

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Introducción

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

1. Contexto internacional

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

*Reactivación de la
economía mundial*

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

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

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

*Perspectivas optimistas
pero volátiles*

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

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

El volumen del comercio mundial de mercancías aumentó en 2017 un 4,7 por 100, propulsado especialmente por las economías en desarrollo, lo que supuso el mayor

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

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

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

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

2. Unión Europea

*Aceleración del ritmo
de crecimiento*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El año 2017, en el que se conmemoró el 60 aniversario de los Tratados de Roma, fue para las instituciones comunitarias un intenso periodo de reflexión sobre el futuro

*Retos institucionales
y perspectivas de futuro
de la Unión Europea*

de la Unión Europea, que se plasmó en varios documentos con propuestas para avanzar en el proyecto europeo. Los principales hitos fueron: el Libro Blanco sobre el Futuro de Europa, la «Declaración de Roma» y la «Agenda de los Dirigentes» del Presidente del Consejo Europeo.

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

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

Sigue vigente la necesidad de impulsar una unión política, democrática y a la vez legítima, que sea algo más que una unión de numerosas normas para supervisar, entre otros extremos, el correcto funcionamiento de los mercados, la moneda y los presupuestos. Ello ha de pasar necesariamente por apostar por un mayor grado de integración, «Más y Mejor Europa».

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

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

*Liderar la negociación
del acuerdo sobre el
brexít*

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

La Unión Europea ha mantenido una postura clara, fuerte y cohesionada frente al Reino Unido. Es necesario, en todo caso, que la negociación se desarrolle en un marco de transparencia y reciprocidad con el objetivo de reducir la incertidumbre tanto a medio como a largo plazo, durante los años en que se desarrolle el proceso de negociación y la aplicación de los acuerdos alcanzados.

3. Economía española

Continúa el dinamismo de la economía española

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

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

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

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

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

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

Todos los sectores productivos contribuyen al crecimiento

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

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

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

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

A lo largo de 2017 se recordó en varias ocasiones la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado por la Industria como necesidad estratégica y condición indispensable para generar ese crecimiento sostenible, en línea con lo acordado por parte de los principales agentes económicos y sociales del sector en la Declaración por la Industria a finales de 2016. El fortalecimiento de la industria española resulta imprescindible para lograr un modelo productivo más equilibrado y resistente, dados su potencial exportador, sus mayores niveles de productividad y de valor añadido, sus efectos dinamizadores sobre el conjunto del tejido empresarial y sus mayores niveles de inversión en I+D+i.

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

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

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

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

Respecto al ejercicio anterior, de manera generalizada, las entidades financieras españolas mejoraron sus resultados en 2017, aunque la resolución del Banco Popular

El sector financiero

impulsó el crédito nuevo

en junio provocaría que el sector en su conjunto registrara una pérdida contable en términos absolutos. No obstante, la rentabilidad de las entidades todavía se enfrenta al escaso margen de intereses, a la presencia de activos improductivos en sus balances y a las mayores exigencias regulatorias en términos de solvencia y de resolución.

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

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

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

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

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

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

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

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

Crecimiento más equilibrado del PIB

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

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

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

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

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

*Elevado dinamismo
del sector exterior*

*Desendeudamiento
de la economía*

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

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

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

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

Ligero empeoramiento de la posición de inversión internacional neta

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

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

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

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

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

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

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

La inflación continuó la senda de recuperación

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

Los cambios en el precio del petróleo se trasladaron con mayor intensidad a los precios en España en relación a la UEM como consecuencia de la mayor dependencia energética de la economía española. Así, los precios crecieron en España más que en el conjunto de la UEM, resultando un diferencial de inflación negativo durante gran parte del año, afectando a la competitividad nominal. En este sentido, es necesario mantener e intensificar los esfuerzos para reforzar la competitividad estructural que, entre otros ámbitos, debe contemplar la necesidad de reducir la intensidad energética de la economía española.

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

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

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

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

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

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

Notable dinamismo de las economías regionales

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

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

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

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

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

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

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

1. Mercado de trabajo y política de empleo

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

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

Al mismo tiempo, y con carácter más a largo plazo, los debates sobre el empleo en el ámbito internacional han venido a señalar la presencia de factores que pueden incidir en la demanda y oferta de trabajo como, sobre todo, la globalización en un entorno de creciente digitalización de la economía y la transición hacia una economía sostenible.

1.2. MERCADO DE TRABAJO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La recuperación de la economía se va trasladando al mercado laboral

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

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

Perspectiva territorial

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

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

Perspectiva sectorial

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

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

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

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

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

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

Situaciones profesionales

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


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

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

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

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

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

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

Más contratos que en 2007

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

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

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

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

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

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

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

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

Ligero repunte en los despidos individuales y descenso en los colectivos

1.3. POLÍTICAS DE EMPLEO

Las prioridades en materia económica y de empleo de la Unión Europea para 2017 se dieron a conocer en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2017 (EPAC), con el que se daba comienzo a un nuevo Semestre Europeo.

En él se valoraban positivamente los progresos económicos y de empleo que se venían registrando: el crecimiento económico venía siendo generalizado en todos los Estados miembros habiendo repercutido positivamente en el empleo (con una creación neta en el conjunto de la región de ocho millones de empleos en los últimos cuatro años). De seguir esta tendencia, según la Comisión Europea, podría alcanzarse el objetivo para el año 2020, fijado en una tasa de empleo del 75 por 100 en el marco de la Estrategia Europa 2020.

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

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

Orientaciones de empleo de la Unión Europea

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

El año 2017 fue de continuidad en la implantación del enfoque vigente de orientación a resultados para las políticas activas de empleo en España y de centrar

Novedades y debates en las políticas activas de empleo en España

los esfuerzos en la atención de los principales retos del mercado de trabajo en relación a los colectivos especialmente vulnerables: jóvenes, buscando reducir su tasa de paro y aumentar su participación en el mercado de trabajo, y parados de larga duración, mejorando su empleabilidad e inserción laboral.

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

Pero, sobre todo, durante 2017, aprovechando el final de la vigencia de la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2014-2016 y la aprobación de

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

una nueva Estrategia para el periodo 2017-2020, materializada en la aprobación del Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, se buscó dar impulso y mejorar algunos aspectos en el diseño del enfoque de las políticas activas de empleo, en aras de una mayor eficiencia, así como sobre la actuación y desempeño de los servicios

públicos de empleo.

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

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

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

En cualquier caso, el PAPE recoge un conjunto de actuaciones, servicios y programas que los servicios públicos de empleo (SPE), estatal y autonómicos, prevén realizar en el año y no tanto un plan estratégico de actuación. Además, se echa en falta una evaluación, al menos aproximada, de las actuaciones desarrolladas, con el objetivo de contrastar la necesidad de articular nuevas actuaciones o incluir cambios en las ya existentes.

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

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

El reto de reducir el paro juvenil sigue presente

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

La necesidad de continuar desarrollando medidas específicas orientadas a los desempleados y, especialmente, a los de larga duración, llevó en abril de 2017 a aprobar el Real Decreto-ley 7/2017, de 28 de abril, por el que se prorroga y modifica el Programa de Activación para el Empleo (PAE), que prorrogaba este programa durante un año más, hasta el 15 de abril de 2018,

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

y que introducía mejoras para facilitar el acceso al mismo, dados los escasos resultados mostrados hasta entonces.

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

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

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

El Programa de Fomento de Empleo no registró novedades en 2017, manteniéndose las medidas de estímulo a la contratación, mediante bonificaciones o reducciones en la cuota a la Seguridad Social. En relación con el trabajo autónomo, se aprobó la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo que introducía nuevas medidas de fomento y promoción del trabajo por cuenta propia y por lo que se refiere a las políticas activas de empleo introducía algunas modificaciones en los incentivos al fomento del empleo autónomo establecidos.

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

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

Balace de las medidas de fomento de empleo y autoempleo y reincorporación al mercado de trabajo

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

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

En todo caso, más allá de los datos de realización constatados, es necesario reforzar la evaluación de estas actuaciones específicas y continuar analizando los efectos diferenciales de este contrato en relación a la contratación indefinida inicial, con el objetivo de valorar su eficacia y efectividad y, en su caso, reorientarlas para poder cumplir los objetivos previstos.

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

*Atención a los
demandantes de empleo*

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

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

En todo caso, la limitada información existente y la ausencia de información adicional sobre las características de la inserción laboral lograda, o el impacto de las acciones desarrolladas para la inserción o mejora de la empleabilidad de los desempleados limita la evaluación de la intermediación realizada por los servicios públicos de empleo y por las agencias privadas de colocación, así como el alcance de la colaboración público-privada en este terreno. Todo ello limita las posibilidades de evaluación de la efectividad de la intermediación laboral, lo que lleva a recomendar que se subsanen estas carencias en las estadísticas oficiales y se pueda contar con una información

detallada y suficiente para valorar adecuadamente la actividad de intermediación en su conjunto.

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

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

Sin embargo, hay aspectos que deben mejorar de cara a lograr un mayor efecto. Por un lado, y ante el desigual desarrollo normativo, es necesario contar con una regulación homogénea de este ámbito y, por otro, se requiere un esfuerzo de coordinación de los proyectos de formación

dual entre las distintas comunidades autónomas en aras de una mayor coherencia que asegure la unidad del sistema y la unidad del mercado laboral.

El número de contratos para la formación y el aprendizaje registrados en 2017 fue de 48.317, lo que supuso un aumento del 4,2 por 100 más que el año anterior, pero lejos todavía de los registrados en los años previos. En relación con la formación vinculada a estos contratos, no existe información disponible y, por tanto, no es posible contrastar las características de la formación impartida y evaluar suficientemente esta en el nuevo esquema de formación dual y su efectividad en relación con la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y, sobre todo, el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas, lo que hace necesario llamar la atención nuevamente sobre la importancia de contar con una información fiable y detallada de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

En relación con la formación para el empleo, a mediados de año se aprobó, con retraso, el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015,

Formación para el empleo

de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral. La Ley preveía la aprobación del desarrollo reglamentario

en un plazo de seis meses desde la aprobación de esta.

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

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

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

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

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

Evaluación de las políticas activas de empleo.

Desempeño de los servicios públicos de empleo

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

En este sentido, resulta interesante conocer la actividad de los servicios públicos de empleo y las medidas que desarrollan, más allá de los datos de gestión que se ofrecen habitualmente. Y es que la eficacia y la eficiencia de las PAE están directamente relacionadas con el funcionamiento de los servicios públicos de empleo.

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

Gasto en política de empleo en España

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

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

2. Diálogo social y relaciones laborales

2.1. DIÁLOGO SOCIAL

Diálogo social en la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

Durante 2017, en el terreno sociolaboral se aprobó una Directiva comunitaria acerca del reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior. Ya en 2018, en este contexto, fue aprobada una Directiva relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera y sobre el permiso de conducción.

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

Diálogo social en España

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

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

En marzo de 2017 el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la función pública firmaron el Acuerdo para la mejora del empleo público, con el objetivo de garantizar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. Y en marzo de 2018 se firmó el II Acuerdo para la mejora del empleo público y las condiciones de trabajo, entre el Gobierno y dichas organizaciones, recogiendo, por primera vez, una vinculación de los incrementos salariales a la evolución del PIB.

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

2.2. EL MARCO NORMATIVO DE LAS RELACIONES LABORALES

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

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

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

2.3. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4. CONFLICTOS LABORALES: DIMENSIÓN Y SOLUCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5. CONTROL ADMINISTRATIVO Y TUTELA JUDICIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA Y COHESIÓN SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. La educación en España

Los efectos de la globalización y la creciente digitalización alcanzan de lleno al mundo educativo. Desde la perspectiva comparada que proporcionan estos indicadores de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020, con carácter general España destaca favorablemente entre los demás países por el avance de la participación en

educación infantil, así como por la elevada proporción de jóvenes españoles con educación terciaria. Por otro lado, aunque se aproxima a la media de la UE-28, todavía España efectúa un gasto inferior en educación, tiene una menor participación de los adultos en el aprendizaje permanente y una población con inferiores competencias digitales. Pero, sobre todo, el sistema educativo español continúa enfrentándose a una alta tasa de abandono escolar temprano, a una mayor proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan, y a una transición ineficiente de la educación al mercado de trabajo que es necesario superar.

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

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

Situación del sistema educativo español en su conjunto

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

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

Panorama de las enseñanzas no universitarias

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

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

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

Por su parte, el sistema universitario español se enfrenta a algunos retos entre los que cabe destacar el desfase entre sus capacidades y sus necesidades; unas divisiones

El sistema universitario español

sociales persistentes y crecientes, así como lagunas en materia de innovación. Además, los diferentes componentes de los sistemas de educación superior necesitan algunas reformas para corregir ciertas disfunciones que lastran su funcionamiento y merman su calidad. Por ello, algunas cuestiones como la selección del profesorado, la oferta de títulos, las nuevas tecnologías, la investigación, los *rankings* o la financiación siguen figurando habitualmente en el debate.

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

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

Finalmente, cabe señalar que España, con un precio medio por curso entre 1.000 y 3.000 euros, se mantiene a distancia del grupo de países con precios más moderados (menos de 1.000 euros/cursos) en las titulaciones de Grado, aunque el precio medio del crédito matriculado por primera vez en titulaciones de Grado como de Máster es muy similar al curso anterior. Sin embargo, se mantiene una considerable heterogeneidad en los precios de las diferentes comunidades autónomas y universidades. Estas diferencias aumentan el riesgo de que se acentúen las desigualdades en los datos de la educación terciaria, ya que la capacidad económica de las familias de los estudiantes puede ser decisiva a la hora de solicitar plaza en una determinada universidad.

2. Vivienda

Las últimas Proyecciones de Población del INE apuntan a un crecimiento en la formación de hogares, por lo que parecería necesario activar en mayor medida la producción de vivienda de obra nueva, tanto la destinada a la propiedad como a crear un parque de viviendas en alquiler social, así como la rehabilitación del parque existente. En este contexto, la edificación residencial se va recuperando y aunque persiste un importante *stock* de viviendas sin vender, no debería posponerse el inicio de obra nueva, en tanto que gran parte de las existentes tardará años en absorberse o nunca lo hará por su localización.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Medio ambiente y desarrollo sostenible

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Consumo

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

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

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

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

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

5. Protección social

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

5.1. TENDENCIAS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO EUROPEO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En general, tanto el Informe del SPC como otros estudios recientes elaborados a instancias de la Comisión Europea¹ confirman que las reformas en materia de pensiones

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

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

Suficiencia y sostenibilidad de las pensiones en perspectiva comparada

Según las proyecciones manejadas por la Comisión Europea, similares a las recientemente publicadas por otras instituciones internacionales², España sería uno de los países que mayor cambio experimentaría en el nivel de suficiencia de sus pensiones y, a su vez, uno de los más afectados por el avance del envejecimiento de la población³. Si bien las reformas aprobadas en 2011 y 2013 cumplirían con sus objetivos de asegurar la viabilidad financiera del sistema contributivo, la disminución de la ratio de pensión y de la tasa de reemplazo de las pensiones que se vislumbra y sus efectos en la adecuación futura de las pensiones, están ganando espacio en un debate que hace unos años estaba principalmente focalizado en la cuestión de la sostenibilidad financiera.

5.2. INICIATIVAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

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

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

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

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

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

Unido a lo anterior, en la fase de presentación de enmiendas se ha planteado, sobre la base de un acuerdo que contaría con mayoría parlamentaria, la introducción de medidas que supondrían la inaplicación de algunos aspectos de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, lo que implicaría la no aplicación durante los ejercicios 2018 y 2019 del factor de revalorización en la cuantía que correspondería (0,25 por 100) y el retraso hasta 2023 del comienzo de la aplicación del índice de sostenibilidad de las pensiones, previsto para 2019.

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

5.3. FINANCIACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

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

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

En lo que respecta a los gastos no financieros del sistema, en 2017 habría continuado la senda de moderación iniciada en los últimos años, como consecuencia de los primeros efectos de las reformas de 2011 y 2013⁴, en términos de desaceleración del número de altas y de reducción de la cuantía inicial de las pensiones de entrada al sistema. Además, la revalorización general de las pensiones, del 0,25 por 100 desde la entrada en vigor del Índice de Revalorización de las Pensiones en 2014, habría contribuido a la contención del crecimiento del gasto en prestaciones contributivas, así como a la reducción del gasto en complementos a mínimos de pensiones, en tanto que la baja revalorización de las pensiones estaría implicando que cada vez sea menor el número de altas que no alcanzan las cuantías mínimas y que, por tanto, requieran complementos a mínimos.

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

4. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, y Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

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

5.4. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA Y SUS BENEFICIARIOS

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

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

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

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

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

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

5.5. LA PREVISIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA

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

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

Según los datos disponibles (provisionales), el comienzo de la recuperación económica no ha repercutido en una mayor suscripción de instrumentos de previsión social complementaria en España. Por el contrario, el número de planes registrados viene descendiendo desde 2013, mientras que el número de cuentas de partícipes viene haciéndolo desde 2011. Según los datos provisionales de 2017, el número de planes de pensiones inscritos en ese año se habría situado en 2.661, lo que habría supuesto una caída del 5 por 100 respecto a 2016. El número de cuentas de partícipes también ha proseguido su evolución decreciente, situándose a finales de 2017 en 9,6 millones de cuentas, lo que suponía un descenso del 2,2 por 100 respecto al inicio del año.

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

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

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

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

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

5.6. PROTECCIÓN POR DESEMPLEO

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

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

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

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

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

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

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

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

5.7. SANIDAD

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

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

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

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

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

5.8. SERVICIOS SOCIALES Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

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

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

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

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

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

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

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

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