

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Prácticamente superada la pandemia, 2022 debería haber sido el año de consolidación de la recuperación económica, pero el impacto de la guerra en Ucrania dio un giro a las perspectivas económicas del año, que se enmarcarían en un entorno de elevada incertidumbre, con importantes tensiones en los mercados energéticos, en las cadenas globales de suministros y en el comercio internacional. La principal consecuencia ha sido una fuerte escalada de precios, de manera que, tras varias décadas, la inflación ha vuelto a concentrar el interés y la preocupación en el ámbito económico.

En efecto, el panorama económico vino determinado por un contexto global de fuerte incertidumbre geopolítica, de debilidad de la demanda por parte de las economías avanzadas, de continuos confinamientos en China y de tensiones inflacionistas que fueron respondidas, casi de manera generalizada, con un endurecimiento de la política monetaria y con estrategias de resiliencia industrial y comercial. Todo ello provocó la moderación de la actividad económica y del comercio mundial en 2022 pero, sobre todo, avivó los debates sobre el futuro de la globalización y del multilateralismo.

La guerra incidió especialmente en la actividad económica comunitaria, sufriendola en mayor medida aquellos socios europeos con mayores vínculos o dependencias comerciales con las economías en conflicto. El difícil escenario geopolítico, económico y social obligó a tomar decisiones urgentes en los ámbitos: energético —para limitar la dependencia exterior y reforzar la autonomía estratégica—, monetario —con la aceleración en el cambio de orientación de la política monetaria del Banco Central Europeo para luchar contra el repunte inflacionista— y presupuestario y de la competencia —para dejar margen a los Estados miembros a la hora de arbitrar instrumentos para paliar las consecuencias económicas y sociales de la crisis—.

En este contexto, España logró mantener el ritmo de crecimiento del año anterior, un 5,5 por 100, situándose entre las economías más dinámicas de la Unión Europea, con un avance de la ocupación, medida en términos de empleo equivalente a tiempo completo, del 3,8 por 100.

*Economía internacional
y europea*

Economía española

El crecimiento fue más equilibrado entre la demanda interna y la externa, aunque muy diferente entre el primer y el segundo semestre de 2022. En los primeros seis meses, el ahorro embalsado, la reducción de la tasa de temporalidad o unas expectativas inversoras favorables contribuyeron a expandir la actividad, a lo que se sumó la fuerte recuperación del turismo internacional, que reactivó las actividades de comercio, transporte y hostelería, llevándolas a niveles prepandémicos, así como el avance del saldo exterior de servicios no turísticos. Sin embargo, a partir del tercer trimestre, la economía española empezó a acusar el impacto de los altos niveles de inflación y de las subidas de tipos, y ello a pesar de los sucesivos planes de choque que a largo de 2022 trataron de mitigar el impacto de la subida de precios.

La evolución de los precios de consumo en España, que venían experimentando un intenso repunte desde 2021, comenzó a registrar tasas de crecimiento cada vez más elevadas a lo largo de 2022, no solo en el índice general, sino también en el índice subyacente. El ejercicio cerró con un crecimiento del Índice de Precios de Consumo del 8,4 por 100 de media anual.

Se pusieron en marcha múltiples medidas sectoriales de carácter coyuntural para aliviar el golpe de las tensiones inflacionistas; entre ellas destacó la denominada excepción ibérica, que permitió amortiguar el impacto del encarecimiento mundial del gas sobre los precios mayoristas españoles, con un ahorro para las personas consumidoras, sobre todo durante los meses de verano.

Por el lado de la oferta, la evolución sectorial a lo largo de 2022 fue bastante heterogénea, y la actividad también fue de más a menos a lo largo del ejercicio. Algunos sectores sufrieron con mayor intensidad la escalada de precios de la energía tras la invasión de Ucrania, la persistencia de las disrupciones en los suministros o las tensiones en los precios de las materias primas y bienes intermedios, pero a finales de año todos ellos terminarían sufriendo el impacto que sobre los costes de producción tendría la traslación de las tensiones inflacionistas. Además, bajo estas restricciones de oferta, la actividad productiva tuvo que hacer frente durante 2022 a la reactivación de la demanda interna como consolidación de la vuelta a la normalidad precovid —que en algunos sectores como el turismo y el ocio superaría las expectativas— y al empuje del gasto e inversiones del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR).

Salvo el sector primario, que vivió un año de elevada volatilidad e incertidumbre, todas las grandes ramas de actividad avanzaron respecto a 2022 y fueron lideradas por el sector servicios. A pesar de ello, ni la producción industrial ni la de la construcción lograron alcanzar a finales de año los niveles prepandemia, aunque sí lo consiguió el empleo.

En cuanto a las finanzas públicas, en 2022 se registró una reducción del déficit y de la deuda pública superior a lo previsto, a pesar del importante coste fiscal de las medidas adoptadas para reducir la inflación y mitigar sus efectos sobre hogares y empresas, fundamentalmente rebajas de la fiscalidad energética y los alimentos, y subvenciones a los sectores más afectados. Este resultado fue posible, sobre todo,

gracias al elevado dinamismo mostrado por los ingresos tributarios, que se vieron impulsados por la mejora de la actividad y el empleo, así como por el aumento de precios. No obstante, los desequilibrios fiscales continúan en niveles elevados y superiores a la media comunitaria. Por otro lado, continuó a buen ritmo el despliegue del Plan de Recuperación, aunque para que se materialicen los efectos positivos proyectados sobre la actividad, el empleo y la transformación del tejido productivo es necesario que se superen con celeridad las importantes debilidades que aún persisten en relación con la gestión y ejecución de las inversiones por parte de las distintas administraciones.

En todo caso, la economía española seguía sin recuperarse en 2022 del fuerte embate que supuso la crisis del COVID-19, lo que la convierte prácticamente en la única economía de la Unión Europea con un nivel de PIB inferior al de finales de 2019. Sin embargo, otras variables como el empleo o la recaudación tributaria alcanzaron unos registros muy superiores a los que tenían antes de la pandemia, lo que volvió a suscitar el debate sobre la posibilidad de que la contabilidad nacional no estuviera reflejando completamente la situación de la economía española, en el contexto de las importantes revisiones que están sufriendo los datos en los últimos años. De confirmarse cambios en los niveles del PIB, podrían verse afectadas variables tan relevantes para la política económica como las ratios de déficit y deuda pública, gasto público y contribución fiscal, así como la referencia en base a la cual se han venido asignando los fondos europeos, en particular los *Next Generation EU*.

De cara a 2023, el contexto continúa siendo de elevada incertidumbre, con riesgos a la baja para el crecimiento del PIB y al alza para la inflación. La mayor incertidumbre procede del ámbito geopolítico, con el desarrollo de la guerra en Ucrania y con un potencial nuevo tensionamiento de los mercados energéticos, a lo que se añade la posibilidad de nuevos episodios de inestabilidad financiera y de fragmentación económica a nivel global.

Perspectivas económicas

Respecto a esto último, se ha acrecentado el debate sobre la transformación de la globalización como resultado de la confluencia de tendencias como: el creciente interés por la autonomía estratégica, la interrelación entre los despliegues tecnológicos globales y la seguridad nacional, la urgencia de la transición energética y los compromisos mundiales de lucha contra el cambio climático, la necesidad de asegurar una garantía alimentaria internacional, las presiones migratorias o el compromiso de reducción de los niveles de pobreza extrema y de desigualdad a nivel global.

Para España, el principal riesgo tiene que ver con el enquistamiento de la inflación —y los posibles mayores efectos de segunda ronda—, así como con un endurecimiento adicional de las condiciones financieras, que podría deteriorar aún más la situación de hogares y empresas. No obstante, el dinamismo que ha seguido mostrando el empleo, un posible mayor impacto del esperado del PRTR o el desarrollo del V Acuerdo para

el Empleo y la Negociación Colectiva constituyen factores que pueden contribuir al alza en el crecimiento de la economía española en el corto plazo.

En todo caso, de cara a la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en el segundo semestre de 2023, resulta conveniente recordar que España ha mostrado en los últimos cinco años una evolución positiva respecto de sus socios de la zona euro en ámbitos como el empleo, la inflación o el superávit externo; también en algunos indicadores más estructurales como el despliegue de redes digitales avanzadas o la participación de las renovables en la generación de energía. Sin embargo, mantiene todavía importantes diferencias en términos de productividad, contribución fiscal, preparación digital del capital humano o protección del medio ambiente, lo que redundaría en un retraso en términos de renta per cápita con respecto a la Unión Europea. Todo ello hace necesario realizar mayores esfuerzos de cara a favorecer la convergencia en términos económico, social y medioambiental, y alcanzar con ello un desarrollo de la economía española sostenible y resiliente.

RECUADRO 1. **TEMA ESPECIAL: INFLACIÓN**

Un shock inflacionista a nivel global

Desde mediados de 2021 se constata un repunte de la inflación a nivel global cuyo origen inicial está en el encarecimiento de las materias primas, principalmente energéticas.

- La recuperación tras la pandemia había provocado desajustes entre la demanda y la oferta global por las tensiones en los mercados de materias primas ante la recuperación de la demanda y la aparición de cuellos de botella en las cadenas globales de suministros.
- Además, las tensiones geopolíticas previas a la guerra de Ucrania, e incluso algunas actuaciones de Rusia reduciendo las reservas europeas, provocaron aumentos en los precios del gas y generaron tensiones adicionales en los mercados de materias primas alimenticias, principalmente cereales.
- Mientras que en la Unión Europea, los factores de oferta han sido dominantes en el repunte inflacionista, en el caso de Estados Unidos, la rápida recuperación de la demanda también estaba en el origen de esta dinámica de inflación.

Inflación elevada y persistente también en España

Los precios de consumo en España, en términos del IPC, crecieron de forma intensa y rápida ya en 2021, sobre todo desde verano y especialmente a lo largo de 2022. La tasa de crecimiento media anual fue del 8,4 por 100.

El impacto de los factores de oferta señalados anteriormente se reflejó inicialmente en la evolución del IPC en los componentes de electricidad, carburantes y combustibles y alimentos, pero la filtración creciente del incremento de costes (precios de la energía, materias primas e *inputs* intermedios) al proceso productivo extendió la inflación al conjunto de la cesta de bienes y servicios. A principios de 2023, se empezaba a observar una amortiguación de los efectos inflacionistas (por efecto base y el menor coste energético). No obstante, existe incertidumbre sobre si esos efectos se trasladarán en su totalidad y con qué retardo al resto de la cesta de consumo.

En términos del Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC), los precios crecieron de forma más intensa en España que en la zona euro hasta el verano de 2022 y desde ese momento, iniciaron una senda descendente, que ha permitido reducir el diferencial de precios con la zona euro, favorable a España desde entonces.

La inflación subyacente también experimentó un rápido y elevado crecimiento, más acusado especialmente desde finales de 2022 con tasas superiores al 6 por 100, siendo el factor clave en el análisis de 2023.

Efectos de segunda ronda impulsados por el Excedente Bruto de Explotación

En el conjunto del año 2022, el aumento del excedente bruto unitario de las empresas explica el 90,7 por 100 del aumento del deflactor, frente a un 10,9 por 100 que aportan las rentas del trabajo unitarias y una contribución negativa del 1,6 por 100 los impuestos unitarios netos sobre la producción.

Esto indica que desde el repunte inflacionista se ha producido un aumento de los beneficios por encima del nivel prepandemia, como se desprende de todas fuentes de datos disponibles.

Las rentas laborales reales, por debajo de los niveles de 2019

Usando el deflactor del PIB, las rentas laborales se sitúan un 2,9 por 100 por debajo del nivel que tenían en 2019 a pesar del aumento del empleo, frente a un aumento del 3,1 por 100 del excedente bruto, lo que se traduce en un descenso del peso de las rentas laborales en el PIB.

Deflactadas con el IPC, el poder adquisitivo de las rentas laborales se ha reducido un 4,1 por 100 desde 2019.

RECUADRO 1. TEMA ESPECIAL: INFLACIÓN (continuación)

Respuesta de política económica	
Política monetaria	<p>En la misma línea que otros Bancos Centrales, el BCE dio un giro a su política monetaria, con subidas continuadas de los tipos de interés, hasta situar el tipo de referencia en el 3,75 por 100 y otras medidas de restricción monetaria. El objetivo era mantener la estabilidad de precios y evitar el desanclaje de las expectativas de inflación con el fin de contribuir a garantizar un crecimiento económico sostenible a medio plazo. No obstante, este endurecimiento generalizado de las condiciones de financiación podría condicionar el ritmo de crecimiento económico.</p>
Política fiscal	<p>Se han adoptado múltiples medidas para reducir la inflación y mitigar su impacto sobre la ciudadanía y las empresas, destacando por su mayor coste fiscal las rebajas de la fiscalidad energética y de los alimentos, y las subvenciones a sectores productivos.</p> <p>Se recomienda, por su mayor eficacia y menor coste, focalizar las ayudas en los colectivos y sectores más vulnerables, en línea con medidas ya adoptadas como la subida de las pensiones no contributivas y el IMV, la ayuda de 200 euros para colectivos de renta baja, los descuentos del bono social eléctrico o la subvención del transporte público.</p>
Política regulatoria	<p>Medidas concentradas en el ámbito de la energía. Se agilizaron los trámites de los proyectos de renovables, se facilitó el autoconsumo renovable, se fomentó el almacenamiento de gas, se fijó un precio máximo para el butano y el propano y se limitaron temperaturas en recintos públicos y la iluminación exterior. De ellas, destacó la «excepción ibérica» (RDL 10/2022): un mecanismo para minorar el coste del gas a las eléctricas que lo usan como combustible y así reducir el precio de la electricidad en el mercado minorista. El mecanismo permitió aislar al mercado ibérico eléctrico del <i>shock</i> de precios del gas de finales de agosto de 2022 y redujo el rango de fluctuación de precios en el mercado mayorista.</p> <p>En materia de vivienda, destacaron medidas como el establecimiento de límites a la actualización de los alquileres o la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual.</p>

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

El balance inicial de 2022 en lo concerniente a las situaciones básicas de las personas en el mercado laboral (actividad o participación laboral, empleo, paro) es positivo, con datos mejores que los de 2021. Estos resultados son también mejores en todos los casos que los de 2019, es decir, en el momento anterior a la pandemia, lo que permite hablar de una recuperación completa en términos globales, aunque desigual por territorios y sectores de actividad, y la vuelta a una etapa de crecimiento. Además, incluso con el empeoramiento progresivo del contexto internacional, el volumen de empleo creció a lo largo de todo el año y el de paro bajó, lo que apuntaría, de forma casi inédita, a una recuperación rápida tras la crisis y, con ella, a la mayor resiliencia del mercado.

Resultados básicos del mercado de trabajo: se superan los datos de 2019

Como ya se apuntó en 2021, cómo de inclusiva y equilibrada ha sido la recuperación, y si las nuevas tendencias apuntan a una mayor eficiencia y a mejores condiciones de trabajo. Pues bien, la recuperación habría alcanzado, en líneas generales, a ambos sexos, a todas las edades y tanto a las personas autóctonas como a las de origen inmigrante.

En cuanto a las condiciones de trabajo, la mejora se asociaría al descenso de la temporalidad, a raíz de la reforma laboral. Pero también se habría dado como consecuencia del progresivo cambio en las ocupaciones, donde pesan más las técnicas, científicas y profesionales, de grado superior y de apoyo, y donde hay que incrementar los esfuerzos para equilibrar la posición de las mujeres. En sentido contrario, el fuerte brote inflacionario comportó un descenso del poder adquisitivo de los salarios, que venían manteniendo una senda de incrementos reales moderados hasta 2019; en todo caso, el efecto de las subidas acumuladas del SMI desde 2016 habría contenido las pérdidas en los salarios bajos, reduciendo el impacto de una inflación muy centrada en bienes y suministros básicos, en los grupos más vulnerables, aunque como contrapartida, y en el contexto de problemas propios de carácter estructural, podría haber supuesto una mayor tensión en los costes laborales en algunos sectores y ramas de actividad.

Con la creación de empleo volvió a aumentar en 2022 el peso de este en el total de la población laboral, medido por la tasa de empleo, que se situó en un 70 por 100 en la media del año. La tasa de paro, a su vez, se redujo hasta el 12,6 por 100, aunque sigue detectándose, a pesar de la mejora general, cierta distancia entre hombres y mujeres y, sobre todo, una concentración de las dificultades en las personas jóvenes con niveles educativos básicos, es decir, hasta secundaria obligatoria. Por otro lado, los indicadores sobre distancia entre comunidades autónomas y entre regiones más rurales y más urbanas muestran un acercamiento en empleo y en paro, lo cual apunta a una recuperación efectivamente más inclusiva desde el punto de vista territorial.

En el análisis de los flujos del mercado laboral, que permite analizar con más precisión los primeros efectos de la reforma laboral en lo relativo a la estabilidad en el

empleo, destaca, en el sector privado, el crecimiento extraordinario de empleo asalariado indefinido (altas en seguridad social y nuevos contratos registrados) y el descenso correlativo del temporal, con un efecto prácticamente igual de intenso en las edades jóvenes que en el total, y asimismo equilibrado entre mujeres y hombres. La mayor parte del traspaso en términos netos se ha producido de temporales a relaciones laborales indefinidas de carácter permanente, y dentro de ellas, mayoritariamente a indefinidos a jornada completa. El proceso de estabilización del empleo en el sector público se espera que conduzca igualmente a una reducción de la temporalidad.

Finalmente, en las salidas del empleo, aunque los despidos —colectivos e individuales— son tan importantes como antes de la reforma en el ajuste del empleo por las empresas, parece que en 2022 los contratos fijos discontinuos y las suspensiones por ERTE podrían estar favoreciendo tanto una sustitución del ajuste en el empleo que originaba la contratación temporal como cierta contención en las pérdidas de empleo ante coyunturas adversas.

En perspectiva comparada, la mejora del mercado de trabajo español en los últimos años resulta todavía insuficiente para aproximarnos al promedio europeo y,

El mercado de trabajo español en perspectiva comparada con la UE-27

en especial, a los compromisos adquiridos por España para cumplir con los objetivos cuantitativos fijados en el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales para el año 2030.

Entre sus rasgos diferenciales en comparación con la UE-27 y que, en mayor o menor medida, vienen siendo recurrentes a lo largo de las últimas décadas destacan los siguientes: mayores niveles de desempleo, especialmente juvenil (que duplica la media de la región), así como de desempleo de larga duración, temporalidad y segmentación laboral. También son mayores en España la involuntariedad en el empleo a tiempo parcial y temporal. La población trabajadora en riesgo de pobreza y exclusión (*working poor*), por su parte, aunque ha disminuido en los últimos años, sigue en niveles superiores a la media europea, así como también las brechas laborales y salariales por razón de sexo.

El mercado de trabajo europeo en 2022, por su parte, no solo había recuperado los niveles prepandemia, sino que las tasas de desempleo se situaban en los niveles más bajos y las tasas de actividad en los niveles más elevados de las últimas décadas. Aun así, las nuevas orientaciones de empleo se centraron en la necesidad de emprender políticas que, basadas en el Plan de Acción del Pilar Social, permitan hacer frente a los nuevos escenarios producidos por la pandemia, la guerra en Ucrania y las transiciones justas. En el marco del semestre europeo, el Informe Conjunto de Empleo, por su parte, estableció las recomendaciones de empleo a los Estados miembro que ponían el énfasis, entre otros, en la necesidad de reforzar la eficiencia y la eficacia de las políticas activas del mercado laboral, así como la capacidad de los servicios públicos de empleo.

A lo largo del año continuó abordándose la reforma de las políticas activas de empleo (PAE) iniciada el año anterior y enmarcada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), con el fin de superar sus debilidades y aumentar su eficacia y eficiencia, aunando los esfuerzos de todos los actores participantes en el mercado de trabajo. Con este objetivo, a principios de 2023, se aprobaron las reformas de la Ley de Empleo y la revisión del sistema de bonificaciones a la contratación. Asimismo, continuaron ejecutándose las inversiones del *Next Generation EU* en el ámbito de las políticas activas de empleo que se sumaban a las desarrolladas en el marco del Plan Anual de Política de Empleo 2022.

Avance en la reforma de las políticas activas de empleo

Más allá del refuerzo que ha supuesto el PRTR para el presupuesto de políticas activas de empleo, en los dos últimos años se constata una recuperación gradual de los niveles de gasto previos a la crisis financiera que, en todo caso, siguen siendo insuficientes para atender adecuadamente las dificultades de inserción del conjunto de la población desempleada.

En total, se contó con más de 7.100 millones de euros para políticas activas, de los que 930 millones eran recursos del Plan dirigidos a financiar las actuaciones recogidas en el mismo. A ello se suman también los recursos propios que las comunidades autónomas y las entidades locales destinan a la promoción del empleo en sus territorios.

Respecto a las actuaciones vinculadas al PRTR, si bien el inicio ha sido más lento de lo previsto debido a distintos problemas en las convocatorias publicadas, se constatan avances en los datos de realización, principalmente en la parte de gestión correspondiente al SEPE, y margen de recorrido para alcanzar los objetivos en los plazos previstos.

En 2022 predominó un entorno de creciente incertidumbre que ha supuesto un nuevo reto para la negociación y la búsqueda de acuerdos como base de normas y políticas necesarias en el actual escenario, así como de reformas de alcance estructural.

El valor del diálogo social en un entorno de incertidumbre

Siguieron su actividad una serie de mesas de diálogo social tripartitas donde se abordó conjuntamente, por el Gobierno y los interlocutores sociales, un amplio conjunto de políticas. En este ámbito de diálogo, se acordó por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y el Gobierno, en febrero de 2023 tras un año y medio de negociaciones, la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027.

El Gobierno y las centrales sindicales CCOO y UGT alcanzaron dos acuerdos para incrementar la cuantía del SMI para 2022 y 2023, incorporados en sendos reales decretos. Asimismo, en marzo de 2023, el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas firmaron el Acuerdo sobre la segunda parte de la reforma de

las pensiones (materializado en el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo). No fue posible, en estas dos materias, SMI y segunda parte de la reforma de las pensiones, alcanzar acuerdos de carácter tripartito.

En el plano del diálogo social bipartito, tras intensificar el proceso negociador, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las centrales sindicales CCOO y UGT firmaron, el 10 de mayo de 2023, el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC) para los años 2023, 2024 y 2025, retomando la serie de acuerdos de estas características que ha ofrecido una respuesta de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para aportar confianza ante las situaciones de crisis e incertidumbre económica. Debe mencionarse también el Acuerdo bipartito en materia de formación para el empleo en el ámbito laboral (actualmente, formación en el trabajo), alcanzado en junio de 2022 entre las citadas organizaciones sindicales y empresariales.

Cabe reseñar, asimismo, el proceso de diálogo en el ámbito del trabajo autónomo que, entre otros, dio como resultado el Acuerdo para la implantación de un sistema de cotización en el RETA basado en ingresos reales (julio de 2022). Y no puede olvidarse el diálogo llevado a cabo en el ámbito de las Administraciones públicas para la modernización de la Administración y para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

La negociación colectiva de 2022 se desarrolló, como otros parámetros laborales, dentro de un contexto de incertidumbre económica, donde la elevada inflación iniciada en 2021 y presente a lo largo de todo 2022, y las dudas sobre la duración de ese escenario, añadieron dificultad a unos procesos negociadores ya de por sí complejos.

Un entorno más complejo para la negociación colectiva, repunte de las huelgas y de los conflictos colectivos tramitados ante el SIMA

Hasta marzo de 2023, con datos acumulados, había registrados 3.641 convenios colectivos con efectos económicos en 2022, que afectaban a 10.780.135 personas trabajadoras y a 1.112.076 empresas. Tomando como referencia 2019, se había completado el 65,7 por 100 de los convenios para el 94,6 por 100 de las personas asalariadas potencialmente cubiertas, cifras mejores que las correspondientes a 2021.

La variación pactada revisada en los convenios de 2022, considerando los datos de registro acumulados hasta marzo de 2023, por tanto, provisionales, fue del 3,02 por 100. La negociación de ámbito empresarial recogió, por vez primera en los últimos diez años, una variación mayor (3,54 por 100) que la de los convenios de ámbito superior (2,99 por 100). El incremento salarial pactado por el conjunto de la negociación con efectos económicos en 2022 fue el segundo mayor de los últimos quince años. Sin embargo, la situación de elevada inflación habida durante el conjunto de 2022 determinó que los salarios convencionales reales sufriesen una pérdida de poder adquisitivo acusada para un solo año (-5,37 por 100).

Las 679 huelgas desarrolladas marcaron un nuevo repunte tras la disminución que registraron en 2020, si bien todavía se situaron un 15 por 100 por debajo de la media del periodo 2010-2019, que fue de 802. Según la Estadística de afiliados en huelga, participaron en el conjunto de las huelgas desarrolladas 249.853 personas trabajadoras, un 22 por 100 más que en el año anterior. Los conflictos dieron lugar a 637.563 jornadas no trabajadas (JNT), con un aumento del 32 por 100 respecto a 2021.

La conflictividad por huelgas reflejó el escenario de mayor complejidad en el que se desarrolló la negociación colectiva, al venir más marcada por causas derivadas de los procesos negociadores. Estos conflictos supusieron el 65 por 100 del total, y alrededor de dos tercios (el 67,7 y el 65,3 por 100) de las personas participantes y de las JNT, respectivamente.

En 2022, segundo año de aplicación completa del sexto Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos (VI ASAC), este sistema tramitó 473 conflictos colectivos que afectaron a casi 4,9 millones de personas trabajadoras en 128.788 empresas, marcando un pequeño repunte en los conflictos gestionados por el SIMA. Dentro del total, también repuntaron los conflictos previos a la convocatoria de huelga hasta 72 (el 15,2 por 100 de todos). De las conciliaciones-mediaciones tramitadas de manera efectiva, el 28,9 por 100 finalizó en acuerdo, el 15,3 por 100 en el caso de los expedientes previos a la convocatoria de huelga.

La política normativa laboral ha respondido a una combinación de medidas de urgencia, requeridas por un inédito escenario de incertidumbre, y de normas con una vocación de permanencia en la regulación de los derechos y las relaciones laborales, así como del mercado de trabajo, de forma similar a lo acontecido en el bienio anterior. Las medidas de urgencia han buscado dar respuesta a un escenario marcado por el brote inflacionista, y han supuesto medidas puente temporales hasta la aplicación de los nuevos mecanismos de defensa del empleo previstos en la reforma laboral acordada, junto con otras en el sentido de contención de los posibles efectos de esta coyuntura económica sobre el tejido productivo empresarial y el empleo.

La política normativa laboral se proyectó, entre otros ámbitos, en la igualdad y no discriminación

En el ámbito de las normas de origen internacional, continuó la senda de ratificación de convenios de la OIT. En 2022 fueron ratificados el Convenio núm. 177 sobre el trabajo a domicilio (1996), el Convenio núm. 188 sobre el trabajo en el sector pesquero (2007), el Convenio núm. 189 sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos (2011), y el Convenio núm. 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (2019). En el plano comunitario se aprobaron varias directivas laborales o con proyección en el ámbito de las relaciones de trabajo, entre ellas la Directiva 2022/2041, de 19 de octubre de 2022, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.

En el plano interno, un eje de política normativa ha consistido en la definición y garantías de la igualdad de trato y la no discriminación, de manera general y transversal a toda una serie de ámbitos, pero también en relación con el trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia (Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la igualdad de trato y la no discriminación). En conexión con ese eje cabe situar la mejora de las condiciones de trabajo y de protección social de determinados colectivos de personas trabajadoras como las del servicio del hogar (Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar). Y, así mismo, la aprobación de importantes instrumentos de desarrollo y aplicación con la finalidad de avanzar eficazmente en la igualdad retributiva entre mujeres y hombres. Dentro de unos objetivos de política legislativa más transversales se ha situado la regulación de derechos y deberes dirigidos a garantizar la libertad sexual y la integridad moral de las mujeres (Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual), que proyecta determinados efectos en el ámbito de las relaciones laborales.

La política normativa laboral de 2022 y los primeros meses de 2023 ha abarcado también a otros ámbitos. Además de los dos reales decretos de fijación de la cuantía del SMI para 2022 y 2023, con la aprobación de sendos incrementos, aquella ha incidido en el régimen jurídico del trabajo de las personas extranjeras en España, en las condiciones del personal de investigación del Sistema español de ciencia, tecnología e innovación, o en la protección de las personas que informen de determinadas infracciones normativas en un contexto laboral.

*Seguridad y salud
en el trabajo*

En marzo de 2023 se aprobó la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, acordada en el marco del diálogo social, el instrumento que va a marcar las políticas preventivas en salud laboral dentro de los próximos cinco años, en los cuales se van a configurar muchas de las transformaciones que están definiendo las nuevas formas de trabajar y de organizar el trabajo.

Los accidentes de trabajo (AT) aumentaron un 5,2 por 100, hasta 1.196.425 (según datos de avance), debido íntegramente a los que supusieron la baja de la persona trabajadora (631.724), en el contexto de un año en el que se produjeron, en su conjunto, nuevos incrementos en la actividad y la ocupación. En ese contexto de mayor actividad, el aumento de los AT graves, así como, sobre todo, de los mortales entre las personas trabajadoras asalariadas, y de estos últimos también en el trabajo por cuenta propia, señalan la urgencia de mejorar la eficacia de las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo, y de las medidas preventivas en el marco de las relaciones laborales, aumentando los esfuerzos en esta dirección.

En 2022 repuntó de nuevo el índice de incidencia de las personas asalariadas, hasta 3.228 AT por cada 100.000, un nivel, sin embargo, que aún era inferior a la situación anterior a la pandemia.

También con datos provisionales, las enfermedades profesionales sufrieron un nuevo repunte en ese año, debido, sobre todo, a las que no supusieron la baja de la persona trabajadora, hasta un total de 22.589 partes comunicados (el 43 por 100 con baja).

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

Calidad de vida y políticas de bienestar

Las **condiciones de vida de la población** en 2022 estuvieron marcadas por una nueva sacudida económica, esta vez ocasionada por las repercusiones de la invasión de Ucrania. Cuando apenas habían transcurrido dos años del inicio de la grave crisis por la pandemia, y a pesar de la mejora del empleo y del descenso de los niveles de pobreza y exclusión social, la capacidad de los hogares para hacer frente a sus gastos se vio una vez más tensionada por el aumento generalizado de los precios, que produjo una caída de la renta bruta real del 4,4 por 100. Además, los hogares tuvieron que hacer frente a las subsiguientes subidas de los tipos de interés aprobadas por el BCE para tratar de atenuar la inflación (las primeras en los últimos diez años).

Esta situación está afectando a la capacidad de afrontar los gastos de una buena parte de los hogares, pues casi la mitad (46,5 por 100) señala algún tipo de dificultad para llegar a fin de mes. No obstante, la incidencia de la subida de los precios es mayor en los hogares con menores niveles de renta dado que proporcionalmente destinan mayores recursos a la compra de productos de primera necesidad, que son precisamente los que se han visto más encarecidos, y a que cuentan con menores recursos económicos para hacer frente a las crisis sobrevenidas. Las situaciones de pobreza monetaria más severa se situarían en los hogares donde ninguno de sus miembros percibe ingresos y que, según la EPA, habrían experimentado un repunte en el último trimestre de 2022, hasta afectar a 577.000 hogares. La carencia material más severa afecta al 8 por 100 de los hogares, aunque de manera especial a los monoparentales (15,3 por 100), encabezados principalmente por mujeres.

Una de las situaciones más extremas es la de las personas que carecen de un hogar y que, según los datos aportados por la última encuesta del INE, afectaría a unas 28.500 personas, más del 40 por 100 de las cuales llevan sin hogar más de tres años. En su gran mayoría se trata de hombres jóvenes o de mediana edad en situación de desempleo y que no perciben ningún tipo de ingreso, aunque el porcentaje de jóvenes afectados por esta situación es mayor entre la población inmigrante (32,5 por 100 entre los 18 y los 29 años).

La crisis humanitaria consecuencia de la invasión de Ucrania por Rusia tuvo su reflejo en España en el aumento de personas desplazadas por la guerra, produciendo un aumento de la población empadronada de aquella nacionalidad de un 74 por 100, hasta rozar los 200.000 en diciembre de 2022. Por otro lado, no hay que olvidar que, además de la excepcionalidad creada por la situación en Ucrania y el procedimiento especial de protección articulado a nivel europeo, subsisten numerosos problemas para dar respuesta adecuada al creciente volumen de personas de distintas nacionalidades solicitantes de protección internacional, y cuyas solicitudes en 2022 se han duplicado, hasta alcanzar los casi 120.000.

Superada la crisis sanitaria, que obligó a reorganizar todas las dimensiones de la vida cotidiana y las pautas de convivencia, en 2022 no habían concluido las dificultades a las que debieron enfrentarse los hogares, añadiéndose otras derivadas del aumento de la inflación. Las familias tuvieron que afrontar una considerable pérdida de capacidad adquisitiva como consecuencia de una crisis inflacionaria que las obligó a utilizar buena parte de sus ahorros para mantener unos niveles de **consumo** inferiores, en todo caso, a los recogidos en los años previos a la aparición del coronavirus. Por ello dedicaron más recursos a los bienes y servicios básicos, destacando el gasto en vivienda y en alimentación, cuya suma supuso ya en 2021 casi la mitad del gasto medio por hogar. En ese contexto de fuerte incremento de precios, y en especial los de la energía, en 2022 se adoptaron diversas iniciativas para tratar de paliar sus efectos en la situación económica de los hogares, mediante bonificaciones y medidas fiscales para el conjunto de la población y ayudas específicas para las familias en situación de vulnerabilidad. Las medidas se centraron en la movilidad, con bonificaciones de 0,20 euros por cada litro o kilo de combustible, o la creación del título multiviaje para Cercanías y Rodalies gratuito para todos los usuarios, entre otros. En lo que concierne a la energía para su empleo dentro de las viviendas, las medidas se dirigieron a ampliar las ayudas reconocidas mediante los bonos sociales térmico y eléctrico, y a evitar la suspensión de suministros a los hogares vulnerables. En el mismo sentido, se aprobaron medidas para amortiguar el efecto del encarecimiento de los alimentos, que en algunos productos incrementaron su precio en un 40 por 100, protegiendo de manera específica a los hogares en situación de vulnerabilidad.

La digitalización está trayendo grandes beneficios a las personas consumidoras y usuarias, pero también está generando algunos perjuicios en términos de acceso a servicios, especialmente a los prestados por las administraciones públicas que, sobre todo, a raíz de la pandemia, han incrementado el número de trámites que implican acceso digital. El sistema de organización de la atención ciudadana mediante un servicio de cita previa accesible solo por vía telemática y la falta de intuitividad/ accesibilidad de las plataformas dispuestas para el acceso a los servicios que requieren trámites administrativos, añadido a la complejidad de estos últimos en algunos casos, han provocado inaccesibilidad e insatisfacción creciente en el ámbito de los servicios públicos de atención al ciudadano.

El coste de la vida también se ve severamente afectado por el aumento de los precios asociados a la **vivienda** (un 15,5 por 100), un bien básico difícilmente prescindible y una de las principales partidas de gasto de las familias (33,8 por 100 en 2021). Esta situación es especialmente preocupante para las familias con menos recursos, pues casi toda su capacidad de gasto se dirige a cubrir las necesidades más básicas: vivienda y alimentación. Las familias recurren a distintas estrategias para afrontar los gastos asociados a la vivienda, como la reducción de la factura energética o prescindir de arreglos y mejoras del hogar.

El incremento de los precios de los suministros supone, en términos relativos, el factor que más pesa dentro del grupo de gasto de la vivienda, pero son los precios del alquiler y venta, y el deterioro financiero de los hogares hipotecados por la subida de los tipos de interés, los que de manera estructural explican la presión que los costes de la vivienda ejercen sobre las familias, y que están lastrando sus economías domésticas. Por ello, el régimen de tenencia de la vivienda y las características de los hogares que residen en uno u otro régimen resulta clave para apreciar el impacto de la inflación en las familias. En este sentido, en 2022, el 75,9 por 100 residían en una vivienda de su propiedad, de las que aproximadamente el 26,4 por 100 tenía aún pagos pendientes. El 15,1 por 100 reside ya en alquiler, proporción que es mayor y ha ido ganado peso en los últimos años, acogiéndose a esta opción con mayor frecuencia, especialmente en las ciudades, determinados grupos de población entre los que sobresalen las personas jóvenes, las de origen extranjero y la población con menores ingresos.

Hay indicios razonables para pensar que las medidas extraordinarias de garantía de acceso y mantenimiento de la vivienda en el contexto de crisis por el COVID-19 adoptadas en el año 2020, han tenido cierto impacto, pues en el año 2021 disminuyó ligeramente la presión de los costes de la vivienda sobre la renta disponible de las familias, especialmente entre aquellas que residen en una vivienda en alquiler. En dicho año, se redujo la sobrecarga de gastos de la vivienda, así como la proporción de hogares con retrasos en los pagos del alquiler o la hipoteca relacionados con la vivienda principal. Sin embargo, se incrementó la proporción de hogares con fuertes cargas financieras relacionadas por la devolución de deudas por alquileres o préstamos. Ante la insuficiencia de un parque adecuado de vivienda social, y de la promoción de vivienda protegida para atender a las necesidades residenciales de los hogares y en tanto proseguía la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley por el Derecho a la vivienda, el Gobierno aprobó en el año 2022, una serie de medidas extraordinarias con el fin de mejorar la asequibilidad y el mantenimiento de la vivienda, como elementos centrales del derecho a una vivienda adecuada.

Las mencionadas dificultades para asumir los costes de los suministros, especialmente la factura energética, junto con las características de la vivienda y la **calidad del entorno ambiental** repercuten, sin duda, en la calidad de vida de los hogares. A este respecto, la pobreza energética continúa siendo un problema creciente en España, pues el 14,4 por 100 de la población no podía mantener su vivienda a una temperatura adecuada en invierno.

El aumento de la temperatura, en un país como España especialmente afectado por el cambio climático, es otro factor que impacta en la salud, la calidad de vida y las dificultades para mantener el confort térmico en las viviendas, sobre todo entre la población más vulnerable. En 2021, la emisión de gases con efecto invernadero aumentó un 6,1 por 100 respecto a 2020, registrando ese año la temperatura media un aumento interanual de casi 0,5 °C, lo que ha llevado a calificar 2022 como el año más cálido y

el tercero más seco desde 1961. Ese calentamiento se sufre con mayor intensidad en las zonas urbanas, que registraron un exceso de 32.658 fallecimientos respecto a lo esperado, de los que casi el 18 por 100 se atribuyen a altas temperaturas. Se trata de problemas relacionados también con la eficiencia energética de las viviendas por lo que revisten importancia las convocatorias de ayudas a la rehabilitación energética vinculadas a la ejecución del PRTR, a las que está resultando difícil acceder especialmente a los hogares más vulnerables, que son los más afectados por el problema. Además, la sequía ha provocado en España una situación de escasez coyuntural en términos hidrológicos, lo que se traduce en un aumento de climas áridos y la intensificación de incendios forestales, que afectaron en 2022 a una superficie de 267400 ha.

Y aunque en 2022 también se producían algunos avances en España, como el alcance de los compromisos de reducción de los contaminantes atmosféricos regulados por la Directiva 2016/2284/UE, o una generación de desperdicio alimentario por habitante inferior a la mitad de la media europea, siguen siendo necesarias medidas para afrontar y paliar los efectos negativos derivados de una coyuntura de crisis energética simultánea a la crisis climática. Entre las iniciativas adoptadas en 2022, cabe destacar el aumento de la ayuda mínima del bono social térmico (medida 47 del Plan +Seguridad Energética), el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2021-2030), la aprobación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular, el Programa de Actuación del Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente (PESMA 2022-2026), la Plataforma de Colaboración para la Neutralidad Climática de las Ciudades Españolas, o iniciativas dirigidas a impulsar una gestión más eficaz del agua en España, como el PERTE Digitalización del Ciclo del Agua.

El aumento del coste de la vida y la persistencia de brechas educativas refuerza la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades en este ámbito, máxime si se tiene en cuenta que recesiones anteriores han repercutido en los niveles de pobreza infantil con consecuencias perdurables en la salud, el bienestar y los logros educativos. Según FOESSA, en 2022 el 6,7 por 100 de los hogares redujo gastos vinculados a la **educación**, siendo preocupante que esa proporción alcance el 23,2 por 100 en hogares en exclusión y al 32,8 por 100 de los que se encuentran en exclusión severa.

Uno de los principales desafíos para nuestro país sigue siendo la polarización del nivel educativo de la población joven y la elevada frecuencia del abandono escolar temprano (13,3 por 100 en 2021, la segunda tasa más alta de la Unión Europea) que muestra importantes diferencias territoriales, al igual que los niveles de repetición de curso. A pesar de la mejora experimentada en los últimos años todavía es muy elevado el peso de la población joven con un nivel educativo bajo (27,7 por 100) y queda recorrido para avanzar en los niveles formativos intermedios. La nueva Ley de Formación profesional se propone seguir impulsando este tipo de formación, junto con otras iniciativas como el Plan de formación profesional para el Crecimiento económico y social y la empleabilidad. En 2020 el 36,6 por 100 de los alumnos de segunda etapa

de educación secundaria estaban matriculados en programas de formación profesional frente al 48,7 por 100 de la Unión Europea. Sin embargo, en el curso 2022-23 la oferta de plazas de titularidad pública permaneció constante, no resultando suficiente para atender a la creciente demanda de estos estudios, especialmente en algunas comunidades autónomas, y en ciertas especialidades profesionales.

Además, desde el punto de vista de la calidad de la educación, es imprescindible mejorar el rendimiento y las competencias básicas de la población, que se sitúan en niveles más bajos que el promedio de la Unión Europea y la OCDE en diversas áreas, como es el caso de los niveles de competencias básicas en el momento de terminar la enseñanza obligatoria (estudio PISA de la OCDE, 2018).

La participación de los niños y las niñas mayores de tres años en la atención y educación de la primera infancia en España es la tercera más alta de la Unión Europea (97,2 por 100), si bien queda camino por recorrer puesto que la asistencia al primer ciclo de infantil se ve todavía muy condicionada por los ingresos de los hogares y persisten desigualdades territoriales, especialmente en lo que se refiere a la gratuidad de esta etapa, cuyo impulso constituye la inversión mejor dotada del componente 21 del PRTR. En el curso 2022-23 comenzó a implantarse la nueva ordenación de las enseñanzas mínimas de la educación infantil, aunque no se han regulado todavía los requisitos mínimos para la atención y educación de 0 a 3 años, siendo necesario garantizar la calidad de la atención en esta etapa.

La digitalización en la educación permitió que en el 83 por 100 de los hogares españoles con niños de 5 a 15 años se pudieran seguir las clases de forma telemática durante 2021 cuando fue necesario con motivo de la pandemia, proporción que se reduce al 73,2 por 100 en el caso de los hogares con menor renta. Además, el 84,8 por 100 de los jóvenes españoles entre 16 y 24 años poseían competencias digitales básicas, 14 puntos por encima de la media europea. A la reducción de las brechas digitales en el entorno educativo se dirige el programa Educa en Digital iniciado en 2020, las inversiones para la digitalización en la educación no universitaria contempladas en el PRTR, así como la inversión universitaria para acelerar su digitalización realizada por el Ministerio de Universidades.

Por otro lado, el retraso en el despliegue efectivo de los cambios que implica la LOMLOE ha llevado al Gobierno a aplazar un año la implantación de la nueva selectividad sobre el calendario previsto, lo que no contribuye a favorecer el cambio en las prácticas educativas del profesorado que esta Ley pretende. Entre las novedades normativas destaca la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema universitario (LOSU) que aborda diversos cambios para modernizar y adaptar el sistema universitario en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres, la inclusión y la atención a la diversidad, el cumplimiento con los objetivos de desarrollo sostenible, la internacionalización en todas sus vertientes, su apuesta por la formación a lo largo de la vida, la empleabilidad de sus egresados, o la inclusión de programas de Ciencia Abierta y Ciencia Ciudadana,

entre otros. La colaboración entre la universidad y la empresa sigue siendo una asignatura pendiente, por lo que habrá que prestar atención a los efectos de la LOSU en este terreno.

En los últimos años se ha producido un aumento del gasto público en educación (4 por 100 en 2020). A pesar de los avances respecto al gasto público en becas y ayudas al estudio, es necesario seguir avanzando tanto en la cobertura como en la suficiencia de las mismas, especialmente en los niveles educativos no obligatorios. Los cambios realizados en el sistema de becas desde el curso 2020-21 apuntarían en esa dirección. Teniendo en cuenta la caída de la natalidad, sería necesario orientar estratégicamente la financiación educativa los próximos años hacia inversiones eficientes y no lineales, con criterio de equidad, pues según la estimación de la Oficina Nacional de Prospectiva, gracias a la disminución de alumnado España podría duplicar su volumen de gasto por alumno en 2050 en infantil, primaria y ESO, sin incrementar el gasto público.

Protección social e inclusión social

Tras un breve periodo de evolución positiva de los indicadores sociales en 2021, reflejo de la recuperación tras la pandemia, los **sistemas de protección e inclusión social en la Unión Europea** afrontaron una nueva disrupción en 2022, con la crisis humanitaria generada por la guerra en Ucrania y el aumento del coste de la vida. Ello evidencia la necesidad de fortalecer una vez más las redes de protección, enfocando los esfuerzos en apoyar a las personas más vulnerables. Además, se siguen afrontando desafíos comunes de largo recorrido como el envejecimiento de la población; la lucha contra la pobreza y el fomento de la inclusión social; la adecuación, sostenibilidad y modernización de los sistemas de pensiones; la necesidad de reforzar los sistemas sanitarios y mejorar la respuesta ante futuras crisis sanitarias, la crisis de los cuidados o el problema de la falta de acceso a los derechos por parte de los grupos vulnerables (*non take-up*).

Resulta destacable el avance de la Unión Europea hacia una mayor flexibilidad fiscal que facilite la inversión social, planteándose el desafío de aprovechar los recursos vinculados a los fondos *Next Generation*, en el caso de España a través del PNRTR, para continuar modernizando el sistema de protección e inclusión social español mejorando su sostenibilidad, suficiencia, alcance y eficacia.

La **Seguridad Social** siguió dando apoyo a la política social y económica en 2022 a través de la prolongación de algunas de las medidas dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis del COVID-19. En todo caso, la favorable evolución de la situación epidemiológica hizo que el gasto asociado a dichas medidas se redujera notablemente, lo que unido a la dinámica del empleo derivó en una mejora del déficit del sistema de la Seguridad Social, que en términos de ejecución presupuestaria se redujo un 35 por 100 hasta situarse en el 0,5 por 100 del PIB, y un 18 por 100 el déficit contributivo, hasta el 1,8 por 100.

El sistema contributivo dio cobertura en 2022 a 9 millones de pensionistas, con una pensión media de 1.089,8 euros mensuales. El grueso de las pensiones se corresponde con jubilación (más del 60 por 100), con una pensión media de 1.254 euros, y con una edad real de acceso (64,8 años) que siguió aproximándose a la edad legal (entre los 66 años y dos meses y los 65 con al menos 37 años y seis meses cotizados), garantizándose al mismo tiempo el acceso a fórmulas flexibles de jubilación. El número de altas creció cerca de un 4 por 100, con una caída de las anticipadas no voluntarias, debido, en parte, a las modificaciones introducidas por la Ley 21/2021.

Desde el punto de vista de la gestión de las prestaciones de la Seguridad Social, a lo largo de 2022 siguieron detectándose importantes dificultades en su tramitación, por demoras en la concesión de citas, falta de disponibilidad de citas presenciales en las oficinas de la Seguridad Social y retraso en el acceso a las prestaciones. Aunque se tomaron medidas al respecto, se requiere todavía un refuerzo de la plantilla de la Administración de la Seguridad Social, además de medidas específicas dirigidas a mejorar la atención presencial y ampliar la atención telefónica.

En el ámbito normativo, en 2022 y comienzos de 2023 se abordó el segundo bloque de la reforma del sistema de pensiones, con la aprobación del Real Decreto-ley 13/2022, de 26 de julio, por el que se establece un nuevo sistema de cotización para los trabajadores por cuenta propia o autónomos y se mejora la protección por cese de actividad, fruto de un acuerdo tripartito, y el Real Decreto-ley 2/2023, de 16 de marzo, de medidas urgentes para la ampliación de derechos de los pensionistas, la reducción de la brecha de género y el establecimiento de un nuevo marco de sostenibilidad del sistema público de pensiones, acordado por el Gobierno y los sindicatos UGT y CCOO. El nuevo sistema de cotización para las personas trabajadoras por cuenta propia o autónomos vincula las cotizaciones sociales a los rendimientos netos obtenidos en el ejercicio de su actividad, lo que se espera que redunde en una mejora de su protección futura, además de reforzar la contributividad y sostenibilidad del sistema. Por su parte, el Real Decreto-ley 2/2023 incluye medidas con impacto al alza tanto en los ingresos como en los gastos del sistema, entre las que se encuentran un aumento de la contribución de las empresas y de las personas trabajadoras, especialmente de las de mayor nivel de renta, o la mejora de las pensiones de menor cuantía (las mínimas y las no contributivas) que ahora cuentan con una garantía de suficiencia vinculada al umbral de riesgo de pobreza.

La **previsión social complementaria** mostró una evolución negativa en 2022 debido a la incertidumbre global tras la invasión rusa de Ucrania, a la pérdida de poder adquisitivo de los hogares y, sobre todo, a la restricción monetaria generalizada, que afectó negativamente a la rentabilidad de los planes, dado que las subidas de tipos corrigieron a la baja la valoración de los bonos de renta fija. Además, los planes de pensiones individuales se han visto afectados en los últimos años por el cambio en su fiscalidad, con una reducción del límite máximo de aportación deducible anualmente desde los 8.000 a los 1.500 euros.

La crisis del coste de la vida en 2022 hizo aún más patente la importancia de la efectividad de las prestaciones y ayudas dirigidas a prevenir y combatir el riesgo de pobreza, así como de la eficacia en su gestión. La gran mayoría de las personas beneficiarias del sistema de ingresos mínimos son mujeres, lo que subraya su importancia desde la perspectiva de género. El **ingreso mínimo vital (IMV)** estaba llamado a ser el principal instrumento de carácter económico en la lucha contra la pobreza y, no en vano, se ha hecho con un lugar destacado entre las prestaciones y ayudas de carácter económico que garantizan un nivel mínimo de ingresos en situaciones de vulnerabilidad. En términos de gasto, se sitúa por encima del dedicado a las pensiones no contributivas y representa más del doble de lo destinado a rentas mínimas de inserción (RMI) por las comunidades autónomas. El IMV habría llegado a 560.809 hogares y a 1,6 millones de personas hasta enero de 2023, mientras las pensiones no contributivas (PNC) alcanzaban a unas 445.000 personas beneficiarias. En el 66,9 por 100 de los hogares que reciben el IMV, la titular de la prestación es una mujer, como también lo son el 54,3 por 100 del conjunto de personas beneficiarias. En el 65,6 por 100 de los hogares beneficiarios hay menores, lo que remite a la gravedad del problema de la pobreza infantil.

A pesar del importante esfuerzo presupuestario, la implantación del IMV no ha discurrido con la agilidad que demandaría la situación del riesgo de pobreza en España, agudizada con la elevada pérdida de poder adquisitivo de las familias en 2022. Las dificultades de tramitación han dado lugar a iniciativas para acercar esta prestación a la población diana, así como para mejorar tanto su cuantía como aspectos de su gestión y su vertiente de activación. Así, se puso en marcha el Registro de mediadores sociales, se aprobaron incrementos extraordinarios de su cuantía (15 por 100) y se creó el sello de inclusión social.

Especialmente destacable resulta la puesta en marcha del incentivo al empleo, para evitar la trampa de la pobreza. Su norma reguladora (el Real Decreto 789/2022) establece la no minoración de la cuantía por aumento de ingresos que provengan del trabajo de hasta un 60 por 100 del IMV, dentro de una casuística variada y compleja en función de diversos factores. La relevancia de la compatibilidad del IMV con el trabajo obliga a mayores esfuerzos en el terreno de la transparencia y la simplificación de la normativa reguladora, cuya complejidad no debería resultar desincentivadora del empleo, siendo necesario continuar mejorando la comunicación. A tal fin, en 2022 se desarrollaron diversas iniciativas, como la de un autobús informativo itinerante.

En 2022 se aprobó el Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado (2023-2030), un avance importante que prevé su potencial integración en el concepto y esquema general que supone el IMV, desarrollar y simplificar las ayudas actuales entorno a él, así como establecer una gobernanza más eficiente entre los distintos

órganos gestores. Especialmente importante resulta lograr la articulación de esta prestación con el sistema de rentas mínimas preexistente, de modo que en conjunto se consigan mejoras netas en la situación económica de los hogares destinatarios y en sus oportunidades de inclusión social y laboral.

La recuperación del empleo a lo largo del año ha tenido su repercusión en el **sistema de protección por desempleo** con un descenso notable de las personas beneficiarias de prestaciones (13,5 por 100 respecto al año anterior), hasta alcanzar un promedio de 1,7 millones, situándose, así, en niveles que no se alcanzaban desde los años anteriores a la crisis financiera. A pesar de ese descenso, el sistema ha seguido constituyendo un elemento central de la protección social de las personas más afectadas por la crisis. Así, el mantenimiento de algunas de las medidas extraordinarias aprobadas durante la pandemia para proteger a la población desempleada hasta marzo (en el caso de la población trabajadora por cuenta ajena) y la prestación extraordinaria por cese de actividad (para la población trabajadora por cuenta propia) hasta junio, dio soporte de rentas a la población trabajadora que seguía teniendo dificultades para retornar a sus empleos.

El progresivo decaimiento de estas medidas extraordinarias de protección, junto con la mejora del empleo, supuso un descenso notable de las prestaciones contributivas, así como de las reanudaciones en general. Asimismo, las medidas adoptadas para reducir la temporalidad supusieron un descenso de las altas en el sistema motivadas por la rotación laboral. Todo ello supuso un aumento de la tasa de cobertura del sistema (62,9 por 100), si bien menor en el caso de las mujeres, y en niveles muy por debajo todavía de los que se alcanzaron al inicio de la crisis financiera (próximos al 80 por 100).

Conviene destacar, además, la aprobación de importantes medidas en 2022 para ampliar la cobertura a colectivos hasta ahora ajenos al sistema de protección por desempleo, como el de las empleadas del hogar, o que mostraban dificultades de acceso al mismo, como la población trabajadora por cuenta propia.

Con todo, la creciente asistencialización del sistema evidencia la persistencia de problemas de empleabilidad, especialmente entre la población de mayor edad, como refleja su preponderancia en el nivel asistencial, en el que seis de cada diez perceptores reciben el subsidio de mayores de 52 años, prestación cuyo volumen medio de beneficiarios ha aumentado un 30 por 100 desde finales de 2019 a finales de 2022. Estos datos del sistema ponen de manifiesto que la mejora del empleo no está siendo generalizada y que, en consecuencia, junto a la vertiente protectora, deberían ir adquiriendo mayor peso las medidas de activación dirigidas a mejorar el acceso al empleo de la población trabajadora con mayores problemas de empleabilidad y estabilidad laboral.

La presión ejercida por la pandemia sobre las estructuras de un **sistema sanitario** que rozó el colapso ha hecho que afloren deficiencias que pueden repercutir en la

calidad de la atención y, por ende, en la percepción y la valoración social del SNS. La evolución del SARS CoV-2 hacia variantes menos agresivas en un contexto de contagio masivo y el avance en la inmunización natural, así como por las campañas de vacunación a lo largo de 2022 permitieron dar por concluida la fase aguda de la pandemia de COVID-19 y el final de la emergencia sanitaria, declarada por OMS en 2020, entrado ya el año 2023. En enero de ese año el 86 por 100 había recibido la pauta vacunal completa contra una enfermedad que acabó con la vida de al menos 120.000 personas en España y que ha dejado su rastro en todos los niveles de la atención sanitaria pública. En Atención Primaria, la llegada de la pandemia agravó la situación derivada de la insuficiencia de recursos preexistente con el fuerte aumento de la demanda de atención y la multiplicación de tareas, añadiendo complejidad a una situación que venía exigiendo una revisión profunda. El desarrollo del Marco Estratégico para la AP con la aplicación del Plan de Acción de atención primaria y comunitaria 2022/2023, responde a la necesidad de refuerzo reconocida para este nivel en el PRTR a través de unos presupuestos finalistas en las distintas Consejerías para reforzar las asignaciones de este nivel asistencial. En cuanto a la Atención Especializada, en 2022 se incrementó respecto a los dos años previos e, incluso se produjo un mayor número de entradas que en el año 2019, lo que pone de manifiesto el mayor dinamismo de esta vertiente de la atención sanitaria tras el periodo crítico de la pandemia.

Destacó también el inusitado protagonismo de la salud mental, convertida en cuestión de salud pública por efecto de la pandemia, siendo preocupante el desajuste entre el peso de los trastornos de esa dimensión de la salud y el volumen de los recursos dedicados por el sistema, más aún en el contexto del incremento del gasto sanitario público (5,2 en 2021 y 11,7 en 2020).

Transcurridos dos años desde la puesta en marcha del Plan de Choque en **dependencia** los indicadores del sistema revelan algunas mejoras, pero dejan a la vista la insuficiencia de las medidas adoptadas para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en su integridad. Los datos procedentes del (SISAAD) muestran una evolución positiva desde el punto de vista de algunos indicadores, pero también reflejan avances insuficientes en aspectos nucleares, como las listas de espera. En diciembre de 2022 1,3 millones de personas eran beneficiarias de prestaciones del SAAD, un 5 por 100 más que al cierre del ejercicio anterior, lo que, habiendo supuesto un avance, queda alejado de los objetivos concretos del Plan. Pese a ser considerados preferentes, los servicios de atención siguen compitiendo en volumen con las prestaciones económicas. En este sentido, tomando en consideración el total de las prestaciones, los servicios en especie representaban en 2022 el 59 por 100 de los que disfrutaban las personas beneficiarias, un 1 por 100 más que el año anterior, y el restante 41 por 100 estaría integrado por prestaciones económicas. No obstante, cabe recordar que algunos servicios implican una intensidad protectora muy baja y son precisamente los

más frecuentes y los que más han aumentado desde 2021. Con todo, el esfuerzo realizado por las administraciones para dotar de mayor peso a los servicios se ha dejado ver en el incremento de varias modalidades como el servicio de ayuda a domicilio.

Desde 2015 el número de personas con resolución favorable a la espera de recibir la prestación ha ido disminuyendo desde las más de 380.000 de aquel año hasta los cerca de 178.000 de finales de 2022, año en el que la reducción de la lista se cifró en un 8 por 100 con respecto al ejercicio anterior. Sin embargo, no debe olvidarse la existencia de una lista previa conformada por las personas en espera de recibir valoración. En 2022 sumaban casi 131.800, 7.000 más que el año anterior, lo que en la práctica supone un aumento considerable del volumen de la población pendiente de recibir atención.

Los acuerdos alcanzados en el seno del el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD en 2022 deberán redundar en una mejora de la calidad de la atención con los nuevos criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema y la recuperación de las cuantías de las prestaciones económicas o la elevación de las intensidades horarias de los servicios.

Igualdad y no discriminación

Como puso de relieve el CES en su Informe 1/2022, el impulso a las políticas de **igualdad entre mujeres y hombres** sigue siendo necesario, pese los avances en los últimos años, por la persistencia de importantes diferencias injustificables por razón de sexo, tanto en el ámbito del trabajo remunerado como en el no remunerado, en la distribución de los tiempos y las responsabilidades domésticas y de cuidados y, en general, en todos los ámbitos de la realidad social. Una de las principales iniciativas del año en el terreno de las políticas de igualdad efectiva entre mujeres y hombres vino dada por la aprobación del III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 (III PEIEMH). Entre los avances más recientes, cabe destacar la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de representación paritaria de mujeres y hombres en los órganos de decisión, que transpone la Directiva 2022/2381 de 23 de noviembre, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas y fue valorado positivamente por el CES en su Dictamen 7/2023.

No remitió en 2022 la violencia contra las mujeres y las niñas, habiendo sido asesinadas 49 mujeres a las que se añaden otras 34 víctimas registradas por la nueva estadística de feminicidios fuera del ámbito de la pareja y la expareja, del Ministerio de Igualdad. Por ello, reviste especial importancia la puesta en marcha del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género, aprobado el 27 de julio de 2021, que planteó una serie de medidas para atajar este tipo de violencia en ámbitos fundamentales. Como ya se ha mencionado en el capítulo 2, también se ratificaron por España varios convenios de la OIT con relevancia desde el punto de vista de la

prevención, tendentes a la eliminación de estas conductas en los entornos laborales: el Convenio 190 contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, el Convenio 177 sobre los derechos de los trabajadores a domicilio y el Convenio 189 sobre el trabajo doméstico decente.

Por otro lado, se avanzó en la prevención y erradicación de la trata y la explotación sexual, una lacra cuyas víctimas son en su gran mayoría mujeres y niñas, mediante el Anteproyecto de ley integral que el CES valoró favorablemente en su dictamen 3/2023. Asimismo, se llegó al Acuerdo para renovar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se inició la consulta pública de la reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género y se aprobó la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025.

Resulta especialmente destacable la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, sobre la que el CES emitió su dictamen 4/2020, en la que se contempla también el impulso y desarrollo de dicha estrategia estatal de prevención y respuesta a las violencias machistas.

Por otro lado, la persistencia de **diversos tipos de discriminación** justifica la adopción de nuevas iniciativas para combatirla. Tal es el fin perseguido con la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la igualdad de trato y la no discriminación, dirigida a prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación y proteger de manera efectiva a las víctimas en todos los ámbitos de la sociedad: educativo, sanitario, cultural, inmobiliario, entre otros, además de los aspectos laborales considerados en el capítulo 2 de esta Memoria. Especial relevancia tuvo la aprobación de la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la Igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, que por primera vez en nuestro país aborda de manera integral esta realidad y sobre la que el CES se pronunció en su Dictamen 9/2022.

RECUADRO 1. TEMA ESPECIAL: DESIGUALDADES Y CONVERGENCIA SOCIAL: ESPAÑA EN LA UE

Medición del bienestar social

En un momento histórico de incertidumbre y empeoramiento en ámbitos decisivos para el bienestar resurge el interés en la UE por monitorizar todas las facetas que informan sobre el proceso de convergencia desde la perspectiva multidimensional auspiciada a partir del informe SSF (2009), «*Más allá del PIB*».

España, junto con Bélgica, presentó una iniciativa en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores de la Unión Europea (EPSCO) en octubre de 2021, dirigida a la creación de un Mecanismo de Alerta Social (*Social Imbalance Procedure* —SIP— por sus siglas en inglés), conectado con el Pilar Social y el Semestre europeo, basado en una serie de indicadores que ayuden a detectar desequilibrios sociales.

Los indicadores de bienestar presente y futuro derivados del Nuevo Pacto Verde Europeo reclaman una mayor presencia y conexión con los indicadores sociales tradicionales, en línea con las propuestas del Parlamento Europeo y del CESE que abogan por una transformación socioecológica inclusiva. La UE cuenta con más de 23 estrategias con objetivos sociales y medioambientales (450 indicadores de seguimiento).

Entre los ensayos recientes de integración de la perspectiva ecosocial instituciones europeas como el CESE destacan el elaborado por el Instituto ZOE basado en la «*economía de la rosquilla*» (compuesto de 30 indicadores: 7 biofísicos, 13 socioeconómicos y 10 palancas y facilitadores de políticas) que permite monitorizar el progreso hacia las prioridades de la UE, incluyendo el compromiso de «no dejar a nadie atrás», así como los cambios a través de sistemas de aprovisionamiento económico (movilidad, agricultura, energía o uso circular de materiales).

Situación social de España y convergencia con la Unión Europea

Pobreza y desigualdad social

Fortalezas

España ha logrado contener el impacto social de la pandemia y reducir el riesgo de pobreza y exclusión social al 26,3 en 2021 (27,6 en 2020) y la desigualdad (Gini) al 32 por 100 (33 por 100 en 2020). El impacto de los costes de la vivienda en la situación de pobreza en España ha disminuido en los últimos años, y de manera similar a la UE-27, aunque sigue siendo preocupante el impacto entre los hogares económicamente más vulnerables.

Debilidades

España sigue por encima del promedio europeo en los indicadores referidos a desigualdad y riesgo de exclusión social.

Se sitúa a la cabeza en niveles de pobreza infantil (tan solo por detrás de Rumanía).

El alcance protector de las políticas sociales en España para reducir la vulnerabilidad social, aun cuando ha mejorado en los últimos años, con un aumento notablemente el gasto que ha acortado la distancia con el promedio europeo, sigue siendo bajo, en especial en relación con la protección de las familias con menores a cargo.

Vivienda

Fortalezas

El elemento más determinante de la incidencia del coste de la vivienda en el riesgo de pobreza es el régimen de tenencia, siendo el **alquiler a precio de mercado** y la **propiedad con hipoteca** los de mayor incidencia en la pobreza, y **el que menos la propiedad de esta sin cargas hipotecarias**. En España es mayor la proporción de propietarios sin cargas hipotecarias (45 por 100) y menor la de población con cargas hipotecarias (30,7 por 100) y en alquiler (15,7 por 100) respecto a la media europea (26,1; 43,8 y 20,2 por 100 respectivamente)

Debilidades

La *tasa de sobrecarga* (hogares donde los gastos totales representan más del 40 por 100 disponible) **ha aumentado** en España hasta situarse en 2021 por encima a la de la UE (9,9 por 100 y 8,3 por 100 respectivamente), alcanzándose un 11,4 por 100 en las ciudades españolas (frente al 10,4 por 100 de las europeas), casi el doble de la sobrecarga registrada en zonas rurales (6,2 por 100 en España y 5,3 por 100 en UE-27).

RECUADRO 1. **TEMA ESPECIAL: DESIGUALDADES Y CONVERGENCIA SOCIAL: ESPAÑA EN LA UE**
(continuación)

Educación

Fortalezas

En España la participación adulta en aprendizaje (14,4 por 100) fue en 2021 mayor a la de la UE-27, y superior en las mujeres respecto a los hombres en 3,3 p.p. (16 por 100 y 12,7 por 100 respectivamente). De hecho, entre 2011-2021, la población española de 25 a 64 años que ha seguido algún tipo de formación creció (3,2 pp.) por encima de la UE-27 (2,3 pp.). Además, el 64,2 por 100 de las personas en España tiene habilidades digitales básicas, con un porcentaje más elevado en los hombres (65,7 por 100) que entre las mujeres (62,6 por 100). En total, la cifra española está más de 10 puntos por encima de la media europea (54 por 100).

Debilidades

Pese a la caída registrada en los últimos años, España era en 2021 el segundo país de la UE, detrás de Rumanía, con mayor tasa de abandono escolar temprano (15,3 por 100), por encima de la media de la UE (9,7 por 100) y del objetivo establecido en el marco europeo de formación para 2030 (9 por 100). Proceso más acusado en ciudades intermedias y suburbios y zonas rurales (15,4 y 15,5 por 100 respectivamente) frente a las ciudades (11,5 por 100). También son relevantes las diferencias en España de este indicador según variables socioeconómicas y demográficas para la población con competencias digitales; así, el porcentaje de población con competencias digitales aumenta con el tamaño de municipio, pasando del 57,5 por 100 en municipios menores de 10.000 habitantes al 69,3 por 100 en los mayores de 100.000.

Convergencia en calidad del entorno y medio ambiente saludable

Fortalezas

En 2021 España registraba la esperanza de vida media más alta de la UE (83,3 años frente a 80,1 en la UE-27) así como una menor pérdida de años por exposición a PM2,5, (365 en España frente a 545/100.000 habitantes UE-27 en 2020). España también arroja un consumo final de energía por hogar inferior a la media UE-27 (311 kg petróleo equivalente en España frente a los 586 de UE-27 en 2021). La ciudadanía española contempla ya el cambio climático y los problemas ambientales entre los principales desafíos globales para el futuro de Europa (51 por 100 frente al 49 por 100 de media UE-27).

Debilidades

En España hay una mayor proporción de población que no puede mantener su vivienda a la temperatura adecuada en invierno (pobreza energética) (en 2021, el 14,2 por 100 frente al 6,9 por 100 de la UE-27), especialmente entre la población con bajos ingresos. También se encuentra por detrás en reciclaje de residuos municipales (36,7 por 100 en España frente a 49,6 por 100 en media UE-27).

Igualdad en perspectiva de género

Fortalezas

España es uno de los países de la UE que más ha avanzado en el Índice de Igualdad de Género (IGG) en la última década, cuya puntuación en 2020 (74,6) está por encima del promedio europeo (68,6) y en el 6.º puesto de la UE-27.

Ámbitos por encima del promedio UE-27: **salud** (estado, acceso y hábitos saludables) y **acceso al poder** (sobre todo político).

Debilidades

Ámbitos por debajo del promedio UE-27: **tiempo dedicado a los cuidados y actividades sociales**, así como **situación económica y financiera**.

Durante la **pandemia** se produjeron **retrocesos en: la participación laboral de las mujeres, el ámbito del poder, y en la salud**.

La diversidad de situaciones imperante en los países de la UE hace necesarios nuevos instrumentos para conocer e impulsar la convergencia social al alza. Ello requiere un nuevo marco europeo para su monitorización, que refleje la concepción multidimensional del bienestar, más allá del PIB, integrando los indicadores sociales y ambientales, aprovechando el potencial del Pacto Verde Europeo, así como la transformación digital y ecológica auspiciada por los Fondos Next Generation.