

## RESUMEN



## CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

### 1. Contexto internacional

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

---

*Un entorno económico y geopolítico marcado por la incertidumbre*

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

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

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

---

*Ligera desaceleración de la economía mundial*

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

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

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2016 un 1,3 por 100, lo que supone el incremento más débil desde el inicio de la crisis y la primera vez

---

*Débil incremento del comercio internacional de mercancías*

desde 2001 que crece menos que el PIB mundial, con notables diferencias exportadoras entre las distintas áreas geográficas. Entre los principales motivos de esta evolución decreciente se encuentran la debilidad de la inversión, el peso creciente de las economías emergentes, y la contracción de las cadenas de suministro globales.

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

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

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

## 2. Unión Europea

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

---

*Crecimiento estable pero moderado de la Unión Europea*

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

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

---

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

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

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

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

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

La orientación de la política fiscal, especialmente para la zona euro, cambió de forma importante en 2016. La expansión monetaria no resultaba suficiente por sí sola para

---

*Cambio en la orientación presupuestaria*

lograr el impacto necesario sobre la demanda agregada, y requería de un impulso complementario por parte de la política fiscal. El impulso fiscal que la zona euro necesita podría situarse alrededor del 0,5 por 100 del PIB y debería

compatibilizar la estabilidad presupuestaria con la necesidad de reducir el exceso de capacidad y cerrar la brecha de producción de la zona euro. Esta reorientación de la política presupuestaria de la Unión suponía un importante cambio en la aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y ponía de manifiesto las deficiencias del propio diseño presupuestario de la UEM para lograr que una orientación fiscal menos restrictiva tuviera su reflejo en un mayor crecimiento.

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

El proceso de Unión Bancaria avanzó relativamente poco en 2016. El Mecanismo Único de Resolución, puesto en marcha en 2015, inició su actividad en enero de

---

*Escasos avances en la Unión Bancaria*

2016, una vez constituido el Fondo Único de Resolución, en el que quedaban integrados los fondos de resolución nacionales. Respecto al Sistema Europeo de Garantía de Depósitos, no se logró avanzar más allá del Plan de Acción

que presentó la Comisión Europea en 2015, dado que no cuenta con el respaldo de todos los Estados miembros. Finalmente, sí se dio un impulso a la Unión del Mercado de Capitales con el objetivo de garantizar un acceso a la financiación más fácil para las empresas y apoyar la inversión en la economía real, con la presentación de un nuevo Plan de Acción para garantizar el impacto tangible del mercado de capitales único lo antes posible.

En 2016 persistieron las debilidades de la arquitectura institucional de la Unión

---

*Retos institucionales de la Unión Europea*

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

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

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

---

*Reino Unido decide salir  
de la Unión Europea*

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

La Unión Europea se encuentra sumida actualmente en una nueva crisis política, una «crisis existencial» del proyecto europeo, generada, en gran medida, por el *brexit*. Además, el avance de los partidos euroescépticos y populistas en algunos países podría desembocar en más incertidumbre e inestabilidad política para la Unión y, en última instancia, para el proceso de construcción europea.

---

*Libro Blanco sobre  
el Futuro de Europa*

Sigue, por tanto, vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima —«Más y Mejor Europa»— que sea algo más que una unión de numerosas normas.

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

### 3. Economía española

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

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

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

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

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

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



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

---

*Todos los sectores productivos contribuyen al crecimiento*

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

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

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

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

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

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

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

El ejercicio 2016 comenzó con la confirmación por parte de la Comisión Europea de la finalización con éxito del Programa de asistencia al sector financiero español. Tras

---

*El sector financiero se enfrenta al reto de recuperar su rentabilidad*

haber superado un profundo proceso de reestructuración y transformación, mejorando sus niveles de solvencia, el sector financiero español registraría en 2016 unos modestos resultados en términos de rentabilidad, derivados de factores como el escaso margen de intereses derivado

de un entorno de muy bajos tipos de interés, o la todavía elevada presencia de activos improductivos en los balances bancarios. Otros factores más estructurales, como un marco de negocios más competitivo, el creciente desarrollo de fuentes de financiación alternativa y una regulación más exigente en términos de solvencia y de resolución, explicarían también la baja rentabilidad. Además, una serie de hechos no recurrentes, acaecidos a finales de año, como la sentencia sobre las cláusulas suelo, exigieron un aumento considerable de las provisiones, empañando los resultados para 2016.

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

*El sector exterior volvió a ser un motor del crecimiento económico*

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

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

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

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

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

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

---

#### *Desendeudamiento de la economía*

---

#### *Mejora de la posición financiera externa*

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

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

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

---

*Distribución funcional  
de la renta*

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

---

*La inflación volvió a  
tasas de crecimiento  
positivas en 2016*

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

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

---

*Sector público*

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

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

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

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

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

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

---

*Economía regional*

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

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

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

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

## CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

### 1. Mercado de trabajo y política de empleo

#### 1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

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

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

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

## 1.2. MERCADO DE TRABAJO

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

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

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

---

*Tercer año de crecimiento del empleo y descenso del paro*

---

*Menos población activa: inercia demográfica, desánimo y emigraciones*



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

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

---

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

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

---

*Insuficiente mejora en el empleo de los jóvenes*

---

*Preocupación ante el desempleo juvenil y el de larga duración*

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

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

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

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

---

*Mejoras en todas las comunidades autónomas, aunque con resultados desiguales*

Aún falta, en todos los casos, para enjugar las pérdidas que produjo la crisis, pero algunas comunidades ya han cubierto más de la mitad de ese camino, mientras otras no llegan ni a un tercio. Podría pensarse que donde hubo mayores descensos del empleo en la crisis el recorrido debe ser más largo, y en los datos se aprecia que así es,

pero hay que recordar que, además, en esos descensos tuvo un papel determinante el impacto en los respectivos tejidos productivos del estallido de la burbuja inmobiliaria, como apunta la evolución de los casos más paradigmáticos, en el Levante, el Sur y las Canarias. Esto implica que la recuperación requiere consolidar nuevas bases productivas.

---

*Crecimiento más generalizado del empleo en la perspectiva sectorial*

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

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

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

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

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

---

*Prosiguió la tendencia a la polarización en las ocupaciones*

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

---

*Situaciones profesionales: más asalariados y repunte de la temporalidad*

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

---

*Ligero descenso  
en el tiempo parcial*

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

---

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

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

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

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

Las cifras globales de contratos reflejan una estructura similar a la que se observaba antes de la crisis, aunque con más temporales y menos indefinidos. Además del fuerte

---

*Predominio de los  
contratos temporales*

retroceso en la crisis de los nuevos contratos indefinidos registrados cada año, el motivo fundamental de esta mayor presencia de temporales es su menor duración media, la cual, a su vez, puede venir originada tanto por cambios en la composición sectorial del empleo como por un aumento en el encadenamiento de contratos y/o en la rotación.

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

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

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

---

*Incremento en el total de salidas del empleo*

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

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

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

---

*Menos afectados por procedimientos colectivos de regulación de empleo*

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

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

### 1.3. POLÍTICA DE EMPLEO

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

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2016 se dieron a conocer en el marco del semestre europeo con la publicación del Estudio

*La política de empleo  
en el ámbito europeo*

Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2016 (EPAC). En él se valoraban positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando en los últimos tres años y, aunque eran aún modestos y heterogéneos, mostraban la recuperación en todos los Estados miembros.

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

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

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

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

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

---

*Novedades en las políticas activas en España*

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

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

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

---

*El reto de reducir el paro juvenil*

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

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

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

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

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

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

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



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

---

*Atención a los demandantes de empleo*

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

En los últimos años se constata un impulso progresivo de la formación dual, con un impacto creciente sobre los jóvenes y su incorporación al mercado de trabajo. Sin

---

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

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

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

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

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

---

*Formación para el empleo*

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

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

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

---

*Gasto en política de empleo en España*

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

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

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

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

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

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

---

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

## 2. Diálogo social y relaciones laborales

El diálogo social en la Unión Europea se ha desarrollado durante 2016 en el marco del proceso «Un nuevo comienzo para el diálogo social», puesto en marcha oficialmente por la Comisión Europea a principios de 2015 a fin de dar un

---

*Diálogo social en  
la Unión Europea*

nuevo y amplio impulso al diálogo social en la Unión. En este contexto, en 2016 las instituciones comunitarias se han pronunciado en favor del fomento del diálogo social europeo.

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

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

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

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

---

*Diálogo social en España*

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

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

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

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

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

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

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

---

*El marco normativo de las relaciones laborales*

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

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

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

---

*Negociación colectiva registrada: continuidad en la mejora de las cifras*

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

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

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

Los convenios colectivos con efectos económicos en 2016 registrados hasta marzo de 2017 recogieron una variación salarial del 1,09 por 100, distribuido en un 0,8 por 100

---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

*Disminución de las inaplicaciones de convenios colectivos*

---

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

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

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

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

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

---

*Solución extrajudicial  
de conflictos laborales:  
consolidación de la  
solución autónoma*

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

*Actividad de la  
Jurisdicción social:  
disminución del volumen  
de asuntos*

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

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

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

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

*Seguridad y salud  
en el trabajo*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

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

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

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

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

### 1. Educación

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



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

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

---

*Se necesita reforzar la eficacia del gasto educativo*

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

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

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

---

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

En los niveles obligatorios, la prioridad se sitúa en mejorar la calidad y los resultados de la educación, pues el fracaso escolar sigue afectando a más de una quinta parte de los estudiantes, a pesar de que se hayan producido algunas mejoras. Así, ha aumentado la proporción de alumnado que alcanza 4.º de la ESO a la edad adecuada, debido a la

disminución de los retrasos tanto en primaria como en la propia ESO (que actualmente afectan a un 16,3 y 20,1 por 100 del alumnado respectivamente). Con todo, solo el 77,6 por 100 de los alumnos terminan la ESO con la obtención del Título de Graduado, por lo que la situación es ampliamente mejorable.

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

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

El problema del abandono escolar prematuro sigue siendo uno de los retos más importantes del sistema educativo español. En efecto, a pesar de que la tasa de abandono

---

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

escolar prematuro continuó disminuyendo hasta alcanzar el 19 por 100 en 2016, sigue siendo la más elevada de la Unión Europea y se encuentra por encima del objetivo nacional de la Estrategia Europa 2020, fijado en el 15 por 100. Aunque hace falta seguir ahondando en el análisis de las diversas causas del abandono escolar prematuro,

algunas comunidades autónomas lo han gestionado con buenos resultados a través de diversos proyectos y experiencias, siendo deseable que ese tipo de buenas prácticas se difundan e intercambien en un contexto más amplio, a fin de acelerar las mejoras en este terreno de una forma más armonizada.

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

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

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

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

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

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

---

*Avanza la matriculación en FP*

---

*Los retos de la universidad: calidad, accesibilidad y empleabilidad*

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

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

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

## 2. Vivienda

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

A pesar de la mejora de la situación económica de las familias, que ha repercutido

---

*Nuevas medidas de protección de los deudores hipotecarios sin recursos*

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

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

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

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

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

---

*Todavía insuficiente  
impulso al alquiler social*

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

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

### 3. Medio ambiente y sostenibilidad

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

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

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

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

---

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

España, uno de los países europeos más afectados por los impactos provocados por el cambio climático, es parte de pleno derecho del Acuerdo de París tras su ratificación a principios de 2017. Las emisiones globales de gases con efecto invernadero han aumentado un 37,3 por 100 entre 1990 y 2015 (si bien la Unión Europea registraba ese año un retroceso del 22 por 100 respecto al nivel de 1990). Según el informe de la Agencia Europea de Medio Ambiente correspondiente a 2016, España ocupaba el undécimo lugar en términos de intensidad en emisiones GEI de la economía (330 gr CO<sub>2</sub>eq/euro), y el décimo lugar respecto a las emisiones per cápita (7,37 ton CO<sub>2</sub>/hab.), por debajo en ambos casos de la media alcanzada en la UE-28 (336 gr CO<sub>2</sub>eq/euro y 8,72 ton CO<sub>2</sub>/hab., respectivamente).

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

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

#### 4. Consumo y protección de los consumidores y usuarios

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

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

---

*Repunte del consumo y protagonismo de las TIC*

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

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

En lo relativo a la protección de los consumidores, el año 2016 no se ha caracterizado por la aprobación de normas sustantivas en esa materia, si bien en los últimos

---

*Novedades en la  
protección de los  
consumidores y usuarios*

meses del año y en los primeros de 2017 han visto la luz nuevas regulaciones que afectan de manera directa a los intereses de dos colectivos: los hogares en situación de vulnerabilidad económica, en tanto que usuarios de suministro eléctrico, por un lado, y, por otro, los usuarios

de servicios hipotecarios. Así, en 2017 se aprobó el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo que establece un cauce extrajudicial de carácter voluntario para el consumidor, para facilitar el acuerdo con las entidades de crédito. Por otro lado, en 2016 se han producido cambios en la protección de los consumidores vulnerables con la aprobación del Real Decreto-ley 7/2016, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica.

## 5. Protección social

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

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



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

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

---

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

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

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

## **5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO**

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

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

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

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

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

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

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

---

*Importantes retos sociales*

---

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

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

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

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

## **5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

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

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

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

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

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

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

### 5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

---

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

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

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

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

#### 5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

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

En lo que respecta a las pensiones de jubilación, las cuales constituyen el grueso del sistema, con un total de 5,8 millones en vigor y una cuantía media de 1.050,8 euros

*Cae la pensión media de las nuevas altas*

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

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

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

#### 5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

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

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

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

---

*No se aprecian grandes cambios en la evolución de la PSC*

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

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

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

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

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

## 5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

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

Con todo, el sistema de protección por desempleo muestra síntomas de debilitamiento. Así, persiste una fuerte asistencialización del mismo, dado el aún elevado peso

*Debilitamiento de la protección por desempleo tras los años de crisis*

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

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

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

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



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

### 5.7. PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SISTEMA SANITARIO

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

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

---

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

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

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

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

### 5.8. ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA Y SERVICIOS SOCIALES

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

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

---

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

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

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

---

*Notable incremento de los perceptores de rentas mínimas de las CCAA*

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

En suma, aunque en 2016 la mejora económica y del empleo hayan contribuido a aliviar la situación de muchos hogares, los años de crisis han dejado profundas secuelas que requieren importantes compromisos de actuación.

La continuidad de los objetivos de contención del gasto público impone la necesidad de sentar prioridades claras y reforzar la eficiencia en la gestión. Como se desprende del contenido de los distintos apartados, nos encontramos

---

*Necesidad de sentar prioridades y reforzar la eficiencia en la gestión*

en un momento clave de inflexión en que es importante marcar un rumbo claro en la orientación de las políticas, partiendo de una evaluación del impacto de las intensas reformas implantadas en los años anteriores y acorde con el cambio de coyuntura. Para superar las secuelas de la crisis se requiere ahora construir los puentes necesarios que afiancen los cimientos de una recuperación duradera y favorecedora de la cohesión social.

