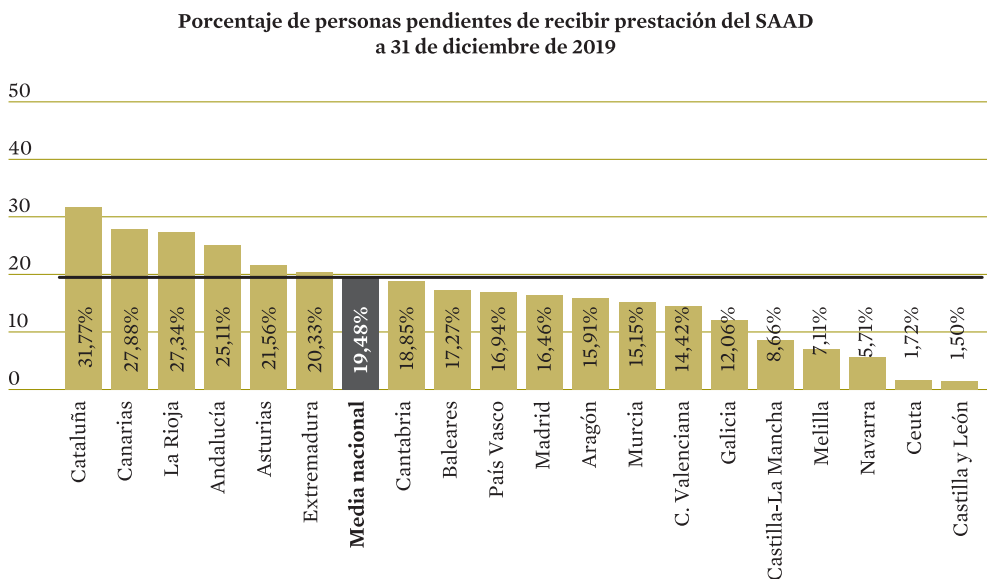
Fuente: SISAAD, 2020.

superiores a la media, casi del 80 por 100, mientras que otras se encuentran muy por debajo. Cataluña, Canarias, La Rioja y Andalucía fueron en 2019 las que soportaron las listas de espera más abultadas, en tanto que otras, como de Castilla y León, Navarra y Castilla-La Mancha se situaron en posiciones claramente favorables con respecto a la media.

Si al número de personas reconocidas y no atendidas se añadiera la parte proporcional de grupo de solicitantes de atención que aún no han sido valorados, el volumen de la lista de espera se incrementaría. Debe recordarse que la proporción de expedientes positivos, es decir, de solicitantes que se convierten en dependientes reconocidos suele situarse en torno al 80 por 100, lo que significa que una parte muy importante de los pendientes de valoración son también dependientes a la espera de atención del sistema.

Aunque el SISAAD, hasta ahora no ha ofrecido datos concretos sobre esta particularidad, sí es posible calcular el volumen de la población que no ha sido valorada sustrayendo del número de solicitudes el correspondiente a los dictaminados. De esta forma se obtiene el número de personas en espera de valoración, que hasta 2019 se elevaba a 159.193, formando también parte del colectivo que no ha visto satisfecho su derecho a la atención. La suma de las dos magnitudes arroja un saldo de 429.000 personas en espera para ser valoradas y para recibir atención.

GRÁFICO III-70. LISTA DE ESPERA PARA RECIBIR PRESTACIONES DEL SAAD POR COMUNIDAD AUTÓNOMA



Fuente: IMSERSO, Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del SAAD, 2020.

Alrededor de 400.000 personas en situación de dependencia y sin atención del SAAD en 2019

Además, como es previsible que ocho de cada diez solicitantes en espera acaben obteniendo una valoración positiva, de los 159.000 que aguardan su dictamen, cabe estimar que 127.000 sean en realidad personas en situación de dependencia que no reciben ninguna atención y que ni siquiera son aún considerados como tales. Por tanto, si se suma este último número al de «dependientes» con

grado y sin atención, se obtiene un saldo de 397.000 personas en situación de dependencia sin recibir ningún tipo de atención del sistema público.

En lo que respecta a los tiempos medios de tramitación, los datos de las asociaciones del sector apuntan a una espera de 426 días como término medio, desde que se presenta la solicitud de valoración en las administraciones correspondientes hasta que la atención por parte del sistema se hace efectiva a través de prestaciones económicas o servicios. Por tanto, el plazo máximo establecido legalmente en 180 días es superado con creces, en especial en algunas comunidades autónomas, en las que se duplica y se triplica, según estimaciones recientes²³⁹.

En este sentido, las comunidades de Baleares, Extremadura, Andalucía, Cataluña y Valencia mostrarían las situaciones más preocupantes con tiempos de espera cercanos a los dos años. Otras como Murcia, Aragón y Asturias se encontrarían en una situación intermedia pero aún lejana del plazo máximo establecido en seis meses, con esperas en torno a los 430 días. Y solo las comunidades del País Vasco, La Rioja y Castilla y León se encontrarían cercanas al cumplimiento de los seis meses.

CUADRO III-31. LISTAS DE ESPERA PARA RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES Y EFECTIVIDAD DE LAS PRESTACIONES, 2009-2019

Años	Espera resolución	Espera prestación
2009	144.498	254.011
2010	169.884	234.463
2011	210.416	312.244
2012	100.514	231.119
2013	114.094	193.641
2014	71.197	148.002
2015	106.164	384.326
2016	103.238	348.309
2017	120.213	310.120
2018	128.568	250.037
2019	159.193	269.854

Fuente: SISAAD, 2020.

239. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, 2020.

En 2015 se registró por primera vez un incremento del número de prestaciones asignadas a las personas dependientes desde que en 2011 comenzara a decrecer y desde entonces, la evolución consolida la tendencia al alza con incrementos sucesivos (6,7 por 100 de 2015; 8,7 por 100 en 2016; 10 por 100 en 2017 y en 2018). En 2019, la tónica ascendente se mantiene pero de forma más moderada, con un incremento del número de prestaciones y servicios de poco más de 60.000, esto es, un 5,7 por 100 con respecto al año anterior, descontando los servicios de teleasistencia, promoción de la autonomía y prevención de la dependencia. Si se incluyen esas prestaciones, que constituyen más bien un apoyo complementario y revisten un coste muy inferior a los cuidados propiamente dichos, el incremento es bastante más elevado.

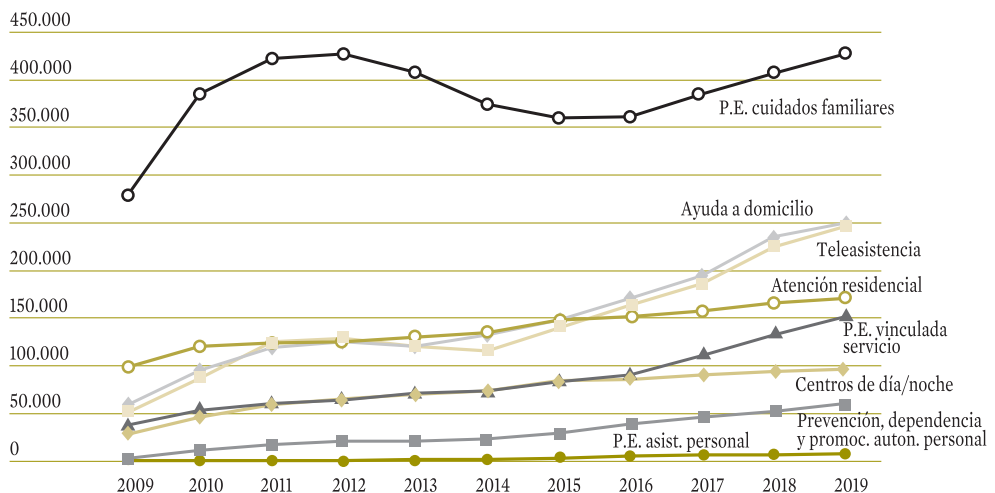
Las características de la cobertura del sistema se manifiestan a través de las prestaciones asignadas y su distinta tipología. Desde sus comienzos, la asignación de prestaciones ha mostrado un predominio de las de índole económica, en contra del carácter excepcional que les atribuía la LAPAD, si bien desde 2016 cabe destacar el incremento de las prestaciones en especie, visible sobre todo en el caso de la teleasistencia y la ayuda a domicilio, opciones predominantes en los casos de menor afectación (gráfico III-71).

Dependiendo de las posibilidades reales de la oferta en cada territorio, de acuerdo con el nivel de desarrollo de su infraestructura de servicios sociales, entre otras, se hace patente la «especialización» que muestran las distintas comunidades autónomas

Incremento del número de prestaciones concedidas

Prestaciones económicas y servicios de atención

GRÁFICO III 71. EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONÓMICAS DEL SAAD, 2009-2019

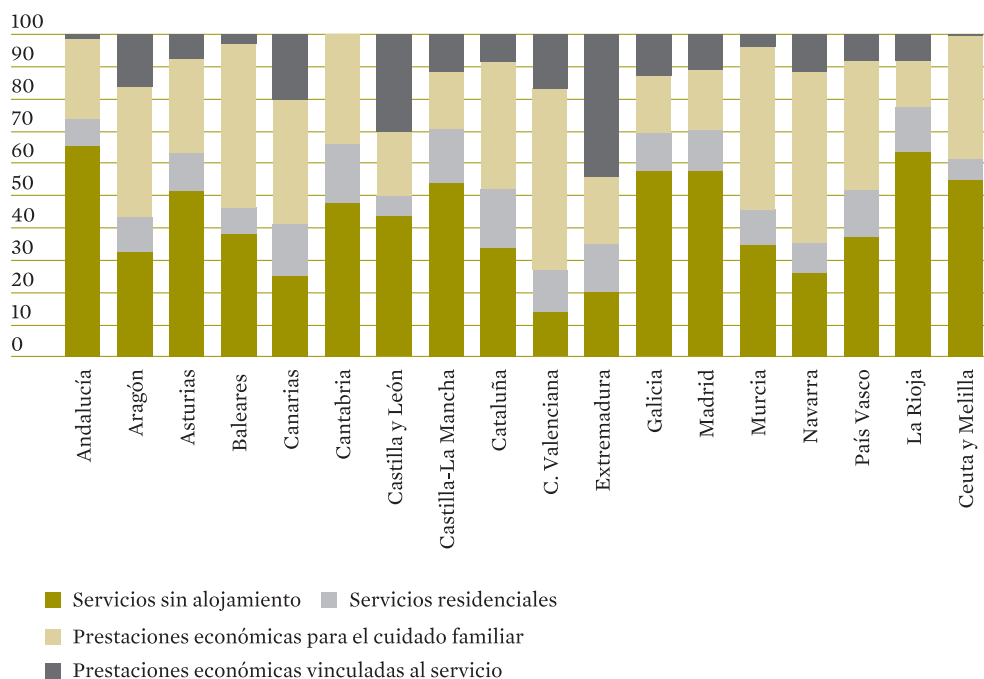


Fuente: SISAAD, 2020.

a la hora de conceder prestaciones (gráfico III-72). Así, es posible apreciar una clara inclinación de algunas comunidades hacia la concesión de prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar de la persona dependiente, alejándose del objetivo original de la LAPAD, priorizando los servicios profesionales por encima de las prestaciones económicas. En este sentido, Valencia (56 por 100), Navarra (52 por 100), Baleares y Murcia (51 por 100), mantienen un perfil de atención más sujeto a los cuidados no profesionales, en el entorno familiar, con la concesión predominante de prestaciones económicas para ese fin, por encima de la media del territorio nacional, que no alcanza a la tercera parte de todas las prestaciones concedidas. En cambio, en otras comunidades como, La Rioja, Galicia, Castilla-La Mancha y Castilla y León, el porcentaje de esta clase de prestaciones económicas sobre el resto no llega a alcanzar a la quinta parte y por tanto han logrado acercarse más, desde este punto de vista, al modelo de atención previsto en la Ley.

Aunque es cierto que algunos servicios como la teleasistencia o la prevención son mucho menos intensivos que otros como la atención residencial, y que por tanto su potencial como elementos de mejora de la calidad de vida de dependientes y cuidadores es inferior a otros, su evolución ha sido muy positiva en los últimos años, sobre

GRÁFICO III-72. PRESTACIONES RECONOCIDAS POR TIPOLOGÍA Y COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2019
(En porcentaje de cada tipo sobre el total de prestaciones reconocidas)



Fuente: SISAAD, situación a 30 de noviembre de 2019.

todo a partir de la incorporación al sistema de los casos menos agudos de dependencia. Debe suponerse que la mayor parte de los beneficiarios con grado I de dependencia disfrutaban de prestaciones de este tipo, sirviendo sobre todo como soportes en lo que debiera ser un contexto de atención integral.

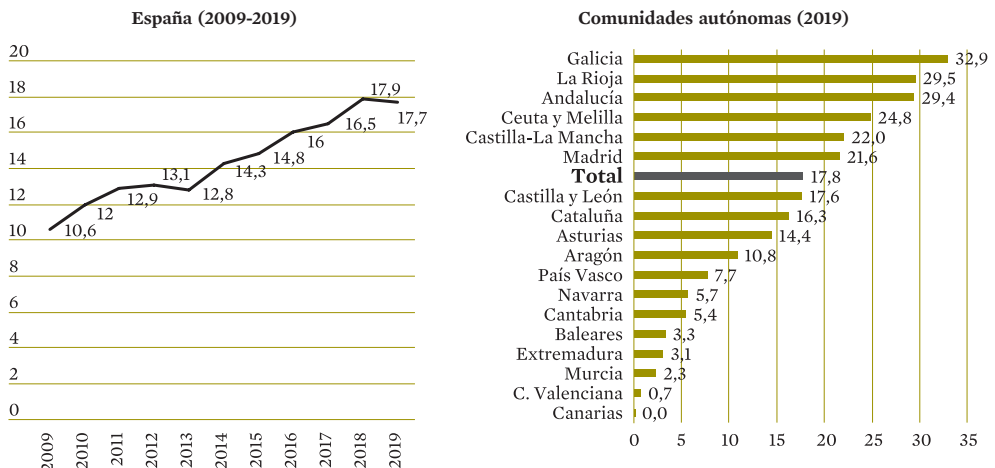
En la última década el servicio de ayuda a domicilio (SAD) ha mostrado un desarrollo positivo en términos de peso relativo en el conjunto de prestaciones del SAAD. Tras el pequeño retroceso observado a finales de 2013, su importancia cuantitativa en el total de prestaciones reconocidas ha ido en aumento, situándose en un 17,7 por 100 a comienzos de 2019. No obstante, su desarrollo por comunidad autónoma ha sido muy heterogéneo, con el resultado de una penetración muy desigual de este tipo de ayudas (gráfico III-73).

La información que ofrece el SISAAD sobre la ayuda a domicilio es muy insuficiente en su contenido, si bien lo reducido de los límites máximos de horas prestadas, en especial tras su reducción en 2013²⁴⁰, corroboran que se trata de un servicio que no alcanza la suficiente intensidad, sobre todo en los casos de mayor dependencia. Además, la ayuda a domicilio afronta importantes retos vinculados a la calidad del servicio, como el avance en el proceso de profesionalización y acreditación de las

La ayuda a domicilio: un apoyo muy limitado a la permanencia en el entorno

GRÁFICO III-73. PESO DEL «SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO» EN EL CONJUNTO DE PRESTACIONES DEL SAAD

(Porcentaje de prestaciones de SAD sobre el total de prestaciones del SAAD)



Fuente: elaboración propia a partir de las Estadísticas del SISAAD del IMSERSO (Informes mensuales de gestión del SAAD).

240. Horas mensuales de SAD: grado 3: entre 46 y 70 horas; grado 2: entre 21 y 45 horas y grado 1: máximo 20 horas.

cualificaciones del personal; el impulso a la colaboración con los equipos de atención primaria en salud, así como al aumento del atractivo del empleo en el sector, que ya registra dificultades de reclutamiento de personal, especialmente en el medio rural. Este último problema se ha agudizado de forma particularmente grave durante la fase más aguda de la pandemia, dando lugar a medidas urgentes de apoyo a los municipios y flexibilización de los requisitos de profesionalidad y fomento de las contrataciones así como al recurso a las FFAA para suplir las bajas en el servicio de ayuda a domicilio a personas dependientes aisladas en sus viviendas en núcleos dispersos de algunas comunidades autónomas.

La principal medida que se ha adoptado desde el SAAD para apoyar a las personas cuidadoras familiares de las personas en situación de dependencia consiste en su inclusión obligatoria en el Régimen General de la Seguridad Social en situación asimilada al alta, mediante la suscripción de un convenio especial²⁴¹. La aprobación del Real Decreto-ley 6/2019²⁴² supuso la recuperación 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, que había sido suprimido por el Real Decreto-ley 20/2012. Desde la entrada en vigor de esta nueva medida la afiliación en alta de cuidadores no profesionales comenzó a aumentar a partir del mes de abril, pasando de 7.304 personas a finales de marzo de 2019 a 56.546 a finales de enero de 2020, cifras muy alejadas de los máximos alcanzados en 2011 (gráfico III-74).

En los próximos tiempos será necesario prestar atención a los cambios que podrían producirse en el sistema de cuidados a las personas en situación de dependencia por la confluencia de un contexto de aumento del desempleo por el COVID-19, disminución de las rentas de las familias y crisis reputacional del modelo residencial y de los centros de la tercera edad. A este respecto, la evolución del recurso al convenio especial de la Seguridad Social podría ser un indicador interesante para observar la evolución de un posible resurgir de los cuidados informales en el seno de las familias que no hay que descartar. Para evitar este retroceso, que recaerían muy probablemente en las

Un antes y un después del COVID-19: el modelo de atención residencial, a debate

mujeres, como uno de los posibles efectos colaterales de la epidemia, la imagen y la oferta del SAAD requerirán un impropio esfuerzo de rehabilitación.

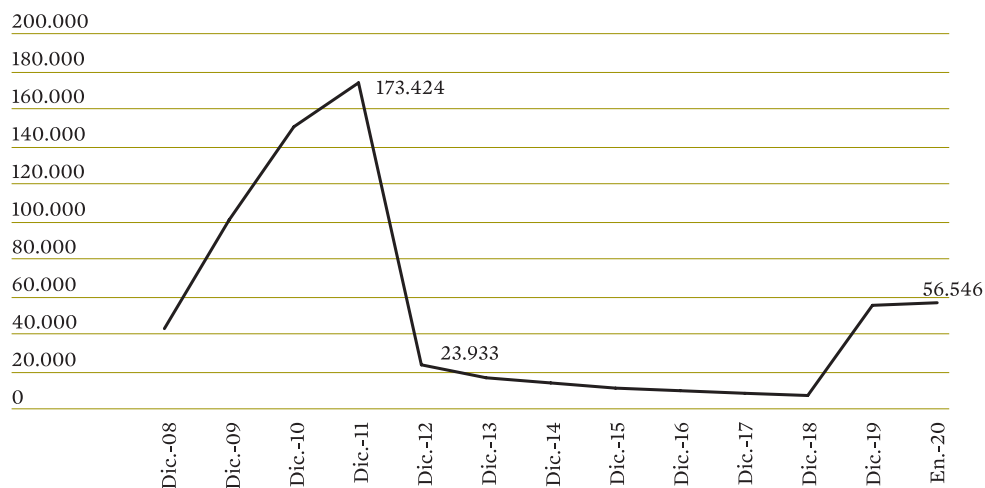
Pese a que la LAPAD prioriza el objetivo de la permanencia en el entorno, en coincidencia con las preferencias

241. Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

242. Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

GRÁFICO III-74. AFILIACIÓN DE CUIDADORES NO PROFESIONALES, 2008-2020

(Situación a fin de mes: diferencia entre las altas y las bajas)

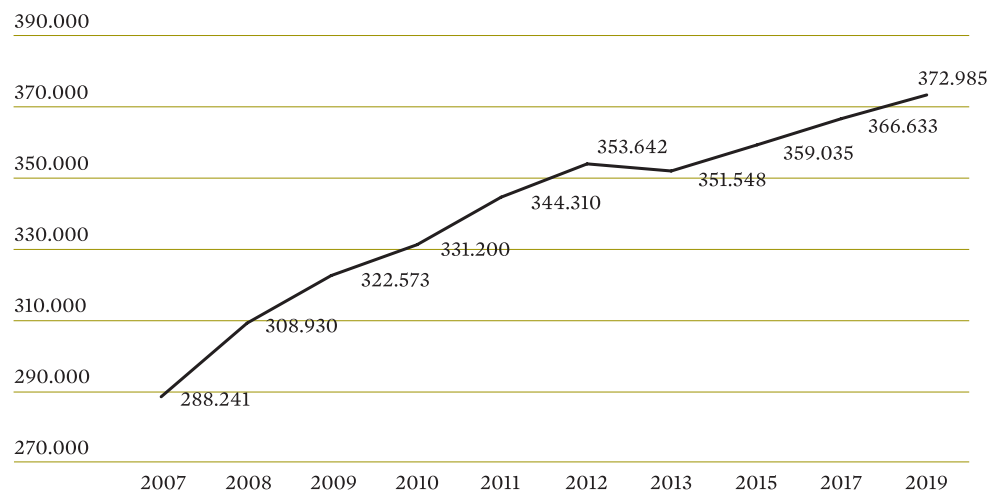


Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Serie de altas y bajas de cuidadores no profesionales de la Seguridad Social. Movimiento de cuidadores no profesionales.

de la gran mayoría de la población, la atención residencial es una solución a menudo inevitable por las circunstancias personales de las personas dependientes, especialmente las de mayor edad, así como la insuficiencia de recursos vinculados a la atención a domicilio. Aunque ha ido reduciendo su peso relativo en el conjunto de las prestaciones concedidas, en paralelo a la entrada en el sistema de beneficiarios con dependencia moderada, esta prestación seguía teniendo un peso considerable dentro del conjunto de las prestaciones reconocidas por el SAAD (12 por 100), alcanzando a un total de 170.800 personas beneficiarias a 31 de diciembre de 2019. Existe una importante variabilidad territorial en el protagonismo de esta prestación: a título de ejemplo, la atención residencial es el servicio ofrecido en la mitad de los casos en la Comunidad Valenciana mientras representa algo menos del 12 por 100 en la Comunidad de Madrid.

Más allá de estas cifras, es ostensible la carencia de información estadística cuantitativa y cualitativa del propio SAAD sobre la realidad de la atención residencial en España, de manera similar a lo que ocurre con otras prestaciones y parámetros. A falta de datos oficiales, los procedentes del Mapa de Recursos del portal Envejecimiento en red (EnR?), del Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) apuntan a que el volumen de centros residenciales para personas mayores habría pasado de 4.726 en 2007 a 5.358 en 2019, siguiendo una trayectoria constante de aumento hasta 2013, año en que comienza una fase de descenso hasta la reciente recuperación del volumen total que, no obstante, no llega a alcanzar el máximo registrado en 2012 (gráfico III-75).

GRÁFICO III-75. PLAZAS RESIDENCIALES PARA PERSONAS MAYORES, 2007-2019



Fuente: CSIC, EnR? Informes Envejecimiento en Red, núm. 24, Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019.

Según esta fuente, las plazas en residencias para la tercera edad habrían experimentado un aumento del 27 por 100 en todo el periodo de aplicación de la LAPAD hasta 2019, año en que el volumen total se situaría en 373.000, es decir, la capacidad de las plazas existentes equivaldría a más del doble de las ocupadas por personas dependientes como prestación reconocida por el SAAD. Hay que tener en cuenta que la diferencia responde al volumen de plazas ocupadas por residentes en régimen privado y a una proporción indeterminada de plazas no cubiertas.

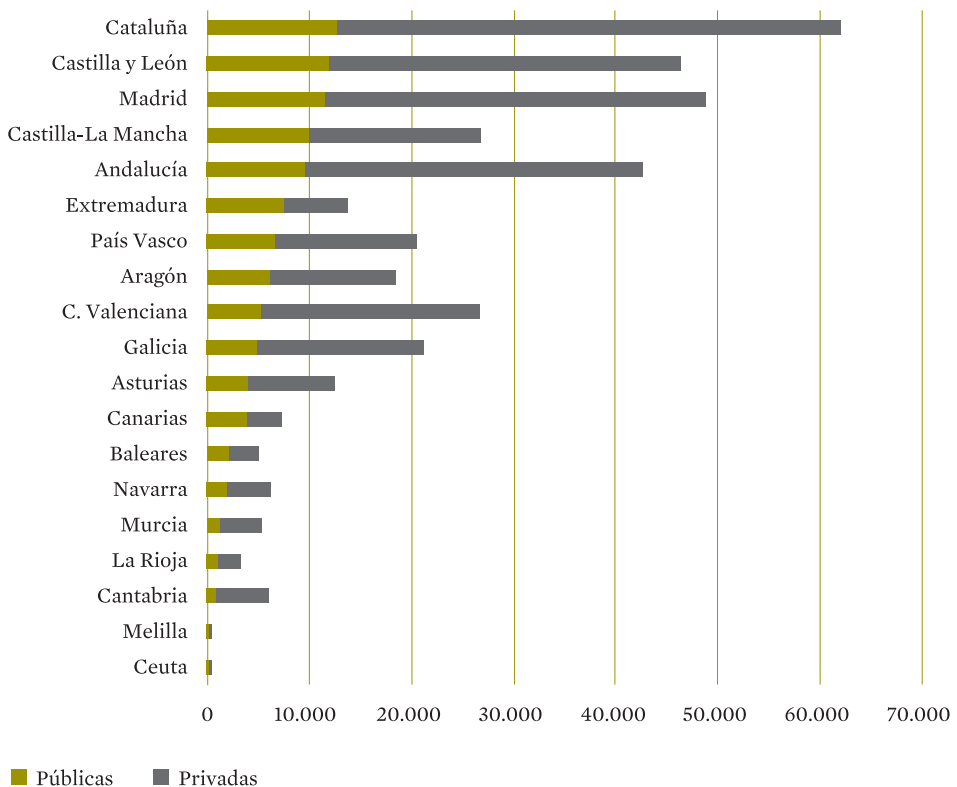
En cualquier caso, la dotación de plazas es muy variable territorialmente, así como su titularidad (pública o privada). En general, hay un predominio de las plazas de titularidad privada que, en media sobre el total, tienen un peso del 72,8 por 100 frente a un 27,1 por 100 de las públicas (gráfico III-76). La mayoría de los centros tienen un tamaño inferior a cien plazas, si bien en los últimos años se ha producido un aumento de las residencias de mayor tamaño, que constituyen ya más de una quinta parte del total de centros. Los requerimientos mínimos para la acreditación, autorización y funcionamiento de los centros residenciales (ratio de personal, figuras profesionales requeridas, intensidades horarias, etc.) se encuentran regulados en la normativa aprobada por las comunidades autónomas, al igual que las condiciones de la concertación. Al mismo tiempo, se carece de mecanismos homogéneos e independientes de evaluación permanente de la calidad de la atención prestada en los centros residenciales independientemente de su titularidad, al igual que ocurre con el resto de los servicios vinculados al SAAD.

Las características de la prestación residencial difieren de las anteriores por la mayor intensidad horaria y la complejidad de una parte importante de la casuística

atendida, por la avanzada edad de las personas residentes y la elevada frecuencia de pluripatologías. La vulnerabilidad en términos de salud de la población que reside en estos establecimientos colectivos hace necesaria una estrecha coordinación sociosanitaria cuyo desarrollo se ha revelado insuficiente durante la gestión de la respuesta a la extensa propagación del virus en este tipo de centros.

No se dispone de información sistematizada sobre el avance en nuestro país de centros residenciales bajo fórmulas distintas del modelo asistencial tradicional institucionalizado, más centrados en las personas, de menor tamaño y que procuren una mayor integración del mayor en un entorno comunitario pero que se asemeje a su lugar de vida habitual. No obstante, en algunas comunidades autónomas se está avanzando en este tipo de alternativas que pueden verse impulsadas en el futuro en el contexto de un replanteamiento más amplio sobre el modelo de atención a la dependencia, tras la luctuosa experiencia de la epidemia por el virus COVID-19 en las residencias y centros de mayores.

GRÁFICO III-76. PLAZAS RESIDENCIALES PARA PERSONAS MAYORES SEGÚN TIPO, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2019



Fuente: CSIC, EnR? Informes Envejecimiento en Red, núm. 24, Estadísticas sobre residencias: distribución de centros y plazas residenciales por provincia. Datos de abril de 2019.

Durante los primeros meses de 2020 se adoptaron distintas medidas con carácter de urgencia para hacer frente al impacto de la epidemia en el sistema, entre las que cabe destacar el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares ante la especial afectación de algunos de ellos ya desde los comienzos de la propagación del virus, así como la aprobación de medidas de refuerzo de la atención, en especial ante la grave situación de falta de personal provocada por los contagios, entre las numerosas medidas que se fueron sucediendo en cascada durante el estado de alarma (recuadro III-17).

Con independencia de la evaluación de la eficacia de estas medidas coyunturales, una vez superada la emergencia resultará inevitable una revisión en profundidad del sistema de cuidados a las personas dependientes en nuestro país. Lamentablemente, esta crisis sanitaria ha sacado a relucir necesidades del sistema, que ya venían siendo claramente diagnosticadas desde hacía tiempo. Así, el derecho de las personas en situación de dependencia a una atención de calidad de carácter integral se ve debilitado en nuestro país por la ausencia de coordinación sociosanitaria; la insuficiencia de protocolos de coordinación y derivación entre ambos sistemas, así como su escasa flexibilidad cuando existen; la vigencia de diferentes culturas profesionales e inercias administrativas; la falta de cooperación entre los organismos responsables de servicios sociales y los de salud en los distintos niveles territoriales, así como la falta de equipos de gestores de caso multidisciplinarios y centrados en la persona compuestos por profesionales sanitarios y de Servicios Sociales comunitarios²⁴³.

2.5.2. Servicios Sociales e inclusión social

Al margen de la gestión del SAAD, los Servicios Sociales de las comunidades autónomas, junto con las corporaciones locales, desarrollan un valioso conjunto de actuaciones del que, sin embargo, no es fácil obtener una idea de conjunto²⁴⁴. Según el informe del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales de 2017, que ofrece un panorama de la Red Pública de Servicios Sociales de Atención Primaria los Centros de Servicios Sociales²⁴⁵, estos últimos atendieron a casi a 5,5 millones de usuarios en ese año, el cuarto de recuperación económica tras la última crisis.

La última Memoria del Sistema de Información sobre los Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), correspondiente a 2017, permite una cierta aproximación²⁴⁶ al perfil de los usuarios de Servicios Sociales. En el 58 por 100 de los casos se trataba de

243. Véase, Marbán Gallego, V., *El sistema español de atención a la dependencia entre la regresión y las reformas*, documento de trabajo 4.9 en VIII Informe FOESSA 2019.

244. Pues las principales fuentes de información, el Plan Concertado de Servicios Sociales, por un lado, y el SIUSS, por otro, tienen metodologías y universos distintos de análisis.

245. Adheridos al Plan Concertado, que cubren al 94,7 por 100 de la población de las comunidades y ciudades autónomas concertantes, y al 82,6 por 100 de los municipios.

246. En el año 2017 el análisis se refiere a los volcados realizados por 15 comunidades y ciudades autónomas, y un municipio de la comunidad autónoma de Canarias que vuelca datos.

RECUADRO III-17. IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

Extracto de las medidas	Normativa
- Fondo Social Extraordinario de 300 millones de euros dirigido a financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales para hacer frente a las consecuencias sociales del COVID-19. - Habilitación a las entidades locales para que puedan destinar a Servicios Sociales y promoción social el superávit correspondiente a 2019 y aplicación en 2020 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales.	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
Obligación de mantenimiento de los centros y de puesta a disposición de la información veraz y ajustada al sistema de información vigente. Se faculta a las comunidades autónomas intervenir los centros de servicios sociales de carácter residencial, públicos o privados.	Orden SND/275/2020, de 23 de marzo.
Medidas organizativas ante la especial afección de los centros residenciales como asignación de trabajadores a grupos concretos de residentes y reducción de las rotaciones de personal; aislamiento de los residentes en función de presencia de sintomatología; medidas de desinfección específica; pautas a los profesionales que hayan tenido contacto con enfermos para que continúen la asistencia en ausencia de síntomas; medidas de coordinación con el SNS a través del centro de Atención Primaria; sujeción a la inspección sanitaria y protocolo de actuación en circunstancias excepcionales de imposibilidad de cumplir con las medidas establecidas.	Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros sociosanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
Por un plazo inicial de tres meses, se flexibilizan los requisitos de acreditación profesional en ausencia de demandantes de empleo con las titulaciones específicas necesarias en la zona.	Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.
Prohibición de tramitar ERTes en residencias, centros sociales y sanitarios.	Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.
Activación del procedimiento de emergencia de la ley de contratos del Estado para todas las contrataciones necesarias para hacer frente a la pandemia.	Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

RECUADRO III-17. IMPACTO DEL COVID-19. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES (*continuación*)

• Posibilidad de imponer a los trabajadores y trabajadoras de los Servicios Sociales la prestación de servicios extraordinarios y posibilidad de variación del régimen de vacaciones y permisos. • Medidas excepcionales para la contratación o reincorporación de personal. • Aplicación inmediata del Acuerdo de 20 de marzo de 2020 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se modifican temporalmente los criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del SAAD.	Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos en el ámbito de los Servicios Sociales.

Fuente: elaboración propia a partir de BOE.

mujeres; entre 31 y 64 años de edad (38,4 por 100), en buena parte sin estudios (34 por 100), y de nacionalidad española en un 83,4 por 100 de los casos. En el 36,3 por 100 de los casos las personas usuarias eran pensionistas; desempleadas en el 21,1 por 100; niños o niñas en el 13,4 por 100; el 10 por 100 ocupadas y el 5,6 por 100 personas dedicadas a las tareas del hogar.

Las intervenciones se orientaron sobre todo a personas mayores (33,6 por 100 de los casos), familias (26,3 por 100) y personas con discapacidad (12,2 por 100), siendo la información sobre el acceso a recursos la necesidad que registró mayor número de intervenciones (53,8 por 100). Entre 2015 y 2017 se pudo apreciar un aumento de las intervenciones a personas mayores y familias, junto a las correspondientes a personas con discapacidad y dependientes, e inmigrantes. La demanda de información, orientación, valoración y movilización de los recursos sociales ocupa el primer lugar de los tipos de intervención (45,1 por 100), como es lógico tratándose de la red de Atención Primaria de servicios sociales, seguida (28,7 por 100) de los recursos destinados a paliar situaciones de necesidad transitoria y urgente necesidad, que englobaría tanto las ayudas económicas de emergencia como las Rentas Mínimas de Inserción o las pensiones no contributivas. La prestación de apoyo a la unidad convivencial y de ayuda a domicilio alcanza, asimismo, un porcentaje cercano al 18,1 por 100²⁴⁷.

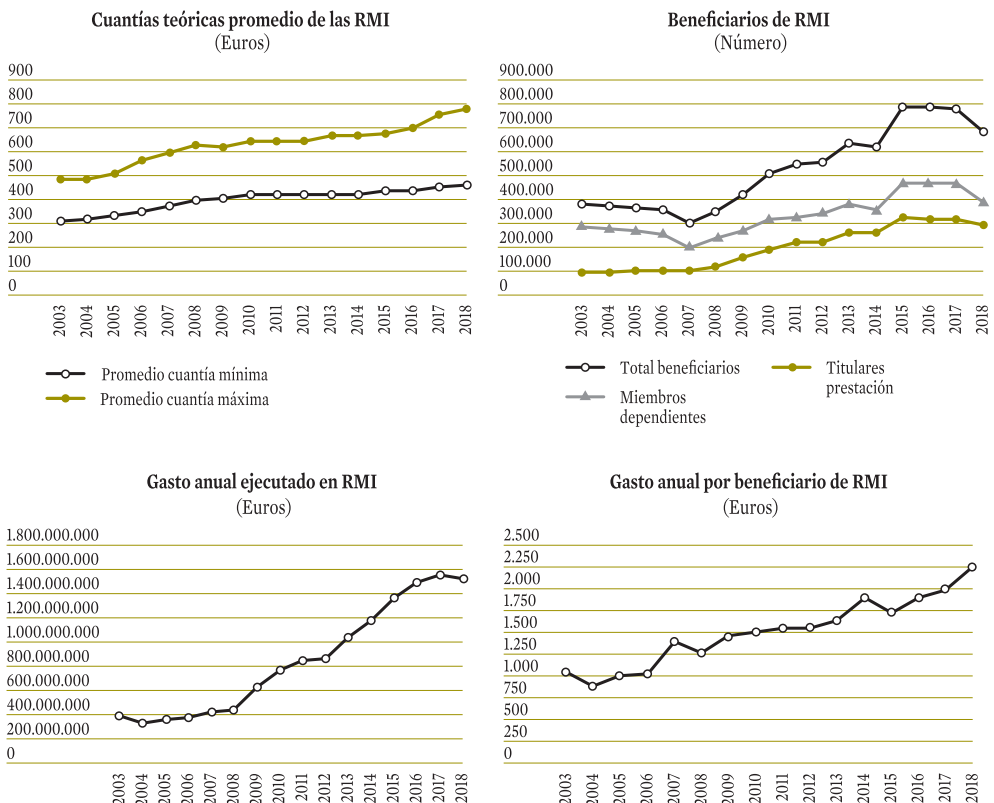
247. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Memoria del Sistema de Información de Usuarios/as de Servicios Sociales* (SIUSS), 2017.

Buena parte de las actividades del primer nivel de atención de los Servicios Sociales, vienen protagonizadas por la gestión de las rentas mínimas de las comunidades autónomas (gráfico III-77).

Por tercer año consecutivo, en 2018 el número de beneficiarios de rentas mínimas de inserción se redujo, esta vez en 100.000 personas respecto a 2017 (de las 779.000 de 2017 se pasó a 679.000 en 2018), lo que supone casi 20.000 hogares menos. Ese año también se redujo en más de 80.000 el número de personas dependientes del perceptor de renta mínima. Asimismo, el gasto ejecutado en esta partida (1.519 millones de euros en 2018) se redujo en 26 millones de euros respecto a 2017 (gráfico III-77).

En todo caso, hay que tener en cuenta la fuerte variación interautonómica de las RMI, tanto en sus requisitos de acceso, su regulación, su conexión con las medidas de fomento del empleo y sus cuantías mínimas y máximas (gráfico III-78).

GRÁFICO III-77. RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN, 2003-2018



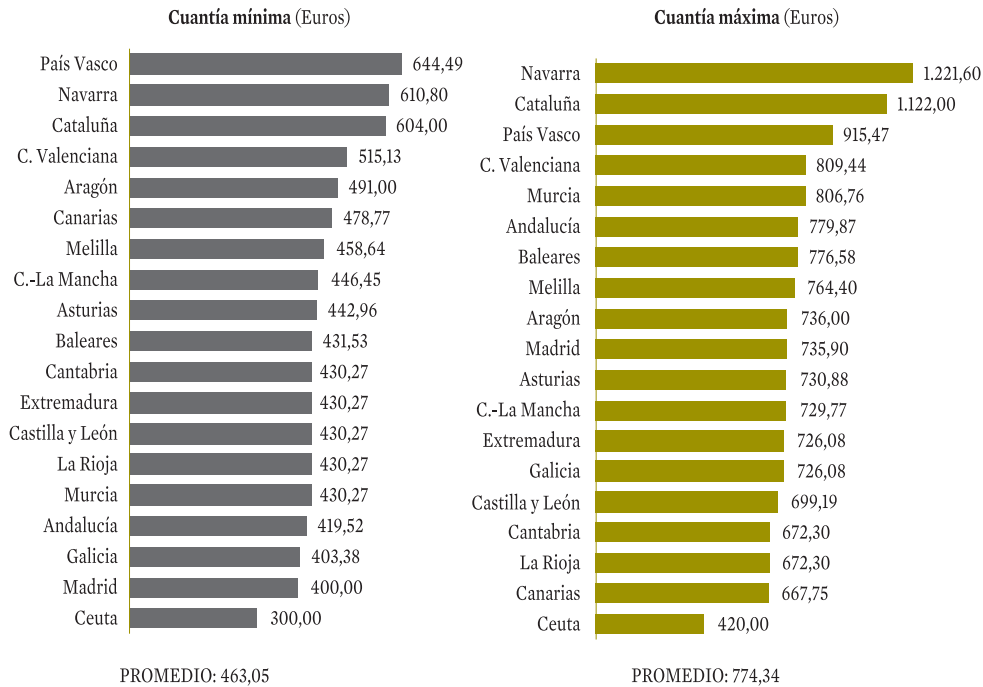
Notas: (1) Los beneficiarios pueden ser tanto titulares de la prestación como miembros dependientes. (2) El gasto anual por beneficiario no se ha calculado como promedio, sino como la suma del gasto anual ejecutado por las comunidades autónomas entre la suma de los beneficiarios de dichas comunidades autónomas.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe 2018*.

Durante 2019, las RMI fueron objeto de un estudio de la AIREF²⁴⁸ a petición del Gobierno, con el objetivo de analizar la iniciativa²⁴⁹ tomada en consideración por el Parlamento para establecer una prestación de ingresos mínimos. En ese contexto, la institución aborda un estudio del sistema de rentas mínimas existente en España y examina distintas alternativas para llegar a una propuesta propia de nueva prestación que, a su juicio, debería enmarcarse en una estrategia fiscal garante de la sostenibilidad de las Administraciones públicas.

La recién creada prestación de IMV se articula sobre la base de la complementariedad con las RMI de las comunidades autónomas y con otras prestaciones hasta alcanzar el límite de la renta garantizada, lo que necesariamente implicará una nueva dinámica de colaboración entre la Seguridad Social y las estructuras de Servicios Sociales de las comunidades autónomas, encargadas de su gestión, a fin de lograr una

GRÁFICO III-78. DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS CUANTÍAS MÍNIMA Y MÁXIMA DE RMI, 2018



Notas: (1) Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración (IMI) y la Prestación Básica Familiar; se toma como referencia el IMI. (2) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS); para la cuantía máxima se toma como referencia el IMI y para la cuantía básica la AIS. (3) En Castilla-La Mancha se ha consignado como cuantía máxima la que corresponde al quinto miembro dependiente (pues no se contempla límite de cuantía). (4) En Galicia se ha utilizado la cuantía máxima correspondiente a unidades de convivencia en la que hay menores.

Fuente: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *El Sistema Público de Servicios Sociales, Informe 2018*.

248. AIREF, estudio *Los Programas de Rentas Mínimas en España* (26 de junio de 2019).

249. Iniciativa legislativa popular (ILP) presentada en febrero de 2017, a propuesta de UGT y CCOO.

mayor eficacia a la hora de paliar las situaciones de carencia de recursos y prevenir su cronificación a través de la inclusión social. Como ya se ha mencionado, resulta asimismo relevante la interacción de este nuevo mecanismo con las políticas activas de empleo y la protección por desempleo para fomentar la empleabilidad de las personas.

Con todo, hay que tener en cuenta que los efectos más inmediatos en el ámbito de los servicios sociales no se han trasladado todavía a las estadísticas oficiales, si bien las ONG colaboradoras que trabajan habitualmente sobre el terreno revelan que los más afectados han sido los hogares que ya con anterioridad se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social. Según la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), en comparación con la atención prestada en lo más álgido de la anterior crisis (en torno a 1,7 millones de personas atendidas), la demanda de alimentos ha aumentado un 30 por 100 en los primeros meses de la crisis por COVID-19. El aislamiento y el confinamiento han agravado, además, no solo los problemas económicos de las familias sino también otras que entran en el ámbito de actuación de los Servicios Sociales, como los conflictos familiares, la violencia de género o el acoso, así como la situación de las personas solicitantes de protección internacional.

Prevenir la propagación, salvar vidas y, al mismo tiempo, evitar el surgimiento de situaciones de pobreza estructural que implicarían costes irreparables para la sociedad, son los fundamentales retos a los que la protección social y las políticas sociales están llamadas necesariamente a contribuir en el nuevo escenario. Garantizar la resiliencia del sistema de bienestar y su propia sostenibilidad económica son también imperativos de supervivencia del Estado Social, tal y como se conocía hasta ahora, que requerirán capacidad de innovación y consensos con altura de miras a todos los niveles.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

I-1.	Producción y comercio mundial de bienes y servicios, 2002-2021	83
I-2.	Indicadores socioeconómicos internacionales, 2002-2021.....	85
I-3.	Principales exportadores e importadores de mercancías en 2019	96
I-4.	Comercio de la Unión Europea y la zona euro, 2018-2019	96
I-5.	Progreso alcanzado por los Estados miembros en los indicadores del Pilar Europeo de Derechos Sociales, 2018	104
I-6.	Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2019-2021	105
I-7.	Cuadro macroeconómico 2014-2019	151
I-8.	Previsiones económicas para España y la UEM, 2020-2021.....	154
I-9.	Principales medidas adoptadas en 2019 y primer trimestre de 2020 (antes de las específicas COVID-19)	158
I-10.	Principales medidas de política económica para hacer frente a la crisis del COVID-19	160
I-11.	Inversión en I+D, 2008-2020	164
I-12.	Intensidad de la innovación, 2018.....	166
I-13.	Marcador europeo de innovación, España 2018.....	168
I-14.	Informe de economía y sociedad digital, España y Unión Europea, 2019	171
I-15.	VAB por sectores y trimestres, I trim. 2017-I trim. 2020	183
I-16.	Macromagnitudes agrarias, 2018-2019	186
I-17.	Índice de producción industrial general y por destino económico de los bienes, 2017-2019.....	194
I-18.	Índice de producción industrial por ramas de actividad, 2010-2019	194
I-19.	Precio de la gasolina y del gasóleo de automoción, España y Unión Europea, 2019.....	203

I-20.	Indicador de Clima de la Construcción, 2014-2019	205
I-21.	Índice de cifra de negocios en el sector servicios, 2011-2019.....	210
I-22.	Indicadores del sector turístico, 2016-2019	213
I-23.	Entrada de turistas extranjeros por procedencia y destino, 2019	214
I-24.	Demanda interna en 2019	225
I-25.	Objetivos intermedios del Plan de Acción para la Internacionalización de la Economía Española 2019-2020.....	230
I-26.	Competitividad precio de la economía española, 2014-2019	232
I-27.	Comercio exterior de mercancías, 2009-2019.....	234
I-28.	Distribución geográfica del comercio exterior en 2019	236
I-29.	Desglose del saldo de la balanza de otros servicios, 2016-2019.....	238
I-30.	Renta primaria y secundaria, y cuenta de capital, 2014-2019	239
I-31.	Capacidad o necesidad de financiación de la economía española, 2017-2019	240
I-32.	Rentabilidad de la deuda pública y privada, 2016-2019	244
I-33.	Balanza financiera, 2018-2019.....	245
I-34.	Principales orígenes, destinos y sectores económicos de las inversiones extranjeras en España y de las españolas en el exterior en 2019, excluidas las ETVE	247
I-35.	Empleo asalariado, masa salarial y remuneración media, por ramas de actividad, 2019	250
I-36.	Cuentas no financieras de las Administraciones públicas, 2018-2019	259
I-37.	Saldo fiscal y deuda de las Administraciones públicas por sectores, 2007-2019	262
I-38.	Proyecciones presupuestarias para 2020	263
I-39.	Efecto de la crisis del COVID-19 sobre las cuentas públicas en 2020, por rúbricas y canales.....	264
I-40.	Coste presupuestario estimado para 2020 de las medidas discrecionales adoptadas por la crisis del COVID-19	266

Capítulo II

II-1.	Medidas de empleo adoptadas ante el COVID-19 en los países de la OCDE.....	287
II-2.	Tasas de empleo en la Unión Europea, 2007-2019	289
II-3.	Tasas de paro en la Unión Europea, 2007-2019	291
II-4.	Paro de larga duración en la Unión Europea, 2007-2019	292
II-5.	Grandes cifras del mercado de trabajo español en 2019	294
II-6.	Tasas de empleo y paro por sexo y grandes grupos de edad, 2019.....	300

II-7.	Empleo por ramas de actividad, 2019.....	302
II-8.	Empleo por grupos de ocupación, 2019.....	306
II-9.	Ocupados por situación profesional, 2019	309
II-10.	Asalariados por sexo, tipo de contrato y sector institucional, 2019.....	311
II-11.	Empleo por tipo de jornada y sexo, 2019	317
II-12.	Transiciones laborales en los grandes países de la Unión Europea, 2019.	319
II-13.	Contratos registrados, por modalidad, 2019	320
II-14.	Vías de salida del empleo, 2013-2019.....	327
II-15.	Despidos individuales, 2016-2019	328
II-16.	Dotación financiera inicial del PAPE, 2019.....	335
II-17.	Distribución del presupuesto políticas activas por comunidad autónoma. PAPE, 2019.....	335
II-18.	Programa de fomento de empleo	343
II-19.	Incentivos al autoempleo	348
II-20.	Presupuesto de gasto en política de empleo del SEPE, 2008-2019	354
II-21.	Gasto total en desempleo, 2019.....	356
II-22.	Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2018.....	357
II-23.	Ofertas gestionadas por los servicios públicos de empleo, 2019	361
II-24.	Demandantes que participan en servicios iniciados por los SPE, 2019.....	363
II-25.	Colaboración de las agencias de colocación, 2015-2019	364
II-26.	Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2019.....	365
II-27.	Inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil	367
II-28.	Perfil de participantes en acciones de formación programada por las empresas, 2018-2019	370
II-29.	Formación de oferta a desempleados, 2019	371
II-30.	Convenios registrados, empresas y trabajadores.....	393
II-31.	Huelgas, principales características, 2010-2019	406
II-32.	Dimensión de las huelgas por diferentes ámbitos, 2019	408
II-33.	Conflictos ante el SIMA, principales características, 2015-2019.....	412
II-34.	Evolución total de las conciliaciones y mediaciones administrativas, 2009-2019	416
II-35.	Medidas laborales de carácter temporal y excepcional en relación con los efectos del COVID-19	428
II-36.	Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por materias, 2012-2019.....	438
II-37.	Infracciones: número, sanciones y trabajadores afectados, 2012-2019	438
II-38.	Asuntos judiciales sociales resueltos, 2008-2019	441
II-39.	Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2018-2019.....	457

Capítulo III

III-1.	Gasto público en las principales políticas de bienestar, 2007-2018.....	466
III-2.	Variación del gasto en las principales políticas de bienestar, 2007-2018 ..	467
III-3.	Renta bruta de los hogares.....	473
III-4.	Riqueza neta de los hogares en España	477
III-5.	Deuda de los hogares	478
III-6.	Carga de la deuda de los hogares con deudas pendientes	479
III-7.	Desigualdad, impuestos y transferencias sociales.....	483
III-8.	Riesgo de pobreza relativa y transferencias sociales	483
III-9.	Condiciones de financiación y de accesibilidad, 2013-2019.....	522
III-10.	Principales contaminantes a la atmósfera en España.....	553
III-11.	Estructura del gasto en consumo de los hogares 2018 y tasa de variación	563
III-12.	Hogares que disponen de ordenador según características sociodemográficas, 2019.....	565
III-13.	Evolución reciente del gasto a través de Internet en España	567
III-14.	Gasto en protección social y sanidad, 2012-2018.....	573
III-15.	Envejecimiento y esperanza de vida de la población en España, 1970-2035.....	575
III-16.	Sistema de garantía de ingresos mínimos, 2018 y porcentaje de variación.....	579
III-17.	Avance de la ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2019.....	592
III-18.	Afiliación en alta laboral y base media de cotización, 2019	595
III-19.	Pensiones contributivas e importe mensual, según clase y régimen, 2019	601
III-20.	Pensiones contributivas de jubilación en 2019	604
III-21.	Altas de jubilación en el total del sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2018 y 2019	606
III-22.	Distribución de las altas y de las pensiones en vigor de jubilación, por regímenes y años cotizados	607
III-23.	Evolución de los planes de pensiones, partícipes y cuenta de posición, por modalidad, 2008-2018.....	610
III-24.	Tenencia de planes de pensiones y seguros de vida de inversión o mixtos	612
III-25.	Altas de beneficiarios de nivel contributivo, 2018-2019.....	625
III-26.	Altas de beneficiarios de nivel asistencial, 2018-2019	626
III-27.	Altas de beneficiarios del subsidio de mayores, 2018-2019	627
III-28.	Epidemia de COVID-19: presión en los servicios hospitalarios.....	645

III-29. Evolución de la estructura del gasto sanitario	655
III-30. Indicadores de la prestación farmacéutica en 2019, por comunidad autónoma	657
III-31. Listas de espera para resolución de solicitudes y efectividad de las prestaciones, 2009-2019	664

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

I-1.	Origen y expansión de la pandemia de COVID-19	78
I-2.	Impacto económico del COVID-19	90
I-3.	Escalada arancelaria durante 2019	94
I-4.	Pacto Verde Europeo.....	118
I-5.	Estrategia industrial europea.....	122
I-6.	La Europa digital del futuro	123
I-7.	Medidas adoptadas por la Unión Europea.....	126
I-8.	Next Generation EU	133
I-9.	Objetivos y medidas de la Agenda Estratégica de la Unión Europea 2019-2024	139
I-10.	Acuerdo de salida del Reino Unido de la Unión Europea.....	143
I-11.	Revisión estadística 2019 de la Contabilidad Nacional de España	149
I-12.	Objetivos específicos del Plan Estratégico Español PAC post-2020	188
I-13.	Impacto del COVID-19. Medidas en el ámbito del sector primario	192
I-14.	Propuestas del Informe CES 4/2019 sobre la industria en España	198
I-15.	Principales medidas contra los efectos producidos por la insolvencia de Thomas Cook	215
I-16.	Principales medidas del Real Decreto 309/2020 sobre establecimientos financieros de crédito	222

Capítulo II

II-1.	Metas cuantificadas del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021	338
II-2.	Plan Reincorpora-t	340

II-3.	Evaluación de las políticas activas de empleo por parte de la AIREF	349
II-4.	Algunas medidas propuestas por los interlocutores sociales europeos contra los efectos de la crisis por COVID-19	377
II-5.	Rasgos principales del diálogo social sectorial europeo	379
II-6.	Objetivos y tareas de la Autoridad Laboral Europea	432
II-7.	Principales aspectos del Observatorio para la Lucha Contra el Fraude a la Seguridad Social.....	437
II-8.	Impacto del COVID-19 en la actuación de la ITSS.....	439
II-9.	Principales recomendaciones del Consejo para los Estados respecto a la nueva ESST 2021-2027.....	447
II-10.	Principales conclusiones de la ESENER-3.....	450

Capítulo III

III-1.	Bienestar, protección social e inclusión social e impacto del COVID-19..	487
III-2.	Características de la profesión y de la práctica docente en la ESO	503
III-3.	Principales medidas de modernización y mejora de la formación profesional en 2019.....	507
III-4.	COVID-19: medidas en el ámbito del sistema educativo	513
III-5.	Impacto del COVID-19 en el ámbito de la vivienda: medidas adoptadas .	533
III-6.	COVID-19: medidas de apoyo a los inquilinos más vulnerables.....	535
III-7.	Impacto del COVID-19. Medidas en el ámbito de medio ambiente	557
III-8.	Aspectos a regular en el contexto de la economía circular	569
III-9.	Derechos de los consumidores y hogares vulnerables. Medidas COVID-19	571
III-10.	Seguridad Social e impacto del COVID-19. Medidas adoptadas	584
III-11.	Principales características del PEPP	614
III-12.	Previsión social complementaria e impacto del COVID-19	615
III-13.	Medidas extraordinarias por el COVID-19 que amplían de forma temporal la protección por desempleo	619
III-14.	Medidas extraordinarias por el COVID-19 que amplían de forma temporal la protección por cese de actividad.....	632
III-15.	Estrategias y objetivos del Marco Estratégico para la Atención Primaria	635
III-16.	Crisis COVID-19. Medidas en el ámbito sanitario	651
III-17.	Impacto del COVID-19. Medidas en el ámbito de la atención a la dependencia y los servicios sociales	673

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

I-1.	Peso del PIB en paridad de poder adquisitivo, comercio de mercancías y gasto militar de Estados Unidos y China, 1990-2018	77
I-2.	Demanda, oferta y precio en el mercado de petróleo, 2017-2019	81
I-3.	Crecimiento del PIB en la UE-28 y sus componentes, 2010-2021	101
I-4.	Evolución del PIB en España y la Unión Europea, 2007-2019	150
I-5.	Inversión en I+D según sectores, 2008-2018	165
I-6.	Marcador Europeo de Innovación, 2018	167
I-7.	Usos y conexión a Internet por tamaño empresarial, I trim. 2019	172
I-8.	Uso de Internet según características socioeconómicas	174
I-9.	Índice de transición energética, 2019	177
I-10.	VAB y empleo por sectores, 2009-2019	181
I-11.	Renta de producción pesquera y española y balanza comercial, 2008-2018	189
I-12.	VAB de la industria y peso sobre el total de la economía, 2008-2019	196
I-13.	Balance e intercambios eléctricos, 2019	201
I-14.	VAB y empleo en la construcción, 2007-2019	204
I-15.	Licitación oficial por tipo de obra, 2009-2019	206
I-16.	Viviendas nuevas finalizadas y compraventa de vivienda nueva, 2009-2019	207
I-17.	Índices del comercio al por menor, 2009-2019	211
I-18.	Crédito nuevo a los hogares según finalidad, 2004-2019	219
I-19.	Crédito nuevo a las sociedades no financieras, 2011-2019	220
I-20.	Aportación de la demanda agregada al PIB y evolución del PIB real, 2008-2019	223
I-21.	Principales componentes de la demanda interna, 2007-2019	224

I-22.	Correlación entre la evolución del consumo privado y sus principales determinantes, 2000-2019	227
I-23.	Capacidad/necesidad de financiación, 2011-2019	229
I-24.	Capacidad o necesidad de financiación de los sectores institucionales, 2009-2019	241
I-25.	Endeudamiento de los sectores no financieros, 2000-2019	242
I-26.	Inversiones directas netas extranjeras en España y españolas en el exterior, 2004-2019	246
I-27.	Evolución de la remuneración de asalariados y el excedente bruto/rentas mixtas brutas, 2000-2019.....	249
I-28.	Distribución funcional del PIB a coste de los factores, 2001-2019	250
I-29.	Participación salarial ajustada, 2000-2019	251
I-30.	Productividad y salario real, 2000-2019	252
I-31.	Inflación general y subyacente, 2016-2020	254
I-32.	Grupos destacados del IPC, 2016-2019	255
I-33.	Componentes del IPC, 2018-2019	256
I-34.	Diferencial de inflación con la UEM en términos del IAPC, 2016-2020 ..	257

Capítulo II

II-1.	Estimaciones y proyecciones de la OIT para el trabajo en el mundo, 2019	278
II-2.	Descenso estimado de las horas de trabajo agregadas a nivel mundial.....	284
II-3.	OIT: respuesta ante el COVID-19 sobre la base de las normas internacionales del trabajo	286
II-4.	Tasas de empleo y paro en las comunidades autónomas, 2019	295
II-5.	Evolución del empleo y el paro en España, 2014-2019	297
II-6.	Paro por tiempo de búsqueda de empleo y experiencia laboral, 2002-2019	299
II-7.	Primer impacto sectorial en el empleo del COVID-19	305
II-8.	Distribución del empleo por grupos de ocupaciones, por edad y sexo: comparativa, 1995-2019	307
II-9.	Afiliación de autónomos, total y personas físicas, 2007-2019	310
II-10.	Evolución de los indicadores sobre temporalidad en el empleo, 2006-2019	314
II-11.	Primer impacto COVID-19 en el empleo asalariado, por tipo de contrato y edad, 2020	316
II-12.	Frecuencia y voluntariedad del trabajo a tiempo parcial, España/UE-28	317
II-13.	Contratos por duración y tipo de jornada, 2007-2019	321

II-14.	Duración de los contratos temporales, 2019.....	325
II-15.	Procedimientos colectivos de regulación de empleo: evolución 2007-2019 y estimación del primer impacto COVID	329
II-16.	Esquema simplificado de financiación del Sistema Nacional de Empleo.	355
II-17.	Esfuerzo y alcance de las políticas de empleo, 2017	359
II-18.	Evolución de la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil	366
II-19.	Contratos para la formación y el aprendizaje, 2010-2019.....	369
II-20.	Convenios registrados y trabajadores, 2010-2019	390
II-21.	Variación salarial pactada inicial, 2010-2019.....	390
II-22.	Nuevas unidades de negociación colectiva, por ámbitos, 2011-2019.....	395
II-23.	Número medio de trabajadores por convenio en la negociación de ámbito de empresa, 2011-2019.....	396
II-24.	Aumento salarial pactado, por tramos, 2019.....	398
II-25.	Aumento salarial pactado por grandes ámbitos funcionales	399
II-26.	Aumento salarial pactado por ámbitos funcional y territorial	399
II-27.	Aumento salarial pactado por vigencia temporal.....	400
II-28.	Evolución del número de huelgas, 2000-2019	405
II-29.	Evolución de la participación relativa en las huelgas, 2010-2020	406
II-30.	Evolución de los conflictos tramitados ante el SIMA-FSP, 2008-2019.....	410
II-31.	Evolución de las materias de los conflictos tramitados ante el SIMA, 2011-2019.....	415
II-32.	Evolución de las conciliaciones individuales, por motivación, 2009-2019	416
II-33.	Conciliaciones individuales por despido según resultados, 2008-2019	417
II-34.	Asuntos judiciales por despido resueltos, 2008-2019.....	442
II-35.	Factores de riesgo, comparación resultados ESENER 2 y 3.....	449
II-36.	Accidentes con baja en jornada de trabajo según la forma o contacto que ocasionó la lesión	458
II-37.	Índice de incidencia normalizado en España y en la Unión Europea, 2008-2017	460
II-38.	Índices de incidencia según sección de actividad, 2018-2019	461
II-39.	Enfermedades profesionales, 2009-2019	462

Capítulo III

III-1.	Peso de las principales políticas de bienestar en el gasto público, 2007-2018	468
III-2.	Personal en las comunidades autónomas por principales áreas de competencia, 2003-2019.....	469

III-3.	Inversión en principales equipamientos sociales.....	469
III-4.	Población y cambio en la estructura por edades, 2007 y 2019.....	470
III-5.	Renta neta de los hogares.....	472
III-6.	Vulnerabilidad de ingresos de los hogares.....	474
III-7.	Vulnerabilidad económica de los hogares.....	475
III-8.	Vulnerabilidad financiera de los hogares. España 2016-2017.....	476
III-9.	Renta neta de la población.....	480
III-10.	Diferencias de renta neta entre grupos de población.....	481
III-11.	Desigualdad en la distribución de la renta neta.....	482
III-12.	Riesgo de pobreza o exclusión social.....	484
III-13.	Riesgo de pobreza relativa.....	485
III-14.	Diferente incidencia del riesgo de pobreza o exclusión social.....	486
III-15.	El gasto público y privado en educación en España.....	490
III-16.	Datos básicos del alumnado y profesorado del sistema educativo español.....	492
III-17.	Datos básicos del sistema de becas y ayudas del sistema educativo.....	494
III-18.	El abandono escolar temprano en España por nivel de formación y relación con la actividad, 2002-2019.....	496
III-19.	Algunos indicadores de éxito y fracaso escolar en primaria y ESO.....	498
III-20.	Evolución de las puntuaciones medias y de los niveles superiores e inferiores de rendimiento en ciencias y matemáticas.....	499
III-21.	Evolución del personal docente no universitario y de la oferta de empleo pública para la función docente.....	501
III-22.	Evolución de los estudiantes universitarios matriculados y egresados.....	508
III-23.	Distribución de los titulados en educación terciaria por ámbito de estudio, España y UE-28.....	509
III-24.	Hogares por régimen de tenencia de la vivienda, 2008, 2012, 2018.....	517
III-25.	Evolución del precio de alquiler en algunas ciudades españolas.....	519
III-26.	Evolución de los precios de venta, de alquiler y de la oferta de alquiler y rentabilidad.....	520
III-27.	Precios de vivienda 2007-2019.....	521
III-28.	Indicadores de demanda: transacciones e hipotecas, 2007-2019.....	522
III-29.	Problemas de accesibilidad a la vivienda en España.....	523
III-30.	Riesgos en el mantenimiento de la vivienda según régimen de tenencia.....	525
III-31.	Condiciones de habitabilidad de las viviendas según régimen de tenencia.....	527
III-32.	Algunos datos sobre la evolución de la vivienda protegida en España.....	531
III-33.	Emisiones GEI en España 2008-2018.....	543
III-34.	Inundaciones en España: proyección de superficie y población afectada.....	544
III-35.	Implementación de medidas para fomentar el transporte sostenible en municipios españoles y distribución regional de ayudas MOVES.....	547

III-36. Los residuos en España: generación, gestión y objetivos	550
III-37. Gasto público en medio ambiente en España, 2014-2018	555
III-38. Evolución de la tasa de variación del gasto medio por hogar, 2007-2018 .	561
III-39. Hogares que disponen de ordenador por comunidad autónoma.....	566
III-40. Evolución de la población que consumió a través de Internet	567
III-41. Gasto público en protección social y sanidad, España 2007, 2013 y 2018 .	572
III-42. Gasto por habitante en sanidad y protección social, 2007-2018.....	574
III-43. Gasto en protección social y por funciones. España y UE-28, 2017	575
III-44. Financiación de la protección social por fuentes de ingresos, 2008-2017	576
III-45. Importe de la nómina de pensiones y sus determinantes.....	599
III-46. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, 2006-2019.....	617
III-47. IPREM y SMI, 2004-2019.....	618
III-48. Beneficiarios de prestaciones por desempleo, enero de 2019-abril de 2020.....	622
III-49. Tasa de cobertura, beneficiarios y paro registrado, 2009-2019	623
III-50. Tasa de cobertura, beneficiarios y paro registrado, enero de 2019-abril de 2020.....	624
III-51. Evolución mensual de las altas iniciales en la prestación contributiva por desempleo, 2019-2020	627
III-52. Gasto en prestaciones por desempleo, 2010-2019	628
III-53. Gasto en prestaciones por desempleo, enero de 2019-marzo de 2020	629
III-54. Solicitudes de la prestación por cese de actividad, 2013-2019	631
III-55. Evolución de la receta médica electrónica en el SNS, 2012-2018	637
III-56. Evolución de los pacientes en espera, 2009-2019.....	640
III-57. Evolución de los tiempos medios de espera para recibir atención, 2009-2019	641
III-58. Evolución del número de camas de hospital, 2009-2017	644
III-59. Camas de unidades de cuidados intensivos en países de la OCDE.....	645
III-60. Enfermeros en activo en la Unión Europea	647
III-61. Médicos en ejercicio en la Unión Europea	647
III-62. Mortalidad por todas las causas en España	650
III-63. Evolución del gasto sanitario público en España y distribución público/privado, 2002-2018.....	652
III-64. Gasto sanitario total y público en la Unión Europea 2017.....	653
III-65. Estructura del gasto sanitario público en España, 2018.....	654
III-66. Gasto sanitario por habitante por comunidad autónoma.....	656
III-67. Evolución de la cobertura del SAAD, 2008-2019.....	660
III-68. Evolución del número acumulado de solicitudes, 2008-2019	661
III-69. Personas reconocidas como dependientes que no reciben prestaciones del SAAD, 2009-2019	662

III-70. Lista de espera para recibir prestaciones del SAAD por comunidad autónoma	663
III 71. Evolución de los servicios y prestaciones económicas del SAAD, 2009-2019	665
III-72. Prestaciones reconocidas por tipología y comunidad autónoma, 2019	666
III-73. Peso del «servicio de ayuda a domicilio» en el conjunto de prestaciones deL SAAD	667
III-74. Afiliación de cuidadores no profesionales, 2008-2020	669
III-75. Plazas residenciales para personas mayores, 2007-2019	670
III-76. Plazas residenciales para personas mayores según tipo, por comunidad autónoma, 2019	671
III-77. Rentas Minimas de Inserción, 2003-2018	675
III-78. Distribución territorial de las cuantías mínima y máxima de RMI, 2018.	676



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA