ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL

ESPAÑA 2021

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Colección Memorias

ECONOMÍA, TRABAJO Y SOCIEDAD
MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL
ESPAÑA 2021

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones
NICES: 821-2022

Colección Memorias
Número 29

La reproducción de esta Memoria está
permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio de 2022

© Para esta edición: Consejo Económico y Social. España. 2022
Derechos reservados conforme a la Ley:
Consejo Económico y Social.
Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA.
Tel.: 91 429 00 18
E-mail: publicaciones@ces.es
Información Internet: **www.ces.es**

ISBN: 978-84-8188-406-7
Depósito legal: M-16.455-2022

Preimpresión: Cofás Artes Gráficas

Imprime: ADVANTIA Comunicación Gráfica, S. A.

MEMORIA SOBRE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA Y LABORAL DE ESPAÑA EN 2021

Aprobada en la sesión ordinaria del pleno del Consejo Económico y Social celebrada el 25 de mayo de 2022

CES
CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL ESPAÑA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social XI

RESUMEN 1

CAPÍTULO I. PANORAMA ECONÓMICO 33

I. BALANCE Y PERSPECTIVAS 35

1. Panorama económico 37

1.1. Contexto internacional y Unión Europea 38
1.1.1. Contexto internacional 38
1.1.2. La Unión Europea, clave en la recuperación 46
1.2. Economía española 59
1.2.1. Luces y sombras de una recuperación en pandemia 59
1.2.2. Perspectivas de la economía española ante la invasión de Ucrania 66
1.2.3. La aportación de la demanda agregada a la evolución del PIB 70
1.2.3.1. La demanda interna 71
1.2.3.2. Contribución positiva de la demanda externa al crecimiento en 2021 76
1.2.4. Desigual recuperación de la actividad productiva en 2021 79
1.2.5. Situación y perspectivas de las finanzas públicas 91

II. RETOS PARA EL FUTURO 97

El plan de recuperación, transformación y resiliencia español en el marco del NGEU 99

1. Principales retos de la economía española 100
2. El plan de recuperación como respuesta a las necesidades de la economía española 102
3. Desafíos a los que se enfrenta el PRTR 105

3.1. La elección y diseño del modelo 105
3.2. Ambición financiera del Plan español 110
3.3. Problemas y debilidades durante la fase de ejecución 111
3.4. Falta de adecuación entre el Plan y algunos de los objetivos perseguidos 118
4. La gobernanza del Plan. El papel del CES 119

La transición energética en España 123

1. Marco internacional y europeo de la transición energética 124
2. La descarbonización en España 127
2.1. Oportunidades que ofrece la transición energética 128
2.2. Instrumentación normativa y planificadora de la descarbonización española 130
2.3. Desafíos sectoriales de la transición energética 131
2.4. Innovación, digitalización y financiación: palancas fundamentales de la transición energética 141
2.5. El reto de la transición justa en el empleo 145
3. Asegurar que la transición energética no deja a nadie atrás 147

CAPÍTULO II. EMPLEO Y RELACIONES LABORALES 149

I. BALANCE Y PERSPECTIVAS 151

1. Empleo y relaciones laborales 153

1.1. Mercado de trabajo y política de empleo 153
1.1.1. Hacia la recuperación del empleo 153
1.1.2. Rediseño de las políticas activas para un nuevo escenario 171
1.2. Diálogo social y relaciones laborales 186
1.2.3. El valor del diálogo social en la crisis 186
1.2.4. Panorama de la negociación colectiva y de los conflictos laborales 191
1.2.5. Marco normativo laboral: medidas de choque y reformas estructurales 201
1.2.6. Seguridad y salud en el trabajo 211

II. ACUERDOS SOCIALES Y REFORMAS 221

III. RETOS PARA EL FUTURO 245

Desajustes oferta y demanda en el mercado de trabajo 247

1. Demanda no cubierta: un reto que se hace visible en toda la Unión Europea 247

2. La situación en España: desajustes permanentes 250
3. Factores en los desajustes oferta-demanda de trabajo. El papel de la política de empleo 260

DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO 267

1. Introducción 267
2. Nuevas formas de empleo y de organización del trabajo 268
3. Iniciativas y medidas para acompañar los efectos de la digitalización en el trabajo: Unión Europea y España 281
4. Implicaciones hacia el futuro 290

IV. ANEXO ESTADÍSTICO 295

CAPÍTULO III. CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL 323

I. BALANCE Y PERSPECTIVAS 325

1. CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL 327

1.1. Calidad de vida y políticas de bienestar social 327
1.1.1. Condiciones de vida, vivienda y calidad del entorno ambiental 329
1.1.1.1. El acceso a la vivienda 329
1.1.1.2. Calidad del entorno ambiental 338
1.1.2. Situación de la educación en perspectiva comparada 345
1.1.3. Protección de las personas consumidoras y usuarias 354
1.2. Protección social e inclusión 359
1.2.1. Seguridad Social y sistema de pensiones 359
1.2.1.1. Avances en la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones 360
1.2.1.2. La situación financiera del sistema de la Seguridad Social 362
1.2.1.3. Las prestaciones de la Seguridad Social en 2021 368
1.2.1.4. La previsión social complementaria 374
1.2.2. Protección por desempleo y cese de actividad 376
1.2.3. Salud y sistema sanitario 384
1.2.4. Atención a la dependencia y servicios sociales 391

II. RETOS PARA EL FUTURO 399

DESIGUALDAD TRAS EL COVID-19: RETOS PARA LA RECUPERACIÓN 401

1. Situación social de partida: la desigualdad antes de la pandemia 403

2. Impacto de la pandemia en la situación social de España 408
3. Desafíos para el Estado de Bienestar 415

CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR SOCIAL 425

1. El envejecimiento y sus principales dimensiones 427
1.1. Avances y variabilidad de la esperanza de vida 427
1.2. Progresivo envejecimiento de la población 430
1.3. Una fuerza de trabajo cada vez más madura 434
1.4. Longevidad y envejecimiento del envejecimiento 436
2. Fecundidad y dificultades en la formación de hogares 438
3. Las migraciones: efectos y oportunidades 443
3.1. La inmigración, motor de crecimiento y cambio social 443
3.2. Las migraciones internas y la España vaciada 447
4. Hacia una gestión transversal del cambio demográfico 449

III. ANEXO ESTADÍSTICO 453

ÍNDICES 471
ÍNDICE DE CUADROS 473
ÍNDICE DE RECUADROS 478
ÍNDICE DE GRÁFICOS 480

PRESENTACIÓN

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

Enseñanzas y retos que nos deja 2021

La Ley de Creación del Consejo Económico y Social (CES) de 17 de junio de 1991 establece, entre las funciones del Consejo, que elabore y eleve anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, *una Memoria en la que se expongan sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación*. La Memoria correspondiente al año 2021, la número 29 desde la primera de 1993, ha sido elaborada por la Comisión de Trabajo correspondiente, presidida por el Consejero don Raymond Torres, y aprobada por el Pleno del CES el 25 de mayo de 2022.

El principal valor diferencial de la Memoria del CES es el de ofrecer un diagnóstico y una visión compartida entre los sesenta y un miembros del Pleno sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2021, así como sobre los principales retos de futuro, resultado del diálogo social institucionalizado.

La Memoria 2021 presenta dos novedades. Manteniendo toda la riqueza de datos y análisis de ediciones anteriores, es más corta y manejable. Además, en cada uno de los tres capítulos —panorama económico; empleo y relaciones laborales; calidad de vida, protección e inclusión social— incorpora, a modo de pequeñas monografías, dos retos de futuro.

* * *

La lectura de esta Memoria permite extraer enseñanzas útiles a la hora de responder a los nuevos retos para 2022 y más allá.

A diferencia de crisis anteriores, la crisis humanitaria y económica del COVID-19 trajo respuestas innovadoras, tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el interno. En el ámbito comunitario, además de las acciones comunes en materia de compra de vacunas, la crisis del COVID-19 dio lugar a la creación de los fondos *Next Generation EU* (NGEU) y su financiación mediante la emisión, por primera vez, de deuda comunitaria. Todo ello representa, sin temor a exagerar, un *«momento hamiltoniano»* en la construcción de la Unión Europea. Después del impacto que dejó la Guerra de Independencia, Alexander Hamilton, primer Secretario del Tesoro de Estados Unidos en el gobierno de George Washington, puso en marcha nuevas políticas industriales y de innovación que, junto con la emisión de un nuevo activo financiero federal, dio un impulso definitivo a la unificación y construcción de los Estados Unidos. De las políticas industriales estratégicas promovidas por los NGEU y de su financiación con

deuda comunitaria se puede esperar un impulso *«hamiltoniano»* similar para el avance en la construcción de la Unión Europea.

También en el ámbito de las políticas económicas, laborales y sociales internas es posible extraer algunas enseñanzas útiles de la lectura de esta Memoria.

La primera es **que cuando existen reglas de reparto justas de los costes de las crisis los daños se aminoran, las recesiones son más cortas y la recuperación es más rápida.** La comparación con la crisis financiera y de la deuda soberana de 2008 es muy ilustrativa. En aquella crisis, la ausencia de reglas justas de reparto de los costes, en la que la austeridad fiscal hizo recaer el grueso de la factura de la crisis sobre las familias y las empresas, junto con la destrucción de empleo y de tejido empresarial, llevó a que la recesión durase cinco años y la recuperación plena se retrasó una década. Ahora, con unas reglas de reparto de los costes más justas —los ERTE y otros mecanismos de ayuda a las familias y empresas—, los daños sociales y empresariales fueron menores, la recesión más corta y la recuperación más rápida. Como vemos, existe un círculo virtuoso entre reglas justas de reparto de los costes de la crisis y el crecimiento.

La economía creció un 5,1 por 100 en 2021, frente a la caída del 10,8 por 100 del año anterior. Aun así no logró recuperarse totalmente del *shock* de oferta y demanda, mostrando una recuperación menos vigorosa de lo previsto, con un nivel de PIB a finales de año un 3,8 por 100 por debajo del correspondiente al cuarto trimestre de 2019, por detrás del resto de economías de la Unión Europea. No obstante, la debilidad de la recuperación contrastó con la evolución de los ingresos tributarios, que alcanzaron máximos históricos, con el fuerte dinamismo del empleo, que recuperó los niveles previos a la pandemia y con el buen comportamiento de las exportaciones.

La segunda enseñanza nos la ofrece el **comportamiento de las relaciones laborales durante la pandemia. El diálogo social y la concertación** han sido elementos determinantes para responder de forma eficaz a la crisis. En el bienio 2020-2021 se han firmado nada menos que catorce acuerdos sociales, en materias tan importantes como los *Riders,* la dependencia, las pensiones, la solución de conflictos o la reforma laboral. Esos acuerdos siguieron los ejes fundamentales del diálogo bipartito, cuando no se derivaron directamente del mismo.

En este sentido, el capítulo II ofrece un panorama exhaustivo del papel que ha desarrollado el diálogo social como elemento determinante de una recuperación inclusiva; fruto de todo ello, el mercado laboral ha registrado una importante mejora tras el golpe de la pandemia. La recuperación del empleo se completó en el último tramo de 2021, con cifras de paro y afiliación en los primeros meses de 2022 que la afianzan. Solo el número de horas trabajadas parece estar rezagado. Además, tras la reforma laboral, otro fruto del diálogo social, se ha registrado un incremento extraordinario de los contratos indefinidos y un descenso importante de la tasa de temporalidad. Es pronto aún para evaluar los efectos a medio plazo, pero de momento los resultados son esperanzadores.

La concertación es coherente con lo que recomienda la teoría de la política económica democrática en situaciones de incertidumbre. A modo de lo que ocurre con una densa niebla, la incertidumbre hace que las personas se encuentren ante lo que John Rawls, el gran filósofo de la justicia, llamó un «velo de ignorancia» que les impide saber cómo estarán en el futuro. En estas circunstancias, la economía política recomienda buscar el consenso; es decir, avanzar juntos. El consenso exige tiempo y esfuerzo, porque es el resultado equilibrado de frustraciones mutuas. Pero una vez alcanzado, disminuye los costes del conflicto (horas de trabajo perdidas), se mejora la cooperación y el clima laboral, y aumenta la productividad. El resultado de todo ello es un aumento de la competitividad.

La tercera enseñanza que se extrae de la lectura de esta Memoria está en el terreno de las políticas sociales. **La protección social y las políticas de inclusión social constituyeron un pilar importante de la recuperación.** La prolongación de la mayor parte de las medidas aprobadas en plena pandemia, dirigidas a amortiguar el impacto sobre trabajadores y empresas, propiciaron una rápida recuperación de la actividad y del empleo. A su vez, la recuperación propició un extraordinario crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales, que alcanzaron máximos históricos, permitiendo la reducción del déficit de la Seguridad Social hasta el 0,9 por 100, el menor desde 2012. La enseñanza es que, cuando están bien diseñadas, aparece un círculo virtuoso entre medidas de protección social, crecimiento económico y sostenibilidad de la Seguridad Social.

* * *

Mirando a 2022 y más allá, el diagnóstico que ofrece la Memoria del CES sobre la evolución de la economía española se mueve entre dos corrientes de signo opuesto. La primera, y de momento la más fuerte, la empuja hacia la recuperación. Detrás de esta corriente está la atenuación del impacto de la pandemia, la liberación del exceso de ahorro acumulado, el rebote del turismo, la continuidad de las medidas extraordinarias de apoyo a la economía y al empleo, entre las que destacan los ERTE y otros dispositivos fruto del diálogo social y los fondos europeos *Next Generation*.

A esta corriente expansiva se ha venido a sumar otra de sentido contrario, cada vez más intensa y adversa, provocada por el intenso encarecimiento de la energía y otras materias primas básicas, las disrupciones en las cadenas globales de suministro y, más recientemente, las tensiones geopolíticas.

Con todo, las previsiones más recientes de la Comisión Europea apuntan todavía a un crecimiento de la economía española de un 4 por 100 en 2022. Esto supone uno de los mayores avances de todos los Estados miembros. Entre los motores de este crecimiento están la recuperación del turismo, el buen comportamiento de las exportaciones, el dinamismo del empleo y el impulso esperado del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Este escenario de crecimiento se ve empañado por las expectativas de inflación. El repunte del IPC a lo largo de 2021 (que se ha intensificado en 2022) ha llevado al Gobierno a poner en marcha un plan de respuesta al aumento de precios. A propósito de este plan, la Memoria señala que la medida más relevante para controlar el aumento de los precios será probablemente la fijación de un precio máximo del gas para la generación de electricidad, medida ya aprobada por la Comisión Europea. Esto es algo que, además de ayudar a contener la inflación, también se traducirá en una reducción de los beneficios extraordinarios del sector energético.

Por el contrario, la Memoria afirma que la bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible se ha mostrado ya ineficaz en su objetivo de reducción de los precios, además de tratarse de una medida fiscal regresiva que choca también con el objetivo de descarbonizar la economía.

El CES señala que es necesario evitar que el mantenimiento de las tasas de inflación acabe provocando mayores efectos de segunda ronda, a falta de un posible pacto de rentas que permita el incremento de costes de manera equilibrada. En este sentido, hay que recordar que los riesgos no vienen, de momento, desde el lado de los salarios. En 2021, los salarios pactados cayeron un 1,4 por 100 en términos reales, es decir descontada la inflación, y los salarios pactados hasta abril se incrementaron un 2,4 por 100 (con cifras provisionales), es decir seis puntos menos que el IPC de ese mes.

* * *

La Memoria 2021 identifica seis **retos de futuro,** dos en cada uno de los tres capítulos.

En el capítulo primero, relacionado con la economía, se identifica, en primer lugar, el reto del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.** La Memoria insiste en la dimensión transformadora del tejido productivo y en la calidad del empleo del Plan. No se trata solo de invertir para una recuperación sino de invertir para lograr una recuperación transformadora. A la vez, también recuerda los objetivos de cohesión territorial y de igualdad en el empleo. De ahí que se recomiende solicitar los préstamos previstos en los fondos *Next Generation*. Pero la Memoria también apunta debilidades. Una de ellas es la lenta ejecución, que contribuye a explicar el débil papel impulsor de la política fiscal en 2021. También algunos problemas de gestión y cuellos de botella que entorpecen su traslado a la economía real. Apunta, finalmente, el papel clave que podría desempeñar el CES para acompañar el despliegue de los fondos y favorecer la cooperación y coordinación entre todos los actores involucrados.

Cuando dentro de una década volvamos la vista atrás, veremos que las reformas y programas de inversión asociadas al PRTR constituyen la cuarta oleada de modernización económica transformadora llevada a cabo en la economía en el último siglo y medio: la primera tuvo lugar durante la reforma del sexenio liberal de 1868; la segunda, la liberalización durante 1959-1960; y la tercera coincidiendo con el ingreso de España en la Comunidad Europea. Como ocurrió en esas tres etapas anteriores, el resultado

de esta cuarta oleada de modernización y transformación tiene que ser lograr una economía vibrante y una sociedad más justa.

El segundo reto de futuro en el ámbito de la economía es el de la **transición energética.** En este terreno España dispone de importantes fortalezas tanto en términos de recursos naturales como en términos de ecosistema. Este es quizá uno de los puntos de más interés de la Memoria, que por otra parte identifica palancas para aprovechar esos activos, e insiste en la necesidad de garantizar una transición justa con empleo de calidad en el conjunto del país. En este sentido, la descarbonización tiene que sacar lecciones adecuadas para no cometer los mismos errores que tuvo la desindustrialización de finales del siglo pasado, que dañó de forma duradera la prosperidad de medianas y pequeñas ciudades antes prósperas.

En el capítulo segundo, dedicado al mercado de trabajo y las relaciones laborales, se identifican otros dos retos. El primero es la tendencia que se apunta a un **desajuste entre oferta y demanda de trabajo.** Aparece un mayor dinamismo en actividades distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en la pandemia. Ello incide en los desajustes observados en el mercado laboral. De ahí la importancia de las políticas activas y de formación más eficaces y eficientes, y una atención especial a las condiciones de las personas trabajadoras y a la suficiencia de los salarios asociados a los puestos disponibles.

El segundo reto es el del **impacto de la digitalización en el trabajo,** con la aparición de nuevas formas de empleo y de organización de la producción, y una importancia creciente de las plataformas y del teletrabajo. En este terreno, el diálogo social es una de las claves fundamentales para afrontar este reto.

En el capítulo tercero —en el que se analiza la calidad de vida, la protección y la inclusión social— se identifican otros dos retos. El primero es el de la **desigualdad tras el COVID-19.** La pandemia deja fuertes cicatrices sociales que hay que cerrar antes de que se cronifiquen. La vida de las personas más frágiles sigue afectada en todas sus dimensiones: vivienda, consumo, alimentación, oportunidades, rendimiento educativo de los niños y jóvenes. Estas circunstancias de penuria se ven ahora agravadas en el contexto de aumento de precios de la energía y de la alimentación. La Memoria destaca que, según los datos de FOESSA, pese al esfuerzo realizado por las Administraciones, un 20,9 por 100 de hogares españoles estaría en situación de exclusión social, frente al 16 por 100 en 2018. En este sentido, la Memoria alerta del riesgo de pobreza energética y alimentaria. De ahí, que proponga impulsar la aprobación de medidas específicas de apoyo a las familias vulnerables.

Las desigualdades —de ingresos, de acceso a bienes y servicios básicos, de oportunidades, de empleo— siguen siendo un reto importante en nuestra sociedad. Esto requiere aumentar la inversión en protección social y ampliar las etapas de la economía en las que se aplican. Las medidas no deben caer solo en la fase redistributiva. Es necesario también actuar en las etapas de la distribución y la predistribución. En el ámbito de la distribución necesitamos crear buenos empleos, para más personas y en

más lugares del país; especialmente en medianas y pequeñas ciudades y en el mundo rural. Dado que los buenos empleos los crean las buenas empresas, necesitamos mejorar la productividad de las pymes y aumentar el número de proyectos empresariales competitivos. En el ámbito de la predistribución necesitamos mejorar la educación, la formación dual profesional y universitaria, y el aprendizaje a lo largo de la vida, mediante políticas activas de empleo cercanas a los empleadores.

El segundo reto que se identifica en el capítulo tercero es el del **cambio demográfico.** Los riesgos son evidentes en términos de calidad de vida en la vejez, de aumento de la tasa de dependencia y de sostenibilidad de la protección social. Pero España dispone también de elementos de fortaleza, como la elevada esperanza de vida al nacer, a los 65 años y en salud, la integración sociolaboral de la inmigración y la presencia de sólidas redes de solidaridad intergeneracional.

* * *

Para cerrar esta presentación, quiero expresar mi *agradecimiento* a todas las personas que han intervenido a lo largo del proceso de deliberación, redacción y aprobación de esta Memoria.

En primer lugar, a los Consejeros y Consejeras del CES que forman la *Comisión de Trabajo*. A lo largo de 26 reuniones, celebradas entre noviembre de 2021 y mayo de 2022, han llevado a cabo un exitoso esfuerzo para lograr el consenso sobre el diagnóstico y retos de la realidad socioeconómica y laboral de nuestro país en 2021. En este sentido, esta Memoria constituye una de las mejores expresiones del diálogo social permanente, que se desarrolla en el seno de la institución.

En segundo lugar, el agradecimiento tiene que extenderse a los *comparecientes* en las distintas reuniones de trabajo de la Comisión, que con sus aportaciones han enriquecido el criterio y el trabajo de la Comisión. En las sesiones de elaboración del capítulo I han comparecido: don Jorge Sicilia, economista-jefe del BBVA; doña Cristina Herrero Sánchez, presidenta de la AIReF, y doña Sara Aagsen, secretaria de Estado de Energía. En las sesiones del capítulo II ha comparecido: don Jordi Curell Gotor, director adjunto de Movilidad Laboral y Asuntos Internacionales, de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Y en los trabajos del capítulo III han comparecido: doña Olga Salido Cortés, profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (UCM), y don Julio Pérez Díaz, científico titular del CSIC (Instituto de Economía, Geografía y Demografía. Centro de Ciencias Humanas y Sociales).

Por último, pero no en último lugar, a los miembros del *Área de Estudios del CES,* quienes con su conocimiento, oficio y esfuerzo facilitan el trabajo de la Comisión de Trabajo y hacen posible la aprobación de la Memoria por el Pleno del CES.

Antón Costas
Presidente del Consejo Económico y Social

RESUMEN

CAPÍTULO I: PANORAMA ECONÓMICO

Recuperación económica generalizada pero desigual

Tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020, el panorama económico de 2021 abría paso a un gradual proceso de recuperación de intensidad diferente entre países, entre sectores e, incluso, entre grupos de población. El avance de la vacunación —principalmente en los países occidentales—, la mejora de la confianza de los consumidores —que comenzaron a dar salida al ahorro acumulado durante el año anterior— y la continuidad de las medidas extraordinarias de apoyo, reforzadas por la definición de planes de recuperación —entre los que destacó el europeo *Next Generation EU*— constituyeron las principales fuerzas de empuje durante el año.

Sin embargo, ese impulso fue contrarrestado por nuevas oleadas y variantes del virus y por desajustes entre demanda y oferta, originados principalmente por tensiones y cuellos de botella en las cadenas globales de suministros, y el encarecimiento de una serie de bienes, principalmente energéticos, que a finales de ejercicio habían derivado en notables tensiones inflacionistas. Aunque en el terreno geopolítico el año permitió avanzar en materia fiscal —con un acuerdo sobre la tributación global de las empresas multinacionales— y se reactivó la COP-26, no se consiguió una distribución efectiva y equitativa de vacunas a nivel mundial, aumentó el interés por la relocalización de la producción y la autonomía estratégica y, pese a que Estados Unidos volvió a la escena multilateral, sus tensiones con China solo se apaciguaron parcialmente.

La economía mundial logró crecer un 6,1 por 100 en 2021, con el comercio como principal motor de la recuperación. Por su parte, el PIB de la Unión Europea avanzó un 5,4 por 100. Todos los socios comunitarios volvieron a tasas de crecimiento positivas en 2021, confirmando la mejora impulsada por el avance en la vacunación, por las medidas adoptadas durante la crisis y por las favorables expectativas generadas alrededor del *Next Generation EU,* un primer paso para la creación de herramientas europeas de estabilización macroeconómica. No obstante, lo hicieron a ritmos dispares, por la propia evolución de la pandemia, por el diferente impacto en sus sistemas productivos de la vuelta a medidas de contención a causa de las nuevas variantes, por

la distinta intensidad de las medidas de apoyo, así como por la falta de mano de obra, los problemas de aprovisionamiento o el incremento de los precios energéticos.

El repunte de la inflación a lo largo del año, y la confirmación de su persistencia, obligó a acelerar la normalización de la política monetaria del BCE, anunciando el fin del programa de compras de activos públicos y anticipando una primera subida de tipos, a pesar del riesgo de baja efectividad, dado que una parte importante de las tensiones inflacionistas tienen su origen en la oferta, lo que podría condicionar la recuperación.

La mejora del contexto económico internacional, junto al éxito del proceso de vacunación, el dinamismo del empleo y la prolongación del tono expansivo de las políticas de demanda hicieron que la economía española creciera un 5,1 por 100, frente a la caída del 10,8 por 100 el año anterior, con un perfil ascendente a medida que avanzaba el ejercicio. No obstante, la economía española avanzó tres décimas menos que la media comunitaria, siendo el socio que más lejos se situaba de su nivel de PIB prepandemia.

La economía española emprendió una senda de recuperación menos intensa de lo esperado

El ejercicio se cerró con un descenso del déficit, hasta el 6,9 por 100 del PIB, debido al dinamismo mostrado por los ingresos públicos al hilo de la recuperación económica, así como a la sustancial moderación del aumento del gasto público consecuencia, en buena medida, de la reducción de las partidas ligadas a combatir los efectos de la crisis sobre el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias.

En efecto, aunque durante 2021 continuaron aplicándose medidas de carácter extraordinario: avales públicos del ICO, aplazamiento temporal de impuestos y moratoria concursal, ayudas a los hogares más vulnerables o prórrogas de los ERTE-COVID, de la prestación extraordinaria por cese de actividad y de los subsidios temporales por desempleo, su intensidad se redujo por la propia recuperación de la actividad y el empleo.

En junio se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para contribuir a la recuperación de la economía española e impulsar el proceso de transformación estructural de la economía. Pero en los primeros momentos de su implantación se hicieron patentes una serie de debilidades que derivaron en una ejecución más moderada de lo que hubiera sido aconsejable dada la ambición del Plan y el estrecho margen temporal con el que cuenta (véase recuadro 1 relativo al reto sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

La demanda interna recuperó su tradicional papel tractor de la economía española, gracias principalmente a la evolución del gasto en consumo final de los hogares y, en menor medida, de la formación bruta de capital fijo. Sin embargo, esa recuperación quedó por debajo de lo previsto por el retraso en la recuperación del consumo de los servicios más afectados por la pandemia, por la concentración del ahorro en hogares con menor propensión a consumir o por un aumento de la propensión a ahorrar por motivo precaución. Asimismo, aunque la recuperación económica de los principales

socios comerciales de España se vio reflejada en las exportaciones, la incompleta recuperación del turismo internacional limitó el empuje de la demanda externa.

Desde la perspectiva de la oferta, el proceso de recuperación tanto del producto como del empleo de los diferentes sectores productivos fue muy desigual. El VAB promedio de dos de las grandes ramas de actividad, sector primario y construcción, retrocedió en 2021, mientras que el de las manufacturas y los servicios avanzó moderadamente, aunque no logró alcanzar los niveles prepandemia. Las disrupciones en los suministros —por problemas de desabastecimiento o de roturas en las cadenas de aprovisionamiento— y el encarecimiento de las materias primas, de los bienes intermedios —principalmente componentes tecnológicos como los microchips—, del transporte y de la energía marcaron la evolución sectorial a lo largo de 2021 y afectaron a las decisiones de inversión empresarial. Por su parte, el empleo, medido a través de la EPA, consiguió recuperarse en su totalidad y en la industria y los servicios incluso superaron los niveles anteriores a la pandemia.

A finales de año se cerraba un ejercicio que revelaba una serie de desequilibrios que determinarían el progreso de la recuperación, siendo la escalada de precios uno de los más preocupantes por sus efectos sobre la capacidad de compra de los hogares y la competitividad de las empresas. El IPC de diciembre creció un 6,5 por 100 y aunque el incremento de precios se percibe como transitorio por los principales organismos nacionales e internacionales, la inflación subyacente da signos de aceleración desde el último trimestre del año, resultando más patente en los primeros meses de 2022. Esto ha aumentado la inquietud sobre los posibles efectos de segunda ronda, a falta de un pacto de rentas que permita repartir el incremento de los costes de manera equilibrada, y sobre el impacto en la economía real del cambio de orientación de la política del BCE.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia a principios de 2022, un nuevo *shock* de oferta generalizado de impactos asimétricos, cambia por completo el panorama económico y ha llevado a revisar a la baja todas las previsiones sobre el ritmo de avance de la recuperación y a poner en marcha, con carácter de urgencia, un plan de respuesta a la guerra que prevé la movilización de hasta 16.000 millones de euros: 6.000 millones dirigidos a atenuar el aumento de los costes energéticos y 10.000 millones en avales ICO para los sectores más afectados. Una de las medidas más relevante del Plan ha sido la fijación del precio máximo del gas para la generación de electricidad y así controlar el aumento de los precios. También se previó una bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible que ha resultado ineficaz en su objetivo de reducción de precios, además de tratarse de una medida fiscal regresiva que choca con el objetivo de descarbonizar la economía.

La invasión de Ucrania abre un periodo de mayor incertidumbre...

En todo caso, este abrupto cambio del panorama económico y su potencial impacto sobre las finanzas públicas han hecho más evidente la necesidad de reformar el

marco de reglas fiscales de la Unión Europea para poder articular políticas fiscales discrecionales nacionales frente a perturbaciones inesperadas y permitir sendas de consolidación fiscal graduales a los países más endeudados como es el caso de España.

El desconocimiento sobre la duración e intensidad de la guerra —y, por tanto, de los niveles de precios que puedan alcanzarse o del impacto amortiguador del Plan de choque—, los factores geopolíticos —relacionados tanto con el propio conflicto, como con China y su política de COVID-cero, o las consecuencias del *brexit*—, o la propia evolución de la pandemia exigen hablar de posibles escenarios más que de previsiones sobre el comportamiento futuro de la economía. Esta incertidumbre podría llegar a afectar al impacto positivo esperado del Plan de Recuperación, condicionando las necesarias transformaciones digital y ecológica (véase recuadro 2 relativo al reto de la transición energética en España).

Con todo, las previsiones más recientes de la Comisión Europea apuntan a un crecimiento de la economía española del 4 por 100 en 2022, lo que supone el mayor avance de todos los Estados miembros, salvo Irlanda, Portugal y Malta, y vendría explicado fundamentalmente por la recuperación del turismo, el aumento de las exportaciones, con una ganancia esperada de cuota de mercado, el dinamismo del empleo y el impulso del Plan de Recuperación.

... pero se prevé un crecimiento elevado de la economía española para 2022

RECUADRO 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL

En junio de 2021 se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede» (PRTR), en el marco del NGEU.

Objetivo

Apoyar la rápida recuperación de la economía española una vez superada la crisis sanitaria, pero con visión de largo plazo, de impulso del proceso de transformación estructural hacia un crecimiento sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental.

Dotación financiera

Inicialmente los fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia europeo son 69.528 millones de euros en forma de transferencias, aunque puede solicitar créditos por un importe total de hasta 70.000 millones de euros.

Oportunidad

Única y sin precedentes para transformar el sistema productivo y superar los desequilibrios estructurales de la economía española, mediante el esfuerzo inversor en aquellos factores que contribuyan a mejorar la eficiencia del sistema productivo, especialmente capital humano y en I+D+i, y abordar las reformas estructurales dirigidas a corregir las distorsiones que persisten en el mercado laboral y en el marco regulatorio e institucional en el que se desenvuelve la actividad empresarial.

Transición ecológica

Transformación digital

Cohesión social y territorial

Igualdad de género

10 políticas palanca
30 componentes
110 inversiones
102 reformas

Desafíos y recomendaciones

Elección y diseño del modelo

Prioridades y objetivos
Transiciones verde y digital, prioridades absolutas, pero solo recoge información cualitativa sobre los logros previstos, sin cuantías precisas.
Información suficiente y precisa de inversiones, pero menor detalle en las reformas.

Horizonte temporal de implementación
Calendario ambicioso, con ejecución y recepción de los desembolsos concentrados en los tres primeros años.
Necesidad de agilidad. Muchos proyectos tienen carácter plurianual y requieren de tiempo para desplegar sus efectos.

Instrumentos de desarrollo del plan
Real Decreto-ley 36/2020 que articula un modelo de gobernanza ágil, simple y respetando el marco normativo comunitario.
Algunas de sus previsiones se han dilatado en el tiempo como el Registro de empresas interesadas en los PERTE.

Transparencia, información y seguimiento
La web del plan ha incorporado progresivamente instrumentos de difusión de la información, pero necesita más transparencia y acceso a información estructurada y sistemática para poder valorar de forma periódica el ritmo de ejecución.
Desconocimiento de los resultados de las manifestaciones de interés, ni participación, ni sector, ni tamaño de las empresas, tampoco criterios aplicados.
Ausencia de información suficiente para valorar la participación en los proyectos (a modo de guía de criterios).
Falta poner en marcha la anunciada plataforma de contratación que concentre todas las convocatorias del plan, estatales, comunidades autónomas y corporaciones locales.

RECUADRO 1. EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL
(continuación)

Desafíos y recomendaciones	**Ambición financiera del Plan**	Pese a su ambición, España solo solicitó, en primera instancia, transferencias no reembolsables para no comprometer su posición fiscal. Se ha confirmado que activará la solicitud de créditos mediante modificación al plan de recuperación, suficientemente justificada, abriendo un nuevo proceso de negociación con la Comisión Europea. Oportuno aprovechar la solicitud de préstamos para incluir, en aras de la transición justa, mecanismos compensatorios de los costes que implican algunas de las reformas planteadas y que no han sido comtemplados hasta el momento.
	Problemas y debilidades en la ejecución	Desafío para las AAPP: gestión simultánea del NGEU, del presupuesto público y de los fondos del Marco financiero plurianual 21-27. **Ejecución del PRTR en 2021** Reto importante de gestión y ejecución por estrecho horizonte temporal. Dificultad de acceso a datos oficiales integrados, por dispersión de fuentes de información y falta de estructura de la misma. Necesidad de contar con una única fuente oficial centralizada que recoja toda la información como el sistema de información de gestión y seguimiento previsto, todavía no en funcionamiento. Contraste entre el buen ritmo de ejecución presupuestaria con la escasa llegada de fondos a la economía real. Dudas sobre la participación efectiva de las empresas, especialmente pymes. Las licitaciones han ido ganando velocidad. Pero más del 50 por 100 procedían de empresas públicas y el destino ha sido infraestructuras y construcción. Se han aprobado 9 PERTEs, hasta abril de 2022. Conveniente acelerar la ejecución dado su carácter tractor para el conjunto de la economía. Muchos de los hitos cumplidos en 2021 eran reformas ya en marcha o contempladas con anterioridad a la elaboración del PRTR. **Problemas y debilidades en la ejecución de los proyectos de inversión** Falta de agilidad. Incorporar la digitalización a los procedimientos administrativos. Deficiencias en el diseño y contenido de las convocatorias de las licitaciones. Elevada carga burocrática y atomización de las convocatorias, que dificulta el acceso de pymes y autónomos y dificulta la gestión de la Administración. Plazos ajustados para la presentación de proyectos. Necesidad de aplicar elementos más innovadores a las convocatorias, evitando inercias pre-PRTR. Porcentaje de cofinanciación de las subvenciones (40 por 100 de media) puede constituir barrera de entrada para pymes. Aconsejable modular en función de la dimensión, sector o actividad. Falta de personal cualificado en las Administraciones públicas. Cuello de botella, sobre todo en las Administraciones territoriales. Falta planificación de recursos humanos acorde con la capacidad real. Falta de personal cualificado en las empresas que frena la participación en el PRTR. Promover apoyo y acompañamiento a las empresas, especialmente a pymes (oficinas de asistencia técnica).

RECUADRO 1. **EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA ESPAÑOL**
(continuación)

Desafíos y recomendaciones	**Falta de adecuación entre el plan y objetivos perseguidos**	Peso no homogéneo entre ejes. Carácter genérico de muchas de las reformas y su impacto dependerá, en última instancia, de su implementación en la práctica. Escasa atención a los retos de la cohesión social y territorial y la brecha de género. Incorporación del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres no se ha realizado de modo uniforme ni con un enfoque integral. Ausencia de evaluación *ex ante* para asegurar que los recursos vayan a proyectos transformadores con rentabilidad social («taxonomía social»), garantizando la adicionalidad de recursos o detectando solapamientos. Garantizar la cohesión social a través de la incorporación de criterios sociales en las contrataciones públicas. El Plan podría haber orientado la atención también de forma transversal a las personas jóvenes sobre todo, dado su carácter transformador.

Gobernanza

El PRTR es un proyecto de país que requiere la implicación de todos los agentes económicos y sociales, todos los niveles de gobierno y el conjunto de la Administración pública.
Habría requerido un consenso político, social y territorial y la apropiación del plan por el conjunto de la sociedad, contando con la estabilidad necesaria presente y futura ante el reto que supone su ejecución sin condicionarlo al ciclo electoral.
Habría sido deseable una participación más activa de los interlocutores sociales previa a la elaboración del plan. Ahora, esta participación podría centrarse en el seguimiento de los avances y la articulación de los proyectos que no se han puesto todavía en marcha, así como en la evaluación de los logros e impactos previstos.

Papel del CES

Aunque no participó inicialmente emitiendo dictamen sobre el plan en el marco de su función consultiva, la elaboración del plan revisado que acompañe a la solicitud de créditos supondría una oportunidad para recabar su opinión.
Además, hay margen para institucionalizar una mayor participación, tanto en la fase de ejecución y seguimiento, como posteriormente, contribuyendo a la evaluación, especialmente en los ámbitos que le son propios.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 2. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ESPAÑA

Objetivo
La transición energética tiene como objetivo alcanzar cero emisiones netas de CO_2 para 2050, asegurando un suministro seguro y sostenible económica, social y medioambientalmente. Eficiencia energética, integración de renovables en los sistemas energéticos y desarrollo de tecnologías descarbonizadoras resultan fundamentales.

Fortalezas de España
Recursos renovables abundantes: eólica, solar o hidráulica; ecosistema empresarial competitivo favorable a la transición energética, una ciudadanía concienciada y una hoja de ruta para la transición.

Principales riesgos
No acertar con el ritmo necesario. Una transición pausada pone en peligro alcanzar los objetivos de emisiones a tiempo, acrecentando la posibilidad de que los riesgos medioambientales se conviertan en irreversibles; mientras que si es excesivamente rápida y desordenada puede originar desajustes económicos, laborales y sociales que generen desafección y malestar de la ciudadanía.

Oportunidades
Para lograr un modelo productivo que garantice un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible en el medio y largo plazo.
- **Aumento del PIB** (superior al 1,5 por 100 anual según PNEIC) por nueva inversión en cadenas de producción y ahorros energéticos.
- **Creación neta de empleo:** en renovables, eficiencia energética y electrificación compensarían las pérdidas en otras ramas.
- **Reducción de la dependencia energética:** limita vulnerabilidad exterior, alivia balanza de pagos y mejora competitividad-precio.
- **Cambio industrializador del modelo productivo.** Oportunidad para fomentar su circularidad.

Retos y recomendaciones

Fomentar la transformación sectorial

Cambio de paradigma en el sector eléctrico: descarbonización, distribución, democratización y digitalización
Modificar los mercados de electricidad para mayor seguridad jurídica y señales adecuadas de los beneficios de la transición energética, impulsar el almacenamiento (en especial H_2 verde), agilizar los trámites del despliegue de renovables, mejorar la información y transparencia de cara a una ciudadanía llamada a ser agente activo en esta transición.
Hacia un transporte menos carbonizado
Mejorar la eficiencia energética. Diferentes necesidades y soluciones para transporte ligero (vehículo eléctrico) frente al pesado (aplicaciones de combustibles alternativos como el hidrógeno). Ayudas selectivas para renovación de flotas.
Lograr un adecuado despliegue de infraestructura de recarga rápida. Planes de movilidad urbana sostenible.
Descarbonización de la industria: un desafío con oportunidades
Industrias electrointensivas: ser integradas como agente activo dentro de un sistema energético descarbonizado, con desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono o de aplicaciones industriales del hidrógeno renovable.
Estatuto de los consumidores electrointensivos. Mitigar el impacto de altos precios durante la transición.
Industria del automóvil: cambio de paradigma: gana peso la servitización y menos intensidad de mano de obra. Necesidad de ser incluida en la Estrategia de transición justa.
Papel estratégico del sector agrario
Se suma al desafío de la aplicación de la nueva PAC. Para las pequeñas explotaciones supondrá la renovación de activos e inversiones en nuevas tecnologías bajo una situación de graves problemas de rentabilidad.
Descarbonización de la edificación
Reconvertir el sector inmobiliario: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Movilizar inversión para incorporar autoconsumo con fuentes de energía renovable en edificios públicos y el sector residencial.

RECUADRO 2. **LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN ESPAÑA** *(continuación)*

Retos y recomendaciones

Asegurar las palancas fundamentales para la transición

Innovación

Superar problemas que afectan a la I+D+i, en general: bajos niveles inversión en I+D pública y privada, insuficiente coordinación entre las Administraciones y fragmentación regulatoria, poca absorción innovadora por pymes o la oferta insuficiente de capacidades y cualificación.

Digitalización

Extender la digitalización al funcionamiento de las redes de distribución eléctrica. Desplegar infraestructuras TIC en sinergia con la red física de transporte y de recarga. Integrar las TIC en edificaciones de nueva contrucción y en actuaciones de renovación. Optimizar el uso de contadores inteligentes. Velar por desarrollos digitales inclusivos. El sector digital debe hacer un esfuerzo por limitar su impacto directo sobre el medio ambiente.

Financiación

Junto a la inversión pública, promover la privada apoyada en una adecuación del sistema financiero a este reto.

Desafíos: ausencia de una taxonomía homogénea a nivel mundial, cuando muchas entidades españolas tienen un carácter global; los test de resistencia dependen de datos de los que no siempre se dispone (pymes u hogares) o la información no es lo suficientemente amplia o sistematizada; mejorar la financiación de bienes intangibles por su papel esencial en la transición energética.

Garantizar una transición justa en el empleo

Necesidad de integrar a las personas cuyo futuro profesional se vea comprometido por la transición energética.

Invertir en recualificación y medidas de acompañamiento.

Incluir otros sectores (automóvil, agrario, servicios de transporte, de ingeniería...) que también se enfrentan a cambios que pueden afectar al empleo y a territorios o comunidades locales en la Estrategia de transición justa.

Contar con una adecuada gobernanza de los cambios en el marco del diálogo social.

No dejar a nadie atrás

Velar por una transición energética justa:

Para el pequeño tejido empresarial, hacer llegar los beneficios; necesitan formar parte activa de la transición; aprovechar nuevas oportunidades de negocio y disfrutar de un mejor acceso a financiación ajena.

Y se apoye en una digitalización sin brechas, resolver exclusión digital por el desigual acceso entre el medio rural y el urbano, el retraso digital de las pymes o las diferencias de uso de las TIC originadas por factores sociodemográficos.

También en el medio rural, asegurar una adecuada integración ambiental y territorial de las renovables; garantizar la protección de los valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, tanto espacios naturales o de actividad agraria o ganadera. Contar con la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de género. Las mujeres también se ven afectadas a través del impacto que tiene esta reconversión en los territorios o en las comunidades locales. Asegurar la plena incorporación de las mujeres a la transición energética representa un desafío lleno de oportunidades para aprovechar su talento.

E inclusiva desde el punto de vista económico; puesto que uno de los riesgos de la transición es la intensificación de la pobreza energética, especialmente desde la pandemia.

El éxito de la transición energética dependerá de la buena gobernanza de los desafíos económicos, laborales y sociales que conlleva, de lo contrario, podría generar resistencia al cambio y poner en riesgo los avances políticos necesarios para impulsarla. Para ello necesita contar con el diálogo social, con una cooperación interinstitucional a todos los niveles de la Administración y con cauces adecuados para una mayor participación ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO II: EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

Mercado de trabajo: recuperación progresiva

El año 2021 fue de recuperación en los mercados de trabajo europeos tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19. En España la recuperación se completó en el último tramo del año, con cifras en los primeros meses de 2022 que la afianzan e incluso hablan de una tendencia más positiva. Solo el número de horas trabajadas fue inferior, reflejando la pervivencia de algunos efectos de la pandemia sobre la actividad.

Tras los buenos resultados se encuentra el efecto protector que tuvieron, a lo largo de 2020 y en 2021, tanto los ERTE como las medidas de apoyo a los autónomos y, en general, de soporte de la economía y el empleo. El balance de los ERTE es muy positivo y ha llevado a su rediseño al final del año, en el marco del diálogo social tripartito, para darle carácter permanente a la experiencia extraída de su aplicación en la pandemia como alternativa a la extinción de empleos, con la previsión de su uso ante crisis generalizadas y coyunturales, o en sectores especialmente afectados por el cambio estructural.

Pese a esta mejora del empleo, ya en niveles por encima de la prepandemia, la salida de la crisis está mostrándose desigual, y presenta ciertos elementos de preocupación. Entre los específicos del mercado de trabajo: una participación laboral todavía inferior a la de 2019, sobre todo en edades jóvenes; más personas que querrían trabajar y están disponibles para ello pero no buscan activamente empleo, y una incidencia del paro que indica su mayor concentración en jóvenes y en niveles formativos medios y bajos.

Estos tres elementos están interrelacionados, y a su vez se asocian a una mayor creación neta de empleo en actividades económicas distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en 2020. Ello no solo por haber perdurado algunos efectos y limitaciones derivadas de la pandemia en actividades como la hostelería y los servicios personales, sino también porque habrían proseguido, incluso de modo acelerado, procesos de cambio estructural, con mayor declive en algunas ramas (como el textil y la confección) y mayor dinamismo en otras (profesionales, científicas y técnicas; educación; sanidad). Esto se está traduciendo, por otro lado, en un mayor ritmo en el cambio de la estructura de las ocupaciones, más polarizada en altas y bajas cualificaciones, e incide en los desajustes observados en el mercado laboral (véase recuadro 1 sobre desajustes entre oferta y demanda).

La cuestión es cómo evitar que estas tendencias amplíen las brechas ya visibles en dicha estructura, con una peor posición relativa de las mujeres, de personas de edades relativamente mayores y de inmigrantes. Y cómo anticipar y equilibrar sus efectos en el territorio, en pleno desarrollo de las transiciones ecológica y digital en curso. Así, hay que incorporar elementos de transición justa y de equidad, como plantea el propio

PRTR. Pero también habría que discutir medidas más a corto plazo, en las que es imprescindible contar con políticas activas más eficaces y eficientes.

La recuperación impulsó un alto crecimiento del empleo asalariado en 2021, con casi 640.000 personas más en el sector privado y 100.000 más en el público (todas ellas mujeres, prosiguiendo la feminización del sector), aunque en el primer caso todavía insuficiente para enjugar la pérdida recogida en 2020. También crecieron las demás situaciones profesionales que analiza la EPA.

También se dio un repunte de la temporalidad, que se asocia al sector público (con una tasa del 31 por 100, 7 puntos más que en el sector privado), lo que reduce el alcance de la recuperación como factor explicativo. El primer trimestre de 2022 ha ampliado esta distancia hasta los 10,4 puntos, tanto por el descenso de temporales en el sector privado tras la reforma laboral como por su nueva elevación en el sector público, que recae sobre todo en las mujeres (con una tasa del 38,5 por 100). En relación con ello, cabe recordar aquí las medidas de estabilización que se están comenzando a implementar en el marco de la Ley 20/2021.

Habrá que esperar para ver cómo se despliegan los efectos de medio plazo de la reforma, pero hay ya datos indicativos del inicio de un cambio real en la cultura de contratación. El primer trimestre de 2022 arroja un descenso en la EPA de 1,2 puntos en la tasa de temporalidad. Los contratos indefinidos, por su parte, crecieron extraordinariamente entre enero y abril de este último año, y se redujeron los temporales, llevando el peso de los primeros a cerca ya de la mitad del total registrado en abril.

Las políticas activas de empleo (PAE) recobraron cierto protagonismo en 2021 en un contexto de recuperación para atender las graves consecuencias que había dejado la pandemia en el mercado de trabajo. No obstante, era un año atípico en el que, en el marco del PRTR, se planteaba el reto de articular un nuevo esquema ágil y eficiente de PAE, capaz de aumentar su eficacia y eficiencia y responder a los desafíos actuales y futuros, anticipando las necesidades del tejido productivo y orientando adecuadamente las decisiones de la población trabajadora y empresas.

Hacia unas políticas activas de empleo eficaces y eficientes

Todo ello se plasmó en la reforma de las PAE contemplada en el PRTR (reforma 5 «modernización de las PAE» del componente 23), que incluía instrumentos de planificación como la nueva Estrategia de empleo o el Plan Garantía Juvenil Plus y modificaciones normativas de la Ley de Empleo y de la Ley de Formación profesional para el empleo, así como regulación de los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo o del Programa de fomento del empleo agrario. También se contemplaba la digitalización del SEPE para reforzar su eficiencia, en el marco de la digitalización de las administraciones públicas.

Está por ver si este nuevo esquema, pendiente de completar con la reforma de la Ley de Empleo, logra desplegar todo su potencial, aunque su valoración *ex ante,* sobre

su adecuación a los retos y objetivos a afrontar, no indica un cambio sustancial que contribuya a superar las debilidades tradicionales de las PAE. En todo caso, es necesario contar con un sistema de evaluación planificado, sistemático y exhaustivo que permita valorar en el tiempo el impacto de las medidas aplicadas.

El PRTR permitió también contar con un aporte adicional para políticas activas en 2021, que se añadió al presupuesto inicialmente establecido y que, en todo caso, seguía siendo insuficiente para atender al elevado volumen de población desempleada. La experiencia comparada con otros países señalaba además la necesidad de reequilibrar la estructura del gasto, dando mayor peso a las medidas de activación y reforzando su vinculación con las medidas de protección. Era imprescindible, por tanto, el refuerzo de la orientación personalizada y de la formación para atender las necesidades de cualificación y recualificación de la población activa y dar respuesta, así, a las demandas del tejido productivo y las necesidades de adaptación digital.

En total, se contó con más de 6.600 millones de euros para políticas activas, de los que 920 eran recursos del Plan dirigidos a financiar actuaciones concretas y a los que se sumaban los recursos propios que las comunidades autónomas y las entidades locales destinan a la promoción del empleo en sus territorios.

Diálogo social en España: continuidad del proceso

En el bienio 2020-2021 ha tenido lugar un proceso de diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno que ha permitido la firma de catorce acuerdos sociales, algunos de ellos dirigidos a afrontar las consecuencias de la emergencia provocada por la crisis sanitaria y otros a acometer reformas de alcance estructural, fundamentalmente en dos ámbitos: el mercado de trabajo y el sistema de pensiones.

A lo largo de 2021 se alcanzaron ocho acuerdos tripartitos entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal: los tres últimos Acuerdos sociales en defensa del empleo (IV, V y VI ASDE); el Acuerdo sobre los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales *(Riders);* el Acuerdo para la plena implementación del Sistema de Atención a la Dependencia; el Acuerdo sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del PRTR; el Acuerdo de medidas para la reforma laboral; y el Acuerdo Tripartito sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales.

La normativa laboral más relevante de 2021 derivó del diálogo social

Las principales normas laborales aprobadas en 2021 siguieron los ejes fundamentales del diálogo social tripartito, con una parte de ellas directamente derivadas del mismo. Así, los tres Reales Decretos-ley destinados a garantizar la continuidad del marco de apoyo al empleo puesto en marcha en 2020 (Reales Decretos-ley 2/2021, de 26 de enero, 11/2021, de 27 de mayo, y 18/2021, de 28

de septiembre), y la reforma laboral acordada (Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre). Además se aprobaron dos leyes reguladoras de sendas formas de organización del trabajo en el contexto de la digitalización, procedentes así mismo de dos acuerdos sociales tripartitos: Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, y Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la LET para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (véase recuadro 2 sobre digitalización y trabajo). Por otra parte, España ratificó la Carta Social Europea Revisada de 1996.

Continuó desarrollándose en 2021 la actividad de los órganos administrativos de control y la de los órganos de aplicación jurisdiccional de la normativa laboral. En el primero de esos ámbitos se aprobó el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023. En el segundo, la actividad de los órganos jurisdiccionales sociales experimentó un impulso después de verse alterada durante 2020 por la crisis sanitaria, incrementándose el volumen de asuntos judiciales resueltos (el 41,7 por 100).

Panorama de la negociación colectiva

En 2021, con datos provisionales de registro, había 3.367 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 937.160 empresas y a 8.745.986 personas trabajadoras. Con respecto a 2019, año completo, se había cerrado el 60,8 por 100 de la negociación colectiva para el 76,7 por 100 de las personas trabajadoras potencialmente cubiertas, un volumen de negociación completada similar a la correspondiente a 2020 y algo menor que en los años anteriores en un contexto no completamente normalizado.

Los salarios pactados en el conjunto de convenios volvieron a aumentar en 2021, recogiendo una variación salarial revisada del 1,70 por 100, un nivel similar a 2020 y 2018, e inferior al de 2019. Se trata, con todo, de cifras provisionales y globales que irán variando y que esconden diferencias por grandes ámbitos funcionales, por ámbitos temporales de vigencia, y por tramos salariales. La negociación salarial se desenvolvió, de nuevo, en un contexto complejo, entre otros motivos por la tendencia alcista de la inflación, que determinó que los salarios pactados reales, descontando el IPC medio del año, perdiesen poder adquisitivo (–1,38 por 100).

Las huelgas repuntaron en 2021 en relación a un año más atípico como fue 2020

Las 606 huelgas realizadas en 2021 supusieron un 24 por 100 más que en 2020, pero un 16 por 100 menos que en la media del periodo 2015-2019. En ellas participaron 199.026 personas trabajadoras, un número algo mayor que en 2020 pero, de nuevo, un 15,8 por 100 menos que la media del quinquenio 2015-2019. El impacto económico de estos conflictos fue relativamente limitado, 422.815 jornadas no trabajadas, inferior incluso a 2020 y más reducido aún respecto a la media de los cinco años anteriores (–34,9 por 100).

Y también los conflictos tramitados ante los órganos de resolución autónoma

En 2021, el número de expedientes tramitados por el SIMA-FSP fue de 467, un aumento del 9,4 por 100 respecto a 2020, acercándose así a la media de los cinco años anteriores. Por su parte, la conflictividad tramitada ante órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico también aumentó con respecto al año anterior (un 20,9 por 100), alcanzando en 2021 los 4.496 conflictos colectivos.

Seguridad y salud en el trabajo

En el mes de junio se aprobó el nuevo Marco Estratégico de la Unión Europea 2021-2027, con tres prioridades clave: anticiparse y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo, mejorar la prevención de los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo, y aumentar la preparación para posibles futuras amenazas a la salud. Derivado de uno de los ejes del Marco Europeo, en el plano interno se aprobó un Plan de choque contra los accidentes de trabajo mortales.

En un contexto de incremento de la movilidad y de la actividad productiva, se observó en 2021 un repunte del número de accidentes de trabajo con y sin baja. Asimismo, aumentó el índice de incidencia total con respecto a 2020 hasta 2.671 accidentes por 100.000 personas trabajadoras. Entre la población asalariada, dicho índice repuntó hasta 3.023,9 accidentes por 100.000, un 13,3 por 100 más, mientras que se redujo el relativo a los accidentes de trabajo mortales (–6,25 por 100). Asimismo, las enfermedades profesionales aumentaron en 2021, un 11,47 por 100 más.

RECUADRO 1. DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Preocupación: ¿existe una demanda de empleo no cubierta?

La evidencia muestra que no es un problema cuantitativamente acusado, pero puede serlo en un futuro cercano, tanto por los cambios en la demanda de trabajo que generan grandes procesos, como la digitalización, los compromisos y objetivos medioambientales o los cambios demográficos, como por la propia necesidad de reposición de plantillas.
La presencia de estos desajustes mina la eficiencia de la economía, reduce el potencial de crecimiento y amplía, en un contexto de paro elevado y persistente, las desigualdades entre las personas y entre los territorios.

Evidencia: ¿es preocupante la evolución creciente de los desajustes?

En España

- La tasa de vacantes de España es la menor de toda la Unión Europea, aunque ha aumentado de forma sostenida durante 2021. En el cuarto trimestre de 2021, había 109.000 puestos sin cubrir (el 67 por 100 en pymes).
- El indicador sobre vacantes ofrece una aproximación general a este problema, aunque tiene limitaciones y de hecho, los datos podrían ser incluso mayores al no alcanzar al sector primario donde la información existente, dispersa y no oficial, también apunta a dificultades de cobertura de puestos.
- Preocupación creciente de las empresas por la falta de mano de obra tras la pandemia en la industria, la construcción y los servicios. El 8 por 100 de las empresas en la industria, el 12 por 100 en la construcción y el 11 por 100 en los servicios de mercado advierten problemas de carencias de empleo.
- Además, hay desajustes permanentes: se constata la rigidez en la evolución española de vacantes a lo largo del último ciclo de crecimiento económico. El paro es mayor en España, lo que explica el menor volumen relativo de vacantes, pero apenas varían, reflejando un problema crónico en la eficiencia del mercado de trabajo, que crece en los ciclos expansivos y se aquieta en los momentos bajos pero no cede.
- La Encuesta Trimestral de Coste Laboral, que recoge los motivos para no abrir puestos de trabajo, exceptuando el motivo mayoritario de que no hay necesidad, indica que casi un 3 por 100 de las veces se debe al coste de contratación y otro 2 por 100 a otros motivos como la falta de candidatos con formación o cualificación adecuadas o el rechazo de candidatos adecuados, bien por considerar inadecuadas las condiciones económicas, bien por algún otro tipo de circunstancia relativa al puesto.

¿Cuánto empleo hace falta y dónde?

A corto plazo

- **Por actividades:** incrementos de entre el 75 y el 50 por 100 de las vacantes se localizan en construcción e información y comunicaciones, mientras que en las actividades profesionales, científicas y técnicas, transporte y comercio, los incrementos están en torno al 30 por 100. En servicios no de mercado, los incrementos se detectan en educación y de forma destacada en sanidad y servicios sociales (no solo derivado de la pandemia).
- Específicamente, en el sector agrario donde la actividad aquí está presidida por pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, pero hay un importante contingente de mano de obra asalariada asociado a momentos puntuales en el ciclo de producción, que requieren una inmediatez muy elevada en su cobertura.
- **Por cualificación y competencias:** en empleos cualificados, un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y especializado en servicios e industria y en titulaciones de formación profesional, ya sea de grado medio o de grado superior.
- Ámbito de las profesiones STEM, tanto TIC como en ingenierías y asociado al profundo cambio en las ocupaciones que está generando la digitalización; pero también, más a corto plazo, en un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y muy especializado, en todos los sectores.

RECUADRO 1. **DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO** *(continuación)*

A medio y largo plazo

- Muchos de los desajustes ya visibles se acentuarán, dado que el esperable crecimiento económico que debe impulsar el PRTR generará más demanda de reposición en todas las actividades y más demanda nueva ante las transiciones digital y ecológica.
- Las previsiones sobre necesidades de empleo del Cedefop apuntan a un incremento acusado de estos desajustes, con un amplio volumen por el lado de la demanda de trabajo, tanto por el incremento que generarán nuevas actividades impulsadas por la digitalización y por los compromisos medioambientales, como por lo necesario para atender a la reposición de los empleos en un contexto poblacional distinto, con plantillas envejecidas y con una distribución espacial de la población joven más concentrada en áreas urbanas y en ciertas regiones, que puede dificultar adicionalmente esa reposición.
- Esto supone preparar la oferta de trabajo para ello, formando y recualificando a un ingente número de personas, tanto en competencias generales, principalmente las derivadas de la digitalización como en las específicas necesarias para los distintos grupos de ocupación (y actividades).

Factores que intervienen en estos desajustes:

El déficit o el desajuste formativo de la población activa.
La necesidad de adaptación a los cambios de largo alcance (digitalización, descarbonización, dinámica de la población).
Coste laboral y remuneración de las personas trabajadoras.
Consideraciones sobre la percepción, especialmente, de la población joven, de las distintas actividades y ocupaciones, que determina la capacidad relativa de atracción de la demanda.
Condiciones de trabajo asociadas al puesto, singularmente su duración y su concreta ubicación espacial y más aún considerando que la movilidad geográfica en España es muy baja salvo en trabajos de corta duración y típicamente de temporada.
Apertura y permeabilidad de la oferta nacional ante la demanda internacional (y viceversa). Fuga de talento.

Desafío

Claro margen de mejora inmediato en los desajustes y necesidad de anticipar y atajar problemas más extensos a medio plazo.
En ambos casos es preciso plantearse actuaciones sobre la oferta, principalmente a través de las políticas activas de empleo.

Intermediación

- La intermediación de los servicios públicos de empleo es fundamental para lograr el mejor encaje entre la oferta y demanda de empleo. En ella participan también las agencias privadas de colocación mediante la colaboración público-privada.
- Es necesario reforzar la intermediación, es decir, la adecuada casación oferta-demanda en plazos adecuados, el suministro de información relevante para cada caso, el soporte a empresas y personas en los procesos de búsqueda y las tareas de observatorio y prospectiva y la traslación con la correspondiente anticipación a las políticas educativas y formativas.
- Reformular en profundidad el papel y la ejecutoria de los observatorios, en especial del Observatorio de empleo del SEPE.
- Impulsar la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos de empleo, el papel de la colaboración público-privada, la atención y la orientación personalizada a las personas desempleadas y a las empresas, y la gobernanza del sistema de empleo.
- Las nuevas tecnologías suponen una oportunidad para el desarrollo de la intermediación.

RECUADRO 1. **DESAJUSTES OFERTA Y DEMANDA EN EL MERCADO DE TRABAJO. SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE EMPLEO** *(continuación)*

Cualificación y recualificación profesional

- Las previsiones apuntan a la exigencia de mayores niveles de cualificaciones y competencias en todas las ocupaciones, lo que elevará la demanda de formación. Además, una parte significativa de esos puestos demandarán cualificaciones intermedias, de las que en España se viene identificando un relativo déficit.
- Todas estas estimaciones ponen el foco de atención, por un lado, en las políticas educativas y, por otro, en la formación profesional para el empleo en el marco de las políticas activas. A este respecto, destaca el impulso del *reskilling* y *upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales.
- Los cambios en la demanda de cualificaciones y competencias que debe afrontar el empleo en todos los sectores deben proyectarse en el diseño de las políticas de formación y orientación enfocadas al sistema productivo. Necesidad de anticipación de dichos cambios en un modelo donde la participación de las empresas debe ser central.
- Orientar la aportación del capital humano como palanca de competitividad, en especial en el contexto de la digitalización, en un enfoque transversal que recorra el sistema educativo y la formación profesional, el ámbito científico y la I+D+i.
- Mejorar las capacidades asociadas a la digitalización dotando a la población activa de competencias específicas y permanentemente actualizadas con un enfoque de aprendizaje a lo largo de la vida.
- También de otras competencias transversales, donde destacan las capacidades cognitivas y crítica, de trabajo en equipo y de comunicación, a su vez basadas en competencias clave.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 2. DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO

Digitalización y organización del trabajo: una tendencia transformadora de fondo

La digitalización de la economía, como gran tendencia de fondo, se proyecta sobre todo en la transformación digital de las empresas, en muchos casos generando nuevos modelos de negocio digitales. Pero, al mismo tiempo, está transformando el trabajo, su organización, las condiciones en que se presta y, en ocasiones, la propia aplicación de la relación jurídica laboral.
Los efectos de la digitalización económica en el trabajo se traducen en la aparición de nuevas formas de empleo y de organización del trabajo, destacando, entre las primeras, el trabajo en plataformas digitales y, entre las segundas, el teletrabajo. Por sus efectos en las organizaciones productivas y en el mercado laboral, ambas figuras emergentes están contribuyendo a generar importantes cambios en el mundo del trabajo.

Diagnóstico

El trabajo en plataformas digitales

Los datos (Encuesta COLLEEM) apuntan a una realidad en expansión en Europa, con España ocupando primeras posiciones.
La evidencia empírica disponible señala una creciente proporción de personas que han obtenido alguna vez ingresos por la prestación de trabajo a través de plataformas digitales: del 9,5 al 11 por 100 de la población laboral entre 2017 y 2018 en la Unión Europea, y del 12,0 al 18 por 100 en España, que se sitúa a la cabeza del *ranking* en este indicador.
Como fuente principal de empleo de la persona prestadora, este tipo de trabajo se situó en 2018 en el 1,4 por 100 de la población laboral de los 16 países europeos participantes. España, con el 2,6 por 100 se situó entre los países a la cabeza de esta fuente de empleo.
La composición de este empleo implica mayoritariamente a población joven con nivel educativo alto, y en gran medida tareas de tipo profesional, lo que puede reforzar su potencial.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:	Calificación de la relación de trabajo (asalariados o autónomos). Transparencia y certeza de las condiciones de trabajo. Regularidad del trabajo y de los ingresos, niveles de retribución. Protección de la salud y seguridad en el trabajo. Representación colectiva. Acceso a la protección social. Gestión del trabajo por algoritmos.

El teletrabajo

Avance cuantitativo y cambio notable de la realidad del teletrabajo en España
Por su parte, el teletrabajo ha conocido un importante salto cuantitativo en el contexto de la crisis pandémica y hay elementos que apuntan a su probable consolidación. En España, la proporción de personas asalariadas en teletrabajo ha pasado de un 3,4 por 100 de media (2015-2019) a más del 12 por 100 en 2020, proporción que se mantuvo en 2021 (datos de la EPA). Cifras que, junto con determinados elementos cualitativos, apuntan a su posible consolidación en niveles altos, con una composición del mismo más variable en términos de intensidad o frecuencia.
Además de su mayor frecuencia entre las mujeres, asociada a actividades y ocupaciones, y de su predominio en los grupos de edad centrales (35 a 44 años), el nivel educativo desempeña un papel muy relevante en el teletrabajo, creciendo este a medida que aumenta el nivel de estudios alcanzado, entre otros asociado al nivel de competencias digitales.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:	Ejercicio de los poderes de dirección y control. Protección de datos. Garantía de los derechos digitales. Desconexión digital. Protección de la salud y seguridad en el trabajo. Representación colectiva.

RECUADRO 2. **DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO** *(continuación)*

Efectos transversales de la digitalización en el trabajo

Evidencia todavía limitada pero considerada significativa
Más allá de las anteriores, la dinámica expansiva de la digitalización se extiende transversalmente a todo el tejido productivo. Después de una primera etapa de implantación de nuevas tecnologías (TIC) en las empresas, en los últimos años se puede estar configurando una nueva tendencia basada en la gran conectividad que posibilitan internet y los dispositivos electrónicos conectados, lo que permite, entre otras cosas, la utilización de redes sociales, la generación de macrodatos, el uso de la analítica de datos, de algoritmos e inteligencia artificial, etc., con efectos transformadores más profundos.
Se trata de tendencias todavía en estadios iniciales a nivel europeo: solo un 5 por 100 de las empresas (Eurofound, con datos tomados de la Encuesta Europea de Empresas, 2019). Pero se apunta a un desarrollo futuro con amplio recorrido de todo ello para la organización y la gestión del trabajo. Por ello, los interlocutores sociales europeos consideran conveniente explorar en esas fases tempranas las opciones de uso de este tipo de herramientas para aunar resultados económicos y buenas condiciones de trabajo.
En España, la aplicación de los fondos europeos en el marco del PRTR puede permitir avances notables en la digitalización de la economía en los próximos años (véase Reto capítulo 1.1), lo que a su vez puede suponer un acelerador de este tipo de transformaciones de la organización del trabajo.

Posibles ámbitos de efectos en la organización y en las condiciones de trabajo:	Protección de datos. Garantía de los derechos digitales. Desconexión digital. Gestión del trabajo por algoritmos. • Acceso al trabajo (sistemas de selección). • Clasificación y promoción profesional. • Asignación de tareas. • Evaluación del trabajo/desempeño/objetivos, y retribución.

Carencias en el conocimiento de estas nuevas realidades y tendencias

Todas estas nuevas realidades y tendencias son todavía insuficientemente conocidas, y entre ellas especialmente el trabajo prestado a través de plataformas digitales. Los estudios de campo basados en encuestas a empresas y a personas trabajadoras resultan aún escasos, incipientes y con limitaciones de tipo metodológico. De ahí que resulte aconsejable facilitar un mejor conocimiento, cuantitativo y cualitativo, de todo ello en España promoviendo a tal fin estudios y evidencia estadística, ad hoc o ampliando encuestas ya existentes, para generar conocimiento acerca de estas tendencias que permita su seguimiento y la adopción de políticas.

Oportunidades y riesgos	• La organización digital del trabajo puede suponer para las empresas, cuando no la existencia del modelo mismo de negocio o su viabilidad, importantes mejoras organizativas. Al mismo tiempo puede suponer oportunidades de mejora de las condiciones de prestación del trabajo. Pero también pueden surgir nuevos riesgos para la seguridad y salud en el trabajo. La digitalización en el trabajo puede entrañar más vulnerabilidad para determinados colectivos de personas trabajadoras, sobre todo en prestaciones de servicios en ocupaciones de baja cualificación, y también dentro de algunas nuevas formas de empleo. • En definitiva, la digitalización tiene el potencial de crear mejores empleos, de generar trabajo decente, pero también de abrir nuevas brechas laborales o ampliar algunas ya existentes si no se adoptan medidas mediante los instrumentos y las políticas laborales adecuadas. Existe consenso en torno a que los beneficios de este proceso no se desprenderán automáticamente y que para maximizar las oportunidades y afrontar los retos que representa será necesario adoptar estrategias y medidas mediante una aproximación compartida. • Resulta por todo ello aconsejable integrar el tratamiento de estas nuevas realidades en los instrumentos de las relaciones laborales, entre otros, en la negociación colectiva, en los sistemas de solución autónoma de los conflictos, en la formación profesional para el empleo (en especial elevando el nivel de las competencias digitales), o en la prevención de riesgos laborales.

RECUADRO 2. **DIGITALIZACIÓN Y TRABAJO** *(continuación)*

La respuesta desde el diálogo social: Unión Europea y España

De todo ello se desprende la importancia del papel impulsor del diálogo social en estas materias, en un doble plano, europeo y nacional.

Unión Europea
El Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización (AMED) ha marcado el rumbo para una aproximación compartida y para un tratamiento en etapas tempranas de estos nuevos equilibrios entre la necesaria flexibilidad que permita el desarrollo de la economía digitalizada, nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo, y que a la vez sea generadora de más y mejores empleos evitando el deterioro de las condiciones de trabajo. De ahí que resulte clave impulsar su implementación eficaz en los próximos años en los Estados miembros. De hecho, se identifican en al menos la mitad de los Estados miembros acuerdos y convenios colectivos que contemplan el tratamiento de la adopción de tecnologías digitales con un enfoque centrado en las personas.

España
El Acuerdo sobre trabajo a distancia (ATD) ha facilitado adoptar un marco jurídico susceptible de aportar seguridad y confianza, atribuyendo un importante papel de adaptación a la negociación colectiva. Es de esperar un mayor protagonismo de esta que contribuya a consolidar una tendencia de implantación creciente del teletrabajo.
Por su parte, el Acuerdo para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (Acuerdo sobre *riders*) ha permitido adoptar, también desde el consenso, un marco que establece una presunción de laboralidad de estas actividades y, al mismo tiempo, un instrumento de mejora de la transparencia en la gestión algorítmica de los trabajos.

El papel de la negociación colectiva
Los aún escasos estudios de campo que han indagado en el tratamiento de estos contenidos en los convenios colectivos en España señalan una proporción todavía limitada pero creciente de estas cláusulas, en particular, en determinados aspectos de las relaciones de trabajo ligados a los cambios tecnológicos. Pero también señalan la ausencia de un tratamiento sistemático y más acabado de tales materias, con predominio, salvo excepciones, de declaraciones de tipo programático.
En consecuencia la negociación colectiva, máxime en ámbitos funcionales con más potencial de transformación digital, tiene ante sí un importante margen para abordar en sus contenidos las implicaciones de todo este proceso de cambios aprovechando las oportunidades y afrontando los retos derivados del mismo.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO III: CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

Una situación social todavia marcada por la pandemia y la respuesta a la misma

La situación social en 2021 siguió marcada por la continuidad de la pandemia y de las medidas de carácter extraordinario adoptadas para afrontar sus consecuencias, así como por los desiguales efectos de la crisis. La calidad de vida en la primera parte del año prosiguió condicionada por las restricciones derivadas del estado de alarma por el COVID-19 y las distintas experiencias de la población en función de su lugar de residencia, dada la variabilidad territorial de la incidencia y las respuestas a la pandemia. El elenco de medidas desplegadas consiguió atenuar sus efectos y se acompañó de un considerable incremento de las principales partidas de gasto social. La excepcionalidad de la vida en medio de una pandemia que no acababa de remitir a lo largo de 2021 se proyectó sobre todas las dimensiones importantes en la calidad de vida de las personas, desde las relativas a la vivienda y su entorno, al rendimiento educativo y sus circunstancias, pasando por las decisiones de consumo.

Tras el freno en **el acceso a la vivienda** el año anterior, en el anómalo contexto de restricciones a la movilidad e incertidumbre, en 2021 se dinamizó la demanda solvente de vivienda en propiedad, observándose una mejor evolución de las ventas en un buen contexto de financiación. Sin embargo, el coste de la vivienda sigue dificultando la emancipación residencial de los jóvenes. Los hogares con menos ingresos y más vulnerables así como los que residen en alquiler tienen más problemas de sobrecarga y son especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Detrás del descenso de los lanzamientos en 2021 se encuentran la prórroga de las medidas de protección del inquilino y en materia de arrendamiento, así como las adoptadas para proteger a los deudores hipotecarios especialmente vulnerables. En todo caso, se siguen produciendo desahucios y la exclusión residencial afecta a uno de cada cinco hogares, poniendo de relieve la necesidad de implementar políticas públicas de vivienda efectivas. El nuevo Plan de Vivienda 2022-2025, que se orienta a la creación de vivienda en alquiler social, abre expectativas de mejora del exiguo parque actual.

La experiencia de la pandemia ha aumentado la preocupación no solo por la calidad de la vivienda sino de la de su entorno, en clave de **sostenibilidad ambiental** y eficiencia energética, en paralelo a la mayor concienciación ambiental de la ciudadanía. La aprobación de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética, junto con la financiación vinculada a la ejecución del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), dará mayor impulso a diversas iniciativas de interés para mejorar la calidad de vida en las ciudades y municipios como la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, pues avanzar en la promoción del uso del transporte público y la disminución de la contaminación en las ciudades

sigue constituyendo un reto tras la disrupción que supuso la pandemia. Asimismo, la mejora de la planificación y gestión hidrológica en el proceso de adaptación al cambio climático, canalizada a través de instrumentos como el Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización del agua resulta esencial para alcanzar la seguridad hídrica, la protección de la biodiversidad y las actividades socioeconómicas en un país especialmente afectado por el riesgo de sequía, como España.

Como parte de la Estrategia de lucha contra **la pobreza energética** se aprobaron en 2021 una serie de medidas de apoyo a los consumidores vulnerables y de fomento de la rehabilitación de edificios y viviendas a través de deducciones fiscales a la mejora de su eficiencia energética, con cargo al PRTR. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza energética, acrecentada en las zonas climáticas más frías y en los hogares de menor renta, puede agravarse en el contexto de aumento de los precios de la energía, lo que impulsa la aprobación de las medidas de apoyo a los consumidores vulnerables más recientes.

La organización del **sistema educativo** siguió durante 2021 condicionada por el impacto del COVID-19 y las medidas preventivas en los centros escolares y formativos, recuperándose paulatinamente la presencialidad. Permanece abierto el interrogante de cómo ha afectado esta crisis al rendimiento y el aprendizaje del alumnado, aunque, existe cierto consenso académico sobre un efecto más elevado entre el alumnado en peor situación socioeconómica. Por otra parte, a raíz de la pandemia se ha ido consolidando la digitalización de los procesos de enseñanza, evidenciando la necesidad de mejora en habilidades digitales, y en el acceso al aprendizaje digital.

A nivel comparado, España sigue situándose por encima de la media de la UE-27 en escolarización en educación infantil, habiéndose producido un importante esfuerzo inversor en 2021 en la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. La situación comparada de España es peor sin embargo respecto a la proporción de jóvenes de 20-24 años con un nivel de enseñanza secundaria superior, el abandono escolar temprano, o la matriculación en formación profesional que, pese a su mejoría en la última década, continúan suponiendo importantes retos.

En España, la concentración de niveles más bajos de competencias, así como de altas tasas de repetición, absentismo crónico, y abandono educativo se produce entre el alumnado con perfiles sociales más vulnerables. Por ello, la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, sienta las bases para luchar contra la segregación escolar, y las inversiones destinadas a reducir el fracaso escolar y abandono escolar temprano, a través del Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo (PROA+) y las Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiares. Por otro lado, el insuficiente aumento en la oferta de plazas públicas de Formación profesional y su desequilibrio por especialidades sigue generando desajustes respecto a la creciente demanda de estos estudios y las necesidades del mercado laboral. Esta situación ha llevado a las ad-

ministraciones educativas a reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional (LOFP) o el Plan para la FP. Finalmente, comparado con la media de la Unión Europea; hay mayor proporción de alumnado con bajo rendimiento y menor participación de personas adultas poco cualificadas en el aprendizaje permanente, con escasos avances en ambos casos.

Cabe destacar que, aun por debajo de la media de la UE-27, la inversión pública en educación en 2020 creció un 4 por 100, incrementándose el gasto público en becas y ayudas al estudio, en conciertos y subvenciones, aumentando de manera importante el alumnado beneficiario de becas y ayudas al estudio. También creció el gasto privado en educación, lo que conlleva un impacto negativo en términos de equidad y plantea interrogantes sobre su relación con la calidad del sistema educativo. Aunque en 2020 se modificó el sistema de precios públicos universitarios, no parece que sus consecuencias en la fijación de precios hayan producido cambios sustanciales.

España ha seguido emprendiendo importantes reformas legislativas, modificándose en 2021 la evaluación, la promoción y la titulación en varios niveles, así como los planes de estudios de la educación infantil, primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato, y se ha aprobado la Ley Orgánica 1/2022 de Formación profesional, de 31 de marzo. Asimismo, se reformaron algunos aspectos de la ordenación de las instituciones y enseñanzas universitarias, mientras se continúa trabajando con los diversos sectores implicados en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema universitario.

En cuanto a las pautas y hábitos de **consumo,** hay que tener en cuenta la ligera recuperación de este último registrada en 2021, en un contexto de incremento de los precios de bienes básicos como la energía y la alimentación, agravado ya en 2022 por la guerra en Ucrania. El proceso de digitalización de la vida cotidiana, que con la llegada del coronavirus aumentó considerablemente, tiende a facilitar el acceso al consumo de bienes y servicios, pero al mismo tiempo revela dificultades en servicios tanto públicos como privados, mostrando la existencia de brechas importantes. En 2021, la reducción de los servicios presenciales incidió particularmente en el acceso a citas médicas y servicios financieros, que afectó especialmente a la población mayor, provocando malestar y derivando en un acuerdo para intentar paliar el problema en el sector financiero.
Por otro lado, la subida del precio de la energía tuvo también consecuencias en el consumo de los hogares, cuya factura media aumentó en 2021 un 40 por 100. La aprobación de medidas para amortiguar el impacto de las subidas de precios se centró, por un lado, en la protección del conjunto de los hogares, con la reducción del impuesto de valor añadido (21 a 10 por 100) y, por otro, en el apoyo a aquellos en situación de vulnerabilidad.

La durabilidad de los bienes afecta de manera directa a la economía de los hogares y de forma amplia a la sostenibilidad medioambiental. El plazo de dos años de garantía y cinco de reparabilidad del que venían disfrutando los bienes de consumo en España, se ampliaron en 2021 a tres y diez respectivamente con la reforma de la Ley

de Protección de los consumidores, un avance en materia de seguridad de las personas consumidoras y en circularidad de la economía.

La protección social y las políticas de inclusión social siguieron constituyendo un pilar importante de la recuperación en 2021. En primer lugar, la Seguridad Social siguió dando apoyo a la política social y económica a través de la prolongación de la mayor parte de las medidas aprobadas el año anterior, dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis del COVID-19 sobre empresas y trabajadores. Sin embargo, el impacto de estas medidas sobre la situación financiera de la Seguridad Social fue menor que el año anterior, debido a la reactivación de la actividad económica y al aumento del empleo. Este último factor propició un extraordinario crecimiento de los ingresos por cotizaciones sociales, que alcanzaron máximos históricos, favoreciendo la reducción del déficit del sistema hasta el 0,9 por 100 del PIB, el menor registro desde 2013.

La protección social siguió apoyando la recuperación en 2021

En todo caso, el gasto en **pensiones** contributivas se aceleró respecto al año anterior con la mejora de la situación epidemiológica, tanto por la resolución en parte de los problemas surgidos en la tramitación de las altas de pensiones, como por el menor impacto de la enfermedad en la mortalidad de las personas de mayor edad y, por tanto, en las bajas de pensiones.

El sistema contributivo daba cobertura en 2021 a cerca de 9 millones de pensionistas, con una pensión media de 1.034 euros mensuales. Algo más del 60 por 100 de las pensiones en vigor son de jubilación, con una edad real de acceso (64,7 años) que siguió aproximándose a la edad legal (situada entre los 66 años y los 65 con al menos 37 años y tres meses cotizados), garantizándose al mismo tiempo el acceso a fórmulas flexibles de jubilación, tanto anticipada (el 39 por 100 de las altas) como, en menor medida, demorada (el 5 por 100).

En el ámbito normativo, en 2021 continuó el proceso de reforma del sistema de pensiones, ante los importantes retos a los que se enfrenta en términos de sostenibilidad y suficiencia. Sustentado en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, a final de año se aprobó la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por este Consejo. Además, se inició el proceso de modificación del marco jurídico de los planes de pensiones de empleo (Proyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo), también con el dictamen del Consejo Económico y Social. El desarrollo de la previsión social complementaria mejoró ligeramente en 2021 tras el embate de la pandemia, aunque únicamente el segmento de los planes de empleo, manteniéndose en términos generales la atonía de los últimos años.

El sistema de **protección por desempleo** en 2021 ha seguido constituyendo un elemento central de la protección social de las personas más afectadas por la crisis. La recuperación del empleo a lo largo del año ha producido un descenso de casi un millón de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, hasta alcanzar la cifra de 1,8 millones en el mes de diciembre (ligeramente inferior al mismo mes de 2019). Este descenso se ha producido, fundamentalmente, entre las personas beneficiarias de las prestaciones por expedientes de regulación temporal de empleo ERTE, que pasaron de casi 900.000 de media en 2020 a poco más de 100.000 en 2021. No obstante, resulta preocupante el notable descenso de la tasa de cobertura (85 por 100 en 2020 y 60,9 por 100 en 2021), y el repunte de las prestaciones asistenciales, que representan ya el 47,6 por 100 del total de las prestaciones. El retorno a niveles altos de asistencialización del sistema, como ya sucediera en el período anterior a la pandemia, sería indicativo de una reducción de la suficiencia protectora del sistema, teniendo en cuenta la menor duración y cuantía de las mismas.

Estos datos del sistema ponen de manifiesto el todavía elevado peso de la temporalidad, dado el claro protagonismo de la finalización de contrato temporal entre las causas de alta en el sistema, así como las dificultades para encontrar un empleo, en especial para las mujeres y la población de mayor edad, como refleja su elevado peso en el nivel asistencial de la protección, especialmente en el subsidio de mayores de 52 años, y en la Renta Activa de Inserción. En consecuencia, junto a la vertiente protectora debería ir adquiriendo mayor peso la activación, con el fin de lograr el retorno al empleo de la población trabajadora que haya podido verse más afectada por la crisis, sobre todo teniendo en cuenta que la creación de empleo no solo se está concentrando en actividades económicas y ocupaciones distintas a las más perjudicadas por la pandemia, sino en ocupaciones cualificadas y de mayor especialización profesional.

En 2021 la sociedad española dio, a través del **Sistema Nacional de Salud** (SNS), una contundente respuesta a la crisis del COVID-19 con una campaña de vacunación de extraordinaria magnitud: en abril de 2022 el 92 por 100 de las personas mayores de 12 años cuenta ya con la pauta completa (40,3 millones de personas), superando la media de la Unión Europea. Mientras tanto, la pandemia continuó ejerciendo una fuerte presión sobre las estructuras asistenciales, con una pesada carga de morbilidad añadida en todos los niveles. La atención especializada continuó absorbiendo un volumen elevado de ingresos hospitalarios y en Unidad de Cuidados Intensivos, mientras los servicios de atención primaria rozaban el colapso con la multiplicación de pacientes y la asignación de tareas nuevas, como el rastreo de casos. La información relativa a las listas de espera en atención especializada muestra una significativa reducción en 2020, por la drástica limitación de las solicitudes de consulta en el primer año de pandemia y una considerable subida en 2021, sobre todo con el médico especialista (77 por cada 1.000 hab.), superando la tasa registrada en 2019. Pero sobre todo, la sociedad tuvo que asimilar el alto coste en vidas humanas que sobrepasó las 100.000,

aunque es probable que el número real de fallecimientos por el COVID-19 sea muy superior, como vienen señalando distintas fuentes. En total se registraron 11,5 millones de casos, 511.000 personas hospitalizadas y el ingreso en UCI de 49.000.

La crisis sanitaria ha obligado a un mayor esfuerzo de gasto público que en 2020 habría aumentado en un 11,7 por 100 con respecto al año anterior, con un considerable incremento de la función Salud Pública, la de menor proporción en la estructura de gasto sanitario. A pesar de todo, en 2021 se dieron importantes pasos en algunas materias muy relevantes, como la aprobación de la Estrategia de Salud Digital, la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la eutanasia o los avances en la aplicación en el SNS de las terapias CAR-T.

En el ámbito de la **atención a la dependencia,** en 2020 el gasto certificado por las comunidades autónomas ascendió a 9.600 millones de euros, lo que supuso un leve incremento (7,3 por 100) sobre el año anterior. Pero el incremento de los recursos y de los beneficiarios ha corrido en paralelo al descenso de la cuantía media por persona atendida, lo que se explica en parte por la incorporación al sistema de los casos de menor gravedad a partir de 2015 (grado I), cuya atención implica menores costes. En diciembre de 2021, 1,2 millones de personas eran beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, un 8,7 por 100 más que en 2020. El plan de choque facilitó la reducción de las listas de espera en un 17 por 100.

Por su parte, en el terreno de las políticas de inclusión social, el número de hogares beneficiarios de las **rentas mínimas,** se incrementó considerablemente durante 2020. De hecho, algunas comunidades autónomas han modificado o adaptado sus disposiciones para ampliar la cobertura o el nivel de la prestación, en respuesta al fuerte aumento de la demanda. La cuantía media alcanzó los 470 euros mensuales, registrándose importantes diferencias entre las distintas comunidades autónomas. Sin embargo, uno de los principales interrogantes acerca de la efectividad y el funcionamiento de estas prestaciones tiene que ver con la complementariedad de las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas y el Ingreso Mínimo Vital (IMV). La falta de actualización y las distintas fuentes de información de ambos tipos de ayuda dificultan de momento conocer ese extremo a ciencia cierta. Hasta marzo de 2022, el número de hogares beneficiarios del IMV ascendía a 428.000 hogares y 1,1 millones de personas (el 43 por 100 menores), cifra todavía alejada de los 2,3 millones estimados inicialmente.

RECUADRO 1. DESIGUALDAD TRAS EL COVID-19: RETOS PARA LA RECUPERACIÓN

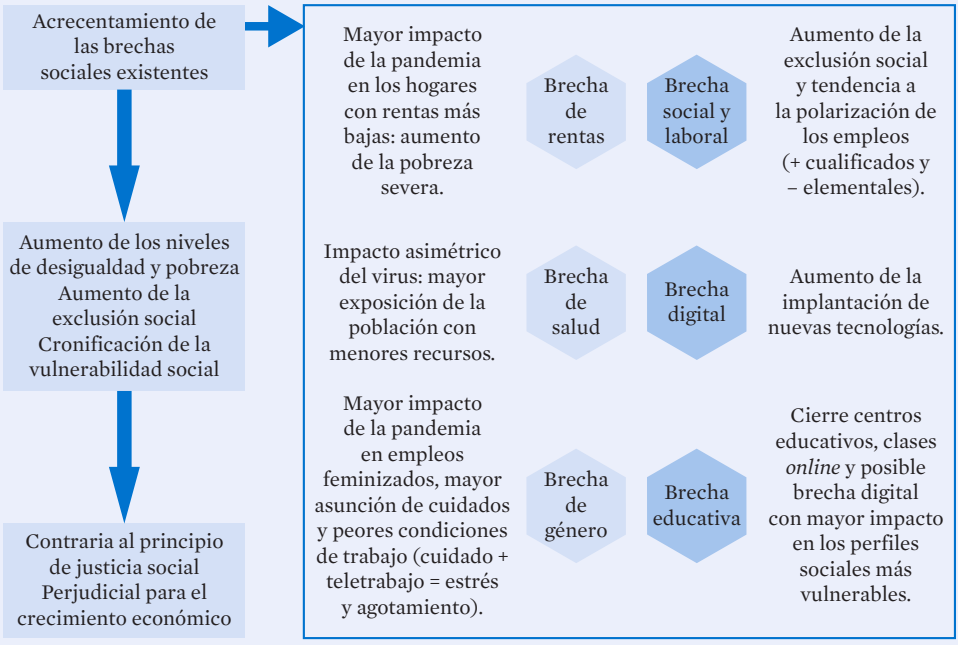
Objetivo

Conocer el impacto social de la pandemia para una mejor gestión de las políticas que permitan avanzar hacia una recuperación inclusiva y sostenible.

Fortalezas de España

Importante efecto amortiguador de las políticas de protección social que se vieron fortalecidas durante la pandemia mediante el desarrollo de un paquete de medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, y dirigidas al mantenimiento del empleo y la renta de los hogares.

Principales riesgos sociales de la pandemia en el corto y medio plazo



Oportunidades: el papel esencial de las políticas para un futuro más igualitario

Los fondos europeos abren una nueva ventana de oportunidad para emprender medidas de gran calado desde una perspectiva integral.

RECUADRO 1. DESIGUALDAD TRAS EL COVID-19: RETOS PARA LA RECUPERACIÓN

(continuación)

Desafíos para el Estado de Bienestar

Necesidad de aumentar la inversión en protección social y ampliar su alcance redistributivo

El Estado de Bienestar en España ha constituido una pieza clave para mejorar las condiciones de vida de la población mediante el desarrollo de un amplio elenco de políticas de transferencias monetarias (como desempleo y pensiones) y servicios públicos (como universalización de la educación y la sanidad). Sin embargo, *su capacidad para prevenir la desigualdad es limitada en relación a otros países:*

- Nivel de gasto en protección social inferior al promedio europeo: 23,7 por 100 del PIB en 2019, frente al 27,7 por 100 de la UE-19.
- Distribución del gasto en protección social diferencial: menor peso relativo de las prestaciones destinadas a la población más vulnerable.
- Escaso alcance y suficiencia de las prestaciones no contributivas: hasta la creación del IMV no había una red de protección de último recurso homologable a la de otros países europeos. El IMV constituye un avance, aunque preocupa su efectividad y complementariedad con las rentas mínimas autonómicas.

Protección de las familias con menores: clave para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza

La protección de las familias con menores a cargo muestra un nivel de gasto bajo (1,3 por 100 del PIB) y un 40 por 100 inferior al de la UE-19, a pesar de que la pobreza infantil y juvenil se sitúa entre los niveles más altos de la Unión Europea.

Conjugar el ámbito redistributivo con el predistributivo/inversión social: es mejor y más eficiente «preparar que reparar»

Énfasis en la *inversión social* de futuro (capital humano, la infancia, familias o igualdad de género) para dotar a la población de los mecanismos necesarios para afrontar los retos que plantea la globalización, la sociedad del conocimiento, la digitalización o la transición ecológica.

Desigualdad y crecimiento potencial: el papel de la educación, el aprendizaje a lo largo de la vida y el mercado laboral

El aumento del nivel educativo de la población se ha conjugado con una mayor equidad educativa, pero el *sistema educativo mantiene aspectos estructurales* que afectan negativamente a la formación educativa (repetición de curso, abandono escolar temprano, segregación escolar) y *que muestran una mayor incidencia entre el alumnado procedente de hogares con menores niveles de renta.*

- *Necesidad de mejorar el apoyo al alumnado en situación de desventaja,* además de *garantizar oportunidades flexibles de mejora de las capacidades* y de reciclaje profesional *a lo largo de la vida* con el fin último de impulsar la empleabilidad.
- *Necesidad de seguir mejorando el funcionamiento del mercado laboral* (para más detalle, véase capítulo 2).

Cohesión social con perspectiva de género

La desigual distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados, los escasos avances en la corresponsabilidad, junto a otros factores social y culturalmente arraigados, siguen limitando la participación y la valoración del trabajo de las mujeres, así como sus posibilidades de promoción en el ámbito profesional, social y económico.

Hacen falta mayores avances encaminados a desarrollar una red de cuidados pública lo suficientemente extensa, asequible y de calidad para que, como resultado de una distribución desequilibrada del trabajo de cuidados, uno de los dos sexos no vea especialmente penalizada su participación en el mercado de trabajo.

Las políticas sociales deben avanzar hacia niveles de gasto y eficacia similares al promedio de la Unión Europea, pero debiendo formar parte de una estrategia integral de cohesión social que aborde el modelo productivo, el mercado laboral y las políticas redistributivas, incluyendo tanto la política fiscal como las políticas sociales y laborales.

Fuente: elaboración propia.

RECUADRO 2. CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR SOCIAL

Objetivo
Gestionar adecuadamente las repercusiones del cambio demográfico para el mantenimiento y mejora de los pilares clave del bienestar, la cohesión social, el pacto intergeneracional y la vertebración territorial.

Fortalezas de España
Una de las esperanzas de vida más altas del mundo al nacer, a los 65 años y en salud. Retraso del *baby boom*. Favorable integración sociolaboral de la inmigración. Sólidas redes de solidaridad intergeneracional.

Principales riesgos
Dificultades para mantener un nivel de vida adecuado en la vejez y la sostenibilidad de dimensiones neurálgicas de la protección social (pensiones, atención a la dependencia y sanidad) debido al aumento de la tasa de dependencia demográfica de mayores y el crecimiento de la demanda de prestaciones y servicios asociados al envejecimiento.

Oportunidades: para lograr una adecuada calidad de vida y oportunidades a lo largo de todo el ciclo vital, en el marco de una sociedad abierta, inclusiva, igualitaria, diversa y territorialmente cohesionada, reforzando la equidad intergeneracional.

- Aumentar la participación social de las personas mayores.
- Nueva economía de los cuidados: que impacte en la reducción de desigualdades de género y creación de empleo.
- Expansión de sectores vinculados a cambios en la demanda («economía plateada»).
- Reducción de la brecha digital de edad y territorio.
- Políticas de infancia, juventud y apoyo a la formación de hogares.

Retos

Adaptación a una sociedad con mayor presencia de personas mayores

Ganar vida a los años y reducir las desigualdades evitables en esperanza de vida
Proseguir el avance en supervivencia y añadir calidad de vida a los años mediante el impulso de políticas de salud pública, fomento de hábitos y estilos de vida saludables, mejora del diagnóstico temprano y tratamiento de enfermedades y mayor consideración de factores medioambientales, de género y socioeducativos. Transformación del sistema sanitario desde modelo de agudos a prevención y abordaje de la cronicidad.

Afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social y su adecuación al envejecimiento poblacional
Afrontar el incremento del gasto público asociado al envejecimiento en su conjunto requerirá reforzar la financiación sostenible del sistema por lo que, junto a la adopción de las reformas estructurales —entre otras, la tributaria—, será necesario aumentar la ocupación, la empleabilidad y la productividad del trabajo, aprovechando la digitalización y los cambios tecnológicos para que se traduzcan en más y mejores empleos. Aprovechar el potencial productivo de toda la sociedad mediante la activación del mayor número de personas posible, incluyendo mujeres y personas trabajadoras expulsadas prematuramente.

Una fuerza de trabajo cada vez más madura: gestión del factor edad y envejecimiento activo
Nuevos enfoques de aprovechamiento de la experiencia, gestión de la diversidad y no discriminación por edad, aprendizaje a lo largo de la vida, incentivos a la permanencia en el mercado laboral y afrontar nuevos desafíos en seguridad y salud en el trabajo. Abordar respuestas a problemas de oferta, relevo generacional y transmisión del conocimiento en sectores estratégicos que van a afrontar numerosas jubilaciones a un tiempo.
Fórmulas flexibles de envejecimiento activo sobre la base de la voluntariedad, acercamiento edad efectiva a legal de jubilación y compatibilización trabajo y pensión.

Longevidad y heterogeneidad de situaciones: de la «gerontolescencia» al envejecimiento del envejecimiento
Reconceptualización de la vejez y valoración de la aportación económica, social, cultural y política de las personas mayores.
Dentro de este grupo, el aumento de la proporción de personas muy longevas apunta a la crisis de los cuidados: necesidad de ofrecer sistemas de atención profesionalizados, accesibles y de calidad, que reduzcan las desigualdades de género.

RECUADRO 2. **CAMBIO DEMOGRÁFICO Y BIENESTAR SOCIAL** *(continuación)*

Dificultades en la formación de hogares, descenso y retraso indeseado de la fecundidad

Apoyar la emancipación de la juventud y la formación de hogares

Mix de políticas que favorezcan autonomía personal y la empleabilidad de la juventud desde los ámbitos de la educación, las políticas activas, el acceso a la vivienda la fiscalidad y las políticas de igualdad e inclusión social.

Superar barreras para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

Fomentar entorno favorable a la corresponsabilidad y el desarrollo de instrumentos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, solventar carencias en materia de infraestructuras y cuidados (nueva economía de los cuidados) y favorecer organización social favorable a la crianza.

Una sociedad con menos niños, niñas y jóvenes

Refuerzo políticas de apoyo a la infancia y a las familias, especialmente las más vulnerables, como las monoparentales.

Planificación eficaz de los recursos educativos y formativos por disminución de la demanda, garantizando calidad y equidad.

Repensar las políticas de vivienda, urbanismo, movilidad y agenda urbana

Adaptación a nuevas pautas en formación de hogares: de menor tamaño, peso creciente de personas mayores y hogares unipersonales.

Las migraciones, efectos y oportunidades

La inmigración, motor de crecimiento y cambio social

Se requerirá más inmigración para atenuar las consecuencias del reto demográfico, nutrir las franjas de población en edad laboral y aumentar el nivel de ocupación. Necesidad de mayores avances en política migratoria, de asilo y refugio común en la Unión Europea, que favorezca la integración sociolaboral, la activación, reconocimiento de cualificaciones y desarrollo de competencias de migrantes.

Políticas de gestión de la diversidad, la convivencia y la interculturalidad. Impulsar la igualdad de oportunidades, especialmente de las segundas generaciones. Atracción y retención del talento. Mejora del sistema de acogida de solicitantes de protección internacional, en cooperación con la Unión Europea.

Emigración hacia el extranjero y movilidad en un contexto globalizado

Políticas para mantener los vínculos culturales, laborales, políticos y económicos con España y, en su caso, el retorno.

Las migraciones internas y la España vaciada, el reto de avanzar en la igualdad en el acceso a derechos y servicios

Igualdad en el acceso a los servicios, igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos, generación de oportunidades de emprendimiento e impulso de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados, como señaló el CES, entre otras recomendaciones, en su Informe CES 2/2021, *Un Medio rural vivo y sostenible*.

Abordar las causas de expulsión de la población joven de algunas regiones interiores en relación con los desajustes de la oferta ocupacional.

Aprovechar el impulso dado por el PRTR al Plan de Medidas ante el Reto Demográfico para acelerar su implementación.

La solidaridad intergeneracional deberá seguir siendo uno de los fundamentos de la recuperación. Encarar el cambio demográfico requiere un enfoque transversal que garantice más oportunidades para la juventud y la formación de hogares, al tiempo que una protección social adecuada y sostenible en la vejez, en el marco de una sociedad abierta, inclusiva, igualitaria, diversa y territorialmente cohesionada. La hoja de ruta del PRTR y las reformas vinculadas al mismo representan una oportunidad única para impulsar la adaptación al cambio demográfico, que requieren un alto nivel de consenso en el marco del diálogo social.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO I
PANORAMA ECONÓMICO

I. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. Panorama económico

Tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020, el panorama económico de 2021 abría paso a un gradual proceso de recuperación de intensidad diferente entre países, entre sectores e, incluso, entre grupos de población. El avance de la vacunación —principalmente en los países occidentales—, la mejora de la confianza de los consumidores —que comenzaron a dar salida al ahorro acumulado durante el año anterior— y la continuidad de las medidas extraordinarias de apoyo, reforzadas por la definición de planes de recuperación —entre los que destacó el europeo *Next Generation EU*— constituyeron las principales fuerzas de empuje durante el año.

Sin embargo, ese impulso fue contrarrestado por nuevas oleadas y variantes del virus y por desajustes entre demanda y oferta, originados principalmente por tensiones y cuellos de botella en las cadenas globales de suministros, y el encarecimiento de una serie de materias primas, principalmente energéticas, que a finales de ejercicio habían derivado en notables tensiones inflacionistas.

Este panorama condicionó el desempeño de la economía española que, apoyada en un proceso de vacunación de éxito, en una fuerte recuperación del empleo y en la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debería haber sido mejor tras el aciago 2020. Pero ni el consumo de los hogares, ni la inversión, ni el sector turístico respondieron a las expectativas. La actividad productiva quedó por debajo de los niveles prepandemia y la ejecución del Plan en 2021 pasó prácticamente desapercibida para la economía real.

El cierre del ejercicio revelaba una serie de desequilibrios que determinarían el progreso de la recuperación, siendo la escalada de precios uno de los más preocupantes por sus efectos sobre la capacidad de compra de los hogares, en particular de los más vulnerables, y la competitividad de las empresas. El traslado de las tensiones inflacionistas hacia la inflación subyacente, aumentó la inquietud sobre los posibles efectos de segunda ronda, a falta de un pacto de rentas que permita repartir el incremento de los costes de manera equilibrada, y sobre el impacto en la economía real del cambio de orientación de la política del Banco Central Europeo (BCE).

La invasión de Ucrania por parte de Rusia a principios de 2022, un nuevo *shock* de oferta generalizado de impactos asimétricos, cambia por completo el panorama

económico y ha llevado a revisar a la baja todas las previsiones sobre el ritmo de avance de la recuperación y a poner en marcha, con carácter de urgencia, un plan de respuesta a la guerra. El aumento de la incertidumbre podría llegar a afectar al impacto positivo esperado del Plan de Recuperación, condicionando las necesarias transformaciones digital y ecológica.

1.1. CONTEXTO INTERNACIONAL Y UNIÓN EUROPEA

1.1.1. Contexto internacional

Tras un 2020 en el que la pandemia de COVID-19 abocó a la economía internacional a su mayor recesión desde la II Guerra Mundial, 2021 supuso el año de la recuperación gracias, principalmente, a la distribución de vacunas efectivas contra la enfermedad y a la aplicación de políticas económicas y monetarias ultraexpansivas. No obstante, el crecimiento global no fue tan homogéneo como cabía esperar, ni tan vigoroso como cabía prever.

Por un lado, al igual que en 2020 el impacto de la pandemia fue asimétrico, la recuperación en 2021 no lo fue menos debido en gran medida a la distinta magnitud de los programas de estímulo implementados por los países, así como a sus amplias diferencias de recursos para combatir la enfermedad, principalmente en lo referente al acceso a las vacunas. En última instancia, una de las consecuencias de este hecho fue el incremento de la desigualdad, tanto entre países como dentro de estos. Por otra parte, el dinamismo de la actividad mundial se vio limitado por la irrupción de las variantes delta y omicron, así como por los cuellos de botella en las cadenas de valor globales provocados principalmente por un intenso crecimiento de la demanda no satisfecho por la oferta durante la reactivación post-pandémica, y por los efectos de la política china de «tolerancia cero» con el COVID-19 en importantes centros de producción y distribución. Esta disrupción del comercio global generó a su vez un proceso inflacionista especialmente intenso en materias primas, lo que acabó derivando en el inicio de una crisis energética.

En cuanto a la evolución de la gobernanza multilateral se observaron luces y sombras, pues si bien se alcanzaron importantes acuerdos en materia fiscal y medioambiental, no se consiguió una distribución efectiva de vacunas contra el COVID-19. Igualmente, aunque la victoria de Biden en Estados Unidos trajo consigo la vuelta del país norteamericano a ciertos organismos internacionales, las tensiones geopolíticas con China enardecidas durante la presidencia de Trump tan solo se apaciguaron parcialmente.

De cara a 2022, la invasión de Ucrania por parte de Rusia tras meses de tensión creciente entre ambos países a raíz del acercamiento del primero a la OTAN, ha provocado que el escenario inflacionista del pasado año se alargue en el tiempo; lo que a su vez incrementa el riesgo de que se produzcan efectos de segunda ronda que

empujen a adelantar la normalización de la política monetaria pudiendo frenar el crecimiento económico, pero también de que el alza en los precios de los cereales desemboque en graves crisis alimentarias en países de bajos ingresos. Todo ello sin obviar la disrupción que supondría un recrudecimiento del escenario bélico con la implicación directa de más países. Por su parte, las otras grandes amenazas globales que podrían deteriorar en el presente año el rumbo de la economía mundial serían la aparición de cepas de COVID-19 más contagiosas y agresivas que obligasen a imponer nuevos confinamientos, así como un mantenimiento del estricto protocolo chino contra el virus que continuaría erosionando las cadenas de valor globales.

Evolución económica y pandémica del año 2021

Después de que en 2020 las restricciones a la movilidad para hacer frente a la pandemia de COVID-19 provocasen un retroceso de la economía global del 3,1 por 100, el descubrimiento y difusión de vacunas y la consiguiente reapertura gradual del sector servicios propiciaron que en 2021 se produjera un rebote de la actividad económica del 6,1 por 100[1].

Recuperación económica generalizada aunque desigual...

No obstante, al igual que la recesión durante el primer año de pandemia fue muy desigual entre los distintos países, la recuperación posterior también lo está siendo, tal y como se refleja en el hecho de que mientras 22 países experimentaron un crecimiento del PIB superior al 10 por 100, otros 20 territorios no pudieran evitar la recesión.

Favorecidos por el importante impulso monetario y fiscal implementado desde el inicio de la crisis, los países desarrollados minimizaron posibles daños estructurales en sus sistemas productivos mitigando el deterioro de sus potenciales de crecimiento. Así, Estados Unidos, al igual que otras economías avanzadas como Australia, Corea del Sur o Suiza, logró en 2021 alcanzar sus niveles de PIB de 2019; si bien la Eurozona, Japón, Canadá y Reino Unido, a pesar de mostrar en algunos casos elevadas tasas de crecimiento, tendrán que esperar como mínimo a 2022 para recuperar el ritmo de actividad prepandémico.

Por su parte, en lo que respecta a los países en desarrollo las diferencias fueron mayores. Así, mientras las economías de China, India y de productores de hidrocarburos tales como Rusia, Brasil o Nigeria también experimentaron una evolución favorable, otras no consiguieron converger hacia su tendencia de crecimiento previa. En algunos casos esto se debió a la existencia de estructuras productivas poco diversificadas que ya les perjudicó sobremanera durante el confinamiento de 2020. Pero en general, las principales causas fueron el menor margen disponible en política económica para

1. A no ser que se indique lo contrario, los datos económicos de este epígrafe proceden de las *Perspectivas de la Economía Mundial* del FMI publicadas en abril de 2022.

implementar medidas extraordinarias de ayuda a hogares y empresas o para poner en marcha planes de recuperación, así como la insuficiente capacidad de los sistemas sanitarios para frenar los contagios por coronavirus.

A comienzos de 2022 se contabilizaban a nivel mundial más de seis millones de muertos y casi 500 millones de contagiados por COVID-19 desde que se inició la pandemia, pero esta cifra agregada no permite apreciar el diferente impacto entre países, especialmente a partir del inicio de la difusión de vacunas. A este respecto, mientras que a comienzos de 2022 alrededor del 70 por 100 de la población de los países desarrollados ya había recibido al menos la primera dosis, en los países de bajos ingresos (donde se acumula el 20 por 100 de la población mundial) dicho porcentaje apenas alcanzaba el 5 por 100[2]. Uno de los factores que ha propiciado este desequilibrio es la falta de un pacto para, en el marco del acuerdo de propiedad intelectual de la Organización Mundial de Comercio, liberar temporalmente patentes farmacéuticas que amplíe el mecanismo de Acceso Mundial a vacunas para el COVID-19 (Covax).

... al igual que las tasas de vacunación

Tal circunstancia, junto al diferente impacto de la pandemia y el desigual ritmo de recuperación, ha contribuido a incrementar los niveles de desigualdad, tanto entre países como dentro de estos. Así, en 2021 el 10 por 100 más rico de la población recibió el 52 por 100 de los ingresos, acumulando el 76 por 100 de la riqueza mundial, mientras que para el 50 por 100 más pobre las cuotas de ingresos y riqueza global se limitaron al 8,5 y 2 por 100 respectivamente[3].

Uno de los principales motores de la recuperación fue el comercio mundial de bienes y servicios, que tras una caída del 7,9 por 100 en 2020, en 2021 experimentó un incremento del 10,1 por 100. Sin embargo, cabe destacar que este avance hubiera sido significativamente superior de no haberse producido durante la segunda mitad del año un desacople a escala global entre oferta y demanda que provocó importantes cuellos de botella en la producción y distribución internacional de bienes (recuadro 1), lo que en última instancia frenó el crecimiento económico previsto e impulsó la inflación un 3,1 por 100 en los países desarrollados y un 5,9 por 100 en los emergentes.

Los cuellos de botella en las cadenas globales de valor frenaron el crecimiento previsto

Dentro de este contexto inflacionista, en el que no debe minusvalorarse el efecto base, cabe incidir en el aumento de precios experimentado por algunas de las principales materias primas a lo largo de 2021 tras desplomarse al inicio de la pandemia (cuadro 1). En líneas generales, la intensa reactivación

Intenso incremento de precios de las materias primas

2. World Economic Forum, *The Global Risks Report 2022*.
3. Laboratorio Mundial de Desigualdad, *Informe sobre la desigualdad global 2022*.

RECUADRO 1. PRINCIPALES CAUSAS Y EFECTOS DE LOS CUELLOS DE BOTELLA EN EL COMERCIO MUNDIAL

Causas

- Rápida recuperación del consumo global de bienes (sustituyendo parcialmente el de servicios), especialmente electrónicos, impulsado por los estímulos monetarios y fiscales junto al ahorro acumulado.
- Lenta y asincrónica vuelta a la normalidad de la actividad productiva industrial tras frenar su ritmo en la primera fase de la pandemia por los confinamientos y la incertidumbre empresarial.
- Tras décadas de éxito del *just in time,* la crisis ha aumentado el interés por la acumulación de bienes intermedios por parte de los productores ante el temor a desabastecimientos (*stocks* de seguridad) por la incertidumbre respecto al comportamiento de la demanda. Este fenómeno es conocido como «efecto látigo» ya que se traslada cada vez con mayor amplitud desde las actividades más próximas al consumo hacia los primeros eslabones de las cadenas de valor.
- Política de «tolerancia cero» con el COVID-19 por parte de las autoridades chinas, que obliga a cerrar centros de producción y distribución ante cualquier brote.
- Parones de la actividad en otros importantes centros de producción asiáticos (Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam) a causa de la variante delta.
- Déficit de contenedores de transporte (cuyo precio se cuadruplicó en apenas un año) y colapso de algunos de los principales puertos marítimos (por donde circula el 80 por 100 del comercio mundial), tales como el de Shanghái o Los Ángeles.
- Déficit de camioneros y estibadores en algunos países occidentales.

Efectos

- Incremento de precios de materias primas y transporte, que se transmiten con efecto multiplicador a lo largo de las cadenas de valor globales.
- Problemas de abastecimiento de semiconductores, impactando especialmente en aquellas industrias demandantes de chips (automóvil, informática, videojuegos...).
- Retraso en los plazos de entrega.
- Acortamiento de las cadenas de suministro y probable sustitución a medio plazo de productos extranjeros por nacionales.

Fuente: elaboración propia.

económica fue una de las más importantes causas de este fenómeno, pero también hubo *shocks* de oferta. En relación a los hidrocarburos, la falta de inversión en el sector durante los últimos años en previsión de la transición energética en curso hacia fuentes renovables, junto a disrupciones climatológicas o políticas en algunos de los principales exportadores, limitó la capacidad de producción frente a un incremento repentino de la demanda. Dicha coyuntura empujó en noviembre a Estados Unidos,

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LAS MATERIAS PRIMAS

	Dato base (enero 2020 = 100)						Variación (en %)		
	Ene.-20	Abr.-20	Ene.-21	Ene.-22	Mar.-22		Abr.-20 a mar.-22	Ene.-21 a ene.-22	Ene.-22 a mar.-22
Brent	100	75,1	95,3	159,6	192,8		157%	67%	21%
Gas natural	100	91,7	114,4	565,6	860,4		839%	394%	52%
Aluminio	100	86,8	114,8	175,4	202,7		134%	53%	16%
Cobre	100	93,2	141,1	170,8	186,4		100%	21%	9%
Soja	100	92,5	118,0	161,1	174,4		89%	37%	8%
Maíz	100	92,3	109,7	151,1	181,1		96%	38%	20%
Trigo	100	95,6	112,3	134,6	176,8		85%	20%	31%
Bloomberg Commodity Index	100	81,4	107,0	144,1	166,3		104%	35%	15%

Fuente: elaboración propia a partir de Bloomberg.

China, Japón, Corea del Sur y Reino Unido a poner parte de sus reservas estratégicas de petróleo en circulación, pero el efecto sobre el precio del barril Brent tan solo duró unas semanas. Posteriormente, en enero de 2022 la OPEP aumentó su producción en 400.000 barriles diarios, aunque esta medida también se ha mostrado de momento insuficiente. A su vez, el mercado de gas (más compartimentado que el de petróleo) se tensionó de manera adicional en 2021 por un invierno especialmente frío, durante el cual Rusia redujo sus ventas a la Unión Europea tanto por razones técnicas como políticas, destacando su uso como medida de presión para reducir las sanciones europeas por la ocupación de Crimea y acelerar la apertura del gaseoducto *Nord Stream 2*. Igualmente, China incrementó su demanda de GNL por la bajada en su producción de carbón y energía hidroeléctrica, se cerraron plantas como la de Groningen en Países Bajos y se encarecieron los derechos de emisión de carbono.

Asimismo, los precios de buena parte del resto de materias primas también aumentaron a lo largo de 2021. El alza experimentada por los metales se explica fundamentalmente por su rigidez de oferta a corto plazo para atender semejante auge de la demanda mundial, mientras que en el caso de los alimentos influyeron tanto la importante pérdida de cosechas en China como el encarecimiento de los fertilizantes, a su vez, vinculado a la subida de precios de los hidrocarburos. A este respecto, resulta preocupante que el aumento del precio de los alimentos se concentre en áreas donde la inseguridad alimentaria es elevada, incidiendo en mayor medida en los hogares más vulnerables y aumentando el riesgo de inestabilidad social[4].

Luces y sombras en el multilateralismo pospandemia

En cuanto al funcionamiento de los mecanismos de gobernanza multilateral, 2021 reflejó un balance desigual. Por un lado, en el marco de la OCDE, 136 países (que representan más del 90 por 100 del PIB mundial) alcanzaron un

4. IMF, *World Economic Outlook*, octubre de 2021.

RECUADRO 2. NOVEDADES DE LA COP26

- Primera mención explícita a los combustibles fósiles en una declaración final: «aceleración de los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón y la eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles».
- Concreción de los mecanismos de carbono contemplados en el artículo 6 del Acuerdo de París, permitiendo su aplicación efectiva.
- Compromiso de los países desarrollados a facilitar 100.000 millones de dólares anuales a partir de 2023 para la acción climática de los países en desarrollo.
- Compromiso de India para eliminar las emisiones netas para 2070, fijando como objetivo para 2030 un 50 por 100 de energías renovables.
- Compromiso de 46 países a completar la transición del carbón a energías limpias para 2040.
- 103 países, entre ellos 15 grandes emisores, se unieron al Compromiso Global por el Metano por el cual limitarán sus emisiones de este gas en un 30 por 100 para 2030.
- 137 países que aglutinan el 91 por 100 de la superficie forestal mundial se comprometieron a detener y revertir la pérdida de bosques para 2030, haciendo uso de 12.000 millones de dólares de financiación pública y 7.200 millones de financiación privada.
- Más de 30 países, entre ellos seis de los más importantes fabricantes de vehículos, se comprometieron a que para 2040 (2035 en los mercados líderes) todos los coches nuevos vendidos sean de emisiones cero.

Fuente: Acción por el clima-Naciones Unidas, *COP26: juntos por el planeta*.

acuerdo para la tributación global de las empresas multinacionales (EMN) en base a dos pilares: el primero insta a las EMN cuyas ventas superen los 20.000 millones de euros y rentabilidades del 10 por 100 a tributar en cada país por los ingresos efectivos obtenidos en el mismo independientemente de su presencia física, mientras que el segundo establece un tipo impositivo mínimo global para el impuesto de sociedades del 15 por 100 a aquellas EMN con una cifra de negocios superior a 750 millones de euros.

Igualmente, con un año de retraso se celebró en Glasgow la COP26, en la cual se produjeron ciertos acuerdos para intentar frenar el calentamiento global a 1,5 ºC sobre los niveles preindustriales (recuadro 2), aunque claramente insuficientes tal y como refleja el tercer informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático[5].

En sentido opuesto, como ya se ha indicado, la cobertura del mecanismo Covax para el acceso equitativo a las vacunas contra el COVID-19 está siendo mucho menor de la prevista, mientras que la reversión de algunas medidas unilateralistas llevadas a cabo por Estados Unidos durante la presidencia de Trump no está siendo tan rápida como

5. IPCC, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*

cabría esperar. Así, aunque es reseñable que el país norteamericano volviera a la Organización Mundial de la Salud y al Acuerdo de París, desbloqueara el mencionado acuerdo de la OCDE, y pactara una tregua comercial de cinco años con la Unión Europea (a la que también eliminó los aranceles unilaterales sobre el aluminio y el acero) sobre el conflicto por los respectivos subsidios ilegales a Boeing y Airbus, todavía no ha desbloqueado el nombramiento de jueces en el mecanismo de apelación del órgano de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Paralizado desde diciembre de 2019 al no alcanzarse el quórum mínimo de tres miembros, la reactivación de dicho mecanismo es el paso previo de la reforma que la OMC necesita para garantizar el correcto funcionamiento del libre comercio. De igual manera, aunque las relaciones con China se apaciguaron en las formas, la primera fase del acuerdo comercial alcanzado a comienzos de 2020 por el cual ambos países se comprometían a rebajar aranceles y potenciar el comercio bilateral todavía no se ha ejecutado.

Todo ello en un contexto en el que la relocalización industrial de las economías desarrolladas, ya iniciada años atrás a consecuencia de la robotización y el aumento de costes salariales en las economías emergentes, se ha visto incentivada durante la pandemia por la búsqueda de una mayor autonomía a través de cadenas de suministro más cortas y fiables. Dicha tendencia se observa especialmente en productos de carácter estratégico y sanitario, lo que supone una priorización de la seguridad nacional y la salud pública por encima de la reducción de costes.

Previsiones económicas y geopolíticas para el año 2022

Muy a comienzos de 2022 las previsiones apuntaban a que la economía mundial seguiría convergiendo hacia la tendencia prepandemia, y que la inflación se iría rebajando a la par que los cuellos de botella de las cadenas de valor globales y los precios de las materias primas. Sin embargo, la guerra en Ucrania ha empeorado notablemente dichas perspectivas (en todo caso muy volátiles), limitándose las previsiones de crecimiento económico y comercial al 3,6 y 5 por 100 respectivamente, a la vez que las de inflación escalan al 5,7 y 8,7 por 100 en los bloques desarrollado y emergente respectivamente.

Invasión de Ucrania por parte de Rusia

A finales de febrero, y tras varias semanas acumulando tropas en la frontera, Rusia invadió Ucrania arguyendo que la militarización del país y su posible entrada en la OTAN suponía un peligro para su seguridad. Las consecuencias económicas y geopolíticas fueron inmediatas, pero también las humanitarias, donde a falta de un recuento verificado de las víctimas civiles, ACNUR elevaba el número de refugiados salidos del país durante el primer mes del conflicto por encima de los cuatro millones[6].

6. *Guerra en Ucrania: Declaración de los Consejos Económicos y Sociales Europeos* (10 de marzo de 2022) http://www.ces.es/actividad-institucional/-/asset_publisher/1YG5CEfmjFsm/content/ACT_20220310_DECLARACION-CES-EUROPEOS.

El incremento de las sanciones internacionales a Rusia (ya existentes desde la anexión de Crimea en 2014) y la destrucción de la estructura productiva ucraniana están impactando sobre algunas exportaciones de ambos países de las que depende buena parte del planeta tales como el petróleo, gas, aluminio, cobre, níquel, paladio, neón, trigo, maíz o el aceite de girasol. Tal circunstancia está teniendo un efecto inmediato sobre el precio de estos productos y por extensión sobre la inflación global, pero también tiene capacidad para ralentizar la fabricación de productos tecnológicos básicos como baterías y semiconductores, y provocar crisis alimentarias en países de bajos ingresos. En el caso de que la guerra se alargue y se produzcan efectos de segunda ronda, las principales autoridades monetarias se verán ante la dificultad de aplicar medidas restrictivas que pongan freno a la espiral inflacionista, pero sin dañar demasiado la recuperación económica ni la estabilidad financiera de los países emergentes y de aquellos especialmente endeudados. En términos geopolíticos, la agresión de Rusia ha cohesionado a la Unión Europea y la OTAN, a la cual se han acercado Suecia y Finlandia y, que tras su desordenada e imprevista retirada en agosto de un Afganistán en el que los talibanes recuperaron el poder y revirtieron avances en derechos y libertades (especialmente entre mujeres y niñas), aprobará su nuevo Concepto Estratégico en la cumbre a celebrar en junio en Madrid. Por su parte, China, que a comienzos de 2022 firmó un importante paquete de acuerdos con Rusia, se ofreció a intermediar en el conflicto.

Junto a un recrudecimiento de la guerra en el que se involucrasen de manera directa nuevos actores, así como a un mantenimiento de los cuellos de botella y de los altos precios de las materias primas, existen otros dos grandes riesgos interconectados que acechan la recuperación económica mundial. Por un lado, en caso de no relajarse la política china de «tolerancia cero» contra el COVID-19, el malestar social en ciudades globales como Shanghái se agudizaría a la vez que el funcionamiento de las cadenas de valor internacionales continuaría deteriorándose. Mientras que la propagación de nuevas variantes del virus más contagiosas y agresivas, susceptibles de aparecer en aquellos territorios con menor tasa de inmunización, obligaría al resto de gobiernos a reinstaurar restricciones igualmente perjudiciales para la actividad productiva.

Otros riesgos y tendencias globales

A su vez, existen otros riesgos de carácter más doméstico que, no obstante, también podrían repercutir en la estabilidad económica mundial. Primeramente, si China no consigue aminorar el elevado endeudamiento privado y el excesivo peso del sector inmobiliario, evidenciado de manera conjunta en la crisis de pagos experimentada por el gigante de la construcción *Evergrande*, la posibilidad de sufrir una crisis financiera sistémica seguirá aumentando. En segundo lugar, el endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal entraña riesgos en cuanto a la sostenibilidad de la recuperación en Estados Unidos a la vez que amenaza la estabilidad financiera de

otros países. Mientras que el auge del malestar social, alimentado por un aumento de la desigualdad y la pobreza, podría provocar en determinados países disturbios puntuales que afectasen a su actividad productiva.

Finalmente, a más largo plazo, el principal riesgo continúan siendo las posibles consecuencias de la lucha soterrada entre Estados Unidos y China por retener o alcanzar respectivamente, la hegemonía mundial a lo largo del siglo XXI. Así, a un incremento de los conflictos comerciales y tecnológicos ya observados, podrían sumarse otros, incluso de carácter bélico en torno a la isla de Taiwán, que abocarían a la progresiva conformación de un nuevo orden internacional multipolar con bloques geopolíticos cada vez más aislados y sin una gobernanza común.

1.1.2. La Unión Europea, clave en la recuperación

Tras superar a lo largo de 2021 los peores momentos de la pandemia gracias al aumento gradual en el ritmo de vacunación, los indicadores de crecimiento y empleo de la Unión Europea confirmaban la mejora impulsada por las medidas adoptadas durante la crisis y, sobre todo, por el *Next Generation EU,* aunque el repunte de la inflación y el desconocimiento sobre el primer impacto de los planes de recuperación en los Estados miembros obligan a mantener cierta cautela a medio plazo a la que se suma la incertidumbre a tenor del conflicto bélico.

Aunque este se resolviese más pronto que tarde, las consecuencias económicas para el conjunto de la Unión Europea serán enormes. Las decisiones tomadas para limitar el comercio con Rusia y elevar el coste económico de la invasión, el mayor gasto en defensa, o la atención a los más de cuatro millones de refugiados han centrado las primeras medidas. Pero más allá de estas, la necesidad de cambios en el diseño de la política energética de la Unión, con el fin de limitar la dependencia exterior y reforzar la autonomía estratégica europea, y la voluntad de plantear instrumentos para compensar a los más vulnerables por los altos precios de la energía, así como la respuesta de la política monetaria ante una inflación creciente y persistente está caracterizando las decisiones de política económica al cierre de esta Memoria, sin que ello suponga relegar las grandes prioridades de la Unión en transición verde y transformación digital.

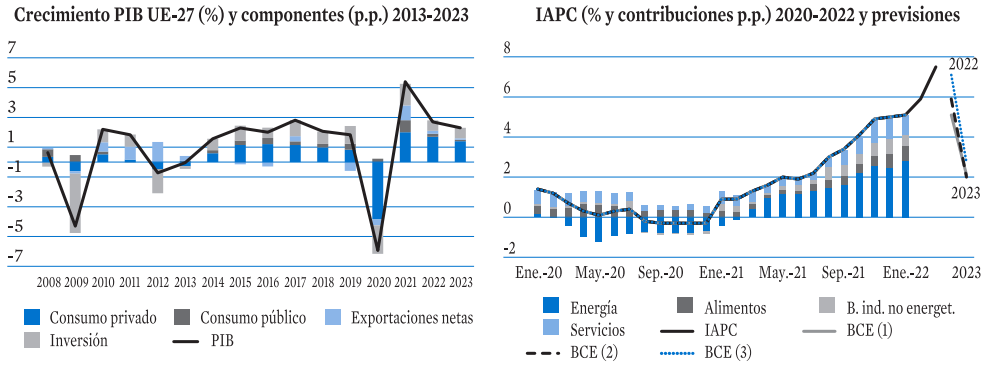
Al igual que ocurriera con la pandemia, frente a la cual Europa se mostró unida, la respuesta ante la guerra en Ucrania es un nuevo momento en el que la unidad de acción europea, coordinada en el eje atlántico con Estados Unidos y el Reino Unido, está siendo clave para afrontar nuevos desafíos como la adopción de sanciones económicas a Rusia, la gestión de la ayuda a los refugiados (y el nuevo fondo CARE creado para ello) o las medidas para paliar las consecuencias económicas y sociales de la crisis en los Estados miembros. No obstante, el logro de acuerdos en cuestiones decisivas para abordar esta respuesta no está exenta de riesgos por la existencia de posiciones contrarias en algunos aspectos entre los Estados miembros.

Evolución socioeconómica del año 2021 y previsiones a corto plazo

Tras la histórica recesión sufrida en 2020 a causa de la pandemia, tanto la Unión Europea como el conjunto de los Estados miembros registraron a lo largo de 2021 crecimientos continuados del PIB, especialmente intensos entre primavera y otoño conforme se levantaban las restricciones y avanzaba la vacunación. El crecimiento del PIB se situó en el 5,4 por 100, tanto para la Unión Europea como para la zona euro, habiendo alcanzado el nivel de actividad previo a la pandemia ya en el tercer trimestre de 2021. Esta evolución estaba acompañada de la recuperación progresiva del empleo, el ahorro elevado de los hogares y el mantenimiento de unas condiciones de financiación todavía favorables. Por su parte, las medidas de apoyo presupuestario siguieron reflejando un déficit elevado, aunque la recuperación había contribuido a que este fuera algo menor de lo inicialmente previsto; de ahí que se esperara que la ratio de deuda sobre el PIB pudiera empezar a disminuir a medio plazo.

Sin embargo, en el último trimestre se observaron algunas señales de desaceleración. Aunque se confiaba en que la implementación de los planes de recuperación en los Estados miembros contribuirían al crecimiento y permitirían consolidar una fase expansiva sólida, la desaceleración fue más aguda de lo previsto, al intensificarse los factores negativos para el crecimiento por la nueva ola de la variante ómicron que llevó a nuevas medidas de contención y a falta de mano de obra por contagios elevados o cuarentenas preventivas, por las perturbaciones en la oferta en un contexto de persistencia de los cuellos de botella por motivos logísticos y de falta de suministros y por el encarecimiento de los precios de la energía, principalmente del gas, y su impacto en la inflación.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB E INFLACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA
(Tasa de variación interanual en porcentaje y contribuciones en p.p.)



Nota: los datos de PIB para el periodo 2022-2023 son previsiones de la Comisión Europea.
A las previsiones habituales de inflación para la UEM del BCE (1) se han añadido dos escenarios adicionales, uno adverso BCE (2) y otro severo BCE (3) en función del impacto de la guerra de Ucrania. Estos tres escenarios también se reflejan en sus previsiones de PIB para el área del euro: 3,7 (1) 2,5 (2) y 2,3 (3) por 100 para 2022 y 2,8 (1) 2,7 (2) y 2,3 (3) por 100 para 2023.
Fuente: Eurostat y Comisión Europea, Previsiones de primavera 2022 y BCE, *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro*, marzo de 2022.

En cuanto a los socios comunitarios, todos volvieron a tasas de crecimiento positivas en 2021, si bien la recuperación económica está siendo dispar (desde el máximo de Irlanda con un crecimiento del 13,5 por 100 al de Alemania del 2,9 por 100), tanto por la propia evolución de la pandemia como por el diferente impacto en sus sistemas productivos de los problemas en la oferta o el incremento de los precios energéticos.

Inicialmente, el repunte en la inflación se había considerado transitorio, esperando que los precios energéticos se moderasen a medio plazo. Sin embargo, desde principios de 2022 se confirma que han adquirido un carácter persistente y cada vez más generalizado (en marzo de 2022 del 7,8 por 100 en la Unión Europea y del 7,4 en la zona euro) que se agrava en el contexto de la guerra en Ucrania y que añade elevados riesgos a la recuperación económica de la Unión. De hecho, el Banco Central Europeo, que había considerado la inflación como un fenómeno transitorio, ha mantenido una postura ambivalente durante los primeros meses de 2022, avanzando primero hacia una normalización gradual de la política monetaria ponderada en función de los riesgos para el crecimiento, pero que después, ante una inflación elevada y creciente que se aleja del objetivo de estabilidad de precios, le ha llevado a acelerar el fin de su programa de compras de activos públicos con el consiguiente riesgo para la recuperación económica.

Por otro lado, la evolución de los mercados de trabajo de la Unión fue positiva con una recuperación progresiva del empleo (creación de 6 millones de empleos desde el inicio de la pandemia) y la reducción de la tasa de desempleo (7 por 100 en la Unión Europea y 7,7 por 100 en la zona euro) gracias al teletrabajo y, sobre todo, al uso generalizado de mecanismos de mantenimiento del empleo que permitieron amortiguar el impacto de la crisis con carácter general, aunque se constatan diferencias entre mujeres y hombres, personas jóvenes y desempleadas de larga duración, así como en los sectores más afectados por la crisis[7].

Las previsiones de la Comisión Europea, previas al conflicto bélico, anticipaban una recuperación sólida y prolongada que, no obstante, se han visto modificadas sustancialmente ante el nuevo escenario de incertidumbre abierto con la invasión de Ucrania, que ha provocado presiones al alza adicionales sobre los precios de las materias primas, principalmente energéticas, y nuevas perturbaciones en la oferta. Así, las previsiones de primavera de la Comisión (cuadro 2) se han corregido a la baja pero continúan apuntando a la recuperación del PIB con un avance del 2,7 por 100 en 2022 y del 2,3 por 100 en 2023 tanto en la Unión Europea como en la zona euro, apoyado en el mayor consumo privado, un mercado laboral fuerte, medidas fiscales para compensar el aumento de los precios de la energía y el impacto de las inversiones y reformas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

7. Véase, para un mayor detalle, el apartado 1.1.1 del capítulo II de esta Memoria.

CUADRO 2. PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, 2021-2023
(En porcentaje)

Estados miembros	Variación del PIB (%)			Inflación media* (% en tasa interanual)			Desempleo (% población activa)			Déficit público* (% PIB)			Deuda pública (% PIB)		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Alemania	2,9	1,6	2,4	3,2	6,5	3,1	3,6	3,3	3,2	-3,7	-2,5	-1,0	69,3	66,4	64,5
Austria	4,5	3,9	1,9	2,8	6,0	3,0	6,2	5,0	4,8	-5,9	-3,1	-1,5	82,8	80,0	77,5
Bélgica	6,2	2,0	1,8	3,2	7,8	1,9	6,3	5,8	5,6	-5,5	-5,0	-4,4	108,2	107,5	107,6
Chipre	5,5	2,3	3,5	2,3	5,2	2,7	7,5	7,8	7,3	-1,7	-0,3	-0,2	103,6	93,9	88,8
Eslovaquia	3,0	2,3	3,6	2,8	9,8	6,8	6,8	6,7	6,3	-6,2	-3,6	-2,6	63,1	61,7	58,3
Eslovenia	8,1	3,7	3,1	2,0	6,1	3,3	4,8	4,8	4,6	-5,2	-4,3	-3,4	74,7	74,1	72,7
España	5,1	4,0	3,4	3,0	6,3	1,8	14,8	13,4	13,0	-6,9	-4,9	-4,4	118,4	115,1	113,7
Estonia	8,3	1,0	2,4	4,5	11,2	2,5	6,2	6,8	6,9	-2,4	-4,4	-3,7	18,1	20,9	23,5
Finlandia	3,5	1,6	1,7	2,1	4,5	2,3	7,7	7,2	6,9	-2,6	-2,2	-1,7	65,8	65,9	66,6
Francia	7,0	3,1	1,8	2,1	4,9	3,1	7,9	7,6	7,6	-6,5	-4,6	-3,2	112,9	111,2	109,1
Grecia	8,3	3,5	3,1	0,6	6,3	1,9	14,7	13,7	13,1	-7,4	-4,3	-1,0	193,3	185,7	180,4
Irlanda	13,5	5,4	4,4	2,4	6,1	3,1	6,2	4,6	5,0	-1,9	-0,5	0,4	56,0	50,3	45,5
Italia	6,6	2,4	1,9	1,9	5,9	2,3	9,5	9,5	8,9	-7,2	-5,5	-4,3	150,8	147,9	146,8
Letonia	4,5	2,0	2,9	3,2	9,4	3,5	7,6	7,3	7,1	-7,3	-7,2	-3,0	44,8	47,0	46,5
Lituania	5,0	1,7	2,6	4,6	12,5	3,0	7,1	7,2	7,2	-1,0	-4,6	-2,3	44,3	42,7	43,1
Luxemburgo	6,9	2,2	2,7	3,5	6,8	2,3	5,3	5,2	5,1	0,9	-0,1	0,1	24,4	24,7	25,1
Malta	9,4	4,2	4,0	0,7	4,5	2,6	3,5	3,6	3,6	-8,0	-5,6	-4,6	57,0	58,5	59,5
Países Bajos	5,0	3,3	1,6	2,8	7,4	2,7	4,2	4,0	4,2	-2,5	-2,7	-2,1	52,1	51,4	50,9
Portugal	4,9	5,8	2,7	0,9	4,4	1,9	6,6	5,7	5,5	-2,8	-1,9	-1,0	127,4	119,9	115,3
UEM	**5,4**	**2,7**	**2,3**	**2,6**	**6,1**	**2,7**	**7,7**	**7,3**	**7,0**	**-5,1**	**-3,7**	**-2,5**	**97,4**	**94,7**	**92,7**
Bulgaria	4,2	2,1	3,1	2,8	11,9	5,0	5,3	5,4	5,3	-4,1	-3,7	-2,4	25,1	25,3	25,6
Croacia	10,2	3,4	3,0	2,7	6,1	2,8	7,6	6,3	6,0	-2,9	-2,3	-1,8	79,8	75,3	73,1
Dinamarca	4,7	2,6	1,8	1,9	5,1	2,7	5,1	4,8	4,7	2,3	0,9	0,6	36,7	34,9	33,9
Hungría	7,1	3,6	2,6	5,2	9,0	4,1	4,1	3,8	4,0	-6,8	-6,0	-4,9	76,8	76,4	76,1
Polonia	5,9	3,7	3,0	5,2	11,6	7,3	3,4	4,1	3,9	-1,9	-4,0	-4,4	53,8	50,8	49,8
R. Checa	3,3	1,9	2,7	3,3	11,7	4,5	2,8	2,6	2,6	-5,9	-4,3	-3,9	41,9	42,8	44,0
Rumanía	5,9	2,6	3,6	4,1	8,9	5,1	5,6	5,5	5,3	-7,1	-7,5	-6,3	48,8	50,9	52,6
Suecia	4,8	2,3	1,4	2,7	5,3	3,0	8,8	7,8	7,0	-0,2	-0,5	0,5	36,7	33,8	30,5
UE-27	**5,4**	**2,7**	**2,3**	**2,9**	**6,8**	**3,2**	**7,0**	**6,7**	**6,5**	**-4,7**	**-3,6**	**-2,5**	**89,7**	**87,1**	**85,2**

* Inflación media anual en base al índice de precios al consumo armonizado (2005 = 100) o IPC nacional cuando el primero no está disponible y déficit público medido como capacidad o necesidad de financiación de las Administraciones públicas en porcentaje del PIB.
Fuente: Comisión Europea, *Previsiones económicas de primavera,* mayo de 2022.

Política económica de la Unión Europea en 2021 y retos de futuro

Tras haber adoptado numerosas medidas para hacer frente a la pandemia en 2020, un año después la Unión Europea seguía centrando su actuación, por un lado, en adoptar medidas ante los sucesivos rebrotes y avanzar la campaña de vacunación y,

por otro, atajar las consecuencias económicas y sociales de la crisis e impulsar la recuperación.

En el ámbito sanitario, la Comisión Europea abordó la necesidad de avanzar en la vacunación, con una estrategia centralizada de compra y distribución de vacunas y una estrategia coordinada de vacunación a escala europea[8], pero también de superar las limitaciones derivadas de la carencia de instituciones europeas que pudieran gestionar, más allá del ámbito económico, la respuesta a una emergencia sanitaria como esta. La necesidad de establecer estrategias sanitarias nacionales distintas según las circunstancias (dado que la salud es una competencia de los Estados miembros) hizo evidente el conflicto con el principio de libre circulación, que no se había planteado hasta ahora y hacía necesario impulsar el desarrollo de una Europa de la salud[9] para responder con mayor eficacia a crisis sanitarias transfronterizas[10].

Avanzando hacia una Unión Europea de la salud

Todo ello llevó a la puesta en marcha del programa *UEproSalud*[11] por parte de la Comisión, con el objetivo de contribuir a la recuperación posterior a la pandemia mediante la mejora de la salud de la población, el apoyo para enfrentar las amenazas transfronterizas para la salud y el impulso a la capacidad de la Unión para responder eficazmente a futuras crisis sanitarias. En septiembre de 2021, se creó la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias (HERA), como estructura permanente dotada con herramientas y recursos adecuados, que sustituía a las soluciones provisionales que se habían adoptado para la gestión y respuesta sanitaria a la pandemia. La HERA es un pilar clave para avanzar hacia la Unión Europea de la Salud y un activo fundamental para prevenir, detectar y responder rápidamente a las emergencias sanitarias.

La respuesta a la pandemia desde la política fiscal había supuesto la puesta en marcha de medidas temporales que continuaron durante 2021. Conforme se eliminasen las restricciones y las economías entrasen en una senda de recuperación, las medidas se irían retirando y permitirían sanear progresivamente las cuentas públicas. En todo caso, la Comisión Europea recomendaba mantener políticas fiscales expansivas al menos hasta 2022 para

Continúa el impulso fiscal centrado ahora en el NGEU

8. La Comisión pidió a los Estados miembros que acelerasen el despliegue de la vacunación en toda Europa. COM (2021) 35 final. En mayo de 2021, se adoptó formalmente el acuerdo sobre el Certificado COVID Digital de la Unión Europea, de cara a la libre circulación.
9. En noviembre de 2020, la Comisión ya había presentado distintas propuestas al respecto: para crear la Unión Europea de la Salud y reforzar el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades y la Agencia Europea del Medicamento, claves en la gestión de la pandemia, COM (2020) 724 final y otra para adoptar un Reglamento sobre amenazas transfronterizas graves para la salud 727 final, ambas de 11 de noviembre.
10. Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia.*
11. Reglamento (UE) 2021/522.

apoyar la recuperación económica, aprovechando además el margen fiscal que otorgaba el *Next Generation EU* (NGEU). Precisamente, este se convertía en el instrumento comunitario de política económica más importante de las últimas décadas.

Dotado con 750.000 millones de euros, alineado con el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 e incorporado al Semestre Europeo, tenía como objetivo financiar programas de inversiones y reformas estructurales en los Estados miembros para lograr una recuperación rápida, pero también para impulsar la transformación hacia un modelo económico y social más resiliente a medio plazo; las transiciones verde y digital se convertían en vectores clave para guiar las inversiones de los Estados miembros[12]. El 90 por 100 de los fondos se asignaban al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), principal herramienta para desplegar el NGEU en los Estados miembros y el 10 por 100 restante reforzaba distintas políticas europeas como la política de cohesión con un nuevo instrumento de ayuda (REACT EU).

En todo caso, existe una elevada incertidumbre sobre el impacto potencial del NGEU, que dependerá de la capacidad de absorción de los Estados miembros y las inversiones llevadas a cabo, así como del efecto que puedan tener las reformas estructurales sobre las mismas. La Comisión había estimado inicialmente un impacto importante si se gastaban todas las transferencias y al menos la mitad de los créditos, a corto plazo, tanto por el impulso de la demanda agregada como por el efecto arrastre sobre la inversión privada y, a largo plazo, por el aumento de la productividad y la resiliencia frente a futuras crisis como resultado de las inversiones llevadas a cabo. Además, se esperaría un impacto positivo para el conjunto de la Unión Europea por los efectos contagio *(spillover)* entre países (vía flujos comerciales y mercados financieros), que supondrían un aumento del PIB (alrededor de un tercio más)[13]. No obstante, estos impactos quedan ahora condicionados a las consecuencias en la Unión Europea del conflicto bélico en Ucrania.

Para acceder a los recursos del MRR, los Estados miembros elaboraron sus planes nacionales de recuperación y resiliencia detallando las reformas e inversiones que pretendían financiar con cargo al mismo y atendiendo a las recomendaciones que la Comisión había venido formulando a cada país en el marco del Semestre Europeo, así como a las prioridades políticas y estrategias comunitarias, particularmente en el terreno de las transiciones ecológica y digital. Al menos el 37 por 100 de los fondos debían asignarse a proyectos que contribuyesen a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente y el 20 por 100 a proyectos de transformación

12. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
13. Pfeiffer, P.; Varga, J. y Veld, J., *Quantifying Spillovers of Next Generation EU Investment*, Discussion Paper núm. 144, Comisión Europea, 2021.

digital. Asimismo, ninguno de ellos debía causar un daño significativo al medio ambiente[14].

Todos los Estados miembros solicitaron la totalidad de los recursos en concepto de transferencias, pero solo siete solicitaron también los créditos; entre ellos Grecia, Italia y Rumanía que solicitaron la totalidad de la cuantía asignada. España, Italia y Francia concentran más del 50 por 100 del total de las transferencias.

Los planes fueron evaluados por la Comisión y posteriormente aprobados por el Consejo Europeo como requisito imprescindible para el desembolso de los fondos. La aprobación de los distintos planes a partir de julio de 2021 activó el primer pago del 13 por 100 en concepto de prefinanciación de las subvenciones asignadas a cada país. Los desembolsos sucesivos dependían del ritmo de seguimiento y progreso (en forma de cumplimiento de hitos y objetivos) comprometido con la Comisión Europea. Al cierre de esta Memoria anual, España, Francia, Grecia, Italia y Portugal habían solicitado un segundo desembolso atendiendo al cumplimiento de hitos y objetivos comprometidos e incluso España había solicitado ya el tercero.

Nuevo marco de gobernanza fiscal

La necesidad de articular una política fiscal activa ante la pandemia, primero activando la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento para permitir políticas nacionales de apoyo fiscal masivo y creando instrumentos fiscales supranacionales temporales y después con el NGEU, que constituye un primer paso para la creación de herramientas europeas de estabilización macroeconómica, ha hecho aún más evidente que el marco de reglas fiscales existente no resulta eficaz e impide articular políticas fiscales discrecionales nacionales para hacer frente a perturbaciones inesperadas[15].

De forma previa a la pandemia ya existía consenso respecto a la necesidad de reformar el marco de supervisión europeo de las finanzas públicas nacionales, ante la evidencia de que su aplicación reforzada tras las crisis financiera y de deuda soberana había conducido al despliegue de políticas fiscales marcadamente procíclicas, centradas de manera generalizada en la reducción de la inversión pública, que retrasaron la recuperación y lastraron el crecimiento económico, redujeron la eficacia de la política monetaria, e incluso fueron contraproducentes para la propia dinámica de la deuda en algunos países. Pero también sobre que las sucesivas reformas adoptadas desde 1997 para introducir cierta flexibilidad y para reforzar la supervisión en momentos de crisis, había dado lugar a un entramado normativo muy complejo y poco transparente que había minado el respaldo político por parte de los Estados miembros. En febrero de 2020, la Comisión Europea había señalado estas debilidades[16] y había

14. Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.
15. Véase Informe CES 3/2021, *La gobernanza... op. cit.*
16. Comisión Europea, *Revisión de la gobernanza económica,* COM (2020) 55 final.

planteado la necesidad de una reforma en profundidad de este marco de supervisión fiscal que debió posponer por la pandemia.

El abrupto cambio del panorama económico y las finanzas públicas europeas ante la crisis ha hecho más evidente la necesidad de acometer esta reforma más ambiciosa y profunda de lo inicialmente previsto, antes de desactivar la cláusula de escape inicialmente prevista para 2023. Por ello, se abrió un periodo de reflexión sobre una serie de cuestiones (recuadro 3).

También está en debate la posibilidad de contar con nuevos recursos propios para el presupuesto comunitario, entre los que se contemplan: 1) un mecanismo de ajuste en frontera de las emisiones de carbono, sobre el que el ECOFIN ha alcanzado ya un acuerdo en marzo de 2022, 2) un impuesto digital que afectaría a las actividades empresariales digitales y 3) un recurso propio basado en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea.

La crisis de Ucrania ha abierto un nuevo escenario, en el que la política fiscal cobra de nuevo protagonismo ante la necesidad de apoyar la respuesta a las consecuencias de la guerra por parte de los Estados miembros. La Comisión plantea un tono neutro a nivel agregado para la política fiscal de la Unión, diferenciando por países en función de su situación concreta. El debate se centra ahora en la reflexión sobre cuándo activar el Pacto de Estabilidad o cómo abordar la reforma de las reglas fiscales en este nuevo escenario. A este respecto, cabe señalar la propuesta conjunta presentada en marzo de 2022 por España y Países Bajos para crear colchones fiscales

RECUADRO 3. REVISIÓN DEL MARCO DE SUPERVISIÓN FISCAL

- Creación de herramientas fiscales supranacionales permanentes para afrontar grandes perturbaciones exógenas, encauzar el tono fiscal de la zona euro en su conjunto y apoyar a la política monetaria para salvaguardar la estabilidad de la UEM.
- Formulación de nuevas reglas fiscales más sencillas, transparentes y realistas para los Estados, que favorezcan la reducción tendencial de la deuda pero permitiendo fluctuaciones del déficit anticíclicas.
- Articulación de medidas transitorias que permitan la homogeneización de la posición fiscal inicial de los Estados, ahora enormemente dispar, a través de sendas de ajuste fiscal más extendidas en el tiempo para los países más endeudados, o a través de la creación de fondos de redención que absorban la deuda de los Estados que sobrepase un determinado umbral.
- Introducción de mecanismos para proteger el gasto público favorecedor del crecimiento económico, y por tanto de la sostenibilidad de la deuda, en los periodos de consolidación fiscal.

Fuente: Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia.*

personalizados con sendas de reducción de deuda flexibles y adaptadas a la situación de cada país[17].

Desde el inicio de la pandemia, el BCE había articulado una respuesta rápida y contundente de política monetaria con los programas de compra de activos, principalmente, el Programa de Compras de Emergencia ante la Pandemia (PEPP) y las operaciones de financiación a largo plazo con objetivo específico (TLTRO) mientras que los tipos de interés oficiales se habían mantenido invariables. Estas decisiones guiaron la política monetaria también durante 2021.

La política monetaria en la fase de recuperación

El balance de esta actuación del BCE durante la pandemia ha sido muy positivo, contribuyendo a minimizar el impacto económico a corto y largo plazo, permitiendo a los países más vulnerables articular el impulso fiscal necesario y eliminado el riesgo de fragmentación financiera en el conjunto de la zona euro. Durante estos dos años, el BCE ha ido recalibrando en tiempo real y de forma anticipada sus instrumentos de política monetaria con el objetivo de asegurar la liquidez, apoyar el flujo de crédito a todos los sectores de la economía con unas condiciones de financiación favorables y preservar la estabilidad financiera.

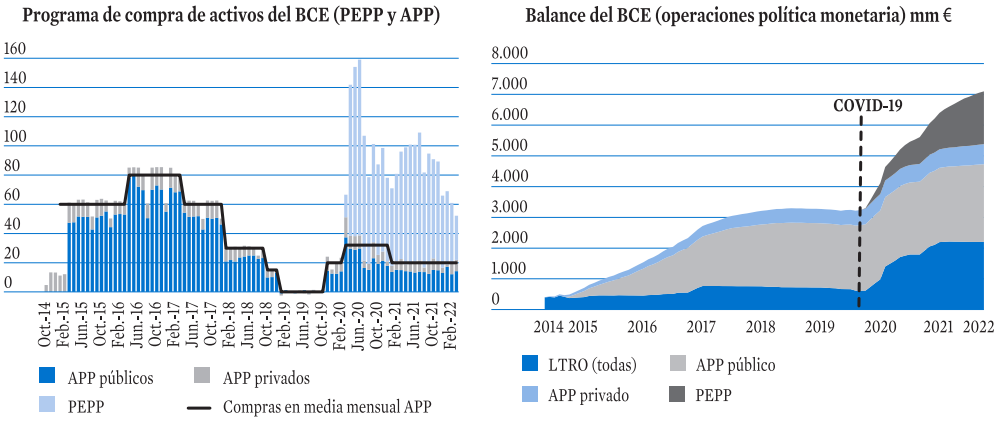
El uso intensivo de la expansión cuantitativa (gráfico 2) ha tenido un efecto directo en el tamaño y la composición del balance del BCE. Los últimos datos disponibles, para marzo de 2022, reflejan un máximo histórico de 8,7 billones de euros, casi cuatro veces más que el existente a finales de 2019 (2,3 billones de euros). Respecto a su composición, los activos relacionados con las operaciones de política monetaria (operaciones de financiación a más largo plazo con objetivos específicos) y el programa de compras de activos, concentraban el grueso de las operaciones. La preocupación por el balance excesivo y la necesidad de empezar a reducirlo cobra aún más relevancia en un contexto de repunte inflacionista como el actual.

A lo largo de 2021 y una vez que se constataba la recuperación, la atención se centró en la necesidad de gestionar la normalización de la política monetaria durante la misma, en un contexto de repunte de la inflación, contribuyendo a una salida de la crisis sin riesgos para el crecimiento y, al mismo tiempo, garantizando que dicha gestión era consistente con los objetivos del BCE y con la nueva estrategia de política monetaria definida en julio de 2021.

Tres ámbitos definían esta nueva estrategia. El primero, relativo al objetivo de inflación, que se definía en el 2 por 100 a medio plazo de forma simétrica y más flexible, al considerar no deseadas tanto las desviaciones al alza y a la baja y pudiendo actuar, por tanto, en ambos casos[18]. Asimismo, el Índice Armonizado de Precios al Consumo (IAPC) continuaba siendo el indicador de precios de referencia, aunque se

17. Gobierno de España, *Posición conjunta de España y Países Bajos sobre las áreas prioritarias de la agenda de política económica y financiera de la Unión Europea en 2022*, abril de 2022.
18. BCE, *The ECB's monetary policy strategy statement*, 8 de julio, 2021.

GRÁFICO 2. PROGRAMAS DE COMPRA DE ACTIVOS Y BALANCE DEL BCE
(Miles de millones de euros)



Nota: el PEPP se caracteriza por la flexibilidad en el ritmo de compras, de ahí que no exista ningún límite prefijado con carácter mensual. APP se corresponde con programas de compras de activos e incluye la compra de valores privados (bonos corporativos, bonos de titulización de activos y bonos garantizados) y valores públicos. No se han incluido las operaciones principales de financiación (MRO) en el balance del BCE dado su mínimo aporte como instrumento de liquidez a medio y largo plazo en el conjunto de instrumentos de política monetaria.
Fuente: BCE.

recomendaba incluir en su cálculo los precios de la vivienda en propiedad. El segundo aspecto se refería a los instrumentos de política monetaria, donde el tipo de interés seguiría siendo el instrumento principal aunque se incluían también tanto la comunicación sobre la orientación futura de la política monetaria como las compras de activos y las inyecciones de liquidez a más largo plazo, que se utilizarían según se considerase necesario. Por último, el BCE identificaba las implicaciones del cambio climático en la dinámica de precios y de forma más amplia en la economía y el sistema financiero, por lo que se comprometía a incorporarlas en sus referencias de política monetaria y en los instrumentos utilizados.

En un contexto de máxima incertidumbre ante el repunte de la inflación, que el BCE consideraba como un fenómeno transitorio, en diciembre de 2021, anunció el fin del programa de compras de activos en el marco del PEPP para finales de marzo de 2022 y una reducción escalonada del ritmo de compras hasta entonces. No obstante, para asegurar que la orientación de la política monetaria seguía siendo coherente con la estabilización de la inflación en su objetivo a medio plazo, escalonó también el ritmo de compras netas mensuales del programa de compra de activos (APP), 40.000, 30.000 y 20.000 millones de euros, en el segundo, tercer y a partir del cuarto trimestre de 2022, respectivamente y durante el tiempo que fuese necesario para reforzar el impacto acomodaticio de los tipos de interés oficiales. Además, el Consejo de Gobierno indicó que las compras netas finalizarían poco antes de que comenzasen a subir los tipos.

Aunque este conjunto de decisiones buscaba modular el tono de la política monetaria con el fin de anclar las expectativas de inflación, al tener el repunte inflacionista su origen en la oferta, la política monetaria podría no ser efectiva y, en cambio, sí condicionar la recuperación. La invasión de Ucrania en un contexto de presiones inflacionistas aún mayores y elevada incertidumbre ha abierto un nuevo escenario en el que el BCE ha dado un paso adicional en la normalización de la política monetaria con la decisión en marzo de 2022 de flexibilizar y mantener abiertas todas las opciones de actuación a futuro con el fin de reaccionar en cada momento a la vista de los datos observados.

Si bien las previsiones más recientes del BCE[19] recogen que la inflación descenderá progresivamente, estabilizándose en niveles próximos al 2 por 100 en 2023, el BCE consideró necesario acelerar la retirada del programa de compras de activos, reduciendo los volúmenes de compras mensuales de forma más rápida que lo anunciado en diciembre para finalizar el programa en junio. Asimismo, anunció un cambio respecto a la orientación de los tipos de interés, ampliando el margen para una futura subida de tipos tras finalizar las compras de activos al indicar que transcurrirá «algún tiempo» y dicha subida será, además, gradual. Ello implicaba, *de facto*, desvincular en el tiempo el final de las compras netas del programa de compra de activos y la primera subida de tipos.

Avances en la transición ecológica y digital

Durante 2021, la Unión Europea logró avances importantes en el ámbito de la transición ecológica. En junio de 2021 se aprobó la Ley Europea del clima[20], que situaba a Europa a la cabeza de la transición ecológica en el mundo. Suponía un hito normativo al recoger de forma vinculante los objetivos de neutralidad climática para 2050 y emisiones negativas a partir de entonces, y la reducción de las emisiones netas de gases de efecto invernadero al menos un 55 por 100 para 2030. También señalaba que la Comisión propondría un objetivo climático intermedio para 2040, si procedía, a más tardar seis meses después del primer balance mundial realizado con arreglo al Acuerdo de París, y presentaría un presupuesto indicativo de emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2030-2050.

Además, en julio la Comisión presentó el paquete de medidas *Fit for 55*[21], que era el marco normativo para alcanzar la neutralidad climática en 2050, regulando instrumentos legislativos en materia de clima, energía, uso del suelo, transporte y fiscalidad.

La transición ecológica ha inspirado, asimismo, la reforma de la PAC adoptada formalmente en 2021 (recuadro 4).

19. BCE, *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del BCE para la zona del euro,* marzo de 2022.
20. DOCE, *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática* y se modifican los Reglamentos (CE) núms. 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).
21. Comisión Europea, *Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la Unión Europea para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, COM (2021) 550 final.

RECUADRO 4. UNA NUEVA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

Objetivos estratégicos

Garantizar renta justa a los agricultores	Apoyar renta agraria viable y resiliencia para mejorar seguridad alimentaria.
Aumentar la competitividad	Aumentar competitividad y productividad agrícola sostenible para satisfacer demanda ante escasez de recursos e incertidumbre climática.
Reequilibrar el poder en cadena alimentaria	Mejorar posición agricultores en cadena de valor, reforzando cooperación mutua, aumentando transparencia del mercado y garantizando mecanismos eficaces contra prácticas comerciales desleales.
Actuar contra el cambio climático	Contribuir a mitigar el cambio climático y adaptación a sus efectos, así como a la energía sostenible.
Proteger el medio ambiente	Promover desarrollo sostenible y gestión eficiente de recursos naturales (agua, suelo y aire).
Preservar paisajes y la biodiversidad	Contribuir a proteger la biodiversidad, potenciar servicios ecosistémicos y conservar hábitats y paisajes.
Relevo generacional	Atraer a jóvenes. Modernizar el sector agrícola.
Mantener zonas rurales dinámicas	Promover empleo, crecimiento, inclusión social y desarrollo local en zonas rurales, incluida bioeconomía y silvicultura sostenibles.
Proteger la calidad alimentaria y sanitaria	Mejorar respuesta a demandas sociales relativas a seguridad, calidad y sostenibilidad alimentaria, reducción del desperdicio de alimentos y bienestar animal.
Objetivo clave: simplificar la PAC	Proporcionalidad entre carga administrativa y beneficios (reducción de costes burocráticos con máxima eficacia).

Principales áreas de reforma

PAC más verde	**Ambición verde:** los planes estratégicos PAC estarán alineados con regulación ambiental y climática. Para ello cada Estado miembro establecerá ambiciones superiores a las del anterior periodo, que se actualizarán con las modificaciones legislativas. Contribución de planes estratégicos a objetivos del Green New Deal. **Condicionalidad mejorada:** los beneficiarios PAC tendrán pagos asociados a mayores requerimientos (al menos el 3 por 100 de la tierra estará dedicada a biodiversidad, con posibilidad de recibir apoyo vía ecoesquemas hasta el 7 por 100). Protección de humedales y turberas. **Ecoesquemas:** al menos un 25 por 100 de los pagos directos se destinarán a ecoesquemas, representando incentivos para prácticas más sostenibles y mejora del bienestar animal. **Desarrollo rural:** al menos el 35 por 100 de los fondos se destinarán a medidas de apoyo al cambio climático, biodiversidad, medio ambiente y bienestar animal. **Programas operativos:** de aplicación al sector fruta y verduras, se asignará al menos un 15 por 100 del gasto a la protección ambiental (frente al 10 por 100 del periodo anterior). **Clima y biodiversidad:** el 40 por 100 del presupuesto se destinará a cambio climático, y el 10 por 100 a proteger la biodiversidad al finalizar el periodo del marco financiero plurianual.
PAC más justa	**Ingresos redistributivos:** los países destinarán al menos el 10 por 100 de pagos directos a redistribución para mejorar situación de pequeñas y medianas explotaciones. **Agricultor genuino:** nueva definición obligatoria y flexible, de forma que solo los denominados agricultores genuinos recibirán apoyo financiero. **Condicionalidad social:** los pagos estarán asociados a determinados estándares laborales y los beneficiarios deberán mejorar las condiciones de trabajo en las explotaciones agrarias. **Convergencia de pagos:** los niveles de ingreso deberán converger en cada país y entre países europeos. **Apoyo a nuevas generaciones:** al menos el 3 por 100 de los pagos directos se dirigirán a agricultores jóvenes, como ingreso o apoyo a la inversión, o ayuda a *start-up*. **Igualdad de género:** objetivos de planes estratégicos orientados al aumento de participación de la mujer en el sector.

Presupuesto

Fondos CAP 2021-2027	Asignación de 387 billones de euros procedentes del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA, 291,1 billones de euros) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER, 95,5 billones de euros).
Fondos *Next Generation UE*	El FEADER incluye 8 billones de euros del NGE para cambios estructurales en áreas rurales, de forma que alcancen objetivos del Green New Deal y transición digital.
Transferencias entre asignaciones	Transferencia de hasta 25 por 100 asignaciones PAC entre programas desarrollo rural, orientados a objetivos climáticos y protección ambiental, apoyo a jóvenes agricultores y pagos directos inferiores a media.
Conocimiento, investigación e innovación	Asignación de 10 billones de euros del programa *Horizon UE* para proyectos innovadores de alimentación, agricultura, desarrollo rural y bioeconomía, difusión de resultados e incentivación de su uso.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *The new common agricultural policy 2023-2027.*

Del mismo modo, la Unión Europea continuó afrontando el reto que supone la transición digital con una dimensión estratégica en aras de lograr una «soberanía digital europea» y construir un verdadero mercado único digital, con capacidad para definir normas, tomar decisiones tecnológicas autónomas y desarrollar y desplegar capacidades e infraestructuras digitales estratégicas.

Ambas transiciones, verde y digital, constituyen prioridades clave de inversión en el NGEU y en los planes de recuperación y resiliencia de los Estados miembros, que constituyen, por tanto, una oportunidad para avanzar a este respecto en el conjunto de la Unión.

Por otro lado, más allá de estas prioridades clave, la guerra de Ucrania ha puesto en evidencia la dependencia energética de la Unión Europea. La Declaración de Versalles (reunión informal de los jefes de Estado o de Gobierno) de 11 de marzo de 2022, recogía que «mientras la Unión se esfuerza por alcanzar el objetivo de neutralidad climática, la situación ante el conflicto bélico requiere una reevaluación exhaustiva del modo en que se garantiza la seguridad del abastecimiento energético y avanzar hacia la independencia de las importaciones de gas, petróleo y carbón ruso». La Comisión de hecho, ha plasmado estos objetivos en la comunicación *REPowerEU*[22], en la que sitúa el objetivo de independencia de los combustibles fósiles rusos mucho antes de 2030, empezando por el gas y esbozando medidas para responder al aumento de los precios de la energía y reconstituir las reservas de gas para el próximo invierno diversificando el suministro, acelerando el despliegue de gases renovables y sustituyendo el gas en calefacción y electricidad. Además, con el fin de mitigar el impacto de los altos precios de la energía, la Comisión presentará antes de mayo una propuesta concreta valorando las opciones de reforma del mercado energético y el desacople de los precios energéticos de los precios del gas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y la combinación energética de los Estados miembros[23]. Asimismo, la Comisión presentará a los Estados miembros orientaciones adicionales, confirmando la posibilidad de regular los precios en circunstancias excepcionales y estableciendo la manera en que estos podrán redistribuir entre los consumidores los ingresos procedentes de los elevados beneficios del sector energético y del comercio de derechos de emisión. Con el fin de que se atiendan sus necesidades, España y Portugal enviaron un documento conjunto con sus planteamientos para esta cuestión, que al cierre de esta Memoria ha sido aceptado de forma preliminar por la Comisión Europea y está a la espera de incorporarse al texto definitivo que presente la Comisión.

Por otro lado, ante el aumento de la inestabilidad, la competencia estratégica y las amenazas a la seguridad, la Declaración de Versalles recogía también la responsabilidad

22. Comisión Europea, *REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible*, COM (2022) 108 final, de 8 de marzo.
23. Consejo Europeo, *Conclusiones del Consejo Europeo*, 24 y 25 de marzo de 2022.

de los Estados miembros respecto de su seguridad (refuerzo de las capacidades de defensa) y adoptaban medidas para construir la soberanía europea, reducir las dependencias estratégicas (materias primas fundamentales, semiconductores, sanidad, ámbito digital y alimentos) y diseñar un nuevo modelo de crecimiento e inversión para 2030 con una base económica más sólida. Esto requiere crear un entorno que facilite y atraiga la inversión y mercados financieros más integrados y competitivos mediante la profundización de la Unión de los Mercados de Capitales y la culminación de la Unión Bancaria, que siguen estando incompletas y limitan las posibilidades para garantizar la estabilidad y la integración financiera en la Unión.

1.2. ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española salió en 2021 de la recesión provocada por la pandemia de COVID-19, aunque con un crecimiento más débil de lo esperado debido a factores que atañen tanto a la demanda como a la oferta. Entre estos últimos, los problemas en las cadenas de suministros y el aumento de los precios energéticos, en un principio transitorios, se agravaron tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia a comienzos de 2022, convirtiéndose en los principales obstáculos para recobrar el ritmo de actividad anterior a la pandemia.

El conflicto bélico ha derivado en un deterioro de las expectativas y en un recorte del consumo de los hogares en el primer trimestre de 2022, ralentizando el proceso de recuperación de la economía española en un momento, además, en el que empezaba a superarse la pandemia, y con consecuencias todavía impredecibles para la actividad económica y el empleo.

1.2.1. Luces y sombras de una recuperación en pandemia

Los importantes avances logrados en 2021 en el proceso de vacunación, unido a la prolongación del tono expansivo de las políticas de demanda y a la mejora del contexto económico internacional hicieron que la economía española creciera un 5,1 por 100, frente a la caída del 10,8 por 100 el año anterior, con un perfil ascendente a medida que avanzaba el ejercicio.

Vacunación, confianza y medidas de apoyo impulsaron la recuperación...

Efectivamente, a pesar de la sucesión de diferentes oleadas de contagios y de la vigencia durante la primera mitad del año del segundo estado de alarma[24], la importante inmunización lograda entre la población permitió suavizar las restricciones a la actividad y a la movilidad de la población. Esto hizo que mejorara significativamente la confianza de los agentes económicos, materializándose parte de la demanda

24. Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

embalsada durante el confinamiento. Además, la recuperación económica de los principales socios comerciales de España se vio reflejada en las exportaciones.

CUADRO 3. CUADRO MACROECONÓMICO, 2019-2021
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

	2019	2020	2021
PIB y agregados de la demanda			
Producto interior bruto	2,1	–10,8	5,1
Consumo final	1,2	–8,2	4,2
Hogares	0,9	–12,2	4,7
AAPP	2,0	3,3	3,1
Formación bruta de capital fijo	4,5	–9,5	4,3
Activos fijos materiales	5,8	–10,5	4,1
Viviendas y otros edificios y construcciones	7,1	–9,6	–2,8
Maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento	3,2	–12,9	16,0
Recursos biológicos cultivados	17,2	6,0	9,9
Productos de la propiedad intelectual	–1,5	–4,3	5,5
Exportación de bienes y servicios	2,5	–20,1	14,7
Importación de bienes y servicios	1,2	–15,2	13,9
Demanda nacional (aportación al crecimiento del PIB en pp)	1,6	–8,6	4,7
Demanda externa (aportación al crecimiento del PIB en pp)	0,5	–2,2	0,5
Precios y costes			
Deflactor del PIB	1,3	1,1	2,2
IPC (medio anual)	0,7	–0,3	3,1
IPC (diciembre)	0,8	–0,5	6,5
Costes laborales unitarios	3,1	5,0	0,8
Mercado de trabajo			
Empleo (EPA)	2,3	–2,9	3,0
Tasa de paro (% de población activa) (EPA)	14,1	15,5	14,8
Empleo equivalente a tiempo completo (CNTR)	2,6	–7,6	6,6
Horas trabajadas (CNTR)	1,9	–10,6	7,0
Productividad por ocupado (equivalente a tiempo completo)	–0,5	–3,5	–1,4
Productividad por hora efectivamente trabajada	0,2	0,0	–1,9
Remuneración por asalariado (empleo asalariado equivalente a tiempo completo)	2,6	1,3	–0,7
Saldo balanza de bienes y servicios (BP) (% PIB)	**2,9**	**1,5**	**1,4**
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de la economía (% PIB)	**2,4**	**1,2**	**1,9**
Capacidad (+) o necesidad (–) de financiación de las AAPP (% PIB)	**–2,9**	**–11,0**	**–6,9**
Deuda bruta de las AAPP (% PIB)	**95,5**	**120,0**	**118,4**
Pro memoria			
PIB nominal (millones de euros)	**1.244.375**	**1.121.948**	**1.205.063**

Fuente: INE, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y Banco de España.

En el ámbito de la política económica, el papel central volvió a tenerlo la política fiscal, a través de medidas discrecionales de gasto público dirigidas a paliar los efectos de la crisis del COVID-19 sobre el tejido productivo, el empleo y las rentas de las familias, en un contexto de suspensión del marco comunitario de reglas fiscales, y del mantenimiento de unas condiciones de financiación excepcionalmente acomodaticias. Sin embargo, frente a 2020, el impulso fiscal perdió intensidad, explicando en parte la atonía de la actividad durante la primera parte de 2021.

Junto al refuerzo del gasto sanitario, en 2021 continuaron algunas medidas de carácter extraordinario como los programas de avales públicos del ICO, ayudas destinadas a apoyar la reestructuración de la deuda empresarial y la recapitalización de las empresas, o el aplazamiento temporal de impuestos y la moratoria concursal. En el ámbito del empleo, se prorrogaron los ERTE COVID, la prestación extraordinaria por cese de actividad y los subsidios temporales por desempleo. Además, se ampliaron las moratorias en el pago de créditos para personas vulnerables, autónomos y empresas de turismo y transporte, y se mantuvieron una serie de medidas dirigidas a los hogares más vulnerables, como la garantía del suministro de agua y electricidad, la suspensión de los desahucios y los lanzamientos hipotecarios sin alternativa habitacional, o la prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento.

Por otra parte, en junio de 2021 se aprobó el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede» (PRTR), con el objetivo a corto plazo de contribuir a la recuperación de la economía española una vez superada la crisis sanitaria, y más a largo plazo, impulsar el proceso de transformación estructural de la economía, hacia un crecimiento sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental. Sin embargo, en los primeros momentos de su implantación se hicieron patentes una serie de debilidades que derivaron en una ejecución más moderada de lo que hubiera sido aconsejable dada la ambición del Plan, el empleo parcial inicial de todos los recursos disponibles, y el estrecho margen temporal con el que cuenta[25].

... pero el crecimiento fue más débil de lo esperado

Sin embargo, a pesar de la salida de la recesión, la economía española no consiguió recuperarse completamente del *shock* de oferta y demanda provocado por la pandemia, al igual que el resto de economías europeas, mostrando una evolución menos vigorosa de lo que se preveía a mediados de 2021[26] y con un nivel de PIB a finales de año un 3,8 por 100 por debajo del nivel correspondiente al cuarto trimestre de 2019.

Los motivos de este menor dinamismo tienen que ver principalmente con la evolución de la pandemia y, relacionada con ella, la incompleta recuperación del turismo

25. Véase, en el apartado dedicado a los Retos de la economía española, el referido a: *El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español en el marco del NGEU.*
26. Véase Memoria CES 2020.

internacional, con una materialización de la demanda embalsada inferior a lo previsto, un menor impulso de la política fiscal, una baja ejecución del PRTR, distorsiones en las cadenas globales de valor y el encarecimiento de las materias primas energéticas.

Respecto a la pandemia, si bien es cierto que sus consecuencias sobre la salud y la economía se suavizaron significativamente, la aparición de variantes como ómicron, de una extraordinaria transmisibilidad, acabaron impactando en la actividad. Reflejo de la pandemia, pero también de la escalada de precios energéticos y su consiguiente impacto en el transporte, ha sido la tímida recuperación registrada por la actividad turística. Así, la reactivación de la entrada de turistas internacionales tras el parón del año anterior no fue suficiente para recuperar los niveles de 2019, dejando también incompleta la recuperación de las actividades de servicios asociadas a esta actividad.

Por su parte, la materialización de la demanda embalsada durante el confinamiento fue menor de lo que habría cabido esperar dada la magnitud alcanzada por el ahorro y tampoco cumplió con las expectativas la implementación del Plan de Recuperación. De hecho, mientras que las estimaciones iniciales de la AIReF apuntaban a un impacto macroeconómico del PRTR de 2,7 puntos porcentuales en 2021, finalmente, el retraso en su ejecución ha supuesto que el multiplicador haya sido prácticamente nulo[27].

En lo que se refiere a las cadenas globales de valor, tal y como se ha señalado en el apartado de economía internacional, a medida que comenzaba a recuperarse la demanda mundial, empezaron a surgir cuellos de botella en las cadenas de producción de determinadas actividades que, de acuerdo con las estimaciones del Banco de España, habrían provocado una reducción de la tasa de crecimiento del PIB de entre dos y tres décimas en 2021[28].

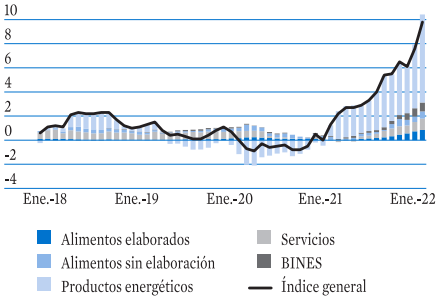
Finalmente, el fuerte encarecimiento de los precios energéticos en los mercados internacionales se trasladó a la inflación, ocasionando una pérdida de la capacidad adquisitiva de los hogares y un aumento de los costes empresariales, con el consiguiente impacto en la demanda agregada, además de un deterioro del saldo de la balanza de bienes energéticos.

Durante 2021, la inflación experimentó un repunte inesperado, al hilo de la escalada a nivel global, tanto en intensidad como en velocidad. Entre diciembre de 2020 y 2021, el IPC creció un 6,5 por 100, si bien la media anual se situó en el 3,1 por 100. En los primeros meses de 2022 ha continuado creciendo de forma intensa (con un máximo del 9,8 por 100 en marzo). El último dato disponible para abril la situaba en el 8,3 por 100. Aunque el incremento de precios se percibe como transitorio por los

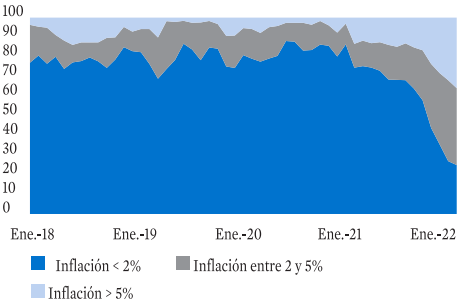
27. AIReF, Informe 1/22, sobre los Presupuestos Iniciales de las Administraciones públicas 2022, 7 de abril de 2022.
28. Banco de España, «El impacto potencial de los cuellos de botella en las cadenas globales de suministro sobre la economía española en los próximos trimestres», *Boletín económico 4/2021*.

RECUADRO 5. EL REPUNTE DE LA INFLACIÓN EN 2021

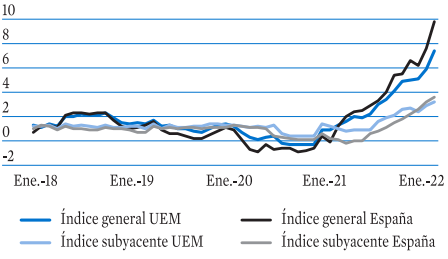
IPC España: índice general (%) y contribuciones (p.p.)



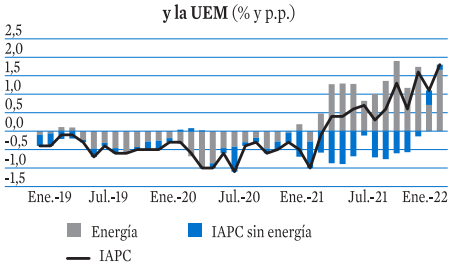
Ritmo de variación de los precios de la cesta (%)



IAPC España y UEM (%)



Contribuciones al diferencial de inflación entre España y la UEM (% y p.p.)



Causas

- *Efecto base:* por intensa desaceleración en precios de bienes y servicios relacionados con la movilidad o interacción social durante la pandemia (bienes energéticos no eléctricos o algunos servicios) y que desde marzo de 2021 contribuyó a la aceleración de los precios explicando en torno a una cuarta parte del incremento. En principio transitorios dejando de ser relevantes durante la primavera de 2022.
- Factores de demanda por la recuperación de la actividad, la gradual salida al exceso de ahorro acumulado tras los peores momentos de la pandemia y los cambios en los patrones de consumo. Incertidumbre sobre su evolución actual.
- Factores de oferta por cuellos de botella y dificultades logísticas del transporte marítimo que presionaron al alza los precios de materias primas e *inputs* intermedios y también a bienes de consumo final. Se prevén transitorios a la espera de que los problemas en la oferta se disipen y sea capaz de responder a la demanda.
- Aumento del precio de la energía a escala global, en especial del gas y su traslado al precio de la electricidad, pero también del petróleo y, en menor medida, por el incremento de los precios de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Evolución muy condicionada por la situación geopolítica.
- Tensiones en los mercados de recursos naturales y materias primas, ante la apuesta sincronizada a nivel mundial por una recuperación tras la pandemia basada en la transición energética y la digitalización que implica una mayor demanda de estos recursos. Evolución muy condicionada por la situación geopolítica.

De carácter más estructual y de largo recorrido:

- Dudas sobre la vigencia de los factores seculares que habían llevado la inflación a niveles reducidos en la última década (evolución demográfica, globalización, digitalización).
- Transición hacia una economía descarbonizada, que exige precios mayores por la aplicación de las políticas de cambio climático (inflación verde) y requiere compensar a los perdedores —consumidores más vulnerables—.

RECUADRO 5. EL REPUNTE DE LA INFLACIÓN EN 2021 *(continuación)*

Efectos	• Pérdida de poder adquisitivo. • Mayores costes empresariales. • Empeoramiento de la relación real de intercambio y pérdida de competitividad-precio por mayor dependencia energética.
Riesgos a medio plazo	• Nuevas perspectivas inflacionistas a raíz del conflicto en Ucrania y su efecto sobre los precios energéticos, de materias primas y, en particular, de cereales. • Elevada incertidumbre sobre la corrección que anticipaban los mercados de futuros para los precios de la energía condicionada por la situación geopolítica. • Demora en la corrección de los problemas de oferta (cuellos de botella y suministro de gas). • Filtración creciente del incremento de costes (precios de la energía, materias primas e *inputs* intermedios) a los precios de bienes y servicios (65 por 100 de la cesta registra aumentos superiores al 2 por 100 desde diciembre). El aumento reciente de los precios de los servicios, especialmente, de restauración, podría estar reflejando cierta traslación del encarecimiento de los costes energéticos y de los alimentos. • «Efectos de segunda vuelta» por la doble vía de aumento de salarios y aumento de beneficios para compensar el impacto de la inflación y la consiguiente retroalimentación de la misma, abriendo el debate sobre el pacto de rentas. • Aumento de expectativas de inflación y desanclaje del objetivo de estabilidad de precios que pueden acelerar el cambio de tono de la política monetaria.

Fuente: elaboración propia.

principales organismos nacionales e internacionales, la inflación subyacente da signos de aceleración desde el último trimestre del año, cerrando en el 2,1 por 100 y aumentando aún más en 2022 (el dato de abril la sitúa en el 4,4 por 100).

Por su parte, el IAPC se situó en el 6,6 por 100 a final de año, frente al 5 por 100 en la UEM, y mantiene esta tendencia en 2022, lo que refleja un diferencial positivo creciente que responde al mayor encarecimiento de los precios energéticos y de los alimentos en España, por su mayor peso en la cesta de consumo. En el caso de la energía, además, por la mayor traslación de las variaciones de los precios mayoristas a los minoristas en relación al promedio del área euro.

España creció por debajo de la media de la Unión Europea

Después de haber sido el país de la Unión Europea cuyo PIB cayó más en 2020, y a pesar de que la Comisión situaba a la economía española en sus previsiones de primavera de 2021 como la más dinámica de toda la Unión, el crecimiento se situó finalmente tres décimas por debajo de la media comunitaria, con diferencias significativas respecto a los avances de Francia o Italia. Además, de todos los Estados miembros, el PIB de España es el que más lejos se sitúa de su nivel prepandemia.

Entre las razones que contribuyen a explicar la divergencia entre el crecimiento de España y la media comunitaria se encuentra el menor impulso en España de la

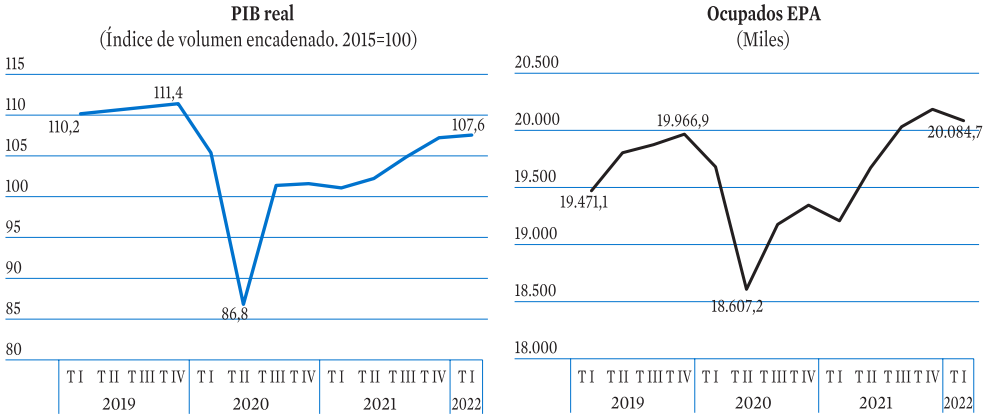
política fiscal, que aun siendo evidente su contribución a la mejora de la situación económica y del empleo, como se señaló anteriormente, habría sido menos ambiciosa que en otras economías europeas. Además, el mayor incremento de precios en España infligió una mayor pérdida de poder adquisitivo de los hogares y un incremento superior de costes para las empresas.

Frente a la debilidad del PIB, el empleo mostró un importante dinamismo

La debilidad de la recuperación económica contrastó, sin embargo, con la evolución de los ingresos tributarios[29], que alcanzaron máximos históricos, así como con el fuerte dinamismo del empleo[30], que recuperó los niveles prepandemia, tanto con datos de la EPA (218.000 ocupados más en el cuarto trimestre), como de la contabilidad nacional (54.700 más, en términos de empleo equivalente a tiempo completo).

El desacoplamiento entre la evolución del PIB y la ocupación ya se había producido en 2020, si bien, mientras que entonces respondió al impacto amortiguador que tuvo la activación de los ERTE sobre la destrucción de empleo, en 2021 no están tan claras las causas (recuadro 6). En cualquier caso, el comportamiento diferencial del empleo en estos dos últimos años se ha visto reflejado en caídas de la productividad por ocupado, que parecen evidenciar un cambio en el perfil contracíclico que tradicionalmente ha mantenido la productividad en España —contrario al registrado por la mayor parte de economías avanzadas—, con aumentos en las recesiones y disminuciones en las fases expansivas.

GRÁFICO 3. PIB Y OCUPADOS, 2019-2022



Fuente: INE, Contabilidad Nacional Trimestral y Encuesta de Población Activa.

29. Véase apartado 2.5 de este capítulo.
30. Véase, a este respecto, el capítulo II de esta Memoria.

RECUADRO 6. DESACOPLAMIENTO ENTRE LA EVOLUCIÓN DEL PIB Y EL EMPLEO EN 2021

El desacoplamiento entre la evolución del PIB y la ocupación puede deberse a varias causas:

Dificultades en la medición del PIB por parte del INE. Tal y como viene señalando este organismo desde 2020, las medidas adoptadas para combatir los efectos de la pandemia y sus efectos sobre la coyuntura económica han supuesto un desafío sin precedentes para la actividad estadística, como se ha puesto de relieve en la contabilización del sector de la construcción. De hecho, durante estos dos últimos años se están produciendo revisiones del PIB trimestral de mayor magnitud que en periodos precedentes. Muestra de ello fue la revisión de crecimiento del segundo trimestre de 2021, desde el 2,8 por 100 al 1,2 por 100.

Recuperación del empleo en términos de personas ocupadas, pero no de horas efectivas trabajadas. Estas últimas se situaban a finales de 2021 un 3,6 por 100 por debajo del registro del cuarto trimestre de 2019. Algunas explicaciones al respecto:

- El aumento de las bajas por incapacidad temporal asociadas al COVID-19 ha supuesto una caída de las horas efectivas trabajadas, especialmente en el cuarto trimestre de 2021, por la elevada incidencia provocada por la variante ómicron.
- En algunas ramas de servicios, especialmente las más afectadas por la crisis en el turismo, como la hostelería, la reincorporación al empleo desde los ERTE se estaría produciendo paulatinamente, con jornadas más reducidas, en función de la evolución de la demanda.
- En los sectores industriales, las favorables expectativas de recuperación ante el aumento de la demanda impulsaron la reincorporación de buena parte de los trabajadores en ERTE, si bien, las dificultades sobrevenidas por los cuellos de botella en las cadenas de suministro derivaron en paradas de la producción y, en consecuencia, en menos horas trabajadas.

Fuente: elaboración propia.

1.2.2. Perspectivas de la economía española ante la invasión de Ucrania

El año 2022 comenzó con la expectativa de continuidad del proceso de recuperación de la economía española, en un contexto de importante mejora de la situación epidemiológica, aceleración en el despliegue del Plan de Recuperación, dinamismo del empleo, materialización gradual del ahorro embalsado y progresiva normalización de los flujos turísticos; aunque también con algunas sombras relacionadas con necesidades de mano de obra sin cubrir en determinados sectores, la persistencia de los cuellos de botella en los aprovisionamientos y con las crecientes tensiones inflacionistas. La invasión de Ucrania por parte de Rusia en el mes de febrero intensificó de manera significativa estos dos últimos factores, disparando el nivel de incertidumbre y afectando en consecuencia al ritmo de recuperación.

Principales canales de impacto del conflicto bélico

Los canales de transmisión del conflicto bélico a la economía española pueden agruparse en tres: el encarecimiento de las materias primas energéticas, el aumento de la incertidumbre y las distorsiones en el comercio.

El más nocivo será el primero, al haber provocado ya un nivel de inflación inédito desde los años ochenta, con un impacto negativo tanto en la demanda interna, como en la exterior, en tanto que España es importador neto de gas y petróleo. De acuerdo con las previsiones de la AIReF[31], el incremento de precios asociado a la guerra podría restar 0,4 puntos porcentuales de crecimiento del PIB en 2022, y 0,6 puntos si se incluyen los incrementos de precios iniciados con anterioridad al estallido del conflicto.

Por su parte, el aumento de la incertidumbre estaría afectando a la confianza de los agentes económicos, con el consiguiente riesgo sobre las decisiones de gasto en consumo y de inversión, mientras que en el ámbito comercial, aunque la exposición directa de España a las economías en conflicto es reducida, el deterioro del entorno económico internacional y su impacto sobre las cadenas globales de suministro podrían afectar de manera significativa. En el caso concreto de los problemas de suministro, la AIReF ha estimado un impacto negativo sobre el PIB de 0,4 puntos porcentuales en 2022.

Además, la persistencia de unos elevados niveles de inflación en la zona euro, alejados del objetivo de estabilidad de precios, adelantó la retirada de estímulos por parte del Banco Central Europeo, con una normalización gradual de los tipos de interés, que se sumaría a la reducción gradual del programa de compra de activos puesta en marcha.

Por otra parte, cabe señalar que la crisis energética va a impactar de diferente manera en los sectores de actividad y en los hogares. Los sectores más intensivos en energía sufrirán en mayor medida el aumento de costes y las distorsiones en las cadenas de suministros, mientras que los hogares de menores ingresos, por su parte, serán los más afectados por el aumento de precios, en tanto que destinan una mayor proporción de su renta a la factura energética y son, además, los que menos ahorro extraordinario pudieron acumular durante la pandemia.

Plan de choque de respuesta a la crisis

Con el objetivo de contrarrestar el impacto de la subida de precios energéticos sobre las rentas de hogares y empresas, pero centrándose en los sectores más afectados y en los colectivos más vulnerables, el Gobierno aprobó el 29 de marzo de 2022 un plan de choque de respuesta a la guerra en Ucrania[32], que prevé la movilización de hasta

31. AIReF, Informe 1/22 sobre los presupuestos iniciales de las Administraciones públicas 2022, abril de 2022.
32. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

16.000 millones de euros: 6.000 millones dirigidos a atenuar el aumento de los costes energéticos y 10.000 millones en avales ICO para los sectores más afectados. La mayor parte de las medidas estarán en vigor entre el 1 de abril y el 30 de junio de 2022, con la posibilidad de extenderse en función de la evolución del conflicto y de su impacto económico.

Entre las medidas señaladas, la más relevante para controlar el aumento de los precios será probablemente la fijación del precio máximo del gas para la generación de electricidad mientras que, por el contrario, la bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible se ha visto ya ineficaz en su objetivo de reducción de precios, además de tratarse de una medida fiscal regresiva que choca con el objetivo de descarbonizar la economía.

Previsiones macroeconómicas para 2022

De acuerdo con las previsiones del Gobierno incluidas en el Programa de Estabilidad 2022-2025, el PIB crecería un 4,3 por 100 en 2022, mientras que la Comisión Europea estima un avance algo menor, del 4 por 100. En todo caso, el crecimiento al que apunta la Comisión sería el mayor de todos los Estados miembros, tras Portugal, Irlanda y Malta, y estaría sustentado fundamentalmente en la recuperación del turismo, el aumento de las exportaciones, con una ganancia esperada de cuota de mercado, el dinamismo del empleo y el impulso del Plan de Recuperación.

En lo que respecta a la evolución de la inflación, el Gobierno estima un avance del 6,1 por 100 en 2022, y del 6,3 por 100 la Comisión. El Banco de España[33] ha estimado un impacto de las medidas incluidas en el Plan de choque sobre la inflación media de 2022 de entre 0,5 y 0,8 puntos porcentuales. Sin embargo, dicha estimación no incluye el mecanismo de fijación de precios de referencia para el gas pactado con la Comisión Europea en el mes de abril, por lo que la corrección de la inflación podría ser mayor.

En todo caso, es necesario evitar que el mantenimiento de las elevadas tasas de inflación acabe provocando mayores efectos de segunda ronda, a falta de un posible pacto de rentas que permita repartir el incremento de los costes de manera equilibrada.

Por otra parte, cabe señalar que estas previsiones, que constituyen escenarios centrales basados en distintas hipótesis, están sujetas a varias fuentes de incertidumbre. La primera de ellas tiene que ver con la duración e intensidad de la guerra y, por tanto, de los elevados niveles de precios, y el impacto amortiguador que pueda llegar a tener el Plan de choque. La segunda se refiere a los factores geopolíticos, relacionados tanto con el propio conflicto, como con China y su política de COVID cero, o con

33. Banco de España, «Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2022-2024)», *Boletín económico 1/2022,* abril de 2022.

RECUADRO 7. PLAN DE CHOQUE DE RESPUESTA A LA GUERRA EN UCRANIA

Medidas dirigidas a hogares y trabajadores

— Bonificación extraordinaria para todos los usuarios de 20 céntimos por litro de combustible.
— Prohibición de despidos objetivos para las empresas beneficiarias de ayudas públicas o que reciban bonificaciones por ERTE si se aduce como causa un aumento de los costes energéticos.
— Límite máximo del 2 por 100 para las revisiones de precios de los alquileres.
— Apoyo a los colectivos más vulnerables:
  • Aumento en un 15 por 100 de la cuantía del IMV.
  • Extensión de los descuentos del bono social eléctrico en la factura regulada.
  • Ampliación del bono social a los perceptores del IMV con contrato de suministro.

Medidas dirigidas al tejido empresarial

— Nueva línea de avales de créditos ICO por 10.000 millones de euros hasta el 31 de diciembre.
— Flexibilización de las condiciones para ampliar los vencimientos en las líneas de avales COVID:
  • Extensión de vencimientos de 8 a 10 años.
  • Periodo de carencia adicional de seis meses a los sectores más afectados (transportes por carretera, agricultura, pesca y ganadería).
  • Mantenimiento de líneas de circulante para todos los clientes.
— Medidas de revisión de precios de contratos públicos.

Ayudas directas para los sectores más afectados por el aumento de costes

— Productores lácteos: 169 millones de euros.
— Explotaciones agrícolas: 193 millones de euros.
— Pesca: 68 millones de euros (18 millones buques pesqueros y 30 millones pescadores).
— Industria: 500 millones dirigidos a cubrir el 80 por 100 de los peajes hasta fin de año y a compensar los costes indirectos de emisión de CO_2. Y 125 millones adicionales para la industria gasintensiva.

Medidas específicas para el transporte

— Ayudas directas por valor de 450 millones de euros, según tipo de vehículo (1.250 euros por camión, 900 euros por autobús, 500 euros por furgoneta y 300 euros por vehículo ligero).
— Devolución mensual del impuesto sobre hidrocarburos.
— Bonificación adicional del 80 por 100 a la tasa del buque y tasa de la mercancía en las líneas marítimas de conexión entre la península y las islas.
— Aplazamiento de cuotas a la Seguridad Social.

Medidas en el mercado eléctrico

— En el mercado ibérico, limitar el precio máximo del gas para las centrales de generación, durante 12 meses, con un tope mínimo inicial de 40 euros/Mwh (durante los primeros seis meses). Aplicación de los resultados de la medida a los contratos a plazo/precio fijo en momento de renovación/revisión (Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo).
— Ajuste de los beneficios extraordinarios por el precio del gas.
— Extensión al 30 de junio de la rebaja de impuestos vigente en la factura eléctrica de pequeños consumidores.
— Actualización del régimen retributivo de plantas de energía renovable y uso de residuos.

Fuente: Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

CUADRO 4. PREVISIONES ECONÓMICAS PARA ESPAÑA, 2022-2023
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

	Gobierno Abril 2021		Comisión Europea Mayo 2021	
	2022	2023	2022	2023
PIB real	**4,3**	**3,5**	**4,0**	**3,4**
Consumo privado	4,1	2,7	0,8	3,8
Consumo público	2,0	2,2	–0,5	0,4
Formación bruta de capital fijo	9,3	7,5	8,3	5,8
Exportaciones de bienes y servicios	7,8	6,2	13,6	4,6
Importaciones de bienes y servicios	9,1	6,5	8,3	4,8
Deflactor del PIB	4,0	2,4	4,2	3,3
IAPC	6,1	2,2	6,3	1,8
Empleo (personas)	2,6	2,1	2,8	1,1
Empleo (horas efectivamente trabajadas)	3,4	3,3	3,3	1,6
Tasa de paro (% de la población activa)	12,8	11,7	13,4	13,0
Capacidad (+)/necesidad (–) de financiación de la economía (% PIB)	1,0	1,3	2,9	3,2
Capacidad (+)/necesidad (–) de financiación de las AAPP (% PIB)	–5,0	–3,9	–4,9	–4,4
Deuda pública (% PIB)	115,2	112,4	115,1	113,7

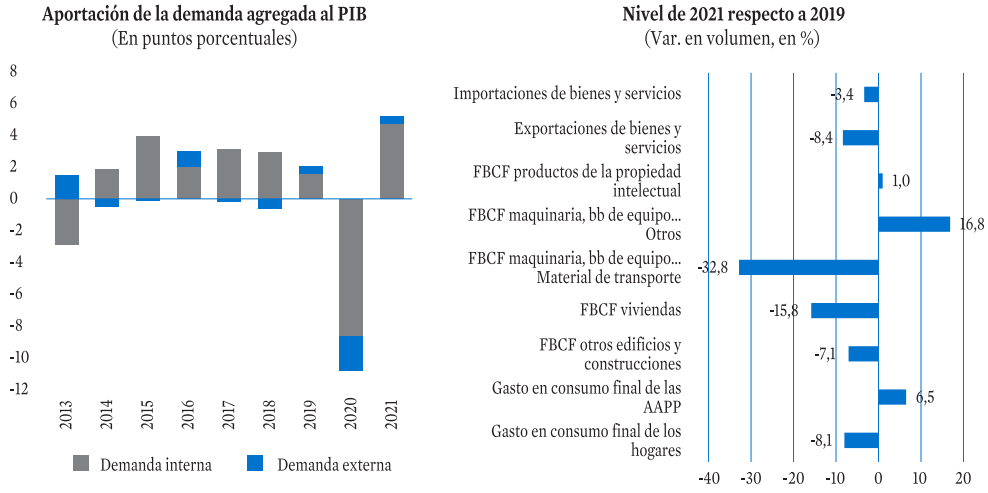
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, *Actualización del Programa de Estabilidad de España 2022-2025,* abril de 2022 y Comisión Europea, Previsiones Económicas de Primavera, mayo de 2022.

las consecuencias del *brexit,* entre otros. La tercera, la evolución de la pandemia, en tanto que no es descartable la aparición de nuevas variantes más agresivas que pudieran derivar en más restricciones y, en consecuencia, en un freno a la recuperación del consumo, el turismo y las cadenas globales de valor. La cuarta, la implementación del Plan de Recuperación, puesto que, junto a los riesgos asociados a una lenta ejecución de las inversiones y las reformas, se encuentra el incierto impacto macroeconómico que puede llegar a tener en el contexto económico actual. La quinta, el riesgo de que ante la elevada incertidumbre, los consumidores no hagan uso del ahorro acumulado y se resienta el consumo más de lo previsto. La sexta tiene que ver con la posibilidad de que no se llegue a alcanzar el mencionado pacto de rentas, y la última estaría relacionada con el posible impacto de la normalización de la política monetaria en los mercados financieros y en las condiciones de financiación.

1.2.3. La aportación de la demanda agregada a la evolución del PIB

El crecimiento de la economía española en 2021 se sustentó principalmente en la demanda interna, que aportó 4,7 puntos porcentuales al crecimiento del PIB, además de una contribución de cinco décimas de la demanda externa. Sin embargo, a pesar de la mejora, la práctica totalidad de los componentes de la demanda agregada se mantuvieron en niveles inferiores a los registrados en 2019, con las únicas excepciones

GRÁFICO 4. DEMANDA AGREGADA



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

del gasto en consumo final de las Administraciones públicas —principalmente por la compra de material sanitario y la contratación de personal para hacer frente a la pandemia—, la inversión en productos de la propiedad intelectual y, muy especialmente, la inversión en maquinaria y bienes de equipo, excluido el material de transporte.

1.2.3.1. *La demanda interna*

Tras el desplome del año anterior, la demanda interna recuperó su tradicional papel tractor de la economía española, gracias principalmente a la evolución del gasto en consumo final de los hogares y, en menor medida, de la formación bruta de capital fijo.

El gasto en consumo de los hogares en 2021 y previsiones para 2022

El gasto en consumo de los hogares, que supone el 55 por 100 del PIB en términos corrientes, aumentó un 4,7 por 100 en 2021, impulsado por la relajación de las medidas restrictivas a la movilidad y la actividad a medida que avanzaba el proceso de vacunación, la consiguiente mejora de la confianza de los consumidores, el elevado nivel de demanda embalsada y la intensa creación de empleo. Sin embargo, el incremento del consumo fue más moderado de lo que apuntaban las previsiones a mediados de año[34], situándose todavía un 8,1 por 100 por debajo del nivel de 2019.

34. El cuadro macroeconómico incluido en la Actualización del Programa de Estabilidad de España 2021-2024, de abril de 2021, estimaba un crecimiento del gasto en consumo privado del 7,3 por 100 en 2021, mientras que la Comisión Europea, en sus Previsiones Económicas de Primavera, de mayo de 2021, apuntaba a un avance del 6,4 por 100.

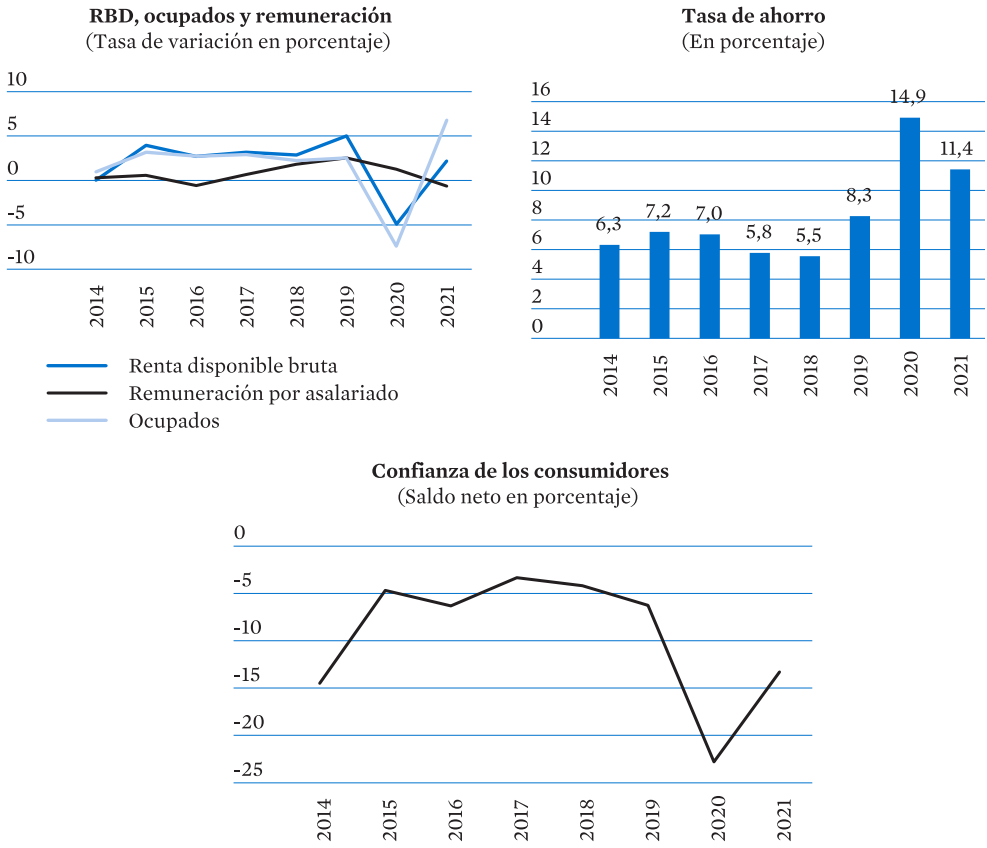
En especial, llama la atención el escaso avance mostrado por el gasto en bienes duraderos (el 0,7 por 100), tras haber sido el más afectado por la pandemia. Detrás de esta débil recuperación estaría la pérdida de poder adquisitivo de los hogares por el aumento de la inflación, así como el impacto de la crisis de suministros en la producción de bienes de consumo duradero como los automóviles. Según datos de ANFAC, la matriculación de turismos aumentó únicamente un 1 por 100, tras el desplome de un 32,3 por 100 en 2020. De hecho, el crédito concedido por las entidades financieras a los hogares, excluida la adquisición de viviendas, cayó un 0,8 por 100. Por su parte, el gasto en consumo interior de bienes no duraderos y servicios se mostró más dinámico, con un avance del 6,5 por 100, aunque tampoco recuperó su nivel prepandemia, en parte, por el carácter no aplazable ni recuperable del consumo de servicios.

En todo caso, el aumento del gasto en consumo privado superó al avance de la renta bruta disponible de los hogares, de manera que parte del mismo se satisfizo con ahorro acumulado. Efectivamente, aunque la renta bruta disponible mejoró respecto al año anterior, su avance, del 2,2 por 100, se situó aún por debajo de los años previos a la pandemia (gráfico 5). Este crecimiento moderado, que contrasta con el dinamismo del empleo, vendría explicado por la debilidad de la remuneración media por asalariado, que en el conjunto del año cayó un 0,7 por 100, en parte por la merma de rentas que registraron aquellos trabajadores asalariados que todavía seguían afectados por ERTE, así como por efecto del menor número de horas trabajadas.

En lo que respecta al ahorro bruto, cabe recordar el extraordinario incremento que registró en 2020 (un 72 por 100 en términos nominales, pese a la caída de la renta disponible), tanto el ahorro forzoso, debido a las medidas restrictivas de contención de la enfermedad y el temor de la población a contagiarse, como precautorio, ante la elevada incertidumbre, lo que llevó a una tasa de ahorro del 14,9 por 100. Con la mejora de la situación sanitaria en 2021 afloró parte de la demanda embalsada, produciéndose una caída de la tasa de ahorro hasta el 11 por 100 de la renta bruta disponible. Este descenso, sin embargo, habría sido inferior a lo esperado habida cuenta del importante volumen de demanda no satisfecha y de la mejora de las expectativas. Los motivos podrían estar relacionados con el hecho de que una parte importante del consumo no ejecutado en 2020 se concentró en servicios que, tal y como se acaba de señalar, por lo general no son aplazables. Además, se habría producido mayoritariamente en hogares de rentas altas, caracterizados por una menor propensión marginal a consumir. El Banco de España apunta también a la posibilidad de que debido a las situaciones extremas acontecidas durante la pandemia, se hubieran podido producir cambios de carácter estructural en los patrones de comportamiento de los individuos, con una mayor propensión al ahorro por motivo precaución[35].

35. Banco de España, *El ahorro de los hogares durante la pandemia y sus posibles efectos sobre la reactivación futura del consumo,* Informe trimestral de la economía española, Primer trimestre de 2021.

GRÁFICO 5. DETERMINANTES DEL GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES



Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España y Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, y Comisión Europea.

El estallido del conflicto bélico a comienzos de 2022 podría afectar a la esperada recuperación del gasto en consumo de los hogares, a través principalmente del aumento de la incertidumbre y el consiguiente deterioro de la confianza de los consumidores, la menor capacidad adquisitiva de las familias como consecuencia del aumento de la inflación, y la falta de disponibilidad de determinados bienes de consumo duradero por los problemas de suministros. De hecho, en el primer trimestre del año el consumo de los hogares cayó un 3,7 por 100 en términos intertrimestrales y un 11,3 por 100 el de bienes de consumo duraderos. De acuerdo con las previsiones de primavera de la Comisión Europea, el consumo privado crecería únicamente un 0,8 por 100 en 2022, mientras que el Gobierno estima un avance del 4,1 por 100, sustentado en la mejora de la situación epidemiológica, el dinamismo del empleo y el importante volumen de ahorro acumulado (cuadro 4).

La inversión en 2021 y previsiones para 2022

La reactivación de la demanda final (tanto la interna como la exterior), la continuidad de unas favorables condiciones de financiación y la mejora de la confianza empresarial, propiciaron que la inversión, medida a través de la formación bruta de capital fijo, creciera un 4,3 por 100 en 2021. Sin embargo, tampoco logró recuperarse completamente de los embates de la crisis provocada por la pandemia, debido a varios factores. En primer lugar, a los problemas de suministros; en segundo lugar, al fuerte aumento de los precios energéticos, tanto de la electricidad como de los combustibles, que impactó notablemente en la estructura de costes de las empresas, y en tercer lugar, a las favorables expectativas generadas con la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que se vieron truncadas en 2021 debido al retraso en la ejecución de los proyectos de inversión.

GRÁFICO 6. FBCF EN ACTIVOS FIJOS MATERIALES E INMATERIALES, 2014-2021
(Tasa de variación anual, en porcentaje)

Fuente: INE, Contabilidad Trimestral de España.

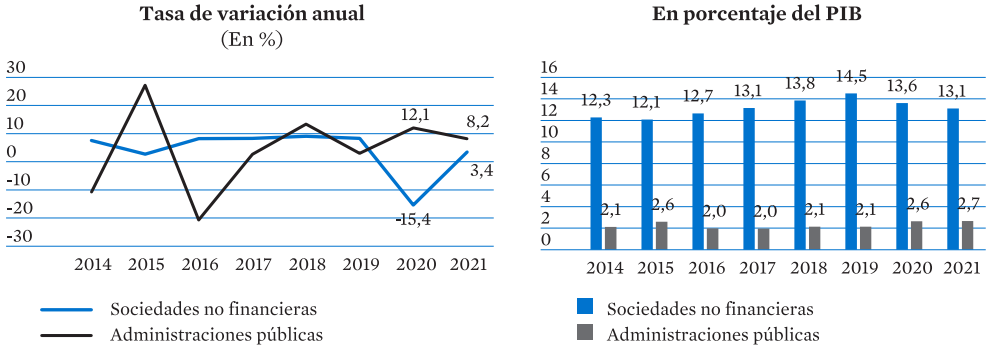
En todo caso, se observan importantes diferencias en función del tipo de inversión, con un avance del 16 por 100 en el caso de maquinaria, bienes de equipo y sistemas de armamento, frente a una caída del 2,8 por 100 de la inversión en construcción. Asimismo, dentro de la partida de maquinaria y bienes de equipo, mientras que la inversión en material de transporte retrocede un 5,9 por 100, afectada por las dificultades en las cadenas de suministro, la inversión en otro tipo de maquinaria y bienes de equipo creció un 24 por 100, logrando superar en un 17 por 100 el nivel de 2019.

Por su parte, la caída de la inversión en construcción, afectada también por problemas de falta de suministros y de encarecimiento de precios, se centró en su totalidad en el segmento de vivienda (–5,3 por 100), frente a un aumento de la inversión en otros edificios y construcciones del 0,5 por 100. Llama la atención, en todo caso, la caída de la inversión en vivienda, en un contexto de reactivación de la demanda del mercado inmobiliario, tal y como muestran los datos de operaciones de compraventa de vivienda nueva[36], lo que podría venir explicado por los problemas anteriormente mencionados sobre la dificultad de medir la actividad de la construcción en el contexto de la pandemia.

En cuanto a los activos fijos inmateriales, la inversión en productos de la propiedad intelectual (incluida la I+D y programas informáticos) creció un 5,5 por 100, superando en un 1 por 100 el nivel prepandemia y mostrando nuevamente su resistencia a la evolución del ciclo y, por tanto, su papel estabilizador.

Finalmente, en lo que respecta al tipo de agente inversor (gráfico 7), destaca la inversión realizada por las Administraciones públicas, que de acuerdo con las cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales, creció un 8,2 por 100, frente a un incremento de la inversión de las sociedades no financieras del 3,4 por 100.

GRÁFICO 7. FBCF PRIVADA Y PÚBLICA, 2014-2021
(En porcentaje)



Fuente: INE, Cuentas trimestrales no financieras de los sectores institucionales.

36. Según datos del INE, a finales de 2021 las operaciones de compraventa de viviendas nuevas habían crecido un 30 por 100 en tasa interanual.

En este contexto, el esfuerzo inversor de las Administraciones públicas siguió aumentando en 2021, hasta situarse en el 2,7 por 100 del PIB, mientras que el realizado por las empresas cayó por segundo año consecutivo, hasta el 13,1 por 100 del PIB.

Cabe recordar en este sentido que el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia prevé la posibilidad de movilizar hasta 140.000 millones de euros de inversión pública hasta el año 2026, e impulsar hasta 500.000 millones de inversión privada, lo que sin duda representa una gran oportunidad para la recuperación de la economía española y la transformación de su modelo productivo a través de las transformaciones verde y digital.

De hecho, una vez que se acelere el ritmo de implementación de las licitaciones previstas en el PRTR y se desarrollen los PERTE, la formación bruta de capital fijo (especialmente en maquinaria y bienes de equipo, y en otras construcciones diferentes a la vivienda) debería registrar incrementos significativos en el horizonte temporal de desarrollo del Plan. Sin embargo, a corto plazo, el aumento de la incertidumbre a nivel global, el encarecimiento de los costes de producción y las disrupciones en las cadenas de suministro afectarán previsiblemente a las decisiones de inversión. Además, la todavía débil situación financiera de las empresas más expuestas a la crisis del COVID-19 las hace más vulnerables a la pérdida de impulso de la recuperación económica y al cambio de orientación de la política monetaria.

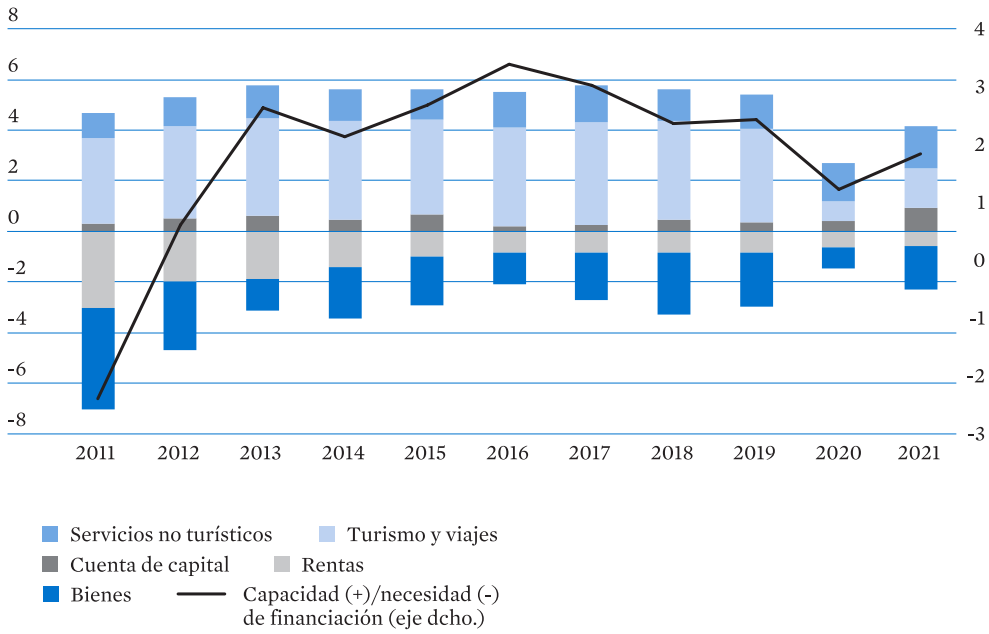
En todo caso, las previsiones apuntan a una aceleración de la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo, hasta el 9,3 por 100 según las previsiones del Gobierno, o del 8,3 por 100, según la Comisión, aunque lejos de las estimaciones previas al estallido del conflicto bélico (cuadro 4).

1.2.3.2. *Contribución positiva de la demanda externa al crecimiento en 2021*

El comercio exterior español participó en la recuperación del comercio mundial durante 2021, aunque también sufrió las consecuencias de los ajustes en las cadenas de valor —traducidos en el encarecimiento de ciertos productos, sobre todo energéticos, y en problemas de abastecimiento—, y las tensiones geopolíticas que se fueron acumulando a lo largo del año.

La demanda externa neta contribuyó cinco décimas de punto al avance del PIB en 2021. Tanto las exportaciones como las importaciones de bienes y servicios crecieron a tasas de dos dígitos, pero no lograron compensar el descenso experimentado en 2020 (cuadro 3). A pesar de ello, el comportamiento de la demanda externa durante el año puso de manifiesto varios aspectos positivos: la resiliencia del sector exportador respecto a los *shocks* externos, que el ajuste tras el *brexit* fue más moderado de lo anticipado —salvo para el sector del automóvil—, la reducción de las tensiones comerciales con Estados Unidos y la ampliación de la base exportadora (aunque una parte importante de ese incremento respondió al efecto del *brexit*).

GRÁFICO 8. CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACIÓN, 2011-2021
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Banco de España, Balanza de pagos.

La economía española generó una capacidad de financiación de 22.300 millones de euros, un 1,9 por 100 del PIB, saldo superior al de 2020, pero todavía lejos de los niveles prepandemia en parte por el retraso en la recuperación de los servicios turísticos.

Entrando en detalles[37], el déficit comercial, alcanzó los 26.200 millones de euros. Del mismo, un 96,7 por 100 correspondió al déficit de la balanza energética, que cerró el año con el peor resultado de los últimos seis ejercicios por el fuerte aumento de las importaciones —tanto en volumen, en línea con la recuperación de la actividad económica, como sobre todo en precio, dado el crecimiento exponencial experimentado por el precio del gas y el del barril de Brent—.

No obstante, el ejercicio cerró con un considerable aumento de las exportaciones de bienes, incluso respecto a 2019, y con un incremento del peso del mercado comunitario como destino. Destacó la contribución de los sectores de productos químicos, alimentación y semimanufacturas no químicas al aumento de las ventas al exterior. Por su parte, el sector del automóvil y el de bienes de equipo, que entre los dos representan algo más de un 30 por 100 de las exportaciones españolas, cayeron en términos bianuales, principalmente como consecuencia de las disrupciones en las cadenas globales de suministros. Aunque a un ritmo más suave, las importaciones también

37. Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial de la Secretaría de Estado de Comercio, Informe Trimestral de Comercio Exterior. Cuarto trimestre, 16 de marzo 2022.

se recuperaron, excepto las del sector de la automoción, subrayando la importancia del comercio intraindustrial para este sector.

Por áreas geográficas, cabe señalar que el déficit comercial de España con China se correspondió prácticamente con el saldo comercial total español, que la salida del Reino Unido afectó más a las importaciones que a las exportaciones o que el levantamiento de los aranceles estadounidenses, impuestos tras el caso *Airbus,* repercutió positivamente en las exportaciones agroalimentarias. No obstante, en este último caso, tras algo más de un año de aranceles, algunos productos deberán hacer un esfuerzo para recuperar la pérdida de mercado que les ha supuesto la medida norteamericana.

El déficit en la balanza de bienes quedó más que compensando por el superávit en la balanza de servicios cuyo saldo mejoró en un 51,9 por 100 respecto al año anterior. Esto fue resultado del crecimiento del superávit turístico, que alcanzó los 19.200 millones de euros, 10.600 millones más que el año anterior. Este buen resultado todavía queda lejos de los 46.400 millones de 2019 y refleja que la balanza turística siguió sufriendo el impacto directo de las medidas de contención para tratar de controlar las distintas variantes de COVID-19 surgidas a principios y a finales de 2021. Asimismo, la mejora del superávit de la práctica totalidad de los servicios no turísticos —salvo el del sector transporte, que cayó más de un tercio— sumó también al saldo positivo de la balanza por cuenta corriente.

Sin embargo, esta favorable trayectoria de recuperación de las ventas españolas al exterior se verá afectada por el *shock* adverso que ha provocado la crisis bélica en Ucrania tanto en el nivel de precios como en la actividad económica global.

Previsiones por la guerra en Ucrania

Aunque la exposición directa del sector comercial español a las economías en conflicto no es muy elevada[38], la dependencia española de los productos energéticos rusos y de cereales y aceites procedentes de Ucrania (maíz y aceite de girasol) constituye una fuente de vulnerabilidad.

Las tensiones provocadas por la guerra, la elevada interrelación productiva, sus efectos sobre las economías de los principales socios comerciales y su impacto sobre la inflación, los costes de producción y, en consecuencia, sobre la competitividad-precio de la economía española subrayan que no importa el tamaño de los intercambios para generar un efecto dominó sobre el conjunto de la actividad económica, sobre la dinámica empresarial e incluso sobre la capacidad de gasto de los hogares.

Precisamente, la guerra en Ucrania ha redoblado el interés surgido durante la pandemia respecto al fomento de una autonomía estratégica abierta. Los riesgos de

38. Por un lado, las exportaciones a Rusia solo representan un 0,7 por 100 del total —frente al 1,6 por 100 en la Unión Europea— y sus relaciones comerciales vienen reduciéndose desde 2013 (año a partir del cual el veto ruso ha venido afectando a las exportaciones de carne fresca española, principalmente porcino); mientras que Ucrania solo representa el 0,2 por 100 de las exportaciones y el 0,4 por 100 de las importaciones.

abastecimiento en ambas crisis han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la economía española, y europea, como consecuencia de la elevada inserción de la actividad productiva en las cadenas globales de valor. Una primera aproximación a las vulnerabilidades españolas revela una concentración de importaciones sensibles procedentes de China y en sectores como los minerales y combustibles, maquinaria o productos químicos[39]. Todo ello exige reflexionar sobre reformas en la política comercial, así como, sobre medidas de diversificación y de contención de riesgo.

1.2.4. Desigual recuperación de la actividad productiva en 2021

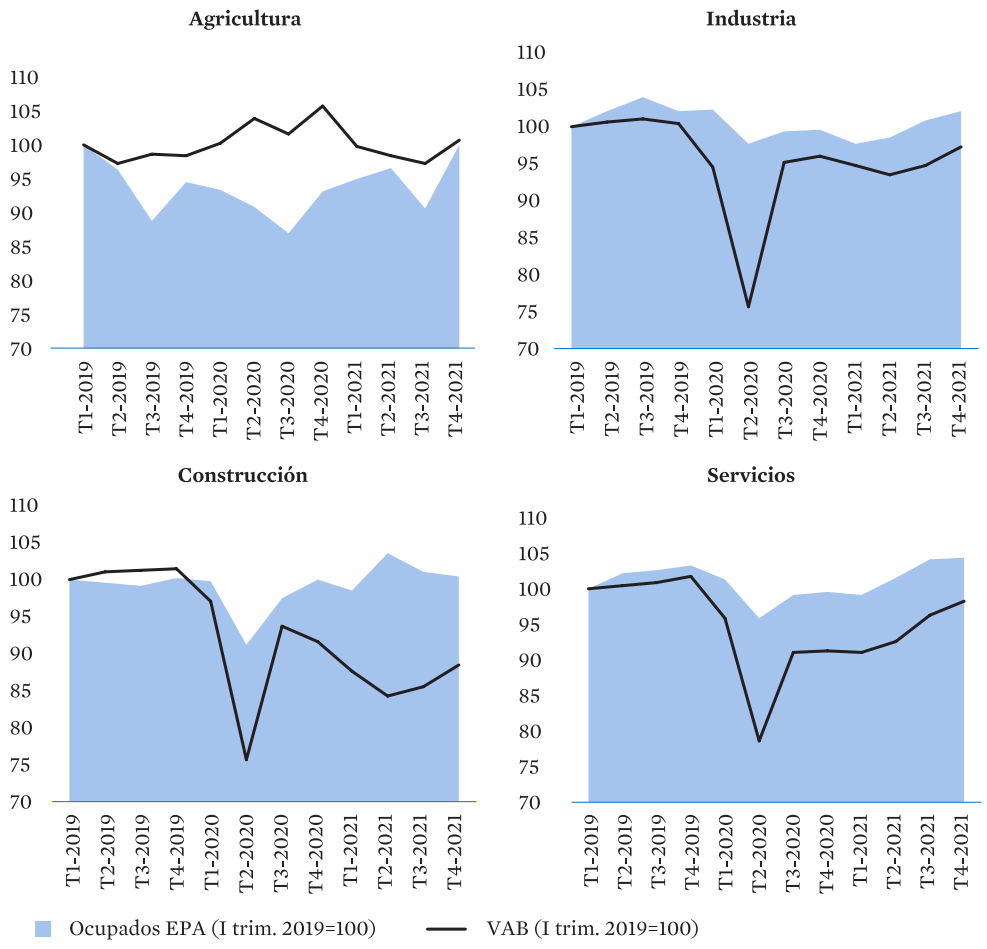
Desde la perspectiva de la oferta, el proceso de recuperación tanto del VAB como del empleo de los diferentes sectores productivos fue muy desigual. Las disrupciones en los suministros —por problemas de desabastecimiento o de roturas en las cadenas de aprovisionamiento— y el encarecimiento de las materias primas, de los bienes intermedios —principalmente componentes tecnológicos como los microchips—, del transporte y de la energía marcaron la evolución sectorial a lo largo de 2021. Un nuevo *shock* de oferta, la invasión de Ucrania por parte de Rusia, agravó muchos de estos factores —principalmente el aumento del precio del petróleo, el gas y la electricidad— afectando a la práctica totalidad de ramas de actividad y, en especial, a las de mayor intensidad energética: industrias electrointensivas, transporte o pesca. Asimismo se sumaron tensiones en los precios de las materias primas agrícolas y en otros minerales.

Como se ha indicado, una de las reflexiones que han surgido durante la pandemia, y que se ha visto reforzada por la crisis en Ucrania, es la necesidad de potenciar la soberanía o autonomía estratégica abierta, tanto a nivel doméstico como europeo, a partir de un análisis adecuado de las vulnerabilidades de las cadenas de suministros para lograr el triple objetivo de establecer una estrategia de diversificación, constituir unas reservas estratégicas y simplificar o acercar geográficamente algunas cadenas de valor. Aunque, en un principio, el debate pareció centrarse en la necesidad de reforzar la producción doméstica de la rama primaria y la industrial, las tensiones en los mercados energéticos y su impacto en los precios han revelado la necesidad de extender esa autonomía estratégica a la energía e, incluso, de anticipar las posibles vulnerabilidades que puedan darse en el sector servicios.

De acuerdo con la contabilidad nacional trimestral del INE, a grandes rasgos, el VAB promedio de dos de las grandes ramas de actividad, sector primario y construcción, retrocedió en 2021, mientras que el de las manufacturas y los servicios avanzó moderadamente, aunque no logró alcanzar los niveles prepandemia. Por su parte, el empleo, medido a través de la EPA, consiguió recuperarse en su totalidad y en la industria y los servicios llegó a superar el nivel anterior a la pandemia.

39. Subdirección General de Estudios y Evaluación de Instrumentos de Política Comercial, «El sector exportador ante los riesgos de abastecimiento», *Boletín Económico de ICE* (3143), 2022.

GRÁFICO 9. VAB Y EMPLEO POR SECTORES, 2019-2021



Fuente: elaborado a partir de INE, Contabilidad Nacional Trimestral y Encuesta de Población Activa.

Sector primario en la encrucijada

La renta agraria en términos corrientes aumentó el 2,3 por 100, alcanzando los 28.985,4 millones de euros, debido al incremento del valor de la producción en un 7,8 por 100, que permitió compensar el repunte de los consumos intermedios, especialmente energía, fertilizantes y piensos, empujados al alza por la subida del precio de los hidrocarburos a lo largo del ejercicio. Estos resultados se alcanzan en un periodo marcado por el COVID-19 que ha puesto de relieve el carácter esencial de un sector que ahora afronta nuevos condicionantes ambientales y de lucha contra el cambio climático en el marco del Pacto Verde y la nueva reforma de la PAC[40].

40. Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible.*

A estos desafíos hay que añadir el descenso de la pluviometría y, sobre todo, las graves consecuencias directas del conflicto entre Rusia y Ucrania, dado que Ucrania representa el 10 por 100 del mercado mundial del trigo, el 13 por 100 del de cebada, el 15 por 100 del de maíz y más del 50 por 100 del mercado de aceite de girasol, mientras que Rusia supone respectivamente el 24 por 100 (trigo), el 14 por 100 (cebada) y el 23 por 100 (aceite de girasol)[41]. Todo ello está provocando aumentos en los costes de la alimentación animal y problemas de abastecimiento, al ser también proveedores clave de fertilizantes. Además, la ya ajustada rentabilidad de las explotaciones se está viendo comprometida por la escalada en los precios del gasóleo derivada del conflicto bélico.

De hecho, ante la desestabilización de los mercados, con el aumento de costes y la dificultad de abastecimiento de insumos, sería oportuno replantear el ritmo de aplicación de los objetivos establecidos en la Estrategia «de la granja a la mesa». Además, tanto la pandemia como los conflictos geoestratégicos han suscitado la necesidad de revisar la dependencia exterior de ciertos productos, así como de recuperar determinados cultivos tradicionales en España y de flexibilizar el barbecho de forma que se incremente la capacidad productiva de las explotaciones sin perder el derecho al pago asociado a la condicionalidad ambiental[42], para afrontar posibles situaciones de desabastecimiento.

Los ceses temporales de la actividad pesquera provocados por el COVID-19, junto a la aplicación a la flota española de medidas orientadas a la adaptación estructural de la capacidad a las posibilidades de pesca provocaron un descenso en las capturas del 10,2 por 100 en 2020, hasta las 787.257,9 toneladas[43]. El Acuerdo sobre TAC y cuotas para 2022 permitirá que los niveles de captura fijados para poblaciones de interés minimicen la reducción de algunas especies y doten a la flota española de cierta estabilidad.

En el medio plazo, no obstante, la fuerte subida del gasóleo, que representa el 40 por 100 de sus costes de explotación, añade tensión a la viabilidad de la ya de por sí difícil actividad pesquera[44]. Entre las novedades normativas del sector, destaca el Anteproyecto de Ley de Pesca sostenible e investigación pesquera, aprobado en junio de 2021, sobre el que este CES[45] compartió la necesidad de garantizar la sostenibilidad biológica de los recursos pesqueros, enfatizando la importancia de salvaguardar la función socioeconómica del sector.

Respecto a la acuicultura, España alcanzó en 2020 una producción total de 307.168 toneladas, aunque los episodios climáticos y epidemiológicos provocaron elevadas pérdidas en el cultivo de peces marinos. Para 2021 se estima una cosecha superior a 2020 en casi un 2 por 100. El año 2022 ha sido declarado por la FAO como el Año

41. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
42. Medida contemplada en el Real Decreto-ley 6/2022.
43. MAPyA, Estadísticas pesqueras: estadísticas de capturas y desembarcos de pesca marítima.
44. En febrero de 2022, el pesquero gallego *Villa de Pitanxo* naufragó mientras faenaba en aguas de Terranova con un trágico balance de 21 fallecidos y tres rescatados.
45. Dictamen 3/2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Pesca sostenible e investigación pesquera.

Internacional de la Pesca y Acuicultura Artesanales, bajo el lema «Pequeña escala, gran valor», precisamente los sectores más vulnerables a factores de estrés climático o la actual situación de tensión geopolítica entre Rusia y Ucrania.

Evolución dispar de las ramas industriales

La invasión de Ucrania también puede truncar la incipiente recuperación de las manufacturas españolas. En 2021, el Índice de Producción Industrial (IPI) aumentó un 7,0 por 100 quedando por debajo del nivel anterior a la pandemia, con diferentes resultados según el destino económico de los bienes. Los de consumo y los intermedios, que representan más de la mitad del IPI, consiguieron recuperar e incluso superar la actividad de 2019, mientras que la energía y, sobre todo, los bienes de equipo no llegaron ni a compensar la mitad de la caída de 2020.

A pesar de las dificultades en el abastecimiento de suministros y de la incompleta recuperación de la demanda, la práctica totalidad de las ramas de actividad avanzaron en 2021, aunque no todas lograron alcanzar los niveles de producción anteriores a la pandemia. No obstante, destacó el dinamismo de la industria de la madera y el corcho, de artes gráficas, química, otros productos minerales no metálicos, el material y equipo eléctrico o muebles, con importantes crecimientos bianuales positivos. Mención aparte merece la rama de productos farmacéuticos, la única que había crecido en 2020 como respuesta a la crisis sanitaria y que avanzó nuevamente en 2021, un 5,1 por 100.

En contraste, la producción de la industria del automóvil volvió a caer en 2021 tras el aciago resultado de 2020. Su producción se mostró especialmente sensible a los problemas de suministros, que se vinieron a sumar al desafío de su necesaria transformación productiva para adaptarse a unas exigencias medioambientales más estrictas y a los nuevos modelos de movilidad. El auge de la movilidad eléctrica —que podría acelerarse como consecuencia de la subida del precio de los hidrocarburos por el conflicto en Ucrania— y sus efectos para el empleo en el sector, la relocalización de las plantas de producción, la debilidad de las ventas y la concentración de innovaciones en el sector plantean un contexto complejo para los principales fabricantes. El PRTR incluye la movilidad sostenible como desafío, de hecho el PERTE del vehículo eléctrico fue el primero en aprobarse.

La crisis bélica en los primeros meses de 2022 hizo mella en la producción industrial. Las primeras afectadas fueron las industrias electrointensivas —en su mayoría grandes empresas, en sectores como la siderurgia, los metales no férreos, el cemento, gases industriales y sector químico— que, ante la escalada de precios de la electricidad, optaron por realizar paros de su producción y volver a recurrir a los ERTE para parte de su plantilla. Pero, además, cabe recordar que la energía representa uno de los principales conceptos de la estructura de costes de las empresas industriales, de modo que la subida de precios tanto de la electricidad como de los hidrocarburos

impactó directamente en sus resultados económico-financieros, afectando a su competitividad.

La energía, protagonista absoluta del año

El sector de la energía fue el principal protagonista del ejercicio 2021 por la gradual, pero sostenida, subida de precios de la electricidad y de los hidrocarburos a lo largo del año, que pasó a ser un ascenso vertical en los primeros meses de 2022. Y ello como resultado del repunte de la actividad productiva y la movilidad de manera sincronizada a nivel mundial que marcó un fuerte encarecimiento de los hidrocarburos, al que se sumaron factores geopolíticos, que adquirieron carácter de gravedad a comienzos de 2022 tras la invasión rusa de Ucrania.

De hecho, en 2021 no existieron presiones internas de demanda. El consumo de energía eléctrica alcanzó los 256,4 TWh, un 2,5 por 100 más que en 2020, pero todavía por debajo de los valores prepandemia. Además, fue prácticamente cubierta por la producción doméstica, con una mayor participación de la generación renovable (hasta el 46,7 por 100 del total), lo que hizo de 2021 el mejor año en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero del sistema eléctrico. Destacó, además, el *sorpasso* de la energía eólica a la nuclear como principal componente en la generación de electricidad en España, así como el fuerte crecimiento de la producción solar fotovoltaica gracias al despliegue de plantas y a una meteorología favorable[46].

Pero esta mayor presencia de renovables en el *mix* de generación no se trasladó en la forma de menores costes de la electricidad para los hogares y las empresas. El precio de la luz inició su escalada en el segundo trimestre del año, se aceleró durante el verano y cerró el ejercicio con un precio medio horario final de 245,84 euros el MWh, 600 por 100 más en solo once meses. Pero la guerra en Ucrania pulverizó estos registros, llegando a situar el precio del MWh en 331,21 en marzo de 2022 (recuadro 8).

Por su parte, los precios de la gasolina 95 y el gasóleo superaron los niveles de 2019 desde el segundo trimestre del año y cerraron el ejercicio marcando registros máximos de los últimos diez años[47]. La recuperación de la actividad, sobre todo del transporte internacional de viajeros, la recuperación sincronizada de la demanda de combustibles a nivel internacional y las tensiones geopolíticas llevaron al barril de Brent a cotizar de media por encima de los 75 dólares durante el último trimestre del año. La invasión de Ucrania por parte de Rusia aceleró la escalada de los precios de los hidrocarburos hasta niveles nunca vistos. En 2021, el precio de la gasolina y el gasóleo subieron un 27,6 y 25,7 por 100 respectivamente, y en solo diez semanas de 2022, lo hicieron en un 11,0 y un 35, 2 por 100. El gas natural pasó de costar 15,5 euros/MWh en enero[48]

46. Véase Red Eléctrica de España, Boletín Mensual de Energía Eléctrica, diciembre de 2021.
47. Véase CORES, Boletín Estadístico de Hidrocarburos, diciembre de 2021.
48. Información del MIBGAS.

de 2021 a cerca de 180 euros/MWh en diciembre y a superar los 200 euros/MWh en marzo de 2022.

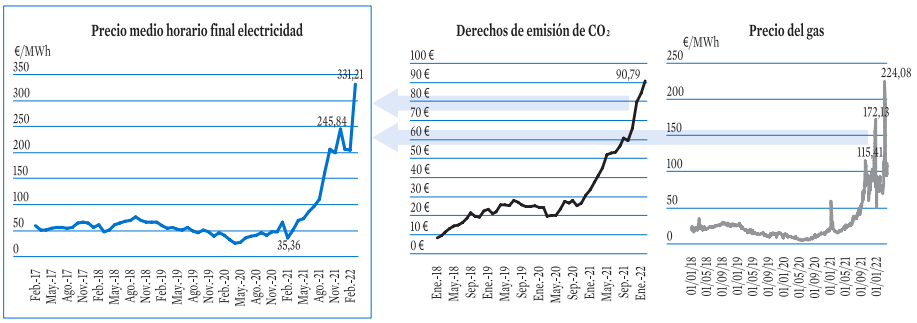
España está llamada a tener un papel clave en la estrategia comunitaria *RePowerEU,* anteriormente mencionada, en cuanto a la necesidad de reducir la dependencia del gas ruso y diversificar la infraestructura gasista —con el norte de África como principal proveedor, importantes almacenamientos subterráneos y plantas regasificadoras[49]—. Sin embargo, resulta necesario reforzar las interconexiones de España con

RECUADRO 8. ESCALADA EN DOS TIEMPOS DEL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD

En España, al igual que en Europa, el mercado mayorista de la electricidad es marginalista. Toda la generación recibe el mismo precio, el que resulta de casar la oferta con la demanda. La demanda de electricidad se satisface primero con nuclear y renovables, las de menor coste marginal de producción. Si no es suficiente van incorporándose el resto de la generación. Las últimas en incorporarse son las tecnologías más caras —ciclo combinado de gas— y sus costes marginales marcan el precio.

La subida durante 2021 de los precios de los derechos de emisión —que tienen que pagar la generación más contaminante— y, sobre todo, el aumento, desde mediados de 2020, de los precios del gas empujaron al alza los precios del mercado mayorista, afectando a los precios pagados por los consumidores.

La traslación de las tensiones al mercado minorista fue mayor en el caso de España que en el resto de los socios comunitarios, incidiendo diferencialmente más en el precio de la electricidad pagado por los hogares. Esto se explica por el hecho de que mientras en España cerca de un 40 por 100 del consumo de las familias se encuentra adherido al sistema de precios dinámico del mercado regulado (PVPC), quedando por tanto sometido a la volatilidad del mercado mayorista, en otros, como Alemania, donde no existe mercado regulado, o donde el peso de ese mercado regulado es menor, como es el caso de Francia, un mayor número de consumidores contrata directamente en el mercado libre.



Fuente: Red Eléctrica de España, Sistema de información ESIOS, SENDECO2 y MIBGAS.

49. España lidera en Europa la capacidad de almacenamiento de gas natural y ostenta un cuarto de la capacidad de regasificación (véase Reto sobre *La transición energética en España* en este mismo capítulo).

RECUADRO 8. ESCALADA EN DOS TIEMPOS DEL PRECIO DE LA ELECTRICIDAD
(continuación)

2021	*Principales factores explicativos:* *Subida precio de los derechos de CO_2* (factores presentes desde 2018). • La redefinición de los derechos como instrumentos financieros (abre las puertas a la especulación con los derechos). • Puesta en marcha de la «reserva de estabilidad de mercado» para resolver problema de acumulación que se dio tras crisis financiera (acumular derechos y contaminar después). • Reducción de los límites máximos de emisiones, hasta el 2,2 por 100 en 2021 (probablemente el acelerador del aumento en el ejercicio).
	Subida del precio del gas: • Aumento de la demanda de diversas economías asiáticas en la recuperación. • La alta demanda del invierno 2020-2021 por las bajas temperaturas. • El aumento del precio del gas natural por problemas con suministradores (Argelia, Marruecos y Rusia), disrupciones en la oferta por cierre de plantas (Groningen) y aumento de la demanda de gas y de GNL por parte de China. • Encarecimiento de los derechos de emisión de carbono. • Reducción de *stocks* estratégicos de gas durante 2021 (Gazprom).
	Medidas para mitigar subida de precios: • Eliminar de la remuneración los costes de emisiones de CO_2 a plantas no emisoras (Real Decreto-ley 12/2021). • Bajada impuestos, mejoras del bono social y fomento contratos a plazo (Reales Decretos-leyes 17/2021 y 23/2021). • Propuesta española de cambio del sistema de determinación de precios en el mercado de la electricidad.
2022	*Factor explicativo:* Subida del precio del gas por la invasión de Ucrania por parte de Rusia.
	Medidas para mitigar subida de precios en Real Decreto-ley 6/2022: • Con efectos a corto plazo sobre el precio final: mantenimiento de rebajas fiscales (para pequeños consumidores hasta el 30 de junio), reducción peajes a electrointensivos, bajada del recargo por las renovables de primera generación (RECORE) o ampliación beneficiarios del bono social y cambio en su financiación. • Con efectos a largo plazo: posibilita *sandboxes* regulatorios, aceleración administrativa de proyectos de renovables, clarificación de autorización/instalación de almacenamiento energético o regulación para la solar flotante. *Medidas desde la Unión Europea:* excepcionalidad ibérica para regulación diferente del mercado dadas las bajas interconexiones, marco temporal de ayudas para empresas afectadas, obligación de aumentar almacenamiento de gas, promoverá compras conjuntas de gas y estudiará reformar el mercado eléctrico. *Medidas en el mercado eléctrico español (Real Decreto-ley 10/2022, de 13 de mayo)* descritas anteriormente en el recuadro dedicado al Plan de Choque de respuesta a la guerra.

Fuente: elaboración propia.

el resto de la Unión Europea, deficiencia que se arrastra desde hace tiempo en el tema energético, y recuperar proyectos que la nueva situación ha convertido en rentables.

Avances en el sector de la construcción

Los problemas en la medición del PIB indicados anteriormente podrían estar detrás de la falta de coherencia (o correspondencia) entre la desfavorable evolución de la producción del sector de la construcción —medida a través de la contabilidad nacional trimestral del INE— y del índice de producción industrial, con la seguida por otros indicadores relacionados con la actividad constructora que reflejaban un mayor ritmo en la recuperación[50]. Entre estos últimos, destacó el aumento del empleo —con una recuperación de la afiliación a niveles previos a la crisis— o el de la producción de cemento —que superó el nivel de 2019—; y ello a pesar de las tensiones en los costes de materiales de construcción y de los incrementos históricos del precio del transporte internacional marítimo de contenedores.

En edificación, el ejercicio se inició con una caída de las licencias de obra nueva, pero su repunte a partir del segundo trimestre, el crecimiento de la compraventa de viviendas y el impulso de la rehabilitación energética de edificios prevista en el PRTR ejercerían un impacto positivo sobre la actividad. También el avance de la licitación de obra pública durante el año propició la recuperación de la construcción, tanto en edificación —sobre todo en equipamientos sanitarios—, como en obra civil —principalmente en obras de transporte y medioambiente—.

No obstante, su evolución a medio plazo es también incierta tras el conflicto en Ucrania, que podría agravar la evolución al alza de los costes de la construcción, consecuencia de la fuerte subida del precio de la energía y de las materias primas básicas. Además, la puesta en marcha de planes inversores de recuperación en muchas economías puede añadir un factor de presión al alza en los costes del sector. El único elemento que podría mitigar esas tensiones de costes es el posible efecto de la menor demanda china por su crisis inmobiliaria.

Asimismo, comenzaron a detectarse cuellos de botella en el sector en cuanto a la disponibilidad de mano de obra ante el empuje provocado por el Plan. Todo ello puso de manifiesto los riesgos a los que se enfrentan las licitaciones de obra pública, ya que la falta de mecanismos de revisión de precios en los contratos y las dificultades en los suministros de materiales perjudican al equilibrio económico de los contratos y al cumplimiento de los plazos. El Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, mitigó en parte ese problema, pero subraya la necesidad de abordar esta cuestión para que la ejecución del PRTR llegue a buen término.

50. Por razones de normativa estadística la estimación de la producción del sector de la construcción presenta un retraso. Esto habría dado lugar a una infraestimación para 2021.

Débil recuperación de los servicios

Finalmente, el VAB del sector servicios aumentó un 6,0 por 100, pero no logró alcanzar el nivel de 2019. De hecho, el avance de dos dígitos de la rama de Comercio, la de mayor peso dentro del sector, no consiguió compensar el fuerte retroceso de 2020, cuando se esperaba que el ahorro acumulado empujara fuertemente al alza a la distribución comercial en 2021; aunque sí lo hizo en el caso particular de las ventas de equipamiento del hogar. Por modo de distribución, se confirma que las pequeñas cadenas comerciales fueron las más perjudicadas por la pandemia, mientras que las grandes cadenas lograron sortearla con éxito.

Por su parte, los servicios prestados por las Administraciones públicas, la educación y la sanidad, tras mantener prácticamente inalterada su producción en 2020, registraron un aumento del 3,1 por 100 en 2021, subrayando su importancia para enfrentar la recuperación tras la pandemia y para el bienestar de la ciudadanía. Los servicios financieros y los inmobiliarios, que fueron los únicos que habían crecido en 2020, volvieron a avanzar en 2021; y el VAB de los servicios artísticos y recreativos, que junto al comercio fueron las ramas que más sufrieron el primer año de pandemia por su elevado grado de interacción social, recuperó tasas positivas de crecimiento, aunque fueron las más débiles de todo el conjunto del sector terciario.

El turismo comenzó el ejercicio afectado por la variante delta del COVID-19 y la distinta evolución de la situación sanitaria tanto en España como en sus principales mercados emisores. Se recuperó considerablemente en los meses centrales del año gracias al buen resultado de la campaña de vacunación, la introducción del pasaporte COVID y la retirada de la mayor parte de las medidas de contención. Durante el año 2021, visitaron España 31,1 millones de turistas, un 64,4 por 100 más que en 2020, pero aún lejos de los 83,7 millones de 2019. El turismo internacional fue liderado por los países europeos que habían implementado el certificado COVID digital. Francia, Alemania y Reino Unido fueron los principales emisores, y Baleares fue la comunidad autónoma más visitada, seguida de Cataluña y Canarias. Por su parte, el turismo doméstico alcanzó y superó el nivel previo a la pandemia, fruto, en parte, de la sustitución de destinos internacionales por otros más cercanos. No obstante, el crecimiento del sector se amortiguó a finales de 2021 por la aparición de la variante ómicron, aunque el refuerzo de la vacunación y la menor presión sobre el sistema sanitario suavizaron su impacto sobre la actividad.

La reactivación del turismo mejoró las perspectivas para los servicios de transporte, sobre todo el de pasajeros, tras el duro golpe sufrido en 2020, aunque la recuperación tampoco fue completa por la desconfianza generada por la nueva variante. En todo caso, cabe subrayar las diferencias, al igual que sucedió en 2020, entre el comportamiento del servicio de transporte a pasajeros, sobre todo el aéreo, que mostró un débil crecimiento, y el de otras actividades como la logística y las actividades postales y de correos, que continuó revelando una favorable evolución al alza. Sin embargo, la

subida del precio de los carburantes a lo largo del año, acelerada en los primeros meses de 2022, impactó negativamente sobre la rentabilidad del conjunto de la actividad, sobre todo en el segmento con mayor dificultad estructural para trasladar ese aumento de costes a la clientela.

De hecho, los efectos de la guerra en Ucrania añaden incertidumbre sobre la evolución a medio plazo del sector transporte, en particular de viajeros, y el turístico, cuando se esperaba que durante 2022 se acelerara la vuelta a la normalidad en ambas actividades.

La guerra en Ucrania ralentiza la recuperación del tejido empresarial

A lo largo de 2021, según la Encuesta del Banco de España sobre la Actividad Económica (EBEA), que recoge la opinión de las empresas sobre la situación económica, la incertidumbre asociada a la pandemia y la debilidad de la demanda fueron perdiendo peso entre los condicionantes de la actividad empresarial a favor de los problemas de oferta relacionados con los cuellos de botella en los suministros, en particular de componentes electrónicos, con el encarecimiento del precio de los *inputs* y la disponibilidad de mano de obra (gráfico 10). A medida que se avanzaba en la mejora de la situación económica, instrumentos como los ERTE o los préstamos del ICO, todavía muy presentes durante el año, fueron perdiendo importancia paulatinamente como determinantes de la actividad empresarial.

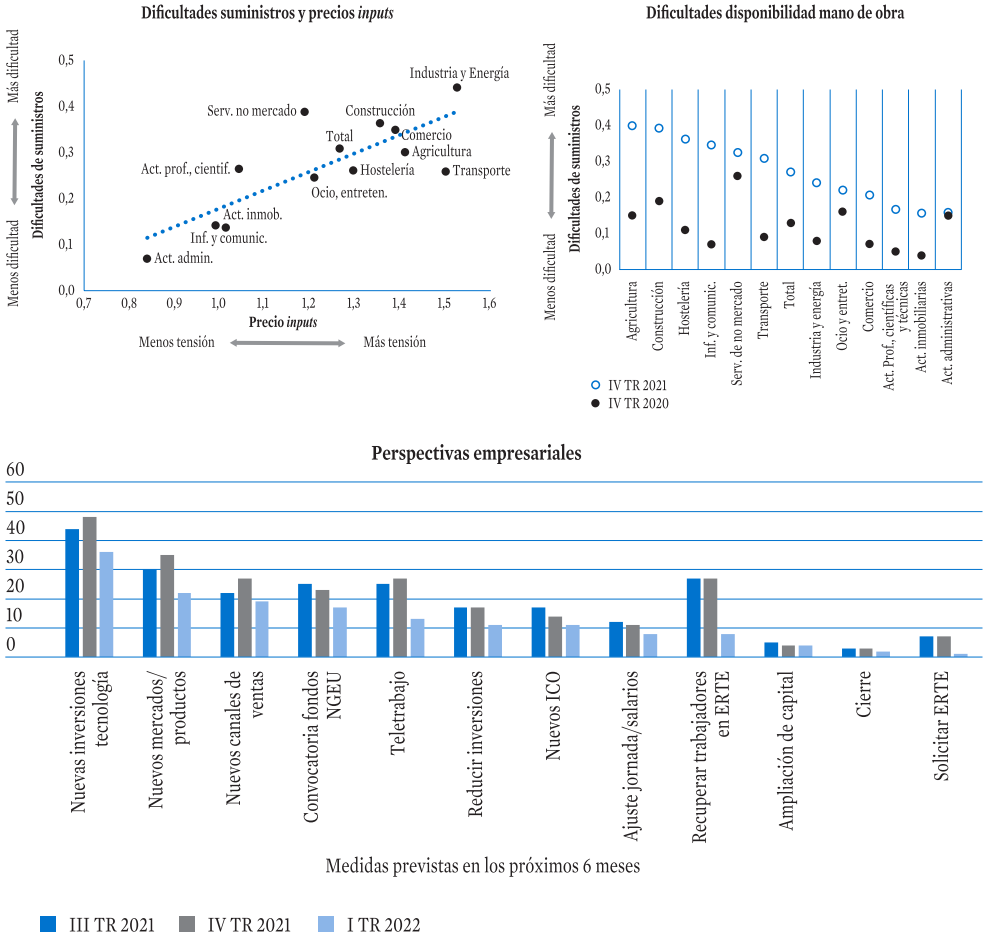
Lejos quedaban las ayudas directas que se aprobaron en marzo de 2021 (Real Decreto-ley 5/2021), para evitar que la persistencia de la crisis y el consiguiente deterioro de los balances empresariales pudieran lastrar la recuperación y la creación de empleo previstas para la segunda mitad del año.

De hecho, unos meses más tarde, la puesta en marcha del PRTR en junio insufló un cierto optimismo en las expectativas empresariales —a pesar de que, finalmente, su ejecución en 2021 quedara por debajo de lo esperado—. En este marco, se aprobó, además, una triada de normas con el objetivo de mejorar el entorno empresarial y fomentar el ecosistema emprendedor, todas ellas fueron objeto de Dictamen del CES[51].

Para el conjunto del año, se registró un aumento significativo de la actividad y de los beneficios empresariales, aunque frenaron al final del ejercicio en las empresas más expuestas al aumento del coste de la energía. Como señala el Banco de España[52]: «los niveles de rentabilidad media se elevaron notablemente respecto a 2020, pero se mantuvieron por debajo de los niveles previos a la pandemia» y mejoraron las ratios medias de endeudamiento sobre activo.

51. Dictamen CES 8/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Creación y crecimiento de empresas, Dictamen CES 9/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del texto refundido de la Ley Concursal, Dictamen CES 10/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes.
52. Menéndez, A. y Mulino, M., «Resultado de las empresas no financieras hasta el cuarto trimestre de 2021», *Boletín económico 1/2022,* Banco de España, 2022.

GRÁFICO 10. CONDICIONANTES DE LA ACTIVIDAD Y PERSPECTIVAS EMPRESARIALES



Fuente: Izquierdo, M., Encuesta a las empresas españolas sobre la evolución de su actividad: primer trimestre 2022, *Boletín Económico 1/2022*, Banco de España, 2022.

Sin embargo, el año se cerró con riesgos latentes en el camino hacia la recuperación empresarial. En concreto, los sectores más golpeados por la crisis como la hostelería o el ocio, a pesar de la mejoría de 2021, seguían mostrando una elevada vulnerabilidad financiera[53].

Por otro lado, las dificultades para obtener suministros de los proveedores habituales se tradujeron en un aumento de los costes, que sumados al encarecimiento de los productos energéticos, sobre todo a finales de año, presionarían al alza los precios de los consumos intermedios. De hecho, según la información procedente de la Central de Balances, los márgenes comerciales de los sectores más expuestos al aumento del coste de la energía se redujeron en 2021, sobre todo en el cuarto trimestre.

53. Menéndez, A. y Mulino, M., *op. cit.*

El deterioro de las perspectivas económicas como consecuencia del conflicto en Ucrania ha añadido incertidumbre al ritmo de recuperación de la actividad productiva. Durante las primeras semanas de guerra, las presiones inflacionistas se agravaron considerablemente. Cuatro de cada diez empresas españolas declararon en la EBEA haber trasladado estas tensiones a sus propios precios aunque en menor medida que el aumento de los costes, indicando una reducción de los márgenes empresariales.

Asimismo, ante el rápido deterioro de la tesorería de algunos sectores, y amparado por un nuevo marco temporal para las ayudas a empresas en la Unión Europea[54], el plan de respuesta a la guerra (Real Decreto-ley 6/2022) incluyó una nueva línea de avales públicos por un total de 10.000 millones de euros, destinada a facilitar la concesión de financiación a empresas y autónomos y garantizar su liquidez. Además, flexibilizó los requisitos de acceso para solicitar una extensión de los plazos de vencimiento y de carencia o suspensión temporal de cuotas de los créditos ICO.

Este nuevo *shock* de oferta añade un alto grado de incertidumbre sobre la evolución de la actividad económica que afecta a las expectativas empresariales en un momento en el que la inversión corporativa resulta esencial para la ejecución del PRTR. La EBEA manifestaba el interés de las empresas de emprender nuevas medidas de inversión tecnológica, de desarrollo de nuevos mercados, productos o canales de ventas, de acceder a las convocatorias de los fondos NGEU; sin embargo, el conflicto bélico ha supuesto un retroceso en esas intenciones (gráfico 10).

Avances en digitalización

Sería un riesgo inasumible que el conflicto, dado su impacto sobre las expectativas empresariales y sobre las intenciones de inversión, restara empuje al avance en digitalización en España, cuando constituye una de las palancas fundamentales para la transformación y la resiliencia de las economías, tal y como se ha recogido en el PRTR.

Durante 2021, España avanzó dos posiciones en el Índice de la Economía y Sociedad Digitales DESI de la Comisión Europea, hasta el noveno puesto, y sigue destacando en términos de conectividad, aunque persisten las diferencias entre las zonas rurales y urbanas[55]. Por su parte, las empresas profundizaron en la transformación digital de sus negocios, incrementando el uso de las tecnologías emergentes más transformadoras como la inteligencia artificial, el análisis de datos, el *cloud computing* y el Internet de las cosas, sobre todo las grandes empresas[56]. También resulta reseñable el considerable aumento de las ventas por Internet de las pymes durante 2021.

54. El 23 de marzo de 2022 la Comisión Europea aprobó un Marco Temporal relativo a las medidas de ayuda estatal destinadas a respaldar la economía tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia (2022/C 131 I/01).
55. Comisión Europea, *Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) 2021*. España.
56. Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad, *Uso de tecnologías digitales por empresas en España,* Madrid, 2022, Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. A partir de datos del INE.

No obstante, todavía hay mucho margen de mejora en la integración de las tecnologías digitales en el ámbito empresarial, sobre todo por parte del tejido empresarial de menor tamaño, y así ha quedado recogido en el Plan de Digitalización de Pymes 2021-2025. Asimismo, destaca el Plan de Competencias Digitales, presentado a principios de 2021, destinado a reforzar las competencias de la población activa y de los ciudadanos en general, ya que el capital humano sigue siendo el punto débil de la digitalización en España.

1.2.5. Situación y perspectivas de las finanzas públicas

En 2021 se produjo un ajuste fiscal de 3,4 puntos de PIB debido al gran dinamismo mostrado por los ingresos públicos (+13,2 por 100) al hilo de la recuperación económica, así como a la sustancial moderación del aumento del gasto público (+5 por 100) como consecuencia en buena medida de la reducción de las partidas ligadas a combatir los efectos de la pandemia. A pesar de este notable descenso del déficit, el indicador de referencia se situó todavía en una cota elevada (6,9 por 100 del PIB), con el consiguiente aumento de la deuda pública que, con todo, redujo su peso en el PIB 1,6 puntos (hasta el 118,4 por 100) porque su crecimiento fue menor que el del PIB. No obstante, el deterioro fiscal provocado por la crisis COVID dista mucho de haberse corregido porque, si bien el nivel de ingresos públicos de 2021 es notablemente más alto que el de 2019 (+7,9 por 100), el gasto público se ha incrementado un 16 por 100 desde entonces, el déficit público es 3,8 puntos de PIB mayor, y la deuda pública ha escalado 20,1 puntos de PIB (cuadro 5).

El buen comportamiento de los ingresos públicos en los últimos dos años se aparta del perfil observado en anteriores crisis, particularmente en la última crisis financiera. En aquel momento se produjo de entrada un desplome de los ingresos muy superior a la caída del PIB, porque la recaudación impositiva estaba en España muy ligada a la burbuja inmobiliaria, y, como consecuencia de la política de austeridad fiscal desplegada a instancias de la Unión Europea que ralentizó la recuperación, costó una década volver a situar los ingresos públicos en la cota de 2007. Esta vez, la caída de ingresos en 2020 fue muy inferior a la del PIB y en 2021 ha aumentado más que la actividad, de manera que ya se ha superado con creces el nivel de 2019, alcanzando máximos históricos (gráfico 11).

La razón estriba en que en esta ocasión la política económica desplegada para combatir la crisis se ha basado en la articulación de importantes ayudas públicas directas para el sostenimiento de rentas, del empleo y de las empresas, junto con un sustancial aumento del gasto sanitario, todo ello financiado con deuda pública. Como explica la AEAT en sus informes mensuales de recaudación, ello supuso que, por un lado, en 2020 y a pesar de la caída de la actividad, se produjera un aumento de la base fiscal ligada a las rentas públicas (masa salarial pública, pensiones y prestaciones sociales) que más que compensó la caída de las rentas privadas y permitió aumentar las

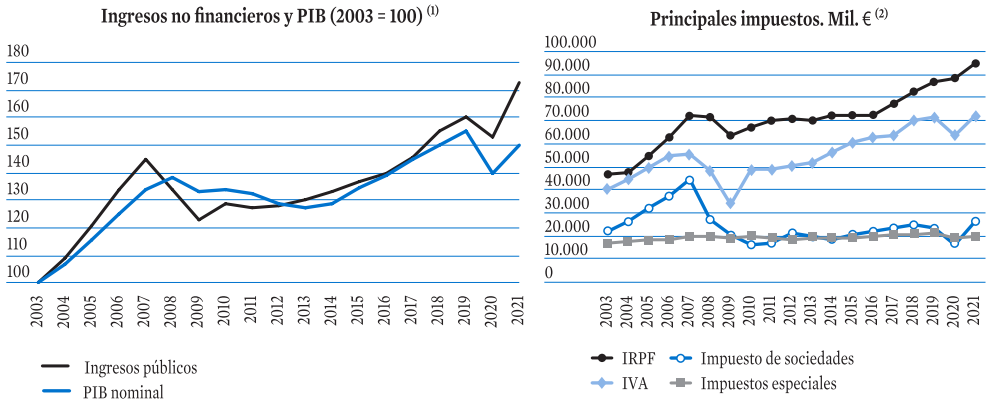
CUADRO 5. CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2019-2021

	Millones de euros			% PIB			Variación %		
Concepto	**2019**	**2020**	**2021**	**2019**	**2020**	**2021**	**20/19**	**21/20**	**21/19**
Ingresos públicos	**488.497**	**465.499**	**526.957**	**39,3**	**41,5**	**43,7**	**–4,7**	**13,2**	**7,9**
Cotizaciones sociales	160.656	162.215	172.460	12,9	14,5	14,3	1,0	6,3	7,3
Impuestos indirectos	143.017	126.474	146.157	11,5	11,3	12,1	–11,6	15,6	2,2
Impuestos directos	129.124	125.341	143.540	10,4	11,2	11,9	–2,9	14,5	11,2
Resto ingresos	55.700	51.469	64.800	4,5	4,6	5,4	–7,6	25,9	16,3
Gasto público	**526.613**	**580.699**	**609.776**	**42,3**	**51,8**	**50,6**	**10,3**	**5,0**	**15,8**
Consumo público	234.328	245.259	258.076	18,8	21,9	21,4	4,7	5,2	10,1
Remuneración de asalariados	134.729	140.454	147.363	10,8	12,5	12,2	4,2	4,9	9,4
Consumos intermedios	64.096	65.909	70.521	5,2	5,9	5,9	2,8	7,0	10,0
Transferencias sociales en especie	32.728	33.607	35.789	2,6	3,0	3,0	2,7	6,5	9,4
Otros	2.775	5.289	4.403	0,2	0,5	0,4	90,6	–16,8	58,7
Inversión pública (FBCF)	26.515	29.718	32.152	2,1	2,6	2,7	12,1	8,2	21,3
Prestaciones sociales	196.887	228.628	228.227	15,8	20,4	18,9	16,1	–0,2	15,9
Ayudas a la producción	22.497	35.018	44.238	1,8	3,1	3,7	55,7	26,3	96,6
Subvenciones	12.435	21.452	18.718	1,0	1,9	1,6	72,5	–12,7	50,5
Transferencias de capital	10.062	13.566	25.520	0,8	1,2	2,1	34,8	88,1	153,6
Intereses	28.361	25.237	26.085	2,3	2,2	2,2	–11,0	3,4	–8,0
Resto gastos	20.800	22.128	25.401	1,7	2,0	2,1	6,4	14,8	22,1
Saldo fiscal AAPP	**–38.116**	**–115.200**	**–82.819**	**–3,1**	**–10,3**	**–6,9**	**–**	**–**	**–**
Administración central	–18.750	–86.351	–73.431	–1,5	–7,7	–6,1	–	–	–
Seguridad social	–15.860	–29.344	–12.325	–1,3	–2,6	–1,0	–	–	–
Comunidades autónomas	–7.337	–2.427	–334	–0,6	–0,2	0,0	–	–	–
Entidades locales	3.831	2.922	3.271	0,3	0,3	0,3	–	–	–
Deuda pública	**1.188.839**	**1.345.783**	**1.427.235**	**98,3**	**120,0**	**118,4**	**13,2**	**6,1**	**20,1**
PIB nominal	1.244.375	1.121.948	1.205.063	100,0	100,0	100,0	–9,8	7,4	–3,2

Fuente: IGAE y Banco de España.

cotizaciones sociales y la recaudación del IRPF, lo que contrarrestó en gran medida la caída del resto de impuestos más directamente ligados a la actividad (indirectos y sociedades). Por otro lado, en cuanto se relajaron las restricciones asociadas a la pandemia en 2021, esta política de sostenimiento de las rentas, del empleo y del tejido productivo impulsó una recuperación rápida de la actividad económica y el empleo, y con ella de las bases fiscales, lo que empujó al alza con fuerza tanto la recaudación del IVA por el aumento del consumo, como de las cotizaciones sociales por el aumento del empleo, así como de los impuestos directos: del IRPF por la recuperación de las rentas del trabajo privadas, sobre todo gracias al buen resultado de las pymes, y del impuesto de sociedades por la recuperación de los beneficios empresariales (aunque inflados por dos operaciones extraordinarias de fusión y venta de activos). Otro factor que habría impulsado la recaudación impositiva es el afloramiento de economía sumergida, tanto por el mayor uso de tarjetas en detrimento del efectivo como por el

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS, 2003-2021



(1) Total ingresos no financieros de las Administraciones públicas en términos de contabilidad nacional.
(2) Recaudación en términos de caja.
Fuente: INE, AEAT e IGAE.

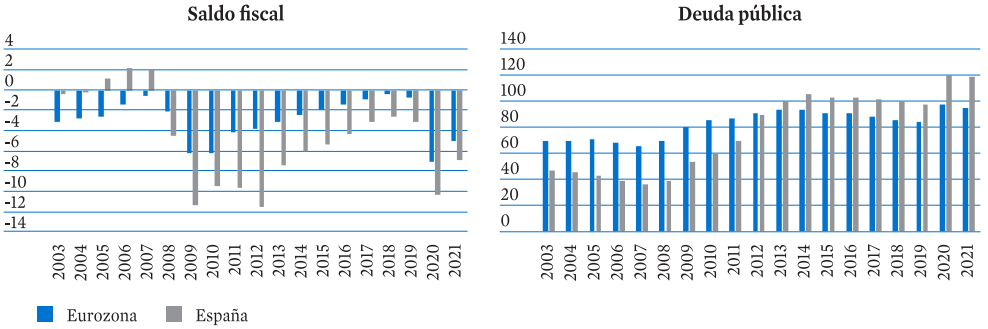
incentivo de los agentes económicos a declarar sus rentas para poder beneficiarse de las ayudas COVID. El repunte de la inflación a partir del último trimestre de 2021 tuvo un efecto positivo pero limitado en la recaudación del IVA del ejercicio, aunque se dejará notar ampliamente en 2022.

Por el lado del gasto, en 2021 el consumo público moderó su crecimiento respecto a 2020, a pesar del incremento de las plantillas y del gasto directo e indirecto (conciertos) en sanidad, educación y farmacia. Por otro lado, se redujo el gasto en prestaciones sociales, fundamentalmente por desempleo, tanto por la bajada del paro como por la retirada parcial de prestaciones ligadas a los ERTE y al cese de actividad de autónomos, y también se redujeron las subvenciones a la producción. Por último, el gasto por intereses creció solo levemente, a pesar del notable aumento de la deuda pública, gracias a que los tipos de interés de las nuevas emisiones siguieron bajando por el mantenimiento de la política expansiva del BCE.

Como ya se ha comentado, el diferencial de crecimiento de los ingresos frente a los gastos permitió reducir el déficit público hasta el 6,9 por 100 del PIB, una cota en todo caso superior a la media de la zona euro (5,1 por 100) (gráfico 12). El grueso del déficit se lo anotó la Administración central, mientras que el resto de administraciones presentó saldos fiscales próximos al equilibrio o con superávit, lo que se explica en gran medida porque el Estado les transfirió fondos para afrontar sus gastos ligados a la pandemia[57].

57. En 2021 el gasto ligado al COVID fue de 35.728 millones de euros (19 por 100 menos que en 2020), de los que el 93,5 por 100 fue asumido por el Estado que, a su vez, transfirió 27.232 millones al resto de Administraciones, el grueso a las comunidades autónomas.

GRÁFICO 12. EVOLUCIÓN COMPARADA DEL DÉFICIT Y LA DEUDA PÚBLICA, 2003-2021

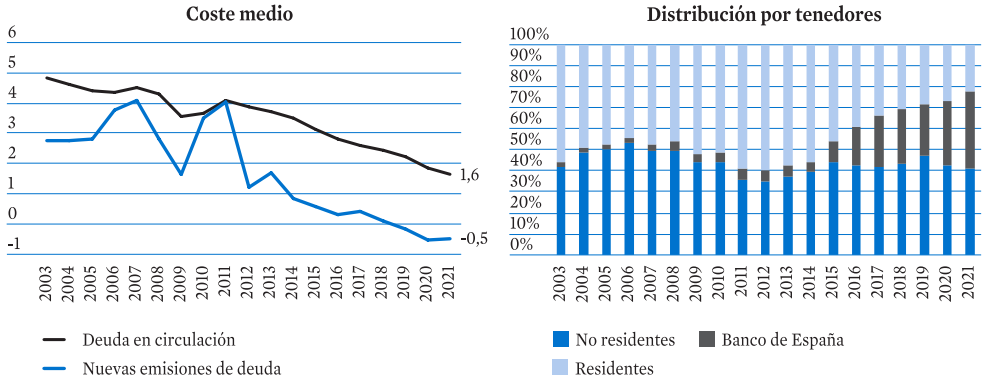


Fuente: Eurostat.

Por lo que respecta a la deuda pública española, que se sitúa sensiblemente por encima de la zona euro (118,4 por 100 frente al 95,6 por 100 del PIB), el 90 por 100 del incremento registrado en los últimos dos años (20,1 puntos de PIB) corresponde a la Administración central y a la Seguridad Social porque han financiado el grueso de los gastos asociados a la pandemia. Por otro lado, la política de compras de activos del BCE, que se inició en 2015 y se intensificó en los dos últimos años, ha propiciado la reducción del coste medio de la deuda pública española hasta situarse en terreno negativo para las nuevas emisiones en 2021, permitiendo estabilizar la carga financiera y favoreciendo la sostenibilidad de la deuda. No obstante, ello ha conllevado un aumento considerable del peso del Banco de España como tenedor de deuda pública (llegando al 35 por 100 en 2021), por lo que la reducción de la deuda soberana del balance del BCE en los próximos años constituye un reto que exigirá la recuperación de la base inversora residente (gráfico 13). Además, la anunciada normalización de la política monetaria en 2022, de producirse, impulsaría al alza el coste de la deuda, si bien la elevada vida media de la cartera (superior a 8 años) impedirá que las subidas de tipos tengan impacto a corto plazo sobre la carga de intereses.

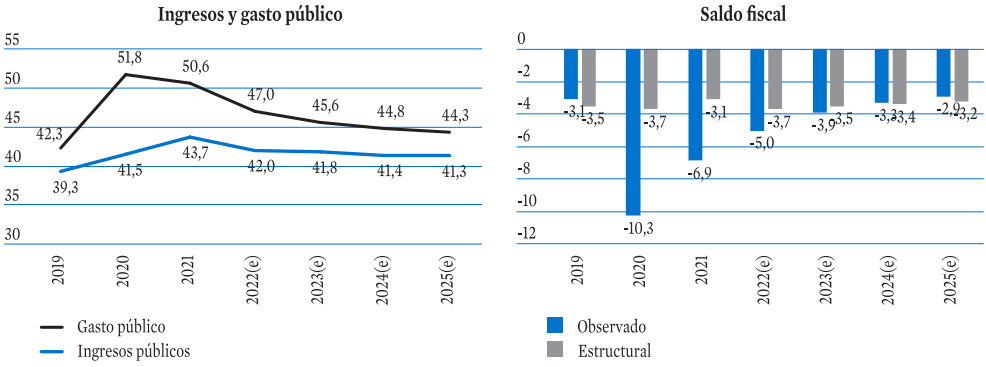
A medio plazo, la estrategia fiscal del Gobierno plasmada en el Programa de Estabilidad 2022-2025 contempla un ajuste fiscal gradual a medio plazo, a pesar de lo cual se prevé la persistencia de un déficit estructural superior al 3 por 100 del PIB durante todo el periodo (gráfico 14), un problema que se viene arrastrando desde la crisis financiera y que, dada la tendencia al alza de las demandas ciudadanas de gasto estructural por el envejecimiento de la población (pensiones, sanidad, dependencia), requiere de la adopción de medidas que refuercen, tanto la eficiencia de las políticas de gasto, como la capacidad recaudatoria y la progresividad del sistema tributario, como plantea el Libro Blanco para la reforma tributaria, lo que permitiría reducir la brecha estructural de recaudación fiscal que registra España respecto a los principales socios europeos.

GRÁFICO 13. COSTE Y TENEDORES DE LA DEUDA PÚBLICA ESPAÑOLA, 2003-2021



Fuente: Tesoro Público.

GRÁFICO 14. PROYECCIONES PRESUPUESTARIAS, 2022-2025



(e) Estimación.
Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad 2022-2025.

En este sentido, las iniciativas adoptadas para normalizar la evaluación continua y sistemática de las políticas de gasto y de los beneficios fiscales vigentes[58] constituyen un paso importante y necesario para acometer reformas que mejoren la calidad y la sostenibilidad de las finanzas públicas.

58. Creación de una nueva división de análisis del gasto público en la AIReF con procesos cuatrienales de revisión del gasto público y obligación de cumplir sus recomendaciones o explicar el desacuerdo; creación de una agencia estatal de evaluación de políticas públicas (en fase de Anteproyecto de Ley).

II. RETOS PARA EL FUTURO

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español en el marco del NGEU

En octubre de 2020, en plena crisis originada por la pandemia de COVID-19, el Gobierno presentó a la Comisión Europea el borrador del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede» (PRTR), que sería aprobado finalmente en junio de 2021[59], en el marco del Instrumento Europeo de Recuperación, *Next Generation EU*. Se trataba de un hito histórico en la política económica de la Unión Europea, por la cuantía de fondos disponibles y por su instrumentación y gobernanza que, si bien, surgió como respuesta a la pandemia, no era tanto una política anticíclica como un instrumento con un marcado carácter estructural, debido a los tiempos manejados en su diseño y aprobación, los retrasos en su puesta en marcha efectiva y el necesario recorrido de los proyectos para lograr su potencial impacto.

El Plan pretende apoyar la rápida recuperación de la economía española una vez superada la crisis sanitaria, pero con una visión de más largo plazo, de impulso del proceso de transformación estructural hacia un crecimiento sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental. Para ello, España recibirá 69.528 millones de euros en forma de transferencias durante el periodo 2021-2026[60] (equivalentes al 5,8 por 100 del PIB de 2021), con la posibilidad de solicitar créditos por un importe total de 70.000 millones.

La magnitud de los fondos, la forma de financiación, la condicionalidad de las inversiones al cumplimiento de hitos y objetivos determinantes para la economía española y el seguimiento y control por parte de las instituciones comunitarias convierten al Plan de Recuperación en una oportunidad única y sin precedentes para transformar el sistema productivo y superar los desequilibrios estructurales de la economía española. Sin embargo, los problemas surgidos en la ejecución del Plan en su primer año de vigencia siembran dudas sobre el cumplimiento de los objetivos en el plazo previsto.

59. Tras la evaluación positiva de la Comisión, fue aprobado por el Consejo Europeo en julio de 2021. Véase *Propuesta de decisión de ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de España,* COM (2021) 322 final.
60. Esta es la cuantía estimada inicialmente, calculada sobre las previsiones de otoño 2020, que se actualizará de forma definitiva a mediados de 2022, estimándose un aumento de alrededor de 4.000 millones de euros en la asignación definitiva.

Además, la invasión de Ucrania por parte de Rusia a comienzos de 2022 ha abierto un escenario de elevada incertidumbre a nivel mundial, que pone en riesgo la recuperación en el corto plazo, haciendo todavía más necesario desplegar al máximo y de la mejor manera posible el potencial que ofrecen los fondos. De hecho, de prolongarse esta situación podría ser necesario un rediseño o una mayor flexibilidad de cumplimiento del Plan con el fin de garantizar la utilización de todos los fondos solicitados.

1. PRINCIPALES RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española debe hacer frente a los importantes retos que representan las transiciones verde y digital, el envejecimiento de la población, la reducción de las desigualdades en todos sus ámbitos, o la mejora de la cohesión social y territorial. Pero además, de cara a impulsar una recuperación sostenible y transformadora del modelo de crecimiento, como pretende el Plan de Recuperación, debe corregir los desequilibrios macroeconómicos acumulados. Se trata principalmente de altas tasas de desempleo y temporalidad, el déficit público estructural, los altos niveles de deuda externa e interna y el débil crecimiento de la productividad.

La elevada tasa de desempleo, sobre todo la juvenil y la de larga duración constituye uno de los mayores desequilibrios estructurales de España. Durante la crisis de 2008 la tasa de paro llegó a superar el 25 por 100 de la población activa y, aunque en la actual crisis prácticamente no ha aumentado gracias a las medidas de política económica implementadas, se situó en 2021 cerca del 15 por 100, más del doble de la media comunitaria (del 7 por 100). A su vez, la tasa de temporalidad alcanzaba en 2021 el 25 por 100, el nivel más alto de la Unión Europea. Ambos desequilibrios, además de tener un impacto negativo sobre el crecimiento potencial y la productividad, han derivado en un aumento de la desigualdad, afectando negativamente a la cohesión social. Disponer de un sistema eficaz de políticas activas, mejorar la formación y cualificación de las personas ocupadas y desempleadas (con especial atención a los más vulnerables, como jóvenes y personas de mayor edad), crear empleos de calidad e introducir medidas efectivas dirigidas a reducir la temporalidad son fundamentales de cara a su corrección.

El déficit público estructural y el nivel de deuda pública colocan a las finanzas públicas españolas en una situación de vulnerabilidad. De un lado, la deuda pública, que también se encontraba en fase descendente tras los fuertes aumentos registrados durante la crisis financiera de 2008, se disparó en 2020, en el contexto de la pandemia, hasta el 120 por 100 del PIB, alcanzando el 118,4 por 100 en 2021. Aunque dicho incremento contó con el respaldo de las autoridades comunitarias, gracias a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, el nivel actual de deuda representa un riesgo en la fase de recuperación, sobre todo ante un endurecimiento de la política monetaria y de un aumento de la volatilidad de los mercados financieros.

Por otra parte, el déficit público estructural, que en 2019 se situaba en un 3,7 por 100 del PIB (entre los más altos de la UEM), se elevó hasta el 4,9 por 100 del PIB en 2021, previéndose un nuevo incremento en 2022 ante la probable conversión en permanente de parte del gasto transitorio generado por la pandemia. En la Actualización del Programa de Estabilidad[61] se contempla una senda de consolidación fiscal a medio plazo que, de cumplirse, permitirá reducir el déficit estructural y dotar a la política fiscal de un mayor margen de actuación contracíclico ante eventuales perturbaciones negativas futuras, disipando posibles dudas sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Respecto a la deuda externa, a pesar de la notable corrección registrada por la consecución de superávit exteriores desde el año 2012, la posición de inversión internacional neta sigue siendo negativa (70 por 100 del PIB en 2021), lo que en un contexto económico como el actual, de elevada incertidumbre a nivel global, deja a la economía española en una situación de vulnerabilidad ante perturbaciones adversas o cambios en la confianza de los inversores, que podrían dar lugar a un endurecimiento de las condiciones de crédito y a salidas de capitales al exterior. En este sentido, es preciso alcanzar ganancias de competitividad basadas en aumentos de la productividad que permitan el mantenimiento sostenido de superávit exteriores y, con ello, la reducción del endeudamiento frente al resto del mundo.

La productividad ha mantenido tradicionalmente un débil comportamiento que, además de limitar el potencial de crecimiento de la economía española, dificulta la convergencia de los niveles de renta per cápita con los países más avanzados de la Unión Europea. Efectivamente, España muestra en relación a las grandes economías de su entorno un peor comportamiento de la productividad total de los factores, es decir, aquella que mide la eficiencia con la que se utilizan los factores productivos, así como de la productividad del trabajo y del capital. Este hecho está relacionado en gran medida con su tejido empresarial: por un lado, es mayor el porcentaje de pequeñas empresas de baja productividad y, por otro, las de mayor tamaño, aunque son más productivas, lo son menos que sus homólogas europeas.

Además, por su incidencia en la productividad en el largo plazo, cabe señalar la relevancia que ha adquirido la inversión en activos intangibles[62] en la mayoría de las economías avanzadas como resultado de la tecnología y la digitalización. Aunque España no ha sido ajena a esa tendencia, sus niveles de inversión se sitúan en términos relativos por debajo de las grandes economías de su entorno, especialmente en lo que respecta a I+D y *software,* habiéndose centrado en mayor medida en intangibles con menor impacto sobre las ganancias de productividad, como son el diseño y la imagen y marca.

61. Ministerio de Hacienda, *Actualización Programa de Estabilidad 2022-2025.*
62. Los activos intangibles incluyen las TIC, I+D, innovación, diseño, creatividad, imagen y marca, organización y formación de capital humano.

Es necesario, por tanto, llevar a cabo un importante esfuerzo inversor en todos aquellos factores que contribuyan a mejorar la eficiencia del sistema productivo, especialmente en capital humano (tanto cualificación de los trabajadores como capacidad gerencial) y en I+D+i, además de acometer reformas estructurales dirigidas a corregir las distorsiones que persisten en el mercado laboral y en el marco regulatorio e institucional en el que se desenvuelve la actividad empresarial. Asimismo, es preciso superar los problemas de financiación existentes en el ámbito de los activos intangibles para los que el acceso a financiación bancaria es muy reducido, debiendo acudir las empresas a recursos propios o bien a otras fuentes de financiación externa como el capital riesgo o el capital privado.

2. EL PLAN DE RECUPERACIÓN COMO RESPUESTA A LAS NECESIDADES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Para abordar todos estos retos y desafíos, y poder transformar el sistema productivo en un modelo sostenible y resiliente desde el punto de vista económico-financiero, social, territorial y medioambiental, el PRTR se estructura en torno a cuatro ejes transversales: la transición ecológica, la transformación digital, la cohesión social y territorial y la igualdad de género, que vertebran 10 políticas palanca que pretenden impulsar la transformación económica, integradas a su vez por 30 componentes o líneas de actuación, articulados en 110 proyectos de inversión y 102 reformas, que se retroalimentan.

El despliegue de los proyectos de inversión se lleva a cabo a través de diferentes instrumentos de gestión pública existentes, destacando la colaboración público privada, y especialmente con un nuevo instrumento, los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE); proyectos con un importante potencial de arrastre para el resto de la economía y con gran capacidad para movilizar inversión privada.

El hecho de que las transiciones ecológica y digital constituyan ejes transversales del PRTR da idea de su relevancia. No en vano, el grueso de los fondos se concentra en ambas transiciones, superando incluso los umbrales marcados por la Comisión. Así, las medidas dirigidas a contribuir a la transición ecológica (incluida la biodiversidad) y a afrontar los retos derivados de la misma representan en el Plan español en torno al 41 por 100, ligeramente por encima del límite fijado del 37 por 100. Por su parte, la transformación digital concentra el 28 por 100 de los recursos totales (frente al 20 por 100 marcado por la Comisión), con actuaciones en ámbitos como la digitalización de la industria y las empresas, con especial atención a las pymes, o la Administración pública.

Por otra parte, son numerosas las actuaciones del Plan que pueden incidir en mayores ganancias de productividad, en el aumento del crecimiento potencial de la economía, en la creación de empleo de calidad, en la reducción de la desigualdad laboral

CUADRO R-1. INVERSIÓN POR POLÍTICAS PALANCA Y COMPONENTES

(En millones de euros y porcentaje sobre el total)

Políticas palanca	Componentes	Millones de euros		%
I. Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	6.536	9,4	20,7
	2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	6.820	9,8	
	3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1.051	1,5	
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	1.642	2,4	15,0
	5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	2.091	3,0	
	6. Movilidad sostenible, segura y conectada	6.667	9,6	
III. Transición energética justa e inclusiva	7. Despliegue e integración de energías renovables	3.165	4,6	9,2
	8. Infraestructuras eléctricas, redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	1.365	2,0	
	9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	1.555	2,2	
	10. Estrategia de Transición Justa	300	0,4	
IV. Una Administración para el siglo XXI	11. Modernización de las Administraciones públicas	4.239	6,1	6,1
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso nación emprendedora	12. Política Industrial España 2030	3.782	5,4	23,1
	13. Impulso a la pyme	4.894	7,0	
	14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	3.400	4,9	
	15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	3.999	5,8	
VI. Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sist. Nacional de Salud	16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	500	0,7	7,2
	17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	3.456	5,0	
	18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1.069	1,5	
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	19. Plan Nacional de Competencias Digitales *(digital skills)*	3.593	5,2	10,6
	20. Plan estratégico de impulso de la formación profesional	2.076	3,0	
	21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	1.648	2,4	
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	2.492	3,6	7,0
	23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	2.363	3,4	
IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	24. Revalorización de la industria cultural	325	0,5	1,2
	25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)	200	0,3	
	26. Plan de fomento del sector del deporte	300	0,4	
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	–	–	
	28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	–	–	
	29. Mejora de la eficacia del gasto público	–	–	
	30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	–	–	
Total		**69.528**	**100,0**	

Fuente: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: «España puede».

o en la mejora de la competitividad. Así, a lo largo de prácticamente todas las palancas se incluyen inversiones y reformas dirigidas a mejorar el capital humano, los activos intangibles o el capital natural, a crear infraestructuras sostenibles, a mejorar la demografía empresarial y el marco regulatorio e institucional, a corregir las deficiencias del mercado de trabajo o a modernizar tanto los sectores tractores (como el comercio, turismo, sector agroalimentario, salud, automoción o aeronáutico), como las Administraciones públicas.

Respecto al objetivo de contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas, el PRTR incluye medidas como la reforma del sistema tributario, la mejora de la eficacia del gasto o la reforma del sistema de pensiones. Esta última reforma, además de hacer frente a la sostenibilidad del sistema en el contexto del envejecimiento de la población, busca también mejorar la suficiencia de las pensiones y preservar su papel en la protección frente a la pobreza. La AIReF estimó inicialmente que el PRTR incidiría en la dinámica de la deuda pública, con una reducción de la ratio de entre 3 y 6 puntos en 2024, aunque a medio plazo podría mantenerse en una senda creciente, si no se diseñaba una estrategia fiscal que reduzca la vulnerabilidad y garantice la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Con el desarrollo del PRTR se espera que la inversión pública se duplique, alcanzando nuevamente los niveles de la primera década del siglo actual y, sobre todo, que ejerza un efecto arrastre sobre la inversión privada. Se prevé que el impacto de los proyectos de inversión sobre la economía se produzca a través de diferentes canales, como la mejora de la productividad total de los factores, la movilización de fondos privados, la reducción en la intensidad energética, el impulso a la capacidad exportadora o el aumento en la cualificación y capacidades digitales. Por su parte, las reformas estructurales contribuirán a reforzar el impacto de las inversiones (mediante cambios normativos, modificación y revisión de procedimientos administrativos y actuaciones concretas de las distintas Administraciones), incidiendo en última instancia en el aumento del crecimiento potencial y en la productividad, además de reducir las desigualdades.

Impacto económico y fiscal esperado

En el corto y medio plazo, se espera que el Plan tenga un impacto positivo sobre el crecimiento del PIB a través del impulso de la demanda derivado de la inyección de fondos públicos y de la mejora de las expectativas de los agentes económicos. Más a largo plazo, previsiblemente aumentará el crecimiento potencial, con la corrección de los desequilibrios estructurales y la reorientación del modelo productivo, sustentada en las transiciones ecológica y digital. Todo ello, no obstante, sujeto a una elevada incertidumbre por la dificultad de conocer la naturaleza concreta y el impacto de cada una de las medidas de inversión previstas, la concreción efectiva de las reformas o los efectos sobre la oferta. Y a esto habría que añadir la incertidumbre generada tras el estallido a comienzos de 2022 del conflicto bélico en Ucrania.

En cuanto al impacto fiscal del PRTR, el efecto será neutro en términos de contabilidad nacional, según ha determinado Eurostat, por lo que no incidirá en el déficit de las Administraciones públicas. No obstante, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) considera que podría tener un impacto en el saldo estructural en el largo plazo, a través de dos vías.

La primera de ellas, con un impacto positivo sobre las finanzas públicas, se produciría por el aumento del crecimiento potencial y la generación de espacios fiscales vía reformas estructurales y evaluación del gasto público. La segunda vía, con un impacto negativo, responde a la perspectiva de que a medio y largo plazo algunas inversiones acaben convirtiéndose en permanentes (aquellas que lleven asociadas, por ejemplo, gastos corrientes de conservación y mantenimiento) o que algunas reformas den lugar a aumentos del gasto futuro (como la actualización de las pensiones al IPC, o la ampliación de los servicios sanitarios o de las plazas en el ámbito educativo). Por otra parte, es posible que además las finanzas públicas deban compensar los efectos redistributivos adversos que puedan surgir de las transiciones ecológica y digital promovidas por el PRTR.

Con la información disponible no es factible, por el momento, conocer el efecto neto del Plan sobre el saldo estructural, dado que depende de los efectos a largo plazo sobre la oferta, y del calado de las reformas tributaria, laboral, de pensiones y de las Administraciones públicas. En todo caso, dada la dimensión temporal del PRTR, la AIReF considera necesario contar con mecanismos que garanticen la financiación a lo largo del tiempo de las reformas e inversiones iniciadas, sin que esto pueda suponer un incremento de la deuda pública a largo plazo.

3. DESAFÍOS A LOS QUE SE ENFRENTA EL PRTR

A pesar de la evaluación positiva que la Comisión Europea hizo del PRTR español, subyacen algunas debilidades que se han hecho patentes en los primeros momentos de la implementación, tanto en el diseño y características del mismo, como en los mecanismos arbitrados para hacerlo efectivo.

3.1. La elección y diseño del modelo

Para la elaboración de los planes de recuperación la Comisión estableció ciertos requisitos, entre los que estaban la fijación de unos porcentajes mínimos de recursos a la transición verde y digital, o el cumplimiento del principio de «no causar daño significativo al medio ambiente» en todos los proyectos[63], pero dejó un grado elevado de flexibilidad a los Estados miembros para la definición de las características y diseño

63. Comisión Europea, Commission Staff Working Document: Guidance to Member States recovery and resilience plans, Brussels, SWD (2021) 12 final, de 22 de enero de 2021 y Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

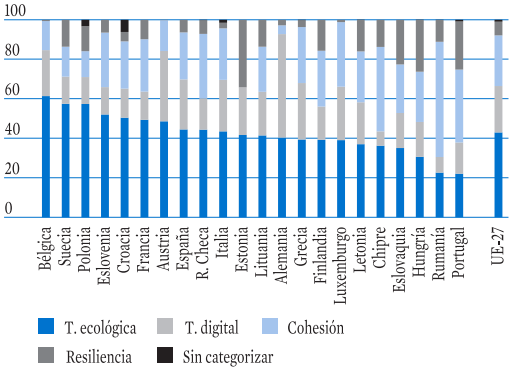
de cada uno de ellos. Precisamente, esa discrecionalidad se ha traducido en diferencias en las estructuras, categorías y detalle de los planes pero también en los instrumentos para su despliegue[64], lo que dificulta la posibilidad de hacer un análisis comparado de los planes y sobre todo, a posteriori, en términos de eficacia y eficiencia. Aunque todos tienen elementos positivos, su bondad dependerá, en última instancia, del éxito en la ejecución e impacto real logrado.

Prioridades y objetivos

En principio, los países que menores recursos han recibido han podido diversificar menos su diseño, concentrando los proyectos en las prioridades verde y digital, mientras que los Estados miembros con mayores asignaciones, como Italia y España, han incluido medidas para reforzar la cohesión social y territorial, con inversiones y reformas en los sistemas educativos, el mercado de trabajo, los sistemas de salud y cuidados, la Administración pública, el sistema judicial, el sistema fiscal o el marco regulatorio para la actividad empresarial. Ambos países han centrado también la atención en grupos de población específicos como las mujeres, con un eje transversal de igualdad de género en el caso de España, o los jóvenes en el caso de Italia.

GRÁFICO R-1. ASIGNACIÓN POR ACTUACIONES EN LOS PLANES DE LOS ESTADOS MIEMBROS
(En porcentaje sobre el total)

Recursos en los PRR de los Estados miembros por prioridades



Distribución funcional del PRTR España
(Actualización del Plan de Estabilidad)

Funciones	Total	% del total
1. Servicios públicos generales	1.239	1,8
2. Defensa	73	0,1
3. Orden público y seguridad	456	0,7
4. Asuntos económicos	21.064	30,3
5. Protección del medio ambiente	28.749	41,4
6. Vivienda y servicios comunitarios	5.407	7,8
7. Sanidad	1.234	1,8
8. Actividades recreativas, cultura y religión	810	1,2
9. Educación	4.430	6,4
10. Protección social	6.050	8,7
Total periodo 2021-2027	69.513	100

Nota: algunas actuaciones tienen impacto en las prioridades verde y digital solamente o conjuntamente con otros ámbitos distintos del principal.
Fuente: elaboración propia a partir de Bruegel Dataset y Actualización Plan de Estabilidad 2022-2025.

64. La mayor dificultad para dicha comparación reside en que el Reglamento del MRR señala que algunas inversiones pueden contribuir a varios objetivos simultáneamente y cada Estado miembro ha decidido cómo categorizarlo. Véase Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*.

Respecto al tratamiento otorgado a las transiciones verde y digital se observan diferencias importantes: España recoge información cualitativa sobre los logros previstos, Francia y Alemania presentan cuantías precisas en todas las actuaciones, e Italia establece una gran categoría para todas las actuaciones digitales y dos para la transición ecológica.

En el caso de España, con el Plan gana peso el gasto público en medio ambiente, sanidad, educación, protección social y asuntos económicos (que incluye el gasto en digitalización e I+D, entre otros).

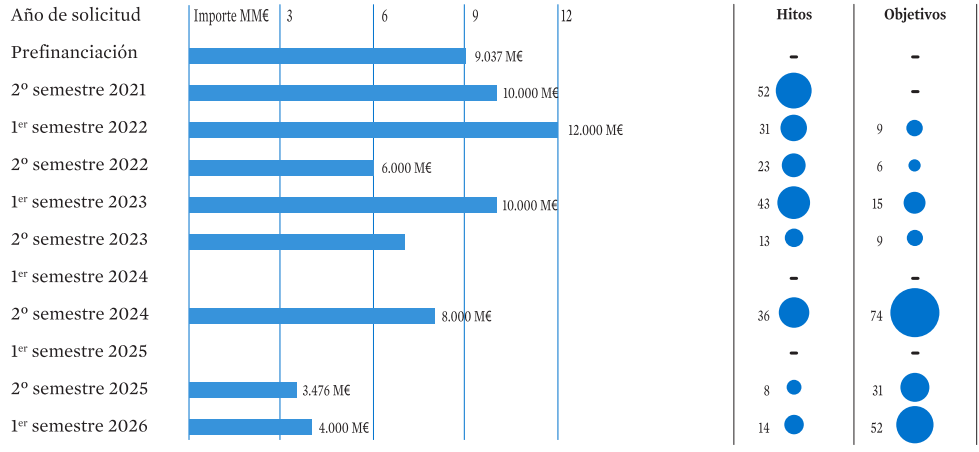
En cuanto al grado de detalle por actuaciones, España ofrece información suficiente y precisa de las inversiones, pero en el caso de las reformas el detalle es menor y, en ocasiones, solo se citan remitiendo a un desarrollo posterior.

Horizonte temporal de implementación

Respecto al horizonte temporal comprometido con la Comisión para el cumplimiento de los hitos y objetivos que activan los sucesivos pagos, España ha optado por un calendario ambicioso (364 hitos a lograr), concentrando el grueso de la ejecución y la recepción de los desembolsos en los tres primeros años, con una estrategia a corto plazo frente a la adoptada por Francia e Italia cuyos compromisos y desembolsos se han programado anualmente de forma más homogénea hasta 2026.

Llama la atención, no obstante, que en aras de agilizar el ritmo de ejecución y maximizar el impacto del impulso fiscal a corto plazo, no se haya optado de entrada por la realización de controles *ex post* respecto a los requerimientos administrativos como sí han hecho Francia o Italia; además, muchos de los proyectos tienen

GRÁFICO R-2. ESTADO DE SITUACIÓN Y CALENDARIO DE PAGOS



Fuente: Avance en la ejecución del Plan de Recuperación, febrero de 2022.

un carácter plurianual y requieren varios años para desplegar sus efectos por lo que cuanto antes se pusieran en marcha mejor. En todo caso, haber adoptado controles *ex post* de forma generalizada, aunque no tiene por qué garantizar el éxito de los proyectos y su potencial capacidad transformadora, hubiera requerido articular algún mecanismo de confianza del tipo «declaración responsable» que permitiera también una respuesta rápida en caso de uso ineficiente de recursos.

Instrumentos de desarrollo del Plan

Para el desarrollo e implantación del PRTR el Gobierno aprobó a finales de diciembre de 2020 el Real Decreto-ley 36/2020[65] con el fin de adoptar medidas urgentes para articular un modelo de gobernanza para la selección, seguimiento, evaluación y coordinación de los programas de inversión y reforma con el fin de agilizar su puesta en marcha y simplificar los procedimientos e instrumentos de gestión pública garantizando el respeto al marco normativo comunitario. Algunas de sus previsiones como la definición de los sistemas de gestión e información se adoptaron en los plazos establecidos[66], pero otras se han dilatado más en el tiempo como el Registro de empresas interesadas en los PERTE, aprobado en marzo de 2022[67] y cuya creación estaba prevista en tres meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley (disposición adicional primera). No obstante, cabe recordar que esta norma fue convalidada y tramitada como Proyecto de Ley, aunque más de un año después todavía está en fase de enmiendas e incluso ha sido objeto de modificación a través del Real Decreto-ley 6/2022[68].

Transparencia, información y seguimiento

Con el fin de mejorar la transparencia, muchos Estados miembros han puesto en marcha *webs* específicas para recoger toda la información sobre el Plan incluida su implementación y ejecución, aunque el grado y detalle es distinto. Además, la Comisión Europea puso en marcha a finales de 2021 una herramienta, *Recovery and Resilience Scoreboard,* para reflejar el progreso de los Estados miembros.

En el caso de España, la web del Plan inició su actividad a finales de julio, pero la información ofrecida desde el principio ha tenido un contenido genérico e insuficiente como para, por un lado, conocer todas las oportunidades que surgen al hilo del Plan

65. Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
66. Órdenes HFP/1030/2021 y HFP/1031/2021, de 29 de septiembre.
67. Orden HFP 168/2022, de 7 de marzo por la que se regula el funcionamiento y estructura del Registro de empresas interesadas en los PERTE (REPERTE). Al cierre de esta Memoria anual, no se ha publicado todavía ningún listado de empresas interesadas en la ejecución de los PERTE.
68. Disposición final 31 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

y, por otro, valorar de forma periódica el ritmo de ejecución y su traslación al tejido productivo y al conjunto de la sociedad. No obstante, la actualización de la web es continua, y ha incorporado progresivamente instrumentos de difusión de la información como un buscador de convocatorias, o la previsión de convocatorias próximas como reclamaba el sector privado para identificar con antelación las licitaciones y concursos de interés para las empresas. Se podría contar, del mismo modo, con una guía que definiese de forma clara y rigurosa los criterios de selección, permitiendo a las empresas contar con información suficiente para valorar su participación en los proyectos.

En este sentido, se ha anunciado el lanzamiento de una plataforma de contratación que pretende concentrar todas las convocatorias del Plan, tanto estatales, como las de las comunidades autónomas y corporaciones locales, dando asistencia y acompañamiento a las empresas y, muy especialmente, a las pymes y autónomos que, sin embargo, todavía no está en marcha. Además, se ha activado un sistema de ayuda y respuesta sobre el Plan, dentro del teléfono de asistencia 060.

Por otro lado, se echa en falta mayor información sobre la participación e interés de las empresas en el Plan, tanto en la identificación de proyectos como en su desarrollo efectivo. No se conocen los resultados de las manifestaciones de interés lanzadas por las administraciones públicas —31 al cierre de esta Memoria anual—, ni el grado de participación, sector y tamaño de las empresas, la coherencia de las propuestas con los objetivos del Plan o los criterios que han guiado las convocatorias resultantes.

Asimismo, se echa en falta mayor transparencia en la información existente sobre la participación de las distintas Administraciones territoriales en el diseño del Plan. A este respecto, es positiva la publicación en la web del mapa de reparto de fondos e inversiones por comunidades autónomas y los criterios de distribución de fondos pero, resultaría un instrumento más útil si de forma dinámica y en un formato accesible para su tratamiento recogiese también el ritmo de ejecución de los proyectos incluidos, las convocatorias vinculadas, los potenciales beneficiarios y las nuevas actuaciones planteadas en cada momento.

En aras de la necesaria mejora de la transparencia y difusión de los logros e impacto del Plan en términos de beneficiarios debería aprovecharse el potencial que ofrece la digitalización para difundir la información relacionada con el programa de forma integrada y detallada, como sí hacen Francia o Portugal, y hacerla accesible de forma ágil y operativa a todas las partes interesadas en un formato adecuado para su tratamiento[69], más allá de los informes publicados, con el fin de poder hacer un seguimiento continuo y sistemático del Plan y aprovechar todo su potencial.

69. En este sentido, destaca la iniciativa desarrollada por Esade EcPol para automatizar la búsqueda de información a través de un algoritmo. Véase Hidalgo, M., *Los Fondos NextGenEU en España: análisis de la ejecución de licitaciones*, Esade EcPol Center & EY, abril de 2022.

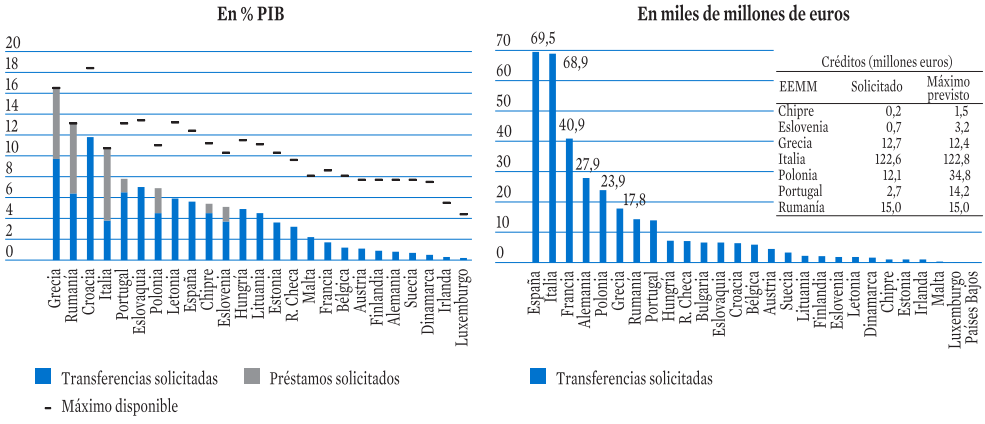
3.2. Ambición financiera del Plan español

Todos los Estados miembros solicitaron el importe asignado en concepto de transferencias pero, hasta el momento, solo siete han solicitado los préstamos, aunque tienen de plazo hasta el 31 de agosto de 2023 para efectuar la petición.

El Gobierno español inicialmente decidió solicitar solo la cuantía correspondiente a las transferencias no reembolsables, por la incertidumbre y la dificultad de inventariar acciones a más largo plazo. Sin embargo, dicha cautela no se corresponde con la ambición que sí se reflejó en el diseño del Plan, con numerosas actuaciones en ámbitos muy diversos, excesivos hitos y objetivos comprometidos y un calendario rápido de ejecución. De hecho, finalmente, en diciembre de 2021, el Gobierno confirmó su intención de activar la solicitud de créditos y presentar una modificación al Plan de Recuperación, previsiblemente en el segundo semestre de 2022. La solicitud de préstamos deberá estar suficientemente justificada incluyendo los motivos (reformas e inversiones adicionales), el detalle de las reformas e inversiones y el mayor coste que supondrá para el Plan ya aprobado. Además, se abrirá un nuevo proceso de negociación con la Comisión Europea que deberá evaluar el Plan revisado con hitos y objetivos adicionales y celebrar un acuerdo de préstamo detallando los compromisos de sucesivos reembolsos y una reducción estable y previsible de los pasivos.

Los debates suscitados sobre esta cuestión se centran en que España era uno de los países que mayor cuantía recibía en concepto de transferencias por el impacto de la crisis y, por tanto, no era necesario, a priori, comprometer una posición fiscal caracterizada por una deuda elevada activando la solicitud de créditos. Sin embargo, Italia, en una situación similar, sí decidió solicitar desde el primer momento la totalidad de los

GRÁFICO R-3. DISTRIBUCIÓN DEL MRR ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS



Nota: las transferencias estimadas están calculadas sobre las previsiones de otoño de 2020 de la Comisión y se calcularán de forma definitiva a mediados de 2022. El límite máximo de préstamos que se pueden solicitar es el 6,8 por 100 de la RNB de 2019 a precios corrientes.
Fuente: Comisión Europea y Banco de España, «El semestre europeo 2021 y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia» en *Boletín Económico* 4/2021, 2021.

recursos disponibles sobre la base de que un mayor crecimiento a medio plazo apoyado en inversiones con rendimientos e impactos positivos minimizaría el eventual efecto negativo de un mayor endeudamiento público.

En este caso el esfuerzo inicial era mayor al identificar las prioridades, realizar la programación estratégica y definir los recursos necesarios para la articulación y gestión de un Plan más amplio, pero ahora concentra sus recursos humanos y técnicos exclusivamente en el desarrollo. En cambio, en España, las Administraciones públicas a la vez que hacen frente a la ejecución e implementación del Plan, deben elaborar nuevas propuestas de cara a su modificación.

En principio, los créditos irán destinados a inversiones ya existentes que necesiten mayor proyección, inversiones adicionales y proyectos PERTE en las comunidades autónomas. En todo caso, sería oportuno aprovechar la solicitud de préstamos para incluir en aras de la transición justa mecanismos compensatorios de los costes que implican algunas de las reformas planteadas (por ejemplo, en el ámbito de la eficiencia energética) y que no se han contemplado hasta el momento.

3.3. Problemas y debilidades durante la fase de ejecución

La velocidad y la eficacia en la ejecución del PRTR vienen determinadas fundamentalmente por el desafío que representa para las Administraciones públicas tener que gestionar el importante volumen de fondos del NGEU de forma simultánea a la gestión del presupuesto público y a los fondos vinculados al Marco Financiero Plurianual.

La ejecución del PRTR en 2021

La mayor parte de las ayudas financieras no reembolsables asignadas a España para el periodo 2021-2026 (el 70 por 100) se ejecutarán entre 2021 y 2023, debiendo estar el gasto comprometido antes de finales de 2022 y el 30 por 100 restante a finales de 2023[70]. España es, en este sentido, uno de los países de la Unión Europea que ha comprometido un mayor porcentaje de las transferencias en los tres primeros años de vigencia del MRR, lo que supone un importante reto en términos de gestión y ejecución. La solicitud en 2022 de los créditos extenderá, no obstante, la ejecución de los proyectos hasta 2026, lo que facilitará la completa realización del Plan.

Previamente al análisis de la ejecución, es preciso señalar la dificultad de acceder a datos oficiales integrados, dada la dispersión de fuentes de información existentes tanto españolas (web del PRTR, IGAE y Ministerio de Hacienda, comunidades autónomas) como europeas *(Recovery and Resilience Scoreboard)* y la falta de estructura de dicha información. En este sentido, sería deseable para poder analizar el grado de

70. Los pagos serán semestrales y se irán concediendo en base al cumplimiento de una serie de hitos y objetivos comprometidos, de acuerdo con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los tres años siguientes, hasta 2026, el desembolso será anual.

ejecución contar con una única fuente oficial que de manera centralizada recoja toda la información tanto cualitativa como cuantitativa sobre el desarrollo del Plan, en línea con el sistema de información de gestión y seguimiento previsto.

La ejecución del PRTR se puede valorar a través de tres ámbitos distintos: en términos de los compromisos asumidos con la Comisión Europea para el cumplimiento de hitos y objetivos, de contabilidad nacional y de ejecución presupuestaria.

En cuanto a los compromisos con la Comisión, durante 2021 se lograron los 52 hitos y objetivos fijados, siendo España el primer país que activó el segundo desembolso de fondos del Mecanismo. No obstante, en su mayor parte estos hitos se correspondieron con cambios normativos o con la aprobación de estrategias y planes y, por tanto, su reflejo en la economía real necesitará cierto recorrido. Al cierre de esta Memoria anual, España había solicitado ya el tercer desembolso correspondiente al cumplimiento de otros 40 hitos y objetivos.

En términos de contabilidad nacional, decisiva para evaluar el impacto macroeconómico, el Ministerio de Hacienda recoge en su Actualización del Programa de Estabilidad que en 2021 el gasto público financiado con transferencias del MRR fue de 21.484 millones de euros, de los que el 85 por 100 era gasto de capital, lo que confirma la vocación inversora del Plan.

Por su parte, la ejecución presupuestaria a 31 de diciembre de 2021 fue elevada en términos de obligaciones reconocidas: algo más del 80 por 100 de los recursos previstos para ese año (24.198 millones de euros), pero baja en cuanto a la ejecución real de los proyectos (solo se realizaron pagos por el 45,5 por 100 del crédito total y en su mayoría fueron transferencias a otras entidades)[71]. A 21 de abril de 2022, las obligaciones reconocidas suponían el 16,3 por 100 del crédito total de 2022 (27.958 millones de euros) y solo el 4,2 eran pagos efectivos[72]. No obstante, cabe recordar que la ejecución de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos se ha caracterizado tradicionalmente por una baja ejecución del gasto comprometido durante los primeros años, acelerándose paulatinamente conforme se desarrolla el Marco Financiero Plurianual[73].

Este ritmo de ejecución presupuestaria contrasta, no obstante, con la escasa llegada de fondos a la economía real y las dudas sobre la participación efectiva de las empresas, especialmente, de las pymes.

71. Los créditos para gestión directa por la AGE ascendían en 2021 a cerca de 3.000 millones de euros, si bien las obligaciones reconocidas a final de año suponían solo algo más de una cuarta parte.
72. Ministerio de Hacienda, *Actualización del Plan de Estabilidad 2022-2025*.
73. Véase Banco de España, «Evolución histórica de los fondos estructurales y de inversión europeos», *Boletín económico 3/2021*. Considerando los FEIE recibidos por Francia, Italia, Alemania y España, se observa que en los dos últimos programas finalizados (2000-2006 y 2007-2013), durante los dos primeros años de vigencia se ejecutó entre el 9 y el 11 por 100 del gasto total comprometido en el conjunto del programa; en los dos años siguientes entre el 20-33 por 100, y en el séptimo año, entre el 58 y el 74 por 100 del total (el 69 por 100 en el caso de España).

En 2021 se lanzaron 684 convocatorias competitivas y licitaciones para llevar a cabo inversiones públicas en diferentes ámbitos, destacando el despliegue de infraestructuras ferroviarias y la renovación de equipos médicos. El ritmo de publicación se aceleró en los últimos meses del año y continuó en 2022. Hasta el 23 de marzo, se habían publicado más de 1.612 convocatorias por un importe total de 27.027 millones de euros.

Durante 2021 y hasta el 28 de febrero de 2022, las Administraciones públicas habían publicado 1.267 licitaciones por un importe cercano a los 5.000 millones de euros, si bien en los primeros momentos el ritmo fue muy lento[74]. Más del 50 por 100 de las licitaciones procedían de empresas públicas, reflejando su mayor capacidad administrativa para gestionar fondos públicos; y el objetivo ha sido principalmente la construcción de infraestructuras y construcción (70 por 100 del total). De hecho, ADIF licitó por sí sola por valor de 2.500 millones de euros. A este respecto, dado que el Plan busca tener un impacto transformador sobre la actividad productiva, sería conveniente reforzar también el peso del sector privado como destinatarios directos de las subvenciones[75].

Además, se realizaron transferencias a las comunidades autónomas por algo más de 11.000 millones de euros para el despliegue de actuaciones en ámbitos como la rehabilitación de viviendas y edificios públicos, la implementación de la normativa de residuos o el autoconsumo y almacenamiento energético. La práctica totalidad se repartió a través de las Conferencias Sectoriales, conforme a los criterios objetivos acordados, en su mayor parte mediante transferencias (8.831 millones de euros), siendo el resto subvenciones directas, convenios y otros instrumentos, asignados conforme a criterios de interés general o para regiones con características especiales. De los PGE 2022, a 21 de abril se les habían asignado ya 2.015 millones de euros. Por su parte, a las entidades locales se les asignaron cerca de 3.000 millones de euros, destacando las convocatorias de ayudas para la implantación de zonas de bajas emisiones y la transformación digital y sostenible del transporte urbano.

Durante 2021 el Consejo de Ministros aprobó tres PERTE: el del vehículo eléctrico y conectado (VEC), para la salud de vanguardia y el de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento (ERHA); y ocho más en 2022: el Agroalimentario, el de la nueva economía de la lengua (PERTE del Español), el de Economía Circular (EC), el de la industria naval, el aeroespacial, el de digitalización del ciclo del agua, el de Economía social de los cuidados y el de semiconductores (CHIP). Más allá de la importancia que supone el despliegue de este nuevo tipo de instrumento, sería

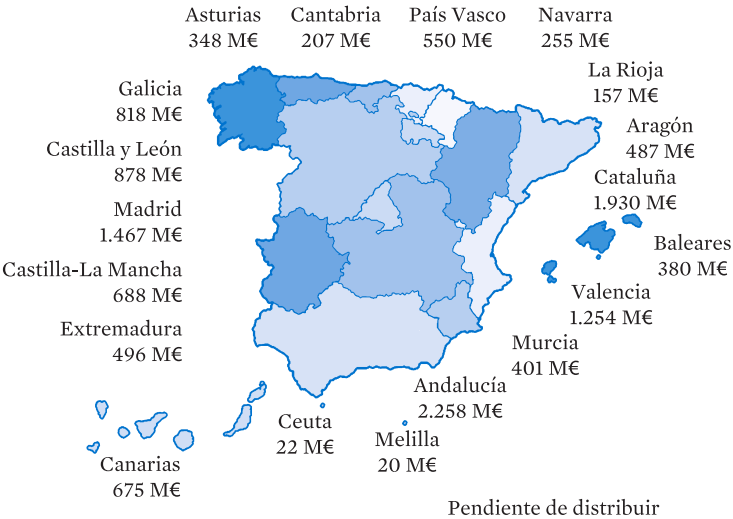
74. Desde un volumen de 464 millones de euros en enero de 2021, a más de 1.000 a mitad de año, acelerándose a final de año con licitaciones por valor de 4.370 millones de euros en diciembre. Véase Hidalgo, M., *Los Fondos NextGenEU en España: análisis de la ejecución de licitaciones,* Esade EcPol Center & EY, abril de 2022.
75. CEOE, Informe de seguimiento de los fondos *Next Generation* en España, segundo informe, abril de 2022.

RECUADRO R-1. AVANCES EN LA AGENDA DE REFORMAS

Reforma	Aprobación Consejo Ministros	Tramitación parlamentaria	Aprobada y en vigor
Mejora del clima de negocios			
Ley de *Startups*	✓	✓	
Ley Crea y crece	✓	✓	
Reforma concursal	✓	✓	
Transición ecológica			
Ley de Cambio climático	✓	✓	✓
Ley de Residuos	✓	✓	✓
Desarrollo del capital humano			
Ley de Educación	✓	✓	✓
Ley de FP	✓	✓	✓
Ley Orgánica del Sistema universitario			
Ciencia e innovación			
Ley de Ciencia	✓	✓	
Digitalización			
Ley general de Telecomunicaciones	✓	✓	
Ley Audiovisual	✓	✓	
Ley de Ciberseguridad 5G	✓	✓	✓
Carta de Derechos Digitales	✓		
Modernización del mercado laboral reforma laboral			
Trabajo a distancia	✓	✓	✓
Teletrabajo en la Administración pública	✓	✓	✓
Igualdad retributiva mujeres/hombres	✓	✓	✓
Ley *Rider*	✓	✓	✓
Plan Acción lucha contra desempleo juvenil	✓		
Estrategia española apoyo activo al empleo	✓	✓	✓
Reforma Estatuto Trabajadores	✓	✓	✓
Reducción temporalidad sector público	✓	✓	✓
Cohesión social			
Reforma de pensiones	✓	✓	✓
Despliegue Ingreso Mínimo Vital	✓	✓	✓
Administración del siglo XXI			
Impuesto sobre servicios digitales	✓	✓	✓
Impuesto sobre transacciones financieras	✓	✓	✓
Impulso de la cultura y el deporte			
Comisión de Propiedad Intelectual Plan «España» Hub Audiovisual de Europa Ley del Cine	✓	✓	✓

Fuente: Segundo informe de situación del Plan de Recuperación, abril de 2022.

GRÁFICO R-4. ASIGNACIÓN POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LOS FONDOS DEL MRR EN 2021 Y 2022*



Pendiente de distribuir	95 M€
Total asignado a las comunidades autónomas	**13.386 M€**

* A fecha 21 de abril de 2022.
Fuente: Segundo informe de situación del Plan de Recuperación, abril de 2022.

conveniente acelerar la ejecución de los mismos una vez que han sido formalmente aprobados dado su carácter tractor para el conjunto de la economía.

Por otra parte, de los 52 hitos cumplidos a finales de 2021, 49 correspondieron a reformas contempladas en muchos de los componentes relativos a cambios normativos, estrategias y planes de actuación o creación de organismos y órganos administrativos, algunas de las cuales estaban contempladas con anterioridad a la elaboración del PRTR.

Problemas y debilidades en la ejecución de los proyectos de inversión

El Real Decreto-ley 36/2020 ya citado tenía también como objetivo revisar los obstáculos y cuellos de botella existentes en la normativa y en los procedimientos e instrumentos de gestión pública, con el fin de acometer aquellas reformas que permitiesen a las Administraciones públicas y, especialmente, a la Administración General del Estado, tener un papel clave, ágil, eficaz y eficiente para el éxito de la ejecución de los proyectos vinculados a los fondos. Para ello incorporaba un conjunto de especialidades en aspectos relativos a la gestión y control presupuestario, los procedimientos de elaboración normativa y la tramitación de los procedimientos administrativos, la contratación pública, los convenios administrativos, las subvenciones, y algunas técnicas de colaboración público-privada, con el fin de simplificar y facilitar el desarrollo y ejecución del Plan.

Sin embargo, en el primer año de vigencia del Plan siguen sin desplegarse todas las posibilidades previstas en la norma, detectándose importantes debilidades que afectan principalmente a los trámites administrativos, que podría agilizarse incorporando la digitalización a los procedimientos administrativos, y a la falta de personal cualificado en las Administraciones públicas. No obstante, es comprensible que la puesta en marcha de un mecanismo novedoso necesite de un cierto recorrido para lograr una ejecución eficiente.

En todo caso, se aprecian deficiencias en las convocatorias de las subvenciones y licitaciones, tanto en su diseño, como en el contenido de las bases reguladoras que siguen incluyendo una elevada carga burocrática, los canales de comunicación y la difusión de las mismas, lo que estaría dificultando el acceso a los fondos, sobre todo de pymes y autónomos. Se detecta una elevada atomización de las convocatorias orientadas a objetivos muy específicos que obligan a las empresas, especialmente pymes y autónomos, a estructurar proyectos integrales en distintas líneas de actuación y participar en cada una de ellas; esta deficiencia condiciona también la actuación del sector público, que se ve obligado a gestionar numerosas convocatorias y procedimientos administrativos.

Por su parte, los plazos para la presentación de proyectos a las convocatorias son, por lo general, ajustados: entre 4 y 8 semanas de media para la preparación y presentación de las propuestas, situándose en ocasiones por debajo de las dos semanas. En el caso de las licitaciones, la media es de 24 días naturales. Los plazos manejados deberían ser más razonables y realistas, puesto que suponen una dificultad añadida para la participación de las empresas, sobre todo las de menor tamaño, que no cuentan con mecanismos ágiles para preparar las ofertas. De hecho, los esfuerzos pretendidos para lograr una mayor agilidad no deberían traducirse exclusivamente en una reducción de plazos.

Asimismo, las convocatorias deberían diseñarse atendiendo a todo lo dicho anteriormente y dando respuesta a la intención de promover ecosistemas innovadores donde surjan nuevas oportunidades o nichos de actividad, evitando la continuidad e inercia en los modelos de las convocatorias. A este respecto, resulta novedosa la convocatoria del kit digital, que podría servir de ejemplo para otras[76].

Por otra parte, el porcentaje de cofinanciación de las subvenciones, situado de media en el 40 por 100, resulta en la práctica una barrera de entrada para muchas pymes que no cuentan con recursos financieros suficientes. En este sentido, sería aconsejable contemplar en el Plan su modulación en función tanto de la dimensión de la empresa, como del sector o actividad en el que se encuadre el proyecto.

Pero sin lugar a dudas, el principal problema al que se enfrenta el desarrollo del Plan tiene que ver con la insuficiencia de personal especializado en la gestión de

76. *Ibidem.*

fondos europeos y contratación pública. Si bien el Real Decreto-ley 36/2020 contemplaba distintas actuaciones en relación con la gestión de personal (priorizar recursos para la ejecución del Plan, crear unidades provisionales, redistribuir, reasignar y atribuir temporalmente funciones, crear y modificar puestos de trabajo o priorizar efectivos de nuevo ingreso), no se ha articulado una planificación de recursos humanos acorde con la capacidad real de la Administración.

Se trata de un importante cuello de botella que afecta principalmente a las Administraciones públicas, y muy en especial a las territoriales, y que no se ha podido solventar con contratación a cargo de los fondos del Plan, en tanto que no se permite su utilización para gastos corrientes.

Por otro lado, si bien la Comisión permitía utilizar un 5 por 100 en concepto de asistencia técnica externa, esta opción no resultaba eficiente para cubrir las ingentes necesidades de personal dedicado a la implementación, gestión y seguimiento del Plan en el conjunto de las Administraciones públicas, incluidas las comunidades autónomas y entidades locales.

Pero no se trata únicamente de reforzar la dotación de capital humano, sino también su formación y cualificación para reforzar las competencias de acuerdo a las necesidades de una gestión más ágil. A este respecto, el componente 11 del PRTR recoge el objetivo de formar a 3.150 empleados públicos durante el periodo de vigencia del Plan, de los cuales, hasta febrero de 2022 se había formado al 25 por 100[77].

Igualmente, el sector privado tiene sus propias necesidades, tanto las consultoras que han requerido nuevas contrataciones y refuerzo formativo específico, como las propias empresas que en muchos casos, principalmente en las grandes, han creado estructuras nuevas dedicadas exclusivamente a gestionar actuaciones relacionados con el PRTR. No obstante, hay muchas compañías que no han podido abordar esta falta de personal cualificado, lo que en última instancia puede suponer un freno a su participación en el PRTR. En este sentido, es preciso acompañar a las empresas, especialmente a las pymes, a través de oficinas de asistencia técnica que realicen actuaciones de información y difusión de las convocatorias, apoyo para el acceso a las convocatorias y preparación de los proyectos, entre otras medidas. Sirva de ejemplo la Oficina Técnica de Apoyo a Proyectos Europeos y con la plataforma digital *CEOEXEuropa* de CEOE o la *Oficina Técnica Next Generation* de CEPES.

77. Inicialmente la formación se concentró en formación al personal responsable en los departamentos ministeriales; formación al personal responsable del cumplimiento de hitos y objetivos, y formación de formadores, dirigida tanto al personal de la AGE, como de las comunidades autónomas y entidades locales. Además, se pretende capacitar de forma continua a todos los empleados públicos vinculados a la ejecución del Plan.

3.4. Falta de adecuación entre el Plan y algunos de los objetivos perseguidos

El Plan debe garantizar la coherencia entre los retos y desafíos a los que se enfrenta España y la articulación y distribución de los fondos para atenderlos. Sin embargo, mientras que parece atender de manera satisfactoria los desafíos de carácter macroeconómico y los retos derivados de las transiciones verde y digital, no sucede lo mismo con la cohesión social y territorial y la brecha de género. En este sentido, hubiera sido necesaria una evaluación *ex ante* del Plan que identificara y validara las áreas de actuación de acuerdo con el diagnóstico, asegurando que los recursos se dirigían a proyectos transformadores con rentabilidad social, garantizando la adicionalidad de los recursos al identificar aquellos proyectos que serían abordados por el sector privado, o detectando solapamientos y duplicidades o ámbitos que habrían quedado sin atender.

Además, el peso otorgado a los ejes no es homogéneo, y mientras que en numerosas palancas, componentes y actuaciones se visibiliza claramente la contribución a los objetivos verde y digital, no sucede lo mismo con la cohesión y la igualdad, que se abordan de forma genérica y sin el carácter transversal pretendido. A modo de ejemplo, la incorporación del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres no se ha realizado de modo uniforme ni con un enfoque integral[78]. Tan solo algo más de una cuarta parte de las actuaciones del Plan tienen como objetivo directo la reducción de la brecha de género (componentes sobre nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, rehabilitación de vivienda y regeneración urbana o los de educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades) mientras que el resto de actuaciones podrían contribuir de forma indirecta, sobre todo, por la propia transformación de los sectores productivos. Además, ese enfoque transversal exigiría incluir esta prioridad en todos los procedimientos administrativos necesarios para materializar las reformas e inversiones.

Dado que existía discrecionalidad para diseñar el Plan, se podría haber optado por incluir medidas que garantizaran y visibilizaran el cumplimiento de las prioridades relacionadas con la cohesión social y territorial y la igualdad de género. Por ejemplo, para garantizar la cohesión social podrían haberse incorporado en las contrataciones públicas criterios sociales[79] y/o haber seguido las recomendaciones del informe de expertos sobre la clasificación de actividades que contribuyen significativamente a objetivos sociales en la Unión Europea[80], «taxonomía social». En el caso de la igualdad de género, se podría haber definido un principio de garantía de la igualdad en todas las actuaciones planteadas, similar al principio de «no daño significativo» ya citado. A este respecto, el Plan podría haber orientado la atención también de forma transversal a las personas jóvenes al igual que se ha hecho con las mujeres, sobre todo, dado el carácter transformador del

78. Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro*.
79. Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública.
80. Platform on Sustainable Finance, *Final Report on Social Taxonomy,* febrero de 2022.

Plan a medio y largo plazo. Y más aún toda vez que la Comisión hace un seguimiento específico del desempeño en este terreno a través de los indicadores sociales del *Scoreboard* y de las medidas con impacto en los jóvenes, las mujeres y los niños.

En todo caso, si bien muchas de las reformas están diseñadas para contribuir a reforzar la cohesión social y territorial y garantizar la igualdad, el grado de detalle ofrecido alberga ciertas dudas sobre su articulación efectiva y su impacto a medio y largo plazo para lograr un crecimiento económico que sea, además, inclusivo. Algunas de ellas tienen un carácter genérico como, por ejemplo, las políticas activas de empleo, y su impacto dependerá, en última instancia, de su implementación en la práctica.

4. LA GOBERNANZA DEL PLAN. EL PAPEL DEL CES

El PRTR es un proyecto de país que requiere la implicación de todos los agentes económicos y sociales, todos los niveles de gobierno y el conjunto de la Administración pública en su diseño, ejecución y control para garantizar el logro de los objetivos (cumplimiento de metas y objetivos) y los impactos previstos. Pero, aún más, un proyecto de esta trascendencia requeriría un consenso político, social y territorial y la apropiación del Plan por el conjunto de la sociedad para que sea un éxito, además, de aportar la estabilidad necesaria presente y futura ante el reto que supone su ejecución sin estar condicionado al ciclo electoral. De hecho, hubiera sido deseable contar con un amplio respaldo del Plan en el Parlamento, como ocurrió en Italia donde fue respaldado por el 85 por 100 del mismo. En cualquier caso, todavía sería posible lograr acuerdos amplios en el arco parlamentario tanto sobre la idoneidad de las reformas planteadas, con el fin de contar con suficiente apoyo para llevarlas a cabo y agilizar la tramitación parlamentaria, como sobre el Plan revisado que acompañe a la solicitud de créditos.

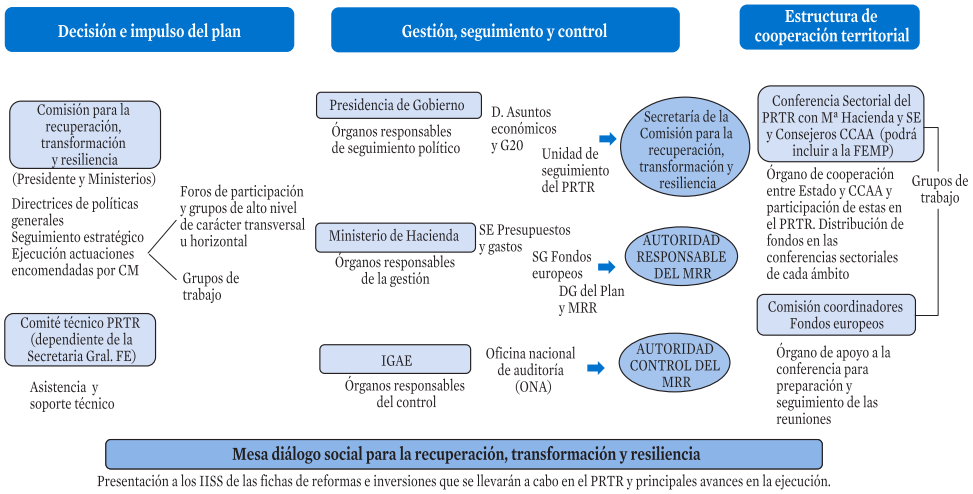
En todo caso, con el fin de otorgarle de legitimidad democrática se ha reforzado el control parlamentario con las comparecencias en la Comisión Mixta Congreso-Senado informando semestralmente de la evolución y recorrido del Plan. Esta situación se replica en el ámbito europeo ya que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ha supuesto un aumento del poder ejecutivo y financiero de la Comisión, por lo que el Parlamento Europeo ha reclamado mayor protagonismo para dotar de legitimidad a sus decisiones.

Una nueva estructura de gobernanza

El Real Decreto-ley 36/2020, ya citado, definía una nueva estructura de gobernanza específica[81] que recogía la participación de los principales agentes económicos, sociales y políticos con el fin de garantizar la transparencia, la coherencia de las actuaciones y

81. El sistema de organización y gestión definido se apoya en la experiencia en el diseño y gestión de fondos europeos en España, sobre la base de lo exigido en el Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y la guía de orientaciones publicada por la Comisión Europea en materia de gobernanza.

GRÁFICO R-5. ESTRUCTURA DE GOBERNANZA DEL PRTR



Fuente: elaboración propia.

su continuidad en el tiempo. Asimismo, definía instrumentos de cooperación y coordinación entre distintos niveles de gobierno y administraciones para asegurar una ejecución y control ágil y se designaba a la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda como la autoridad de gestión, a fin de garantizar las sinergias y los necesarios mecanismos de control y auditoría para una gestión financiera responsable asegurando la capacidad de absorción de fondos.

Participación de las comunidades autónomas

Los fondos del NGEU no están territorializados, como sí lo están los Fondos Estructurales, pero ello no es impedimento para que muchas de las actuaciones sean ejecutadas desde las comunidades autónomas que, además, ostentan las competencias en sanidad, educación y políticas activas de empleo, entre otras. Por ello, debieran haber participado en el diseño y elaboración del Plan desde el principio y no solo a título informativo, dado que han asumido más del 50 por 100 de la ejecución de los fondos y gran parte del despliegue y cumplimiento del Plan recae sobre ellas. Tanto su implicación como la de las entidades locales es por tanto esencial para el éxito del Plan, y de hecho la Comisión Europea los ha reconocido como socios clave.

La nueva Conferencia Sectorial del PRTR es el instrumento creado para coordinar esta participación y buscar vías de cooperación en la implementación de los fondos, principalmente, a través del resto de conferencias sectoriales que distribuyen los fondos en los ámbitos específicos y agilizan la gestión de las inversiones concretas del Plan. No obstante, dado que son un mecanismo de fijación de criterios y distribución de recursos, deberían buscarse vías alternativas de comunicación con las comunidades

autónomas y las entidades locales para identificar conjuntamente proyectos y líneas de actuación. Por su parte, las entidades locales por su proximidad y conocimiento del territorio desempeñan también un papel fundamental para proponer inversiones y su participación debería ir más allá de la Federación Española de Municipios y Provincias siendo su opinión decisiva, por ejemplo, en medidas de movilidad urbana.

Además, se está reforzando la comunicación durante la fase de implementación ya que se están enfrentando a algunos de los problemas y cuellos de botella señalados anteriormente. La revisión del Plan para la solicitud de los créditos supone una nueva oportunidad para una mayor participación en la identificación de prioridades de actuación a escala territorial. De hecho, ya se ha materializado en la petición para contar con un listado de PERTEs de interés regional.

El proceso de consulta: la participación de los interlocutores sociales

Para el diseño del PRTR el Gobierno optó por no realizar una consulta pública sobre el conjunto del Plan, sino de carácter específico sobre determinadas medidas o políticas. Este proceso de consulta amplio incluía a los agentes sociales, las administraciones territoriales, los potenciales beneficiarios y otros actores relevantes y el conjunto de la sociedad civil. En el Plan se incluye el resumen preceptivo de este proceso[82].

En el caso de los interlocutores sociales esta consulta se ha canalizado a través de la Mesa de Diálogo Social sobre el PRTR, donde el Gobierno presentó las fichas de reformas e inversiones del Plan y se realiza un seguimiento de los principales avances en la ejecución del mismo. En paralelo, en otras mesas abiertas de diálogo social se está abordando de forma específica la agenda de reformas con el fin de alcanzar acuerdos tripartitos y garantizar el respaldo en su desarrollo posterior. No obstante, hubiera sido deseable contar con una participación más activa previamente a la elaboración del Plan pudiendo contribuir a su diseño inicial. La participación podría centrarse ahora en el seguimiento de los avances en la ejecución y la articulación de los proyectos que no se han puesto todavía en marcha, así como en la evaluación de los logros e impactos previstos.

Evaluación y seguimiento del Plan: el papel del CES

La falta de un marco claro de evaluación es la principal carencia del Plan. Es necesario contar con un sistema de evaluación planificado, sistemático y continuado, que permita detectar no solo los resultados logrados en el corto plazo sino su impacto efectivo en el medio y largo plazo y dotar de evidencias a las decisiones de política económica. Ello requiere contar con información completa y detallada de las actua-

82. El Reglamento del MRR establecía una consulta previa a la sociedad civil y a los interlocutores sociales y los planes debían incluir un resumen de dicho proceso (artículo 18 Reglamento MRR) con el objetivo de mejorar la calidad y aumentar la transparencia, además de garantizar la aplicación efectiva de las reformas y las inversiones.

ciones realizadas, homogénea en todo el territorio, que permita evaluar de forma rigurosa, tanto de manera previa —que contribuyan a identificar las actuaciones y garantizar su coherencia con las necesidades y el diagnóstico, aumentando la transparencia y facilitando la rendición de cuentas—, intermedia —para analizar el desarrollo y reorientar a tiempo, en su caso, algunas actuaciones— y final, valorando, más allá del seguimiento, el impacto de las medidas o su efectividad y capacidad transformadora, así como la eficiencia en el uso de los recursos.

La AIReF hasta ahora ha asumido las evaluaciones de eficiencia del gasto público y está realizando la evaluación del impacto del Plan e incluso ha reforzado su estructura con una unidad específica de evaluación de políticas públicas. Sin embargo, sería conveniente contar con un organismo independiente dirigido únicamente a la evaluación de las políticas públicas, empezando por la oportunidad que ofrece la evaluación del Plan.

Además, el Consejo Económico y Social podría tener una participación más activa para detectar la falta de encaje que pueda haber entre el desarrollo del Plan y las necesidades de la economía real, identificando tanto las debilidades como los éxitos en el funcionamiento, para tratar de resolver las primeras y/o trasladar las buenas prácticas a otros ámbitos. De hecho, aunque el CES no participó inicialmente emitiendo dictamen sobre el Plan en el marco de su función consultiva, la elaboración del Plan revisado que debe acompañar a la solicitud de créditos supondría una oportunidad para recabar su opinión.

En todo caso, hay margen para institucionalizar una mayor participación, tanto en la fase actual de ejecución y seguimiento, como posteriormente, contribuyendo a la evaluación, especialmente en los ámbitos que le son propios y sobre los que puede aportar una dilatada experiencia, relacionados con el tejido productivo, el empleo, la cohesión social o la igualdad de oportunidades.

La transición energética en España

En coyunturas económicas adversas, como la provocada por la pandemia y la que se puede derivar de la crisis bélica en Ucrania, resulta difícil mantener las luces largas respecto a los retos de futuro a los que se enfrentan las sociedades y las economías. Este es el caso de la lucha contra el cambio climático, indudablemente, hoy en día el desafío más urgente e ineludible, ya que la evidencia científica sobre el calentamiento del planeta es inequívoca[83], como también lo son los graves efectos económicos y sociales del cambio climático. Por ello, aunque obligatoriamente se atiendan a las emergencias económicas y sociales surgidas en las crisis, resulta igualmente necesario transformar, adaptar o revertir aquellos comportamientos o actividades humanas que provocan el deterioro del clima, empezando por la transformación de los sistemas energéticos. Es más, esta transición puede incluso surgir como una oportunidad para servir de orientación y estímulo a los esfuerzos de recuperación económica.

Esta es una transición que, tras una reducción drástica de emisiones, logre que las restantes sean completamente absorbidas por los sumideros de carbono, proporcionando cero emisiones netas. Se trata, por tanto, de reducir al máximo las emisiones del sistema energético desde la premisa de que su suministro sea seguro y sostenible, tanto desde una perspectiva medioambiental, como social y económica. Para ello, la eficiencia energética, la integración de las energías renovables en los sistemas energéticos y el desarrollo de nuevas tecnologías descarbonizadoras resultan fundamentales.

Una transición que constituye un importante reto y una necesidad para España, dado que es una de las economías más expuestas a los efectos negativos del cambio climático. Pero esta transición, a su vez, ofrece oportunidades para modernizar el tejido productivo, generar riqueza y puestos de trabajo y reducir la dependencia energética española del exterior.

Frente a este desafío, España cuenta con una serie de fortalezas. En primer lugar, es un país con recursos renovables abundantes: eólica, solar o hidráulica, lo que le

83. Intergovernmental Panel on Climate Change 2007 (IPCC, 2007). *Climate Change 2007: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the IV Assessment Report of IPCC.

otorga una ventaja competitiva geográfica. En segundo lugar, existe en España un ecosistema empresarial competitivo favorable a la transición energética, con empresas líderes protagonistas del despliegue internacional de las energías renovables y cadenas de valor consolidadas para esas tecnologías; apoyadas, además en la participación de instituciones pioneras en el ámbito de la energía e importantes centros de investigación, desarrollo tecnológico y conocimiento. En tercer lugar, la ciudadanía se muestra concienciada con la necesidad de preservar el medio ambiente y por tanto, abierta a los cambios que provocará la transición[84]. Y, finalmente, en cuarto lugar, España se ha dotado de una hoja de ruta para llevar a cabo esta transición: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima y una Ley de Cambio climático y transición energética —que avanza en la seguridad normativa que necesita el proceso— y que, tras el azote de la pandemia, cuenta con el respaldo financiero de los fondos *NextGeneration,* un impulso inversor inicial que deberá ganar inercia a lo largo de las próximas décadas.

Pero es una transición que se acompaña de retos, que se abordarán más adelante, y también de riesgos, sobre todo por las distintas velocidades de las reformas e inversiones necesarias. Una transición pausada pone en peligro alcanzar los objetivos de emisiones a tiempo, acrecentando la posibilidad de que los riesgos medioambientales se conviertan en irreversibles; mientras que si es excesivamente rápida y desordenada puede originar desajustes económicos, laborales y sociales que generen desafección y malestar de la ciudadanía, pudiendo poner en riesgo los avances políticos necesarios para impulsar esta transición.

No obstante, las repercusiones en los mercados energéticos del conflicto en Ucrania iniciado en los primeros meses de 2022, no ha hecho sino poner de manifiesto que, independientemente de la velocidad con la que se lleve a cabo, esta transición energética se debería haber emprendido mucho antes.

1. MARCO INTERNACIONAL Y EUROPEO DE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El proceso de descarbonización de la economía española se enmarca en objetivos y compromisos internacionales compartidos por un elevado número de países. Desde el Acuerdo de París de 2015, donde se acordó intentar que el aumento de temperaturas quedase por debajo de los +2 ºC respecto a los niveles preindustriales y, si es posible, por debajo de los +1,5 ºC, muchos países han adquirido compromisos para reducir las emisiones, pero son muy dispares en cuanto a su ritmo y alcance. De hecho, según el World Economic Forum, una transición energética desordenada representa uno de los mayores riesgos globales a largo plazo[85].

Y es que la lucha contra el cambio climático constituye un caso paradigmático de los desafíos a los que se enfrenta la gobernanza de los denominados bienes públicos,

84. Special Eurobarometer 513: Climate Change.
85. World Economic Forum, *Global Risks Report 2022,* 11 de enero, 2022.

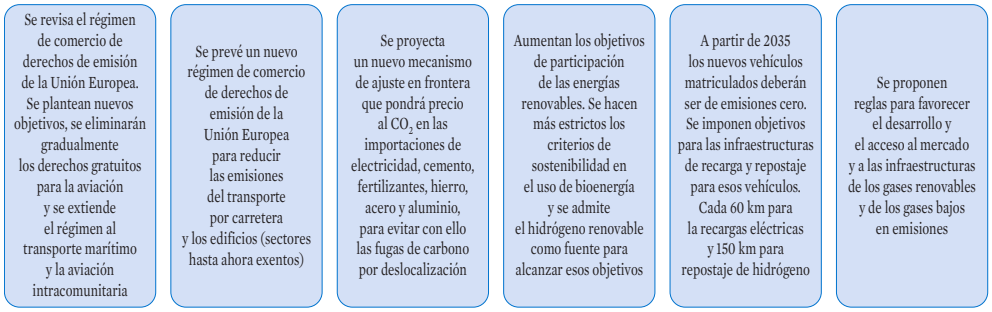
o comunes, globales. El carácter global de las emisiones, los efectos desbordamiento y las actitudes de *freeriding* que restan eficacia a las normas medioambientales nacionales o regionales, la falta de internalización de los costes medioambientales en las cadenas globales de valor, los costes sociales de la transición energética o las dificultades para alcanzar un tratamiento fiscal homogéneo de las emisiones subrayan que la defensa del medio ambiente y el progreso hacia una economía descarbonizada transcienden a los intereses locales o geográficos.

El principal reto de la transición energética es la necesidad de que esta sea abordada de manera global, coordinada y cooperativa, máxime cuando viene acompañada de potenciales desequilibrios macroeconómicos[86] durante el periodo de transición, cuya magnitud y efecto neto —sobre el empleo, el *stock* de capital, la inflación o las finanzas públicas— se desconocen.

Así, por ejemplo, las tensiones inflacionistas surgidas durante 2021[87], y agravadas por la crisis bélica, han venido a subrayar que, aunque en el largo plazo, un sistema energético con mayor presencia de renovables abarate la energía, durante la transición, se puede asistir a fuertes tensiones en el nivel de precios por factores como: el endurecimiento —y la extensión a más actividades— de los derechos de emisión y/o de la fiscalidad medioambiental o por las menores inversiones en energías fósiles, pese que todavía son necesarias durante el periodo de transición.

La Unión Europea, aun cuando representa solo un 7,5 por 100 de las emisiones mundiales de CO_2, está decidida a liderar la acción por el clima a escala mundial. Este proceso se inició con el *Winter Package* en 2016, donde sentaba las bases de la transición energética europea, promoviendo la eficiencia energética, las energías renovables, la seguridad jurídica y el papel activo de los consumidores. En diciembre de 2019, presentó el *Green Deal* o Pacto Verde Europeo[88] que recoge la hoja de ruta para lograr que Europa se convierta en el primer continente de emisiones neutras en 2050. En abril de 2021, se aprobó la Ley europea del clima[89] que compromete política y legislativamente ese objetivo y, en julio de 2021, se presentó el paquete de medidas *Fit for 55*[90], que ofrece el marco normativo para alcanzar en 2050 la neutralidad climática y que, entre otras medidas, contempla las siguientes:

86. Pissani-Ferri, J., *Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the implications will be significant,* Policy Brief, Peterson Institute for International Economics, 2021.
87. Veáse apartado *Balance y perspectivas* de este mismo capítulo.
88. *El Pacto Verde Europeo,* COM (2019) 640 final.
89. Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática, y modifica los Reglamentos (CE) núm. 401/2009 y (UE) 2018/1999 (Legislación europea sobre el clima).
90. *«Objetivo 55»: cumplimiento del objetivo climático de la Unión Europea para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática,* COM (2021) 550 final.



Las propuestas suponen un empuje transformador en una multitud de sectores: energía, transporte, edificación, manufacturas, actividades agrarias e incluso servicios, afectando a los Estados miembros de manera muy distinta en función de su estructura productiva. De hecho, el principal reto al que se enfrenta la transición energética en la Unión Europea es la posible divergencia de intereses que puedan darse entre los socios, como lo sucecido durante las difíciles negociaciones sobre una propuesta común de taxonomía verde[91], que sirve para determinar cuándo las inversiones pueden considerarse sostenibles y coherentes con los objetivos medioambientales de la Unión Europea. Frente a la primera propuesta, algunos socios comunitarios abogaron por incluir dentro de esta taxonomía a la energía nuclear o al gas, lo que llevó a la Comisión a calificarlos, en el texto final del Acto delegado complementario, como compatibles con la transición hacia la neutralidad climática bajo determinadas condiciones y en un horizonte temporal limitado.

Por otra parte, la UE-27 presenta una elevada dependencia de la importación de petróleo y gas, sobre todo de Rusia, que afecta a su **vulnerabilidad a lo largo de la transición desde el punto de vista geopolítico** o de su competitividad[92]. Esto ha venido dificultando la toma de decisiones internas dada la falta de una posición unánime a la hora de establecer acuerdos, alianzas o de definir una política comercial exterior en el ámbito de la energía. Pero las tensiones acontecidas en los mercados energéticos desde la invasión de Ucrania por parte de Rusia parecen haber impulsado la construcción de una postura común de los veintisiete. La respuesta urgente ofrecida por la Unión Europea, orientada a reducir la dependencia gasística comunitaria de Rusia *(RePowerUE)* es coherente con la transición energética en los aspectos de mejora de la eficiencia y de despliegue de renovables, sin embargo, permite un incremento temporal del uso de carbón, en línea con lo que otros países han hecho ante la escalada de precios del gas y fomenta las inversiones relacionadas con los hidrocarburos. En todo caso, lo sucedido subraya que la transición energética debe ir acompañada de medidas que

91. Reglamento (UE) 2020/852 de 18 de junio de 2020, de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, que modifica el Reglamento (UE) 2019/2088.
92. *Energy prices and costs in Europe,* Commission staff working document, COM (2019) 1 final.

contrarresten la volatilidad que puede originarse por razones geopolíticas o por *shocks* imprevistos.

De hecho, se ha reforzado la idea de **lograr una autonomía estratégica abierta**[93] en el ámbito energético con un doble interés: por un lado, evitando que durante la transición se produzcan tensiones en los mercados energéticos y, por otro lado, que el tránsito a unas energías limpias no genere nuevas dependencias tecnológicas. Se hace hincapié en la necesidad de concentrar los esfuerzos en la diversificación del suministro, la potenciación de los recursos internos y el reciclado de productos y se han identificado como áreas clave para reforzar capacidades propias: las energías renovables, el almacenamiento energético —con la Alianza Europea de Baterías— y el hidrógeno renovable. Además, se insiste en la necesidad de asegurar las interconexiones energéticas, máxime cuando los avances en este terreno hasta ahora continúan siendo lentos y escasos.

Finalmente, la Comisión es consciente de que es necesario garantizar que la **transición energética sea justa.** Para ello, la Unión Europea ha puesto en marcha un mecanismo específico dotado con 55.000 millones de euros para el periodo 2021-2027 y ha propuesto en el nuevo paquete *Fit for 55* dedicar el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la extensión del comercio de emisiones a compensar a los colectivos más perjudicados a través de un Fondo Social para el Clima.

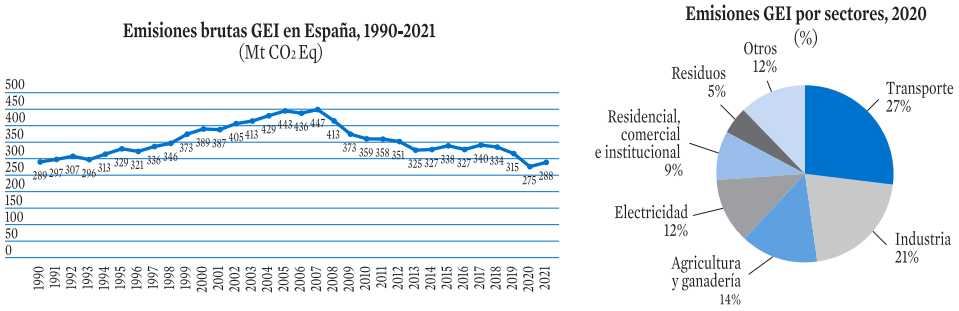
2. LA DESCARBONIZACIÓN EN ESPAÑA

A lo largo de los últimos tres lustros, las emisiones brutas de gases de efecto invernadero (GEI) en España han venido descendiendo. En 2020, alcanzaron los 275 millones de toneladas equivalentes de CO_2 (correspondiendo tres cuartas partes a emisiones de CO_2 y el resto a metano y óxido nitroso, entre otras), un 37,8 por 100 inferior a las emisiones de 2005, año en que registraron su valor máximo y en el que arrancó el sistema europeo de comercio de derechos de emisión. La recuperación económica experimentada en 2021 se reflejó en un aumento de emisiones GEI del 4,8 por 100 respecto a 2020, pero un 10 por 100 inferiores a las del nivel pre-pandemia (gráfico R-6).

Abordar la transición energética en España exige una aproximación sectorial. En la actualidad, el sector de mayores emisiones es el transporte, seguido de la industria, la agricultura y ganadería, la generación de electricidad, el consumo de combustibles en los sectores residencial, comercial e institucional, y los residuos. Esto configura realidades y retos muy diferentes para llevar a cabo la necesaria descarbonización en función del sector considerado.

93. *Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme,* COM (2021) 66 final. *Actualización del nuevo modelo de industria de 2020: creación de un mercado único más sólido para la recuperación de Europa,* COM (2021) 350 final.

GRÁFICO R-6. EMISIONES GEI EN ESPAÑA



Fuente: MITECO, Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero 1990-2020. 2021: Observatorio de Transición Energética y Acción Climática del Basque Centre for Climate Change, Emisiones adelantadas de GEI en España 2021.

2.1. Oportunidades que ofrece la transición energética

Cabe señalar las múltiples oportunidades que surgen del proceso inversor y transformador que supone la transición energética en España para impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo, reducir la dependencia energética y modernizar el tejido productivo. Un cambio de modelo productivo que deberá garantizar un crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible en el medio y largo plazo.

Según las estimaciones del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), la transición energética generaría un **aumento del PIB** de entre 16.500 a 25.700 millones de euros al año (un 1,8 por 100 en 2030). Ese incremento vendría determinado principalmente por el impulso otorgado por la nueva inversión a lo largo de las cadenas de producción; inversión que debería alcanzar unos 241.000 millones de euros para el periodo 2021-2030 si se quieren lograr los objetivos; de ella, alrededor de cuatro quintas partes corresponderían al sector privado. También los ahorros energéticos y el cambio de *mix* tendrían un efecto multiplicador sobre el PIB.

Esas mismas estimaciones atribuirían a la descarbonización una **creación neta de empleo** de entre 253.000 y 348.000 personas al año durante el periodo 2021-2030. Ese empleo sería generado, de manera directa, por las inversiones en renovables, en medidas de eficiencia energética y en redes y electrificación, aunque también se prevé que empuje al alza la ocupación en otras actividades de manera indirecta. Comercio, manufacturas y construcción serían las ramas de mayor impacto positivo en el empleo, mientras que las industrias extractivas registrarán una pérdida neta de empleo, concentrada, principalmente, en la minería del carbón.

Además, la sustitución de combustibles fósiles por energías alternativas renovables **reduce la dependencia energética,** uno de los factores de mayor vulnerabilidad de la economía española. Por un lado, supone un alivio en términos de balanza de pagos; cabe recordar que, antes de la pandemia, en 2019, el déficit energético supuso casi el 72 por 100 del déficit del comercio exterior de mercancías, y alrededor de un 1,8 por

100 del PIB. Por otro lado, mejorará la competitividad-precio de la economía española, no solo porque la generación renovable es más barata, sino porque la evolución de los precios energéticos internacionales siempre han ejercido un elevado impacto sobre el IPC español y sobre el diferencial de inflación con la zona euro.

Es más, las tensiones acontecidas en los mercados energéticos a lo largo de 2021, insostenibles tras la invasión rusa de Ucrania, han convertido a España en un socio clave para reducir la dependencia energética comunitaria gracias a su red gasística y de almacenamiento alternativas[94]. España cuenta con una elevada capacidad de almacenamiento y regasificación de gas natural licuado (GNL), lo que garantiza la diversificación y reduce riesgos de suministro, pero la escasa interconexión con el resto de Europa limita la oportunidad que esto supone para el conjunto de la Unión Europea (gráfico R-7).

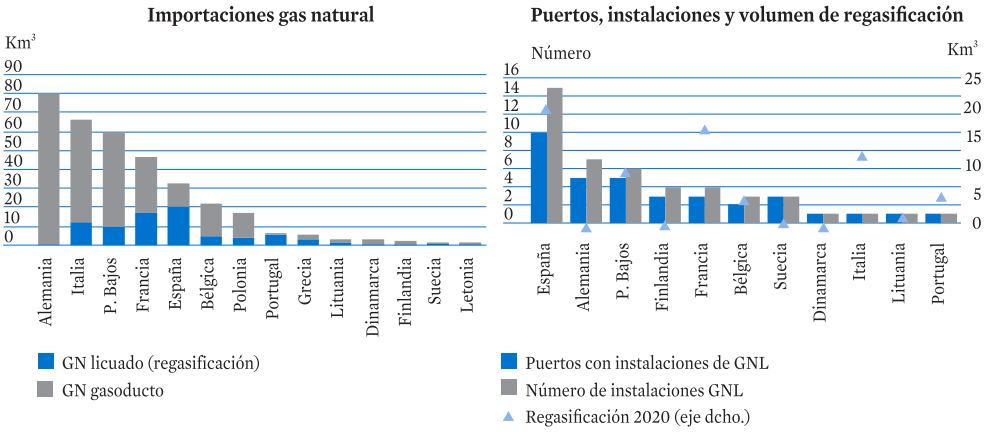
Si las mejoras e inversiones previstas en *RePowerEU* para las interconexiones de electricidad y de gas se llevan a cabo con visión de largo plazo, pensando en su necesaria flexibilidad y versatilidad en una futura economía libre de emisiones netas, estas pueden suponer una oportunidad para canalizar el creciente potencial eléctrico renovable español y su futura producción de hidrógeno verde. Unas infraestructuras e interconexiones gasísticas reforzadas, junto al desarrollo de las energías renovables, convertirían a España en un *hub* europeo estratégico de hidrógeno verde.

La transición energética ofrece asimismo la oportunidad de **cambiar el modelo productivo español,** en el que adquiere especial protagonismo el fortalecimiento de la industria como necesidad estratégica y condición indispensable para lograr un crecimiento económico sostenido generador de empleo. De hecho, las manufacturas obtienen de la transición energética un doble dividendo. Por un lado, y quizá el más evidente es que la mejora de la eficiencia energética y la reducción a largo plazo de los precios de la electricidad redundan en una mayor sostenibilidad económico-financiera y medioambiental de la industria, especialmente de la electrointensiva (grandes empresas en sectores como la siderurgia, metales no férreos, cemento, gases industriales y sector químico) cuya factura energética puede alcanzar el 50 por 100 de sus costes[95].

Pero, además, por otro lado, ofrece la posibilidad de propiciar un **cambio industrializador** del modelo productivo liderado por aquellas empresas y ecosistemas empresariales que vienen mostrando desde hace tiempo sus ventajas comparativas en este ámbito de actividad. Surge la oportunidad de generar nuevos modelos de negocio y de atraer inversiones hacia actividades —fabricación, *know-how,* desarrollos de *software* o de soluciones digitales— insertadas en las cadenas de valor relacionadas con

94. Una parte importante de esa red gasística alternativa es la que se mantiene con Argelia, principal proveedor de gas para España. En el contexto de las tensiones entre Argelia y Marruecos, España podría ver reducida la ventaja diferencial que hasta ahora ha tenido en este ámbito.
95. Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo.*

GRÁFICO R-7. IMPORTACIONES DE GAS NATURAL Y GNL. PRINCIPALES ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA, 2020



Fuente: elaborado a partir de Eurostat y European Environment Agency.

la transición energética. Se detectan múltiples oportunidades en las cadenas de valor eólica —sobre todo *offshore*—, y fotovoltaica, estimándose que un 60 y un 90 por 100 de las respectivas cadenas de valor son españolas[96]. España destaca además en la correspondiente a la industria de la automoción, desde la fabricación de componentes o bienes de equipo para la infraestructura de recarga del vehículo eléctrico hasta el ámbito de logística[97].

En este impulso de la actividad industrial, surge, además, la oportunidad de fomentar su circularidad, basada en la eficiencia de los procesos industriales, que propicie una manufactura de larga duración y alta calidad, y garantice la sostenibilidad del empleo[98], lo cual resulta plenamente coherente con los objetivos medioambientales. La apuesta por la economía circular permitiría incluso mitigar parte del problema de acceso a materias primas que acompaña tanto a la transición energética como a la digital.

2.2. Instrumentación normativa y planificadora de la descarbonización española

Para lograr la transición energética, España cuenta desde 2019 con el Marco Estratégico de Energía y Clima, que está integrado por tres piezas: el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Transición Justa y la aprobación de la Ley de Cambio climático y transición energética (Ley 7/2021, de 9

96. PRTR, PERTE Energías renovables, Hidrógeno renovable y Almacenamiento (ERHA) (14 de diciembre de 2021).
97. PRTR, PERTE para el desarrollo de vehículo eléctrico y conectado (VEC) (12 de julio de 2021).
98. European Trade Union, *IndustriAll* (Policy Brief 2016-03).

de mayo). Esta última otorga a los PNIEC y a la Estrategia de Descarbonización a 2050 de España el carácter de instrumentos de planificación de la transición energética y recoge los siguientes objetivos mínimos para 2030:

23 por 100 de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero vs. 1990	42 por 100 de energías renovables sobre el consumo total de energía final	39,5 por 100 de mejora de la eficiencia energética en energía primaria	74 por 100 de energías renovables en la generación eléctrica en 2030

En línea con estos instrumentos pivotales se han ido aprobando numerosas iniciativas para alcanzar los objetivos de descarbonización. Desde la Estrategia para la pobreza energética de 2019, pasando por el Real Decreto-ley 23/2020 —que introducía en el marco normativo español las figuras del almacenamiento energético, agregadores o las comunidades de energías renovables—, la Hoja de ruta del hidrógeno, la Hoja de ruta del autoconsumo, la Hoja de ruta del biogás, la Estrategia de almacenamiento energético o la Hoja de ruta para el desarrollo de la eólica marina y las energías del mar, entre otras.

La práctica totalidad de estas iniciativas han quedado integradas en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que dedica su primer eje al impulso de la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo hacia la descarbonización, la eficiencia energética, el despliegue de las energías renovables, la electrificación de la movilidad, el desarrollo del almacenamiento de energía o la economía circular; y así ha quedado recogido en varios de sus componentes:

Componente 1: plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos 6.536 M€	Componente 2: plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana 2.380 M€	Componente 6: movilidad sostenible, segura y conectada 6.667 M€	Componente 7: despliegue e integración de energías renovables 3.165 M€	Componente 8: infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento 1.365 M€	Componente 9: hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial 1.555 M€	Componente 10: estrategia de transición justa 300 M€	Componente 11: modernización de las Administraciones públicas 1.070 M€

Además, se han aprobado dos PERTE directamente relacionados con la transición energética: el dedicado al desarrollo del vehículo eléctrico y conectado y el de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento.

2.3. Desafíos sectoriales de la transición energética

Conseguir configurar ese nuevo modelo productivo dependerá del grado de éxito que tengan los diferentes sectores a la hora de abordar el desafío de la transición energética.

Cambio de paradigma en el sector eléctrico español

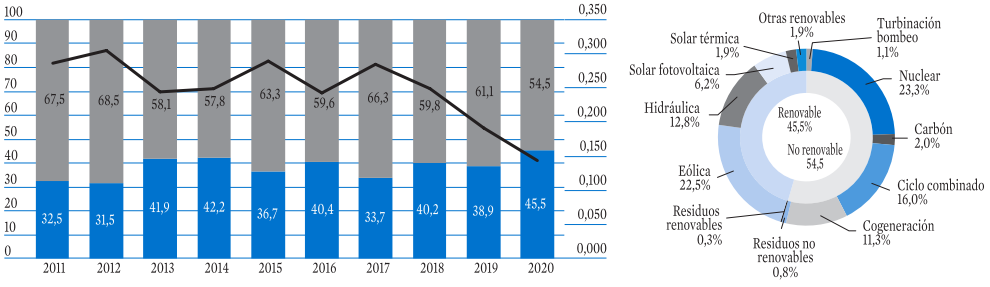
Quizá por ser a nivel mundial el mayor emisor de CO_2, la carrera del sector de la energía hacia su descarbonización ha sido la primera en ser discutida y, en muchos países, programada. Esto ha llevado a que en economías como la española el sector de generación de electricidad ya no sea el de mayores emisiones. Su descarbonización se puede calificar de estructural, y especialmente marcada desde 2017 gracias al aumento de generación con renovables y la menor participación de las centrales de carbón y ciclo combinado. Incluso, se considera a la electrificación como uno de los vectores fundamentales para la descarbonización, puesto que facilita la integración de las energías renovables en los sistemas energéticos, propiciando la reducción de la huella de carbono de las actividades electrificables.

La descarbonización de la generación eléctrica está modificando los paradigmas que sustentaban y explicaban el funcionamiento del sistema eléctrico. Hasta hace poco, las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad estaban claramente diferenciadas y eran unidireccionales. En la actualidad, el sector se encuentra en plena transformación, identificada con 4 «d»: descarbonización, distribución, democratización y digitalización. Un sistema eléctrico digitalmente hiperconectado desdibuja las tradicionales fronteras que separan y definen la oferta y la demanda, la generación y el consumo, y facilita que, de manera descentralizada o distribuida, se den mercados de energía de carácter local con una mayor participación de las energías renovables.

Toda esta transformación enfrenta al sector eléctrico a múltiples desafíos:

- En primer lugar, se deberían impulsar nuevos sistemas de almacenamiento y nuevas medidas de flexibilidad, que permitan una mayor capacidad para adaptarse a las condiciones dinámicas y cambiantes tanto de la oferta como de la demanda, buscando siempre el equilibrio entre la energía inyectada en la red y la retirada.

GRÁFICO R-8. RENOVABLES EN LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA ESPAÑOLA



Fuente: Red Eléctrica Española, Informe del Sistema Eléctrico Español 2020.

RECUADRO R-2. DESCARBONIZACIÓN, DISTRIBUCIÓN, DEMOCRATIZACIÓN Y DIGITALIZACIÓN

- **Descarbonización:** es decir, una generación que alcance la neutralidad climática en 2050, basada en el aumento de la eficiencia energética y en la electrificación de los usos finales, con un sistema eléctrico 100 por 100 renovable. En la actualidad, las perspectivas de integración de las energías renovables en los sistemas energéticos han mejorado sustancialmente, gracias a la importante reducción de costes de generación de estas tecnologías[1]. España, además, presenta ventajas comparativas en este ámbito no solo por sus recursos naturales, sino porque posee unas cadenas de valor fuertemente implantadas[2], que en el sector fotovoltaico alcanza al 60 por 100 de la producción y en el eólico se eleva al 90 por 100, destacando la competitividad de la eólica marina española a nivel global.
- **Distribución:** una generación distribuida o descentralizada, que se refiere a la producción de electricidad, a gran o a pequeña escala, a partir de plantas —como paneles solares o aerogeneradores— que pueden ubicarse en otras zonas más allá de las grandes plantas tradicionales de generación. Una generación que suele estar conectada a las redes de distribución y que puede apoyarse en sistemas de almacenamiento propios. Las ventajas para el medio ambiente de esta generación distribuida son evidentes, ya que incrementa la participación de las renovables y, además, permite aproximar las actividades de generación y consumo, reduciendo los flujos de energía y limitando las pérdidas eléctricas y reduce la necesidad de nuevas infraestructuras de transporte y distribución, minimizando el impacto de las instalaciones eléctricas en su entorno.
- **Democratización:** dentro de esa generación distribuida a partir de renovables, adquiere importancia el autoconsumo, tanto empresarial como residencial. Adquiere importancia la figura del prosumidor que es aquel que, además de satisfacer su propio consumo energético, puede vender sus excedentes o almacenarlos. También, el autoconsumo puede organizarse en comunidades energéticas o miniredes, propiciando el autoconsumo colectivo, y/o recurriendo a agregadores de demanda, convirtiéndose en lo que se ha denominado centrales virtuales de energía. Desde la aprobación del Real Decreto-ley 15/2018[3], que eliminó el llamado «impuesto al sol» se ha producido un aumento significativo de instalaciones de autoconsumo en España.
- **Digitalización:** que, como se apunta más adelante, juega un papel esencial en la descarbonización, y en particular, en la del sector eléctrico. La hiperconectividad, la penetración del Internet de las cosas, la sensorización de activos y la aplicación de sistemas de inteligencia artificial permiten introducir medidas digitales de eficiencia energética y desarrollar nuevas medidas de flexibilidad para el sistema eléctrico, gracias a la gestión activa de la demanda de electricidad. Además, favorece esa generación distribuida o descentralizada de electricidad y las posibilidades de autoconsumo [por ejemplo, facilita la creación de mercados locales de energía, con intercambios soportados por *smartcontracts* (m2m) y certificados a través de la tecnología *blockchain*].

[1] IRENA, Renewable Power Generation Costs in 2020, 2021.
[2] Comparecencia de la Secretaría de Estado de Energía en el CES ante la Comisión de Trabajo para la elaboración de la Memoria socioeconómica y laboral de España, 10 de febrero de 2022.
[3] Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.
Fuente: elaboración propia.

El desarrollo del almacenamiento y, en concreto a través del denominado hidrógeno verde, ofrece soluciones para facilitar la integración de las energías renovables. De todo ello se ha hecho eco el PERTE de Energías Renovables, Hidrógeno Renovable y Almacenamiento que plantea el hidrógeno verde como oportunidad para el almacenamiento de electricidad y también como solución para actividades difícilmente electrificables. No obstante, cabe recordar que esta tecnología está aún en fase de maduración y desarrollo para su uso a gran escala.

- En segundo lugar, el elevado interés que ha generado la transición energética en España está provocando un aluvión de solicitudes de acceso y conexión a las redes tal, que ha generado cuellos de botella en las Administraciones y podrían retrasar el despliegue. Las Administraciones se enfrentan al reto de tener que diferenciar proyectos firmes, viables y medioambientalmente sostenibles de otros que puedan tener un carácter especulativo o, incluso, ejercer un impacto ambiental negativo —por ejemplo, aquellos que necesitan líneas eléctricas de evacuación—. Resulta imprescindible asegurar la adecuada integración ambiental y territorial de las renovables, garantizando el cumplimiento de la normativa y la protección de los valores ambientales, y contando además con la adecuada participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.
- En tercer lugar, en cuanto al papel de las comunidades locales, cabe subrayar la atención específica que necesita la transición energética en los territorios insulares, por la menor disponibilidad de territorio, la limitada interconectividad y el reducido tamaño de sus sistemas eléctricos. En todo caso, dado el carácter idiosincrático de sus mercados energéticos, pueden constituir el entorno ideal para ser un campo de pruebas *(sandbox)* para soluciones tecnológicas y normativas innovadoras dedicadas a la descarbonización del sistema energético.
- En cuarto lugar, aunque las instalaciones de autoconsumo han aumentado a un fuerte ritmo en los últimos ejercicios, todavía la figura de los agregadores o de las comunidades de energías renovables presentan un escaso desarrollo y ello a pesar de que, desde finales de 2020, cuentan con un marco normativo específico para su impulso. Ello indica la necesidad de promover que la ciudadanía, pymes o entidades locales, que hasta ahora solo eran consumidoras, adquieran un papel más activo (como prosumidores) en la transición energética, pudiendo generar, almacenar, gestionar y compartir energía. En este sentido resulta necesario ofrecer un marco más transparente y simplificado sobre el autoconsumo: desde la información y acceso a las ayudas existentes hasta la forma de remuneración de los excedentes de dichos prosumidores, entre otras cuestiones.
- En quinto lugar, esta transformación del sector eléctrico debe ir acompañada por cambios normativos y de regulación que ofrezcan señales adecuadas y estabilidad a inversores y mercados y, a su vez, protejan a los consumidores y refle-

jen las ventajas de la transición energética. Una de esas reformas atañe al mercado de la electricidad en sus dos segmentos, mayorista y minorista.

Las tensiones de precios ocasionadas desde la segunda mitad de 2021 por la subida del precio del gas, que llegaron a niveles insostenibles tras la invasión de Ucrania, han ocasionado una reflexión a nivel comunitario sobre el funcionamiento del mercado mayorista. Este mercado sigue un sistema marginalista, en el que primero se satisface la demanda con las tecnologías más baratas —entre las que están las renovables— y si resulta insuficiente, se van incorporando el resto, siendo las más caras las últimas en hacerlo y sus costes marginales los que marcan el precio que reciben todas, generando unos beneficios extraordinarios para las primeras.

La Comisión Europea encargó un estudio a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) para evaluar si el funcionamiento del mercado eléctrico era el adecuado. En noviembre de 2021, ACER publicó sus conclusiones preliminares, señalando que los altos precios de la energía responden a una situación coyuntural, no estructural, que el diseño del mercado es el correcto y no existen pruebas de manipulación significativa del mercado, ni del uso de información privilegiada en los mercados. En abril de 2022, ACER publicó sus conclusiones finales, y se reafirmó en su evaluación inicial, señalando que merece la pena mantener el diseño actual del mercado de la electricidad, ya que garantiza un suministro de electricidad eficiente y seguro en condiciones «normales», si bien algunas mejoras serán clave para hacer frente a los retos futuros, tales como el fomento de los acuerdos de compra de energías renovables (*Power Purchase Agreements*), mejora en la integración de los mercados o el recurso a medidas temporales de apoyo a los consumidores vulnerables y a la industria ante situaciones imprevistas de emergencia. Al cierre de esta Memoria, la Comisión Europea no se había pronunciado aún sobre esta reforma y varios gobiernos, entre ellos el de España, han mostrado su disconformidad con las conclusiones del informe.

En cuanto al mercado minorista, cuyo funcionamiento es diferente entre Estados miembros, revela, en el caso español, una serie de disfunciones (mayor exposición a la volatilidad del mercado mayorista por el mayor peso relativo del mercado regulado (PVPC) frente al libre en España[99], necesidad para los hogares vulnerables de estar en PVPC para poder acogerse al bono social...) que habría que abordar para garantizar que a lo largo de la transición energética no se generen tensiones en precios que afecten a la competitividad empresarial o a la capacidad de consumo de los hogares.

Ambas reformas son complejas y deben contar con la participación del conjunto de agentes económicos y sociales y dotarse de mecanismos que permitan

99. Pacce, M. *et al., El papel del coste de los derechos de emisión de CO_2 y del encarecimiento del gas en la evolución reciente de los precios minoristas de la electricidad en España*, Documento ocasional núm. 2120, Banco de España, 2021.

amortiguar el impacto de la volatilidad sobre los precios de un bien esencial, de primera necesidad, como es la electricidad. Reformas que deben alejar el riesgo de desincentivar la electrificación de las economías, cuando esta constituye un vector fundamental de la descarbonización.

- Finalmente, la apuesta por el despliegue masivo de renovables debe tener en cuenta la necesidad de renovación tecnológica de las primeras plantas puestas en marcha, muchas de ellas instaladas en las mejores ubicaciones ya por condiciones naturales, ya por capacidad de conexión a la red, ya por ambos. Al respecto, no solo hay que anticipar los retos que supone la gestión de esta renovación y desmantelamiento para evitar que se produzca una reducción de la potencia instalada, sino también la pertinencia de desarrollar una estrategia de economía circular específica para toda esta tecnología.

  De hecho, la cadena de valor española de las energías renovables, pese a su fortaleza, presenta una cierta debilidad en sus extremos, es decir, en el acceso a las materias primas y en el desarrollo de una estrategia de reciclaje, reutilización y recuperación que facilite la circularidad de la producción[100]. Se ha anunciado la presentación de una Hoja de ruta de la gestión sostenible de las materias primas, clave para las transiciones energética y digital. En ella se debería contemplar la denominada «minería urbana»[101] —propiciando la circularidad de la cadena de valor— y, a la hora de valorar sus impactos socioeconómicos, deberían tomarse como referencia los resultados de la estrategia justa ya implementada en otras áreas mineras españolas.

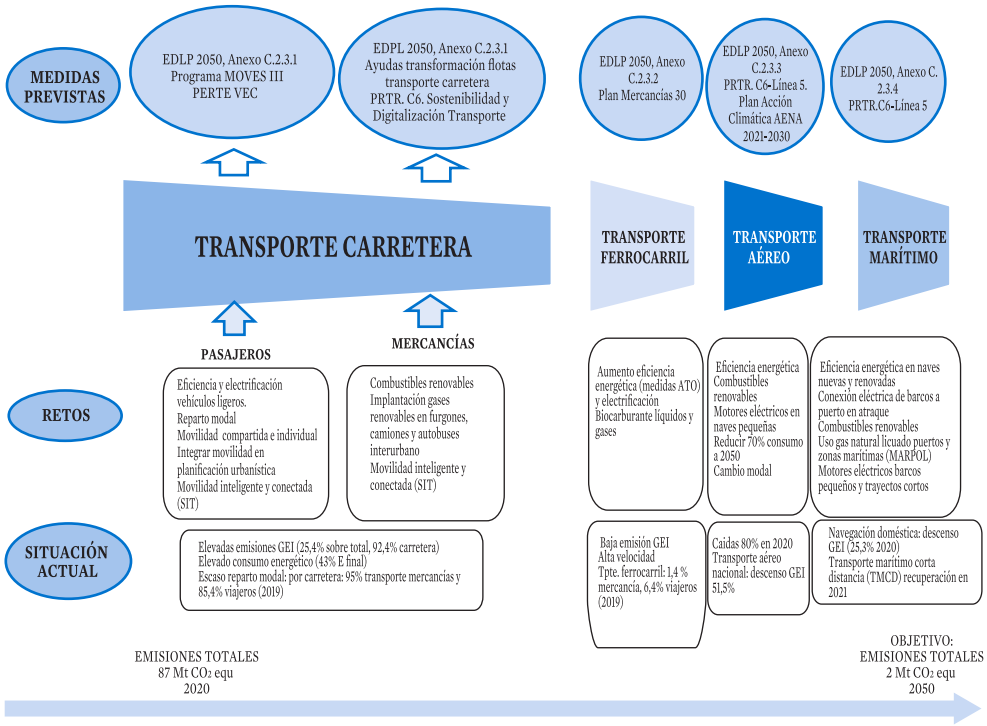
Hacia un transporte menos carbonizado

El esfuerzo descarbonizador del sector de la generación eléctrica ha dejado al transporte como el mayor emisor de gases de efecto invernadero en España (27 por 100 del total). Esto es debido, principalmente, a la importancia del transporte por carretera, a la preferencia del vehículo privado y a la heterogénea distribución de la población en el territorio nacional[102]. El 85,4 por 100 del transporte de viajeros y el 95,2 por 100 del de mercancías se realiza por carretera, lo que se traduce directamente en un alto consumo de hidrocarburos[103]. De hecho, el gasóleo protagoniza el consumo de combustibles, mientras que la presencia de biocarburantes es todavía baja, aunque se prevé alcance el 10 por 100 en 2022, en línea con los compromisos adquiridos[104].

100. Comisión Europea, *Report on critical raw materials and the circular economy*, 2018.
101. Se entiende por minería urbana aquella que extrae del vertedero las materias primas y no de la naturaleza. https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/mineria-urbana-las-posibilidades-de-un-vertedero-mas-alla-de-los-residuos.
102. Gobierno de España, *Estrategia España 2050*.
103. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 (diciembre 2021), Observatorio de Transporte y Logística, Estadísticas.
104. Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo.

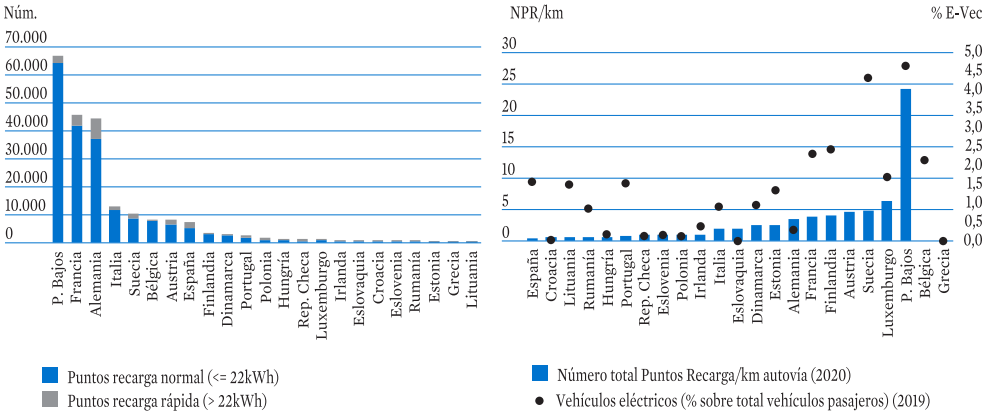
El reto en este sector es atender a las diferentes necesidades y soluciones descarbonizadoras que se presentan según se trate de transporte ligero o pesado, aunque ambos comparten el desafío de mejorar su eficiencia energética. Para el primer caso, el vehículo eléctrico parece ser la alternativa por excelencia, mientras que para el segundo se investigan aplicaciones de combustibles alternativos como el hidrógeno. De hecho, el PNIEC prevé, de manera general, optimizar los modos de movilidad, aumentar la electrificación del transporte y el uso de combustibles alternativos hasta alcanzar el 28 por 100 de energía renovable, y en consecuencia, reducir las emisiones más del 30 por 100 en esta década, con vistas a alcanzar la neutralidad climática en 2050.

GRÁFICO R-9. TRANSICIÓN ENERGÉTICA DEL SECTOR DEL TRANSPORTE EN ESPAÑA



Notas:
EDLP 2050 = Estrategia Descarbonización Largo Plazo 2050.
MOVES III = Programa Movilidad Eficiente y sostenible, Real Decreto 266/2021, de 13 de abril.
PERTE VEC = Proyecto Estratégico Recuperación y Transformación Económica Vehículo Eléctrico y Conectado (13 de julio de 2021).
Ayudas transformación flotas transporte por carretera = Real Decreto 983/2021, de 16 noviembre, por el que se aprueba la concesión directa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla de ayudas para la transformación de flotas de transporte de viajeros y mercancías de empresas privadas prestadoras de servicios de transporte por carretera, así como de empresas que realicen transporte privado complementario, en el marco del PRTR.
PRTR.C6 = PRTR, Componente 6: Programa Apoyo Sostenibilidad y Digitalización Transporte.
PRTR.C6. Línea 5 = Sostenibilidad del transporte marítimo y aéreo.
C6.R1. (Reforma 1) Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada.
C6.R2. (Reforma 2) Estrategia indicativa del desarrollo, mantenimiento y renovación de la infraestructura ferroviaria.
Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO R-10. INFRAESTRUCTURAS DE RECARGA DE VEHÍCULOS ELÉCTRICOS EN LA UNIÓN EUROPEA



Fuentes: elaborado a partir de *European Automobile Manufacturers Association* y Eurostat.

No obstante, cabe subrayar que el reto de descarbonizar el transporte por carretera, que en gran parte pasa por una renovación de las flotas de vehículos, no podrá ser asumido de manera homogénea por todo el tejido empresarial, ya que en esta actividad conviven pequeñas empresas y autónomos, con grandes compañías de transporte y logística, con capacidades económico-financieras muy desiguales. Las medidas previstas en este ámbito deberán dar respuesta a esta realidad. Asimismo, los vehículos eléctricos necesitan contar con el adecuado despliegue de una infraestructura de recarga rápida, lo que exige un desarrollo paralelo y acompasado de estos dos vectores esenciales para la descarbonización del transporte. España, que en 2020 contaba con unos 7.400 puntos de recarga (correspondiendo el 28,7 por 100 a recarga rápida), ocupa una de las últimas posiciones en términos de puntos de recarga total por kilómetro de autovía (gráfico R-10).

Poniendo el foco en las ciudades, otra de las herramientas clave en respuesta al aumento de la contaminación atmosférica es la adopción, antes de 2023, de planes de movilidad urbana, incluyendo la creación de zonas de bajas emisiones (ZBE).

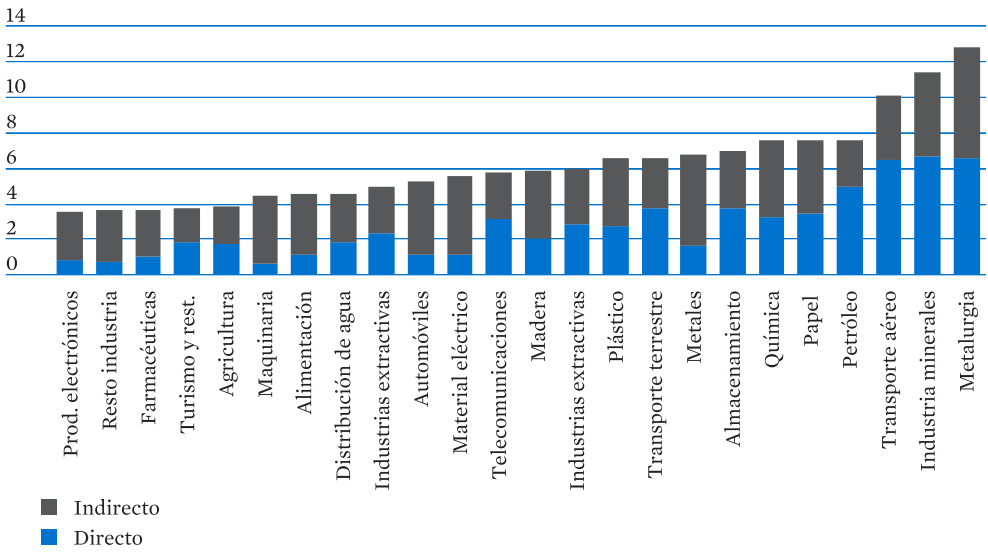
Descarbonización de la industria: un desafío con oportunidades

La industria, como segundo sector en términos de emisiones (un 20,8 por 100) tiene un amplio margen para avanzar en mejoras de su eficiencia energética y en la aplicación de nuevas tecnologías que le lleven a su descarbonización. Pero no todas sus subramas se ven igualmente afectadas por este reto; de hecho, como se ha indicado anteriormente, para algunas la transición energética ofrece numerosas oportunidades, pero para otras el desafío es enorme. Todo ello exigirá combinar el necesario tratamiento transversal de la transición energética con medidas específicas para cada actividad.

Las **industrias electrointensivas** y la del automóvil son las que mayor interés concentran en cuanto al desafío que supone la transición energética. Para las primeras, que engloban a empresas dedicadas a la siderurgia, la metalurgia, el cemento o las industrias químicas, el importe de la energía (gas y electricidad) puede llegar a representar más del 10 por 100 del valor de su producción (gráfico R-11), además, llevan tiempo bajo el régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea y representan cerca del 12 por 100 de la demanda de electricidad en España. Por consiguiente, su transición energética pasa por una mayor integración como agente activo dentro de un sistema energético descarbonizado, por el desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono[105] o de aplicaciones industriales del hidrógeno renovable para que llegue a ser una alternativa competitiva frente al hidrógeno gris o marrón, que se obtienen a partir de hidrocarburos.

La aprobación de un Estatuto de los consumidores electrointensivos se considera un paso fundamental para facilitar su transición energética, permitiendo mitigar, en tanto se producen las innovaciones necesarias, la repercusión en los precios de la energía de los costes asociados al desarrollo de las energías renovables, de la cogeneración de alta eficiencia y del extracoste de financiación de los territorios no peninsulares[106].

GRÁFICO R-11. CONSUMO DE GAS Y ELECTRICIDAD
(% de la producción)



Fuente: Banco de España.

105. Algunas de estas industrias, además de consumir grandes cantidades de energía, emiten CO_2 durante sus procesos de producción, para su descarbonización necesitarán desarrollar esas tecnologías.
106. Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre.

Por su parte, la **industria del automóvil** —que responde, directa e indirectamente, de una parte importante del PIB, del empleo y de las exportaciones españolas— también está sufriendo un cambio de paradigma absoluto marcado por la conjunción de las transiciones verde y digital. El vehículo eléctrico se erige como uno de los ejes fundamentales de la descarbonización al facilitar la reducción de emisiones asociadas al transporte y la integración de las renovables en los sistemas eléctricos gracias al desarrollo de baterías de doble flujo; de todo ello se ha hecho eco el PERTE para el desarrollo del vehículo eléctrico y conectado. Pero las innovaciones en este ámbito son constantes y están surgiendo con fuerza las aplicaciones de hidrógeno verde también para vehículos ligeros, que frente a los eléctricos presentan mayor autonomía y repostaje más rápido.

No obstante, además del desafío innovador y tecnológico y la incertidumbre inversora que genera, pasar de fabricar coches de combustión a coches estrictamente eléctricos o de hidrógeno reducirá, con gran probabilidad, la intensidad de mano de obra en la industria del automóvil e impactará en la industria auxiliar —otra de las ramas en la que España es actualmente competitiva—. Además, los nuevos modelos de movilidad modificarán el propio modelo de negocio de esta industria ganando peso su servitización[107]. Por tanto, deben articularse los mecanismos necesarios para no dejar a nadie atrás tampoco en el sector de la automoción, necesidad que debería contemplarse en la revisión que se haga de la Estrategia de Transición Justa.

Papel estratégico del sector agrario

El sector de la agricultura y la ganadería responde de un 14 por 100 de las emisiones de GEI, aunque no todo es CO_2. Esta actividad se enfrenta a la transición energética desde una perspectiva de mejora de la eficiencia y de la sustitución de activos que usan combustibles fósiles. De hecho, alrededor de un 10 por 100 de los consumos intermedios del sector corresponde a la rúbrica «energía y lubricantes».

Además, merece atención la práctica desaparición de emisiones ligadas a la quema de restos de cultivos como medida de prevención de incendios y las prácticas conservadoras de suelo, en aplicación de los compromisos y normas agroambientales asumidos por los receptores de ayudas directas en el marco de la nueva Política Agraria Comunitaria. De hecho, el sector debe hacer frente a la necesidad de mitigar otras emisiones GEI fruto del uso de fertilizantes aplicados al suelo, la variación de la cabaña ganadera y su rendimiento productivo o la gestión de estiércoles.

Y es que el sector agrario afronta un momento crucial ante la inminente aplicación de la PAC 2023-2027, más orientada al alcance de resultados vinculados a objetivos de sostenibilidad, y con una reforzada ambición medioambiental y climática (condicionalidad

107. Informe CES 4/2016, *Nuevos hábitos de consumo, cambios sociales y tecnológicos,* Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017.*

reforzada). Todo ello añadido al desafío que, especialmente para las explotaciones de pequeño y mediano tamaño, representa la transición energética, que supondrá la renovación de activos e inversiones en nuevas tecnologías para una actividad que arrastra desde hace tiempo graves problemas de rentabilidad.

Descarbonización de la edificación

Cuatro de cada cinco edificios en España son ineficientes en términos energéticos, superando la mitad del parque los 40 años. Como consecuencia, el sector contribuyó en 2020 con un 9,2 por 100 al total de emisiones GEI, atribuyéndose el 61 por 100 a las viviendas y el 39 por 100 restante a edificaciones institucionales y comerciales. Y es que casi el 58 por 100 del parque edificado en España es anterior a la introducción de criterios de eficiencia energética[108]. Así pues, resulta clave la reconversión del sector inmobiliario, redirigiéndose los esfuerzos hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

El componente: Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana del PRTR centra su atención en ello, e incluye un plan específico para las áreas rurales, cuyo objetivo es impulsar las comunidades energéticas, la rehabilitación y la regeneración, y el apoyo a la energía sostenible y asequible en municipios de menos de 5.000 habitantes, en coherencia con el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico[109]. El PRTR contempla también movilizar inversión para incorporar el autoconsumo con fuentes de energía renovable en sectores productivos, edificios públicos y el sector residencial[110].

2.4. Innovación, digitalización y financiación: palancas fundamentales de la transición energética

Oportunidades y desafíos para la innovación en energía y clima

La innovación y las soluciones tecnológicas inducidas por ella constituyen una palanca fundamental para la transición energética. A nivel mundial, la inversión en I+D+i en materia energética ha aumentado exponencialmente a lo largo de la última década. Algunas estimaciones[111] constatan que el número de patentes registradas en los últimos diez años en el ámbito de la generación renovable se ha triplicado para las tecnologías solar, eólica y bioenergética, y como resultado sus costes han descendido considerablemente, facilitando su despliegue o penetración. En la actualidad, las patentes se concentran en el desarrollo de tecnologías relacionadas con la movilidad eléctrica; y también tiene importancia la investigación en gases renovables en general, la fusión nuclear o en las tecnologías de captura, almacenamiento y uso del carbono.

108. Norma básica de edificación NBE-CT-79 sobre condiciones térmicas de los edificios.
109. Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible.*
110. Real Decreto 477/2021, de 29 de junio.
111. IRENA, Patent Database INSPIRE (consultado en febrero 2022).

La nueva Estrategia española de ciencia, tecnología e innovación para 2021-2027 prevé tres líneas estratégicas en materia de I+D+i en energía y clima: la de cambio climático y descarbonización, la de movilidad sostenible y las de ciudades y ecosistemas sostenibles. Pero en España, este impulso innovador en materia energética se enfrentará a los problemas que afectan, en general, a la I+D+i como son[112]: los bajos niveles de inversión en I+D pública y privada, la insuficiente coordinación en innovación entre las distintas Administraciones —dificultada por la fragmentación regulatoria entre comunidades autónomas—, la limitada absorción innovadora por parte de la pequeña empresa o la oferta insuficiente de capacidades relacionadas con la innovación. Superar estos obstáculos y promover la interrelación plena entre el conjunto de agentes e instituciones, públicos y privados, que contribuyen directa o indirectamente a la generación, difusión y aplicación del conocimiento es clave a la hora de lograr la descarbonización de la economía.

Mucha de esta investigación, aunque prometedora, todavía no se encuentran en una fase lo suficientemente madura como para ofrecer soluciones escalables a nivel tecnológico o comercial, por lo que resulta necesario garantizar un marco propicio para el desarrollo de un ecosistema de *startups* y de atracción de inversión extranjera. Cabe apuntar, además, la elevada potencialidad que existe en España para desarrollar nuevas tecnologías de almacenamiento —como la solar termoeléctrica— o el hidrógeno verde. El Proyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes, Ley de *startups*, supone un paso en la dirección adecuada[113].

Además, el Plan de Recuperación ofrece la oportunidad de compartir riesgos a la hora de emprender o poner en marcha esas innovaciones aún no maduras. España cuenta con múltiples ejemplos de las oportunidades que surgen al materializar esas innovaciones en proyectos de negocios ya que otorga al tejido empresarial las ventajas de ser innovador-líder *(first-mover)* en tecnologías y actividades relacionadas con la transición energética.

Digitalización, elemento imprescindible para la descarbonización

Más allá de estas tecnologías transformadoras, se encuentra la digitalización como tecnología habilitadora por excelencia; incluso, se puede llegar a afirmar que sin digitalización no habrá descarbonización. Se establece una relación simbiótica entre ambos retos. Por un lado, la digitalización mejora la eficiencia energética de las actividades económicas, facilita la integración de las energías renovables en los sistemas eléctricos, y favorece la incorporación de tecnologías descarbonizadoras y de nuevos sistemas de gestión de los consumos energéticos[114]. Por otro lado, la descarbonización ofrece un propósito a la digitalización: la lucha contra el cambio climático.

112. Memoria CES 2020.
113. Dictamen CES 10/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Fomento del ecosistema de las empresas emergentes.
114. IEA, *Digitalization and energy*. OECD/IEA, París, 2017.

La hiperconectividad y/o el despliegue masivo del internet de las cosas, tanto en empresas como en hogares, permite mejorar la eficiencia energética con, por ejemplo, el uso de sistemas de refrigeración y calefacción controlados digitalmente o el ajuste de los consumos energéticos a través de domótica inteligente.

La creciente penetración de las tecnologías digitales otorgan una mayor flexibilidad al sistema eléctrico, principalmente gracias a la gestión inteligente e interconectada de la demanda, a una mayor conexión a la red de dispositivos dotados de *IoT* y al potencial que ofrece la electrificación de la movilidad y la recarga inteligente (*smart charging*). Resulta clave para el desarrollo conectado de la generación distribuida, de los agregadores, de los mercados virtuales de energía y de los intercambios apoyados en contratos inteligentes *m2m*. Todo ello en un entorno de elevada actividad investigadora orientada a mejorar la capacidad de almacenamiento de la electricidad en la que la digitalización también resulta imprescindible.

Más allá del sistema eléctrico, la digitalización ofrece soluciones en la búsqueda de una movilidad sostenible, integrada y equilibrada entre el transporte público y privado. Sirva de ejemplo el uso de planificadores de ruta que optimizan el gasto de combustible o la creciente importancia de la movilidad como servicio (*MaaS* por sus siglas en inglés), que tiene su máximo exponente en las plataformas de movilidad compartida (*carsharing* o *bikesharing*). Además, la digitalización facilita el teletrabajo, las videoconferencias o el comercio electrónico, reduciendo la necesidad de desplazamiento y, por ende, de emisiones, aspecto que parece formar parte de la nueva normalidad pospandemia.

La Ley 7/2021 de Cambio climático ha reconocido el papel descarbonizador de la digitalización (art. 6) pero en este terreno la digitalización se enfrenta aún a una serie de desafíos[115]:

- En primer lugar, contar con unas infraestructuras energéticas inteligentes, puesto que aunque España es un referente tecnológico en redes de transporte inteligentes *(Smart grids),* todavía necesita extender la digitalización al funcionamiento de las redes de baja potencia, las de distribución.
- En segundo lugar, realizar un despliegue de infraestructuras TIC en sinergia con la red física de transporte y con la de recarga, para optimizar la seguridad en los desplazamientos, la sostenibilidad del transporte y la máxima conectividad geográfica y multimodal.
- En tercer lugar, la digitalización debe ser integrada en las edificaciones de nueva construcción y en las actuaciones de renovación de edificios y viviendas siguiendo pautas de mayor eficiencia energética combinadas con soluciones digitales. Esta eficiencia energética se debe extender a los sistemas de alumbrado público o de gestión del tráfico.

115. Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía. Actualización del Informe 3/2017.*

- En cuarto lugar, es necesario informar a los consumidores de las posibilidades que ofrecen los contadores inteligentes —cuya instalación masiva terminó en España en 2018—, el Internet de las cosas, la domótica inteligente, el vehículo conectado y otros sistemas de telemedida o telegestión para controlar y gestionar de manera más eficiente sus consumos energéticos.
- En quinto lugar, es prioritario lograr una amplia participación activa de la sociedad en el proceso de descarbonización inteligente de la economía, pero para ello se debe asegurar que los desarrollos digitales son inclusivos y favorecen la cohesión social. Se debe prestar especial atención a las brechas digitales que, en España, se concentran principalmente en la desigual penetración digital entre el medio rural y urbano, en el retraso digital de las pymes frente a las empresas de mayor dimensión y en las enormes diferencias de uso originadas por factores sociodemográficos como el nivel de estudios o la edad. Todo ello, bajo el establecimiento de criterios adecuados de cibe idad o de protocolos de comunicación estandarizados, dado su papel esencial para la economía y la sociedad.

En todo caso, el sector digital debe hacer un esfuerzo para que su contribución positiva a la lucha contra el cambio climático no se vea mermada por su impacto directo sobre el medio ambiente, para lo cual debe asumir e integrar el reto de la descarbonización en todos sus desarrollos futuros.

El sector financiero como elemento tractor de la transición energética

La escala de desafío que supone la descarbonización de la economía, exige que, junto al esfuerzo de inversión pública, se promueva la inversión privada apoyada en una adecuación del sistema financiero al reto que supone esta transición. Por un lado, como elemento tractor o palanca de cambio de la propia transición, facilitando la canalización de recursos para la transición. Por otro lado, como afectado por las consecuencias de los riesgos físicos asociados al cambio climático, como los provocados por eventos meteorológicos adversos, y de los riesgos de transición que surgen por cambios normativos, por la irrupción de nuevas tecnologías o por nuevos modelos de consumo.

En España, la exposición de las entidades a las ramas de actividad potencialmente más afectadas representa, grosso modo, entre el 20 y el 25 por 100 de la cartera de préstamos para actividades productivas[116]. A medida que las entidades vayan mejorando su capacidad para medir, evaluar y anticipar esos riesgos y los vayan incorporando a sus costes y a su capital, su papel como palanca o elemento tractor de la transición energética se incrementará, ya que podrán ofrecer financiación, de manera más precisa, a las inversiones que en mayor medida contribuyen a la descarbonización de la economía.

116. Delgado, M., «Transición energética y estabilidad financiera. Implicaciones para las entidades de depósito españolas», *Revista de Estabilidad Financiera,* núm. 37, Banco de España, 2019.

Se han producido importantes avances en el marco de la Unión Europea, destacando el Plan de Acción sobre finanzas sostenibles[117] o la aprobación del Reglamento dedicado a la taxonomía[118]. Por su parte, el BCE puso en marcha en enero de 2022 los primeros test de resistencia de los principales bancos europeos ante los riesgos climáticos para identificar vulnerabilidad, buenas prácticas y desafíos de cara a su gestión.

En España, la Ley 7/2021 ha recogido la necesidad de fomentar el establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles. Para ello, recoge las obligaciones de información que debe emprender el sector financiero y las empresas e introduce la obligación de presentar, en materia de obligaciones de información no financiera, un informe de carácter anual en el que se haga una evaluación del impacto financiero de los riesgos asociados al cambio climático generados por la exposición de su actividad, incluyendo los riesgos de la transición y las medidas que se adopten para hacer frente a dichos riesgos financieros.

No obstante, son varios los desafíos que encuentra el sector financiero en este ámbito, entre otros:

- La dificultad que supone la ausencia de una taxonomía homogénea a nivel mundial, máxime cuando muchas entidades españolas tienen un carácter global.
- El hecho de que para realizar esos ejercicios o test de resistencia los bancos dependan de los datos que ofrecen sus clientes, y, además, solo las grandes empresas están obligadas a ofrecer esa información y no siempre es lo suficientemente amplia o sistematizada. Por tanto, quedan fuera tanto los hogares como las pymes, y aunque para estas últimas supone una simplificación administrativa, en la práctica puede limitar o perjudicar su acceso a una financiación ajena cada vez más interesada en la sostenibilidad.
- Y por último, la necesidad de mejorar sus operaciones de activo relacionadas con la financiación de bienes intangibles que, como se ha indicado, juegan un papel esencial en la transición energética pero que, sin embargo, suele sufrir dificultades en el acceso a la financiación ajena.

2.5. El reto de la transición justa en el empleo

La transición energética debe ser sostenible y justa[119]: primero, socialmente, en el mantenimiento y creación de empleo, implicando a los agentes que actúan en el sector y a la Administración, tanto financieramente como en la gestión del cambio, evitando la destrucción del tejido empresarial y la desertización industrial en algunos territorios; segundo, económicamente, estableciendo los plazos y la regulación adecuada para que el cambio no lastre la competitividad de las empresas ni la economía;

117. COM (2018) 97 final.
118. Reglamento (UE) 2020/852, citado.
119. Informe CES 4/2017, *El sector eléctrico en España*.

y, tercero y último, ambientalmente, asumiendo los objetivos de descarbonización y eficiencia acordados.

La Estrategia española de transición justa[120] prevé que la transición energética se salde con una creación neta de empleo en la mayoría de los sectores económicos, salvo en las industrias extractivas. Pero aunque el impacto sobre el empleo resulte positivo a nivel agregado, presenta una elevada heterogeneidad territorial, de modo que los nuevos empleos u ocupaciones no surgirán necesariamente en el mismo lugar donde se pierden, ni tampoco en el mismo momento. Este es uno de los principales retos a los que se enfrenta la transición energética, que exigirá contar con una adecuada gobernanza de los cambios en el marco del diálogo social.

Surgirán nuevas categorías profesionales, desaparecerán otras y cambiará la naturaleza de muchas ocupaciones, lo que requerirá importantes inversiones en recualificación y medidas de acompañamiento. En concreto, el PNIEC estima que las inversiones en energías renovables crearían, tanto directa como indirectamente, entre 107.000 y 135.000 nuevos puestos de trabajo al año, que las inversiones en ahorro y eficiencia energética generarían entre 52.000 y 100.000 puestos y que las inversiones en redes y electrificación creen entre 44.000 y 46.000 trabajos anuales. Esto provocarán un aumento de la demanda de perfiles relacionados con las energías limpias, por ejemplo[121]: desarrolladores de proyectos que valoren la viabilidad técnica, financiera y legal de los proyectos ecológicos, comerciales de venta de productos y servicios energéticos y perfiles técnicos enfocados a la investigación y desarrollo de soluciones para el almacenamiento de las renovables y diseño de redes eléctricas inteligentes. La transversalidad que define la transición energética hará que surjan oportunidades y nuevas demandas en muchas otras actividades productivas involucradas tanto en la mitigación del cambio climático como en la adaptación al mismo. Pero estas oportunidades no surgirán de manera sincronizada con los puestos de trabajo que están en riesgo, ni tampoco lo harán en las mismas ramas de actividad, ni en los mismos territorios.

El desafío es poder responder a la nueva demanda formativa y competencial desde las características de la oferta laboral española, máxime cuando parecen detectarse dificultades para encontrar perfiles adecuados y donde, además, se observa una potencial brecha de género[122].

La solución a este desajuste de competencias pasa, obligatoriamente, por integrar a las personas cuyo futuro profesional se vea comprometido por la transición energética.

120. Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, *Estrategia de transición justa*.
121. Costa-Campi, T. (dir.), *Empleos que demandará el sector energético: nuevas oportunidades sostenibles,* 2021.
122. Este reto —que no solo afecta a la transición energética, sino también a la digital y, en general, a la necesidad de reposición de las plantillas— es tratado en detalle en el apartado dedicado a los desajustes oferta y demanda en el mercado de trabajo y su relación con las políticas de empleo, dentro del capítulo II de la presente Memoria.

Dentro del PRTR, la Transición Justa declara, precisamente, tener como objetivo la «integración de trabajadores y territorios afectados por los cierres en una economía más ecológica, baja en carbono, desde un enfoque concertado entre todos los agentes para un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo, el medioambiente y la despoblación de estos territorios» como implementada, desde diciembre de 2017, en las regiones mineras en transición.

Pero, como se ha indicado, los efectos de la transición energética transcienden de los provocados sobre el sector de la energía y, en concreto a sus actividades de generación, transporte, distribución o comercialización. Los nuevos paradigmas de consumo y movilidad que se consoliden durante la transición energética ofrecerán nuevas oportunidades y retos para el emprendimiento y empleo en multitud de sectores, muchos de ellos, no contemplados a priori en la Estrategia de Transición Justa. El sector del automóvil, el agrario o los servicios de transporte, de ingeniería, financieros, entre otros, se enfrentan a cambios de sus modelos de producción que, en el medio plazo, pueden afectar al empleo y a territorios o comunidades locales dependientes de las mismas. La revisión prevista de la Estrategia de Transición Justa debería hacerse eco de ello, contando con la participación de los interlocutores sociales.

3. ASEGURAR QUE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA NO DEJA A NADIE ATRÁS

Finalmente, en un sentido más amplio, en el de «no dejar a nadie atrás», se deberá velar por que **la transición energética sea justa:**

- **Para el pequeño tejido empresarial,** al que hay que hacerle llegar los beneficios de la transición energética y la necesidad de formar parte activa de ella, ya que no solo redunda en unos menores costes gracias a mejoras en la eficiencia energética o al autoconsumo, sino que además ofrece nuevas oportunidades de negocio, así como la posibilidad de acceder a financiación ajena en mejores condiciones cuando su huella de carbono es más baja.
- **Y se apoye en una digitalización sin brechas,** para lo que habrá que resolver la posible exclusión digital que se genera por la desigual penetración digital entre el medio rural y urbano, el retraso digital de las pymes o las diferencias de uso de las tecnologías digitales originadas por factores sociodemográficos.
- **También en el medio rural,** para lo que sería conveniente implementar[123] medidas de acompañamiento para los sectores y colectivos en riesgo durante la transición, con el objetivo de contribuir a la fijación de población, así como, promover la extensión de una red de energías renovables de bajo impacto ambiental, prestando especial atención a los efectos acumulativos de las instalaciones renovables en el entorno rural. Resulta imprescindible asegurar una adecua-

123. Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible.*

da integración ambiental y territorial de las renovables, garantizando el cumplimiento de la normativa y la protección de los valores ambientales frágiles o de interés para la conservación del medio, tanto espacios naturales protegidos como entornos forestales o de actividad agraria o ganadera. De ese modo, se reduciría el riesgo de deterioro del patrimonio natural, la biodiversidad y la actividad económica tradicional vinculada al territorio. Para ello se debe contar con la participación de las comunidades locales en la toma de decisiones.

- **Desde la perspectiva de género.** En general, los sectores más afectados por la transición son actividades muy masculinizadas, pero las mujeres también se ven afectadas a través del impacto que tiene esta reconversión en los territorios o en las comunidades locales, como ya sucedió en años ochenta. El Componente 10 del PRTR trata de mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres en el marco de los convenios de transición justa y se contemplan acciones formativas para ellas en las familias profesionales relacionadas con la transición energética. Asegurar la plena incorporación de las mujeres a la transición energética representa un desafío lleno de oportunidades para aprovechar su talento[124].
- **E inclusiva desde el punto de vista económico;** puesto que uno de los riesgos de la transición es la intensificación de la pobreza energética, especialmente desde la pandemia. Resulta reseñable que las medidas de impulso a la rehabilitación contempladas en el PRTR estén especialmente orientadas a los colectivos incluidos en la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética, lo que redundará en una mejora de la eficiencia energética en términos de aislamiento y confort térmico en las viviendas.

  Pero, además, se debe garantizar que la ciudadanía participe activamente en la transición energética en igualdad de oportunidades, especialmente cuando algunas de sus actuaciones más significativas, como las orientadas a las instalaciones de autoconsumo o al vehículo eléctrico, solo permiten esa participación activa a los hogares de mayor nivel de renta. Al respecto, adquiere importancia el impulso de nuevos actores y formas de participación ciudadana en la transición maximizando las alternativas para los consumidores.

El éxito de la transición energética dependerá de la buena gobernanza de los desafíos económicos, laborales y sociales que conlleva, de lo contrario, podría generar resistencia al cambio y poner en riesgo los avances políticos necesarios para impulsarla. Para ello necesita contar con el diálogo social, con una cooperación interinstitucional a todos los niveles de la Administración y con cauces adecuados para una mayor participación ciudadana.

124. Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

CAPÍTULO II
EMPLEO Y RELACIONES LABORALES

I. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. Empleo y relaciones laborales

1.1. MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICA DE EMPLEO

1.1.1. Hacia la recuperación del empleo

Situación de la Unión Europea en el contexto internacional

Tendencias y perspectivas: recuperación progresiva

El año 2021 vio una tendencia progresivamente más sólida, aunque menos rápida de lo inicialmente esperado, hacia la recuperación de las economías y los mercados de trabajo de todo el mundo, tras el fuerte impacto de la pandemia de COVID-19 en 2020. Las estimaciones de la OIT[1] al cierre del año, pese a recoger ya una revisión a la baja y unas previsiones menos optimistas para 2022, apuntaban a una recuperación notable en todas partes. En este contexto, el saldo 2019-2021 para el conjunto UE-27 mostraba una pérdida remanente en términos de empleo más baja que para el total mundial, con menos descenso de la población activa y con un incremento del paro más suave, aunque todavía con un menor número total de horas de trabajo (gráfico 1).

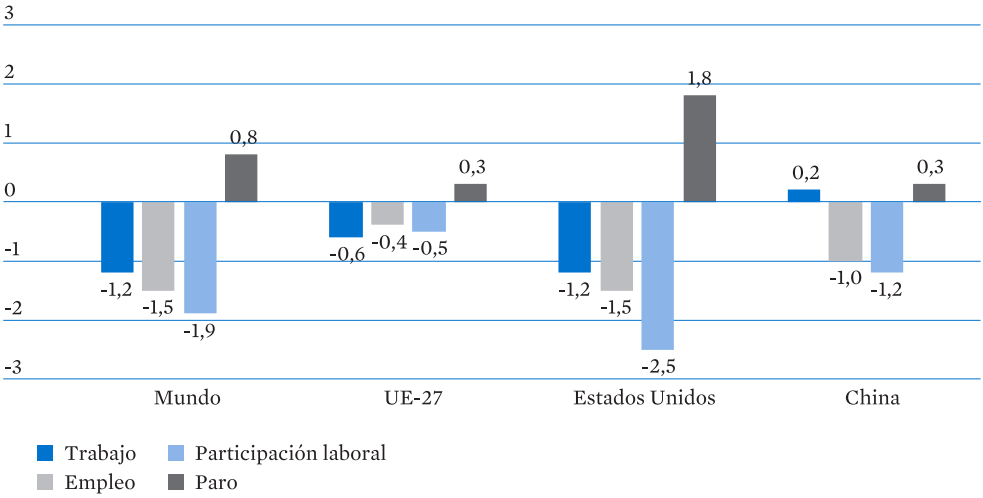
La contención de las pérdidas laborales en 2020, fuertemente impulsada a escala europea a través del instrumento SURE (dotado para este fin con 100.000 millones de euros), y la rápida adopción, aunque con costes de distinta índole, de esquemas de teletrabajo, seguida en 2021 por un buen ritmo de vacunación, nuevas iniciativas de calado para el empleo, y elevadas expectativas tras la aprobación comunitaria y el desarrollo programático en cada país del *Next Generation,* permitieron iniciar rápidamente la recuperación en la Unión Europea.

Algunos elementos de preocupación en el ámbito de la Unión Europea

No obstante, en este panorama hay algunos elementos de preocupación a nivel europeo. En primer lugar, por la constatación de la desigual distribución del impacto de la crisis sobre el empleo, entre grupos de personas y entre

1. OIT, *World Employment and Social Outlook. Trends 2022.*

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DEL MERCADO LABORAL EUROPEO EN PERSPECTIVA COMPARADA
(Variación 2019-2021 en puntos porcentuales)



Trabajo: horas trabajadas (semana) por cada 100 personas de 15 a 64 años.
Participación laboral (actividad): con empleo o búsqueda activa/100 personas 15+ años.
Empleo: con empleo/100 personas 15+ años.
Paro: búsqueda activa/100 participación laboral 15+ años.

Fuente: elaboración propia con ILOSTAT (base de datos de la OIT), actualización a noviembre de 2021.

países (cuadro A-1), sobre todo por la concentración de los efectos más negativos en cierta actividades (el mayor impacto en el turismo habría originado la afectación más intensa en los mediterráneos), pero también entre regiones, e incluso entre territorios, con pérdidas cinco veces mayores en las áreas rurales. A este respecto, la Comisión Europea señalaba una recuperación todavía incompleta del empleo y las horas trabajadas, menor participación laboral y mayor paro, total y de larga duración, que evidenciaba menor probabilidad de encontrar trabajo. Y apuntaba la concentración en la población joven de las pérdidas de empleo, aunque la recuperación posterior también estaba siendo más rápida.

En segundo lugar, porque esa desigualdad se potencia con una recuperación centrada en actividades y ocupaciones distintas a las que sufrieron las mayores pérdidas, y está provocando un rápido crecimiento de las vacantes no cubiertas que podría apuntar a futuros estrangulamientos en la oferta de trabajo para determinados segmentos en la mayor parte de los sectores, destacadamente la industria. Estas escaseces contrastarían, también según la Comisión Europea, con la persistencia del desempleo generado en la pandemia (a lo que apunta el mayor paro de larga duración que se acaba de señalar para la UE-27), evidenciando ineficiencias y desajustes, entre otros en las políticas de empleo.

Y en tercer lugar, porque el tejido productivo es ahora, como resultado de la dureza de la crisis y de una vuelta a la normalidad más larga de lo esperada, más vulnerable ante nuevas circunstancias económicas negativas, tanto las que se hicieron visibles ya en 2021 (tensiones de aprovisionamiento en las cadenas globales de valor, estrangulamientos en los sistemas de transporte y costes crecientes de la energía), como las que está desencadenando, en especial en la economía europea, la invasión rusa de Ucrania.

El mercado de trabajo en España en 2021

Rápida recuperación del empleo en España: el papel de los ERTE

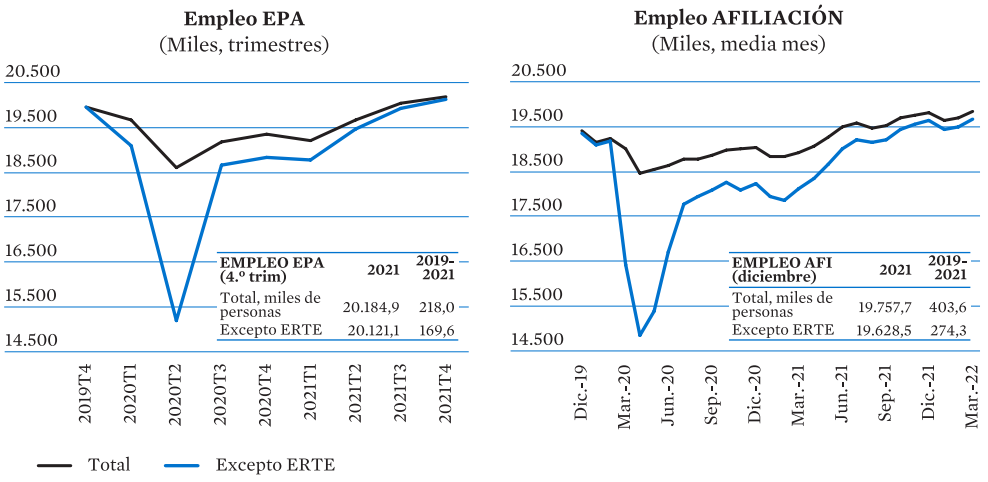
En España la recuperación del empleo se completó ya en el último tramo de 2021. Los datos totales, tanto en la EPA como en la afiliación a la Seguridad Social, estaban ya en ese momento por encima del nivel alcanzado en el momento inmediatamente anterior a la pandemia, con cifras crecientes, en los primeros meses de 2022, en la afiliación, que hablan de una tendencia más positiva. La tasa de empleo, expresada como proporción de personas ocupadas sobre el total de 16 a 64 años, se situó en un 65,1 por 100 en el cuarto trimestre, cuatro décimas más que en 2019. Únicamente el número de horas trabajadas fue todavía inferior al de 2019, por el mayor volumen de empleo que no trabajó, sobre todo, a su vez (recuadro A-1), como efecto de las situaciones de paro parcial por razones técnicas y económicas, regulación de empleo, y de enfermedad. En esta última, además de la elevación de casos al final del año con la variante ómicron, tuvieron impacto las normas sanitarias sobre control de la pandemia, que implicaron un mayor número de bajas preventivas en cada momento.

Tras estos buenos resultados se encuentra el efecto protector que tuvieron, a lo largo de 2020 y en 2021, tanto los ERTE como las medidas de apoyo a los autónomos y, en general, de soporte de la economía y el empleo[2], que ya se relataron en la anterior edición de esta Memoria y que se evidencian al comparar la evolución seguida por el empleo EPA y la afiliación global y la que resulta de descontar en cada momento las personas en ERTE, formalmente con empleo pero sin trabajo efectivo (gráfico 2). Sin la protección de este mecanismo el empleo podría haber caído hasta cuatro veces más entre el final de 2019 y la primavera de 2020: una pérdida de 4,8 millones de empleos, que habría provocado una crisis sistémica con costes inasumibles.

A lo largo de la pandemia, además de con un alto flujo de entradas y salidas diarias de personas en ERTE que mostró la flexibilidad de estos para adaptarse a la situación concreta en cada momento[3], el volumen de empleo implicado fue bajando de manera continua, aunque acorde con las circunstancias predominantes; esto indica que el

2. Así lo reconoce la Comisión Europea en su valoración en relación al empleo en el marco del Semestre (noviembre de 2021).
3. Véase Memoria CES 2020, págs. 347-350.

GRÁFICO 2. EMPLEO EN ESPAÑA, 2019-2021



Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta de Población Activa; y Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, serie diaria clave inactividad por ERTE a fecha de inscripción.

mecanismo permitió recobrar la normalidad en la mayoría de los casos, retomando las empresas y los trabajadores la actividad tras la suspensión.

Así, el balance de los ERTE (gráfico A-1) a la salida de la crisis es positivo. Su peso en la afiliación era, en marzo de 2022 solo un 0,5 por 100 y han ido aumentando los de suspensión parcial, que fueron en ese mismo mes algo más de la mitad. Es cierto que el volumen de personas en ERTE, en torno a 100.000 (incluyendo ERTE-COVID y ETOP), presenta un descenso más lento desde noviembre de 2021, tanto por ese aumento de las suspensiones parciales como porque cada vez más se concentran en un número muy limitado de actividades, algunas donde no ha terminado el impacto de la crisis (en especial sobre su demanda), y otras donde esto probablemente se combina con el impacto de cambios estructurales, con transiciones que requerirán un ajuste a más largo plazo y políticas activas.

A esta idea obedece su rediseño en el último tramo de 2021, tras la consecución de sendos acuerdos sociales tripartitos, para darle carácter permanente, valorando su papel como alternativa a la extinción de empleos. Este rediseño se explicará con detalle más adelante (en la parte II, Acuerdos sociales y reformas, de este capítulo de la Memoria), pero cabe adelantar que, por lo que hace a las políticas activas, se trata de incorporar formación (vinculando la misma a la percepción de exoneraciones o al incremento de su cuantía), para asegurar mejor la viabilidad futura del empleo de las personas afectadas, y de la introducción de nuevas causas, para recoger las circunstancias de crisis generalizada y coyuntural, o cuando haya sectores especialmente afectados por cambio estructural. En marzo de 2022 había cerca de 24.000 personas en ERTE confirmadas en planes de formación, el 41,4 por 100 del total con posibilidad de acceso a ellos.

Desigual salida de la crisis: el paro se concentra en jóvenes y en bajos niveles de formación

A pesar de la tendencia positiva de crecimiento que ha impulsado el empleo a niveles ya por encima de la prepandemia, la salida de la crisis está mostrándose desigual y, como ya se dijo antes, no se puede hablar de recuperación completa, por varias circunstancias. Las más importantes son, sin duda, las que se derivan de la mayor vulnerabilidad tras la crisis pandémica del tejido productivo, especialmente acusada en países como España por su patrón de especialización, que determinó un mayor impacto de la pandemia y que afronta ahora retos también mayores, como se ha explicado en el capítulo I de esta Memoria. Pero también hay circunstancias específicas en el mercado de trabajo español que impiden hablar de recuperación plena de este, y que se repasarán a continuación.

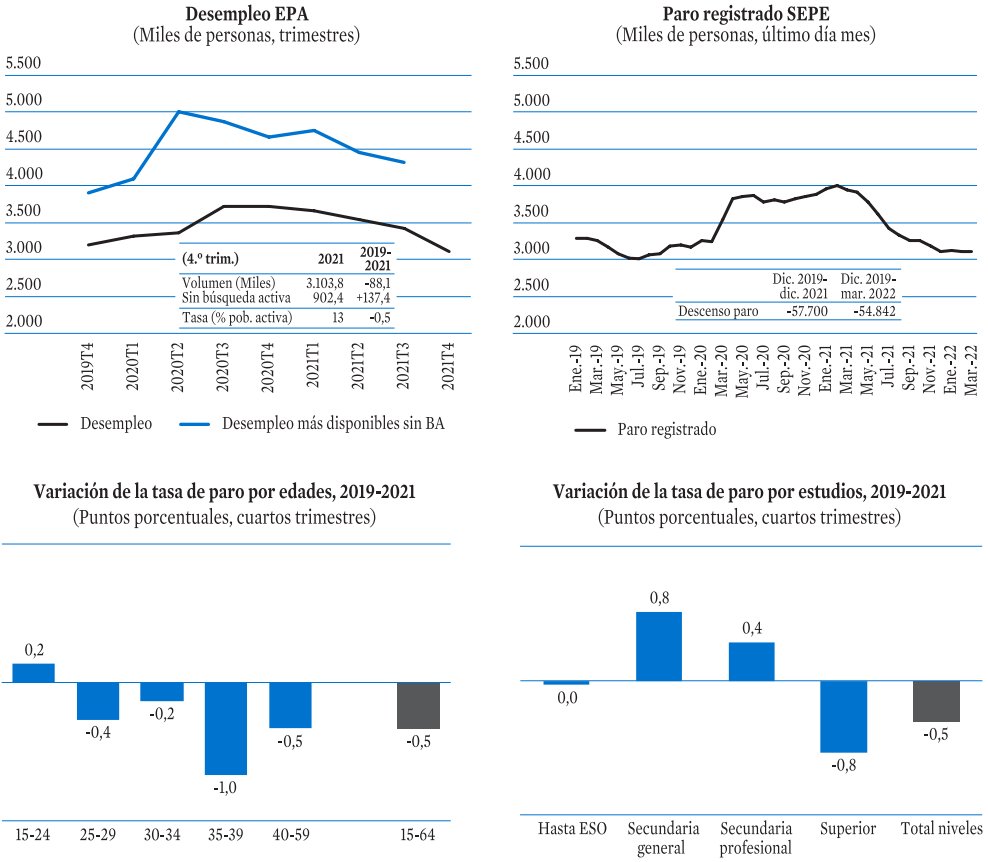
Aunque al final de 2021 el empleo ya era más alto y el paro más bajo, incluso en tasas, la participación laboral era todavía inferior a la de 2019, muy ligeramente en el total de edades pero de manera pronunciada entre los jóvenes. Seguía habiendo, además, un volumen mayor que antes de personas fuera de la búsqueda activa de empleo (gráfico 3 *supra*), pese a querer trabajar y a estar disponibles para ello: cerca de 200.000 más que en 2019. Y se daba un reparto diferente en la incidencia del desempleo, que mostraba una mejor evolución en edades a partir de 35 años, así como en niveles de estudios superiores (gráfico 3 *infra*).

Dicho de otro modo, el paro se estaría concentrando en edades jóvenes y en niveles educativos medios y bajos. Y esto generaría una menor participación laboral, una retirada del mercado de trabajo asociada a la situación en cada momento de este. Una parte de este fenómeno, en ocasiones calificado de paro encubierto, es lo que se conoce como desánimo (es decir, quienes no buscan activamente empleo porque no creen que vayan a encontrarlo), pero este sí ha bajado en 2021, y está ya a todas las edades por debajo del que se había recogido antes de la pandemia. El resto se manifiesta de distintas formas, siendo la principal de ellas la mayor dedicación exclusiva a actividades formativas en las edades jóvenes, que es una estrategia para mejorar la empleabilidad, pero también un modo de posponer la entrada en el mercado de trabajo ante una situación que todavía no se ha normalizado por completo.

Tal estrategia[4] ya era visible a la salida de la larga y profunda crisis anterior (2008-2012), pero se ha acentuado en el último periodo, como señala la comparación de las tasas de actividad de los jóvenes en España entre 2007, momento previo a esa crisis, y 2019, justo antes de la irrupción de la pandemia: 63 y 50 por 100, respectivamente, tomando cuartos trimestres. A ello se añade que en la fase de recuperación actual ha seguido el mismo curso descendente: en 2021, la tasa de actividad del grupo menor

4. Cabe señalar además que se trata de una peculiaridad española: en 2007 la tasa española era 7 puntos más alta que la de la UE-27, mientras que en 2019 ya era 4 puntos más baja, como resultado de un continuo descenso, que no se dio en el conjunto europeo, a lo largo del decenio.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO EN ESPAÑA, 2019-2021



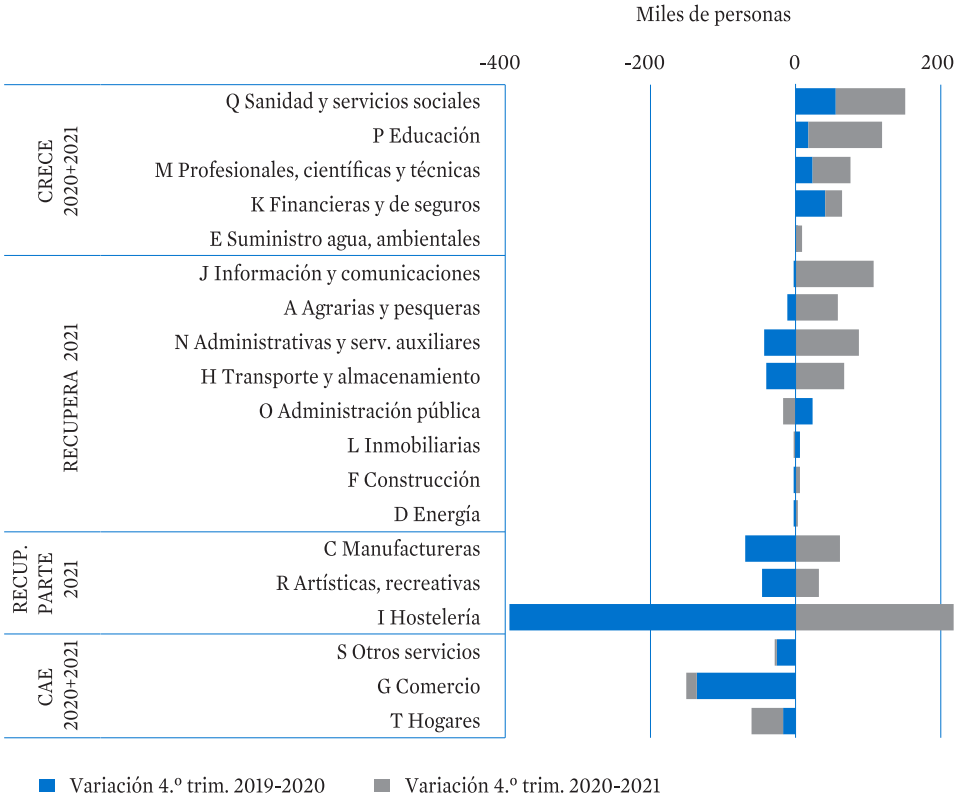
Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta de Población Activa; Eurostat, *Labour Force Survey;* SEPE, Estadísticas, Resumen de datos por meses.

de 30 años fue 1,6 puntos inferior a la de 2019, la mayor diferencia a la baja en la participación laboral por edades. Esto debe ponerse en relación con la presencia de 150.000 personas más, en estas mismas edades, fuera del mercado de trabajo y dedicadas exclusivamente a su formación.

Todo ello probablemente se correlaciona, por otro lado, con una creación neta de empleo que se está generando proporcionalmente más en actividades económicas distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en 2020 (gráfico 4). Y esto tanto por perdurar el efecto de la pandemia en actividades, esencialmente de servicios turísticos, donde aún hay limitaciones de orden sanitario y una apreciable contracción de la demanda internacional, como

Mayor dinamismo del empleo en actividades y ocupaciones que no sufrieron tanto en 2020

GRÁFICO 4. RECUPERACIÓN DEL EMPLEO POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2019-2021



Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta de Población Activa.

por proseguir, incluso de modo acelerado a raíz de la crisis, procesos de cambio estructural.

Esto tiene además reflejo en la diferente evolución seguida por los indicadores laborales en las comunidades autónomas: en ocho de ellas se recoge mejoras en el empleo y descensos en el paro respecto a 2019, pero en el resto no hay una recuperación clara; y en alguna de estas últimas es muy notorio el saldo negativo en empleo y en paro, con una posición todavía de crisis (cuadro A-2).

Las actividades todavía muy afectadas por la crisis sanitaria son la hostelería y los servicios personales, que solo habrían recuperado en torno a la mitad del empleo perdido en 2020, y el transporte aéreo y las agencias de viajes, cuyo empleo cayó más aún (cuadro A-3). Entre las que responden a factores de más larga data cabe citar algunas ramas manufactureras: bebidas, textil, confección, cuero y calzado, caucho y plásticos, muebles. estas concentraron la mayor parte del saldo todavía negativo en el empleo industrial. Y su descenso no se puede atribuir a la pandemia, pues se trata de

un conjunto que viene perdiendo peso desde tiempo atrás como consecuencia de procesos de cambio estructural[5].

En el otro extremo, en 2021 prosiguió el crecimiento del empleo en una serie de actividades económicas que, como ya se explicó en la anterior edición de esta Memoria, se mostraron dinámicas incluso en lo más agudo de la crisis generada por el COVID-19. Destacan aquí, tanto por su tamaño como por su asociación con ocupaciones cualificadas y de mayor especialización profesional, tres ramas de servicios: profesionales, científicos y técnicos; educación; y sanidad. El empleo total en ellas creció en 350.000 personas entre 2019 y 2021, sin ningún retroceso en 2020.

Lo anterior apunta, asimismo, al afianzamiento de tendencias de largo alcance, que incluso se habrían acelerado como consecuencia de la crisis, y habrán de acelerarse más todavía a impulso de la transformación del sistema económico planteado por el PRTR. En el terreno concreto del empleo, esto se está traduciendo ya en un mayor ritmo en el cambio de la estructura de las ocupaciones (gráfico 5) y en un rápido aumento de algunos indicadores que se asocian a desajustes de oferta y demanda de cualificaciones, tanto las vacantes como la no provisión de estas en las empresas cuando consideran que serían de difícil cobertura.

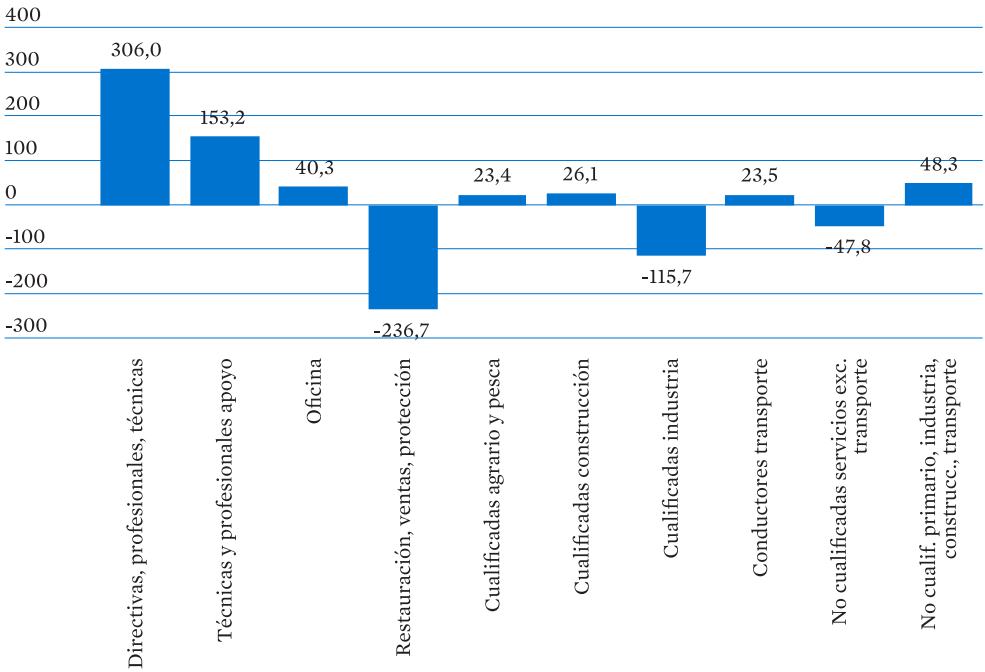
Se afianzan tendencias de largo alcance: cambio ocupacional

Un mayor detalle de lo anterior (cuadro A-4) muestra cómo, al margen del efecto en esa estructura que tuvo en 2021 la situación de las actividades de servicios más afectados por la crisis (que sin duda recobrarán dinamismo en futuros periodos), se aprecian incrementos muy acusados del empleo desde 2019 en las ocupaciones profesionales y técnicas, que requieren mayor cualificación e implican mayor responsabilidad y autonomía del propio trabajo. Aumentaron las áreas de salud y educación (2,7 y 10,5 por 100, respectivamente), que ya venían creciendo de modo continuo pero que tuvieron un impulso aún mayor por las necesidades asociadas a la pandemia. Pero también creció el área científica y técnica (9,8 por 100) y profesiones asociadas a servicios avanzados a empresas (6,8 por 100); estas áreas muestran en el último decenio, como también las del área TIC, una subida mayor que el resto de ocupaciones de alta cualificación.

Continuaron creciendo asimismo ocupaciones intermedias de tipo técnico, en especial relacionadas con cuidados de personas, y se sigue observando un incremento en las ocupaciones básicas, lo que refuerza la idea de polarización, con algunos rasgos preocupantes. El más relevante es la reducción de ocupaciones asociadas con cualificaciones específicas en la industria, sin que estén creciendo lo suficiente, en contrapartida, las de técnicos de apoyo en ciencias e ingeniería, que expresan la tecnificación

5. Véase al respecto el Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo,* págs. 49-51 y 58-59.

GRÁFICO 5. CAMBIO EN EL EMPLEO POR OCUPACIONES, 2019-2021
(Variación interanual en miles de personas, cuartos trimestres)



Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta de Población Activa.

de las nuevas profesiones industriales, y que se está acompañando de un mayor volumen de empleo en las categorías más básicas, de peones. Junto con el incremento en las profesiones superiores en estas áreas de ciencias e ingeniería, da la idea de una base industrial menor y más polarizada, probablemente en relación además con escaseces en la oferta de cualificaciones específicas para el sector.

El problema o la cuestión a discutir es, en especial a corto y medio plazo, si estas tendencias pueden determinar una ampliación de las brechas ya visibles en las ocupaciones, que alcanzan al género, la edad, y la nacionalidad, configurando una peor posición relativa, en líneas generales, de las mujeres, de personas de edades relativamente mayores y de inmigrantes. Incluso, y se debe subrayar, a igualdad de niveles de cualificación. Y cuál puede ser su efecto en el territorio, en pleno desarrollo de las transiciones ecológica y digital en curso.

Hay que insistir en que tales tendencias se acelerarán con dichas transiciones, más todavía con el impulso del PRTR, y requieren compaginarse con elementos de transición justa y de equidad, como pretende el propio Plan, así como con una orientación decidida de los sistemas formativos. Pero la inversión en capital humano, central en estos aspectos, requiere plazos mayores de maduración. Por eso se puede anticipar ya

la generación de estrangulamientos en la oferta de trabajo, que habrá que pensar cómo se afrontan a corto y medio plazo.

Otro cambio de calado que podría estar configurándose es un peso mayor, con carácter permanente, del teletrabajo, con varios datos relevantes que apuntan en este sentido. En primer lugar, porque el de carácter asalariado permaneció en 2021 en niveles mayores (un 10 por 100, el doble que en 2019); aquí es además significativa la mayor frecuencia entre las mujeres, seguramente en relación con su perfil de especialización en actividades y ocupaciones, y más concretamente en el sector público, donde trabaja el 25 por 100 de todas las mujeres asalariadas (solo un 16 por 100 de los hombres), y donde distintas administraciones han adoptado esquemas permanentes de teletrabajo.

Se apuntan nuevas tendencias: el teletrabajo sigue presente

Y en segundo lugar, porque el teletrabajo por cuenta propia, también más frecuente entre las mujeres, continuó creciendo, como viene haciendo ininterrumpidamente desde 2014. Es un dinamismo anterior a la pandemia que no ha cesado en 2021. En este año se situó en un 32 por 100, casi 2 puntos más que en 2019 y en 2020, y cerca de 7 puntos más que en 2014.

Es pronto para asegurar el curso que puede seguir la frecuencia total del teletrabajo, aunque probablemente se está configurando como una forma permanente (aunque no para toda la jornada de trabajo, semanal o a otro plazo) en un número mayor de actividades económicas. Lo importante es, por otro lado, su indudable relación con la digitalización, que lo ubica entre los retos que esta plantea en relación a la organización del trabajo asalariado. Su mayor peso en el empleo femenino, además, abre una nueva línea de discusión sobre corresponsabilidad de los cuidados, que debería ser objeto de monitorización permanente[6].

Los empleos: situaciones profesionales y temporalidad

Uno de los rasgos que más limita la idea de recuperación plena es la persistencia de la crisis en algunas actividades económicas de elevado peso en el total del empleo en el sector privado de la economía. Esta circunstancia redujo, pese al reiterado crecimiento general en 2021, el saldo positivo tras la pandemia, porque el conjunto asalariado en el sector privado no llegó al volumen de empleo anterior a esta. Dicho conjunto creció en cerca de 640.000 personas entre 2020 y 2021, muy elevado pero insuficiente para enjugar la pérdida del año anterior, cifrada en 730.000 (cuadro A-5). Al margen de ello, hay que insistir en que en el año 2021 crecieron todas las grandes situaciones profesionales que recoge la EPA, con dos excepciones: los hombres asalariados en el sector público; y el empleo autónomo, donde más que de un descenso hay que hablar de un trasvase hacia empleadores.

6. Véase Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

Emprendedores, autónomos y economía social: mejor situación en 2021

De hecho, esa bajada en los datos EPA del empleo autónomo en 2021 no se observa en el registro de afiliación a la Seguridad Social (gráfico A-2), donde solo prosiguen su retroceso, visible desde hace un amplio número de años, los grupos agrario y del mar. El resto creció, y en el desglose por categorías puede verse cómo, efectivamente, lo que hubo fue un trasvase desde el grupo sin asalariados al de con asalariados, justo al contrario de lo observado en 2020.

Por lo demás, puede afirmarse que el empleo autónomo resistió el embate de la pandemia[7] entre otros gracias al apoyo de las sucesivas prestaciones extraordinarias por cese de actividad y las exenciones de cuotas que dieron cobertura con distinta intensidad hasta al menos la primera mitad de 2021.

El repunte en el año, por otro lado, no se basó solo en reanudaciones sino también, aunque sea en cifras relativamente modestas, en nuevas altas, es decir, en personas que se establecen por primera vez como autónomos, con un 1,5 por 100 más que en 2019. Esta circunstancia, junto con la reactivación del crecimiento de empresas que reflejan los datos de la Seguridad Social y las nuevas unidades recogidas en el registro de entidades de la economía social, apuntan al mayor dinamismo del tejido empresarial, en concreto en la segunda mitad del año 2021.

Esto debería verse reforzado en lo sucesivo como efecto transversal del PRTR y de su impulso al emprendimiento, aunque seguramente ahora pesa sobre todo la incertidumbre del contexto económico. Y debería realmente reforzarse, dada la importancia de este tejido empresarial en España. Basta señalar dos datos al respecto: los dos millones de personas que trabajan como autónomos sostienen más de 800.000 empleos asalariados (gráfico A-2), y cuentan con cerca de 200.000 personas que trabajan —y cotizan— como colaboradoras; por su parte, las cooperativas y sociedades laborales, que forman parte de la economía social, agruparían en torno a 300.000 empleos directos[8].

Empleo asalariado: feminización del sector público

Dentro del empleo asalariado, uno de los hechos más llamativos de 2021 es el nuevo y sustancial incremento (130.000 personas más que en 2020) de las mujeres en el sector público, que elevó el saldo 2019-2021 a 200.000 asalariadas más en dicho sector. En los hombres, en cambio, el empleo público retrocedió en 30.000 personas en 2021, dejando el saldo 2019-2021 en solo 17.000. Esto siguió impulsando la feminización del sector público, donde ya son mujeres el 59 por 100 del total.

7. Entre otras circunstancias por efecto de las distintas medidas adoptadas para el sostenimiento de la actividad, véase Memoria CES 2020, págs. 140-146.
8. Aunque se trate de cifras desactualizadas, porque, inexplicablemente, han dejado de recogerse desde 2019 los datos totales de los registros en la información del MITES sobre cooperativas y sociedades laborales, contando solo con las nuevas altas.

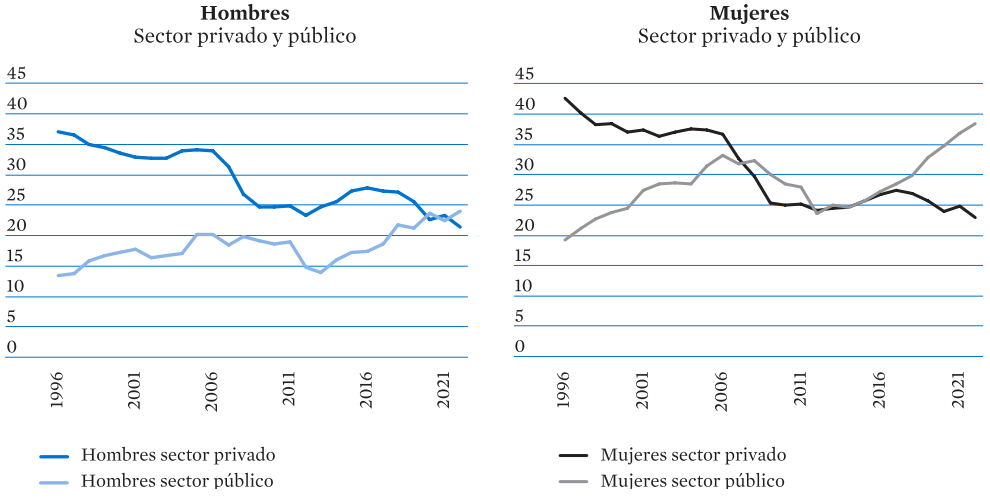
Sin duda, tal feminización obedece al incremento del empleo en las ramas de sanidad y educación públicas, que se concentran en las mujeres, pero hay que aclarar tres hechos (cuadro A-6): primero, que no se trata de un crecimiento solo asociado a la pandemia, porque, sobre todo en sanidad, comenzó claramente antes; segundo, que también creció el empleo femenino en el resto de las ramas de actividad con presencia en el sector público, en especial en la de Administración pública, defensa y Seguridad social obligatoria, que es la mayoritaria en el sector; y tercero, que este dinamismo contrasta con el escaso o negativo comportamiento del empleo masculino público, lo que apuntaría a cierta «sustitución» progresiva de hombres por mujeres.

Condiciones de trabajo: situación y perspectivas en 2021

Más temporalidad en el sector público, especialmente entre las mujeres

Esta idea es importante, además, por su relación con el rápido crecimiento, antes, durante y tras la pandemia, del empleo temporal femenino en el sector público. El saldo 2019-2021 arroja aquí 150.000 mujeres asalariadas temporales más, un crecimiento tres veces mayor que el de las indefinidas. De ahí el nuevo incremento, en más de dos puntos, de la correspondiente tasa de temporalidad, muy por encima ya tanto de la femenina en el sector privado como de la masculina en el sector público y en el privado (gráfico 6), en un trazado bien distinto del que había regido para los distintos sectores y en cada sexo desde el despegue de la temporalidad en los últimos años ochenta y hasta la crisis de 2008-2012. El primer trimestre de 2022 ha elevado todavía

GRÁFICO 6. TASAS DE TEMPORALIDAD POR SEXO Y SECTOR PRIVADO O PÚBLICO, 2002-2021
(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total en cada caso, cuartos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

más la temporalidad femenina en el sector público, hasta un 38,5 por 100: 15,6 puntos más que en el sector privado, donde ha descendido apreciablemente tras la reforma laboral. La temporalidad masculina también ha crecido en el sector público (24 por 100), aunque menos que la femenina, y se sitúa ya por encima de la correspondiente al sector privado (21,8 por 100)[9].

El repunte de la temporalidad global en 2021 se asocia, pues, al sector público, en especial por el comportamiento del empleo temporal femenino en este sector. Ello matiza el alcance de la recuperación como factor explicativo de tal repunte, y vuelve a reforzar la idea de que los empleos que se destruyeron al inicio de la pandemia, casi todos temporales, no se han recobrado. En todo caso, se trata de un incremento muy contenido, similar al que se observó a la salida de la anterior crisis (cuadro 1).

Temporalidad excesiva: nueva reforma para reducirla

La cuestión es que se está hablando de una cuarta parte de la población asalariada temporal a la salida de un *shock* en el que la mayor destrucción de empleo correspondió precisamente al empleo temporal, lo que habla de la persistencia del fenómeno, y de valores de temporalidad sustancialmente más altos en ciertos casos (jóvenes y niveles más bajos de estudios), lo que expresa su concentración. Es por otro lado una singularidad constante del mercado de trabajo español desde los años noventa (cuadro A-7), con tasas de temporalidad que están entre las más altas, sea cual sea la variable que se considere, en el panorama comparado europeo (cuadro A-8), y no se trata de una situación deseada, sino con un grado de involuntariedad elevado. Por otro lado, se asocia a rotación empleo-paro y a lo que ha dado en llamarse segmentación, lo cual genera tanto costes para las personas como para la economía, que pueden resumirse en, por un lado, peores condiciones de empleo y, por otro, pérdida de crecimiento potencial y menor productividad.

Todo ello apunta a un problema permanente, que se ha tratado de superar desde los años 90 con distintas iniciativas[10]. Las dos primeras restringieron primero y suprimieron después la figura del contrato temporal de fomento del empleo de 1984, que tuvo una expansión extraordinaria al prescindir de la causalidad y fue considerado el

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE TEMPORALIDAD, 2007-2021

(Porcentaje de asalariados con contrato temporal sobre el total asalariado en cada año, cuartos trimestres)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
30,8	27,7	24,9	24,7	24,8	22,8	23,7	24,2	25,7	26,5	26,7	26,9	26,1	24,6	25,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

9. Véase el apartado 1.2.3 sobre marco normativo laboral en relación con las medidas aprobadas para reducir la temporalidad en el empleo público.
10. Varias de ellas fueron por otra parte fruto de grandes acuerdos sociales; de hecho, la primera gran reforma se diseñó en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), de 1997.

desencadenante de la «explosión» de los contratos temporales. Casi todas las medidas y reformas adoptadas después se basaron en distintos incentivos a la contratación indefinida (y en 2006 en cierta penalización de la temporal). No obstante, aunque todas tuvieron efectos positivos, estos fueron limitados y, en cierto modo, se agotaron con el tiempo o, más propiamente dicho, no consiguieron alterar sustancialmente la estructura de la contratación[11].

La novedad en 2021 está, precisamente, en las nuevas medidas acordadas al final del año para combatirla, en el contexto más amplio del Acuerdo de Medidas para la reforma laboral de 23 de diciembre de 2021, que propone un conjunto amplio y coherente incardinado en el PRTR. Los contenidos de esta reforma, plasmada en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, se detallarán en el capítulo dedicado a los acuerdos sociales y reformas en 2021, pero hay que adelantar aquí que se ha optado por restringir el uso de la contratación temporal, reduciendo las modalidades y atando mucho la causalidad.

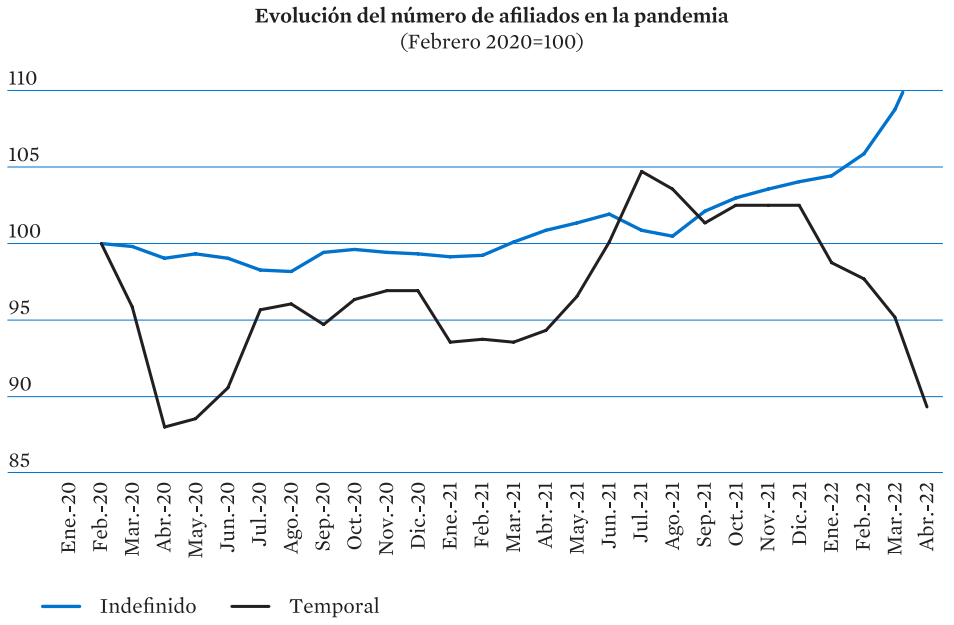
A la altura de abril de 2022 la información sobre los resultados a corto plazo en términos de temporalidad es buena. Hay datos indicativos del inicio de un cambio real en la cultura de contratación, como los casi 700.000 contratos indefinidos que se registraron en abril de 2022, cerca ya de la mitad del total de contratos registrados, o el mayor peso en el total de las altas en el Régimen General vinculadas a esta duración. El impacto de estos flujos ya se aprecia en el volumen de afiliación, con más empleo indefinido y mucho menos temporal que antes de la pandemia (gráfico 7).

Los datos del primer trimestre de la EPA en 2022 reflejan también ya un cambio pronunciado, con un descenso de 1,2 puntos en la tasa de temporalidad que la sitúa en un 24,2 por 100. Comparados con el primer trimestre de 2019 (para descontar el efecto de la pandemia), hay 706.000 asalariados con contrato indefinido más, y 135.000 temporales menos).

Está por ver si se trata de una nueva tendencia y qué otros elementos han podido intervenir en estos primeros resultados. Entre otras circunstancias, la mayor creación de empleo en ocupaciones de alta cualificación y en actividades menos sometidas a estacionalidad contribuiría a explicar la fuerza de estos datos. Pero desde luego la reforma laboral muestra ya efectos claros, con más empleo indefinido y menos temporal, que era uno de sus objetivos. Habrá que esperar para ver cómo se despliegan los de medio plazo, que van a depender sobre todo de un completo y correcto desarrollo del PRTR[12] donde, precisamente, es importante insistir en la necesidad de impulsar realmente un sistema de políticas de empleo intenso, eficaz y de amplio alcance, en especial en lo que hace a la orientación y a la formación permanente.

11. Esto se estudió con detalle en la Memoria CES de 2014, págs. 255-257.
12. Contando además con que los cambios que pretende impulsar el PRTR, favoreciendo y gobernando los grandes factores estructurales visibles en todas las economías desarrolladas (digitalización, descarbonización y envejecimiento), generarán en su caso empleos no solo distintos, sino muchos de ellos nuevos, en nuevas y distintas actividades, lo que necesariamente cambiará el mercado de trabajo.

GRÁFICO 7. AFILIACIÓN CON CONTRATO INDEFINIDO Y TEMPORAL, 2020-2022



Miles de personas, media mes									
	Ene.-20	Abr.-20	Jul.-20	Dic.-20	Ene.-21	Abr.-21	Jul.-21	Dic.-21	Abr.-22
Indefinido	9.357,2	9.310,9	9.241,7	9.341,2	9.326,0	9.484,7	9.483,3	9.782,8	10.710,6
Temporal	5.337,4	4.732,5	5.144,1	5.212,4	5.031,8	5.071,6	5.631,1	5.514,8	4.805,7

Fuente: elaboración propia con las bases de datos de estadísticas de la Tesorería General de la Seguridad Social (https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es).

Los salarios: evolución reciente

La evolución de los salarios en 2021 está todavía muy ligada a la pandemia. En 2020 se recogió un descenso del 2,99 por 100 en los datos medios de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, atribuible en parte al elevado volumen de empleo en ERTE. Hubo, en efecto, 1,6 millones de personas en esta situación (el 11 por 100 de la afiliación que investiga esa encuesta), cuya remuneración correspondió básicamente al SEPE, lo que redujo el coste salarial para las empresas[13], reduciendo el importe por empleado. A su vez, en 2021, al reducirse el impacto de los ERTE, se dio un incremento salarial del 6,57 por 100, en parte como un «rebote» tras el descenso del año anterior. Por otro lado, al haber todavía un volumen considerable de personas en esta situación (450.000 en media anual), cada vez más concentrado

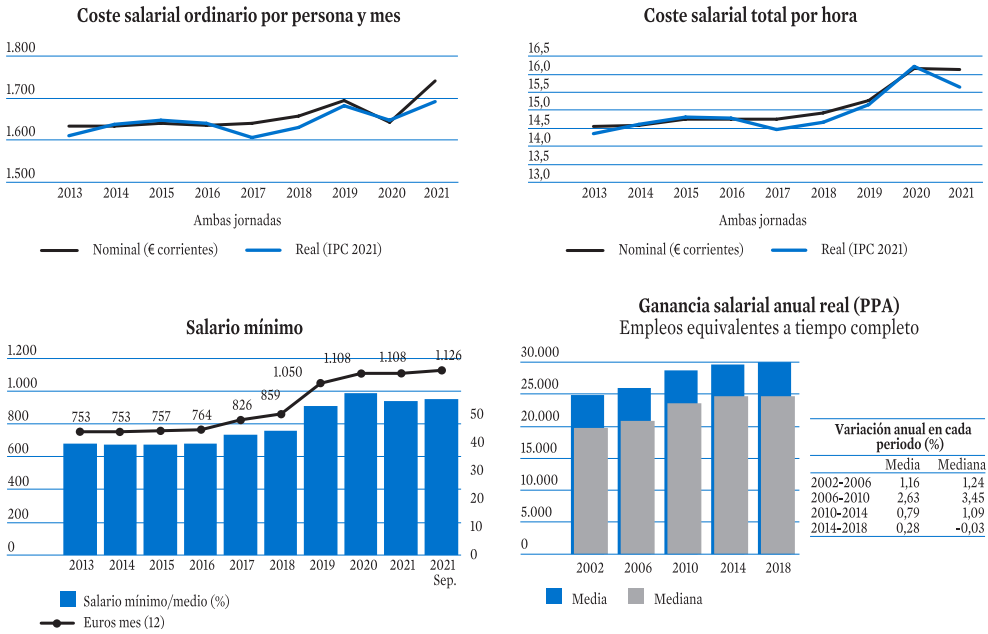
13. La retribución provino de las prestaciones aportadas directamente por el SEPE (y en algunos casos complementadas por las empresas), y las cotizaciones sociales a cargo del empleador tuvieron también algunas exoneraciones. Esto hizo reducirse el coste laboral por empleado. Véase la explicación en las notas de prensa del INE que acompañan la difusión de los datos. La última; INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral (ETCL), Cuarto trimestre de 2021. Principales resultados.

en ciertas actividades, las cifras del año sobre sectores, e incluso sobre territorios, presentan distorsiones en la comparativa y en su evolución.

Todo esto, junto con la falta (al cierre de esta Memoria) de información estadística para los salarios en 2021 más allá de la ETCL, aconseja reducir al mínimo el tratamiento sobre su evolución[14] y presentar un conjunto de indicadores combinados (gráfico 8) para dar idea de la posible trayectoria realmente seguida por los salarios.

Según la ETCL, el coste salarial total en euros mensuales por persona se situó en 2021, en media, en 2.022,6 euros, y el ordinario en 1.751,5, correspondiendo la diferencia a pagos extraordinarios (básicamente indemnizaciones) y atrasos. Centrándose en el coste salarial ordinario, el alza en el año está muy condicionada, como ya se ha dicho, por el anterior descenso ligado a los ERTE. No obstante, también influyó en ella el incremento del salario mínimo desde septiembre, un 1,6 por 100. Con este incremento el salario mínimo se situó cerca del 56 por 100 del medio, acentuando nuevamente la progresión al alza que muestra desde 2017.

GRÁFICO 8. INDICADORES DE EVOLUCIÓN SALARIAL, 2013-2021
(Ramas CNAE B-S)



Fuentes: Coste salarial, elaboración propia con INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral, e Índice de Precios de Consumo. Base 2021. Medias anuales. Series salario mínimo y ganancia salarial anual, Eurostat, *Database, Earnings statistics.*

14. En sucesivas ediciones se dispondrá de datos específicamente sobre salarios percibidos en 2021, no sobre costes salariales, en la submuestra de la EPA. Asimismo, con los resultados de la Encuesta cuatrienal de Estructura Salarial 2022 se podrá llevar a cabo un estudio más cabal, salvando las anomalías de 2020 y 2021, con mayor detalle en cuestiones como la retribución por categorías ocupacionales, niveles formativos, edad, o tiempo en el puesto, y con datos ajustados sobre distribución salarial por decilas.

CUADRO 2. SALARIOS AGRARIOS, 2019-2021

	Índices anuales (1985 = 100)			Variación (Puntos)	
	2019	2020	2021	2019-20	2020-21
General	388,87	394,83	402,03	5,96	7,20
Mano de obra fija	387,29	393,12	403,30	5,83	10,18
Mano de obra eventual	390,06	396,12	401,08	6,06	4,96
	Salario medio nacional por día (Euros corrientes)			Variación (%)	
	2019	2020	2021	2019-20	2020-21
Promedio categorías	47,79	48,40	49,02	1,27	1,30
Máximo (tratam. plagas)	58,93	58,94	59,45	0,02	0,87
Mínimo (peón fijo)	39,5	40,18	42,41	1,72	**5,55**

Fuente: MAPA, Estadísticas agrarias, Índices precios y salarios agrarios.

En términos reales, la subida salarial en 2021 fue menos pronunciada que en términos nominales, dado el comportamiento al alza de la inflación; tanto que en comparación con 2019 apenas se produjo ganancia salarial, si bien en un contexto diferente. Para corroborar esta evolución habrá que esperar a los datos de la Encuesta cuatrienal de Estructura Salarial 2022, pero cabe recordar que, con los resultados anteriores de esta fuente, los salarios reales vienen manteniendo una senda moderada desde la crisis de 2008-2012, y en el último periodo recogen incluso un descenso atendiendo al valor mediano.

Cabe recordar, finalmente, que los salarios agrarios quedan fuera de la cobertura de la ETCL y de la encuesta de estructura salarial, aspecto que debería subsanarse. La información oficial disponible (cuadro 2) recoge datos nominales de salario día por categorías, sin agregación ponderada, y en números índice con una rúbrica general, pero con una base muy antigua (1985) y sin referencia de importes. En todo caso, tanto el salario medio por día como el índice general anual crecieron considerablemente en 2020 y en 2021 y los incrementos por categorías de mayor y menor salario fueron tales que se estrechó el abanico retributivo, al menos en salario por día.

Los flujos laborales en 2021

La dinámica del mercado de trabajo mostró en 2021 un retorno, aunque incompleto, a los niveles anteriores a la pandemia que generó una fuerte disrupción en los flujos laborales, sobre todo en las entradas al empleo. Se trata, por lo demás, de flujos más intensos que los visibles en el panorama comparado (cuadro A-9), por el efecto del peso en la estructura productiva española de actividades con mayor estacionalidad, y también como resultado de la corta duración de una parte elevada de los empleos[15], que genera rotación entre las posiciones en el mercado de trabajo e induce así un

15. Se habla de corta duración de los empleos, y no de los contratos, porque, si bien están vinculadas, la rotación no predica contratos sucesivos a las mismas personas (ni siquiera a personas distintas) en las

mayor número de movimientos de entrada y salida de ellas. En 2021, se recogieron un total de 16,4 millones de flujos de entrada y salida trimestrales en España; esto supone una movilidad del 41 por 100 de toda la población en edad laboral, mientras que en el conjunto UE-27 fue del 27 por 100. La mayor intensidad comparada se dio en las salidas del empleo hacia el paro: del orden del 3 por 100 de las personas con empleo en un trimestre estaban en paro en el siguiente; una frecuencia que doblaba la observada en la UE-27, y que se tradujo en 2,5 millones de movimientos de salida del empleo y entrada en el paro en el conjunto del año.

Lo interesante, además de volver a subrayar el significado de la mayor rotación que trasluce esta diferencia, es atender a las vías concretas que regulan los movimientos de entrada y salida, asociadas a la regulación laboral, que tiene cierta capacidad de modular la frecuencia de uso de cada una de ellas y donde el cambio en los primeros meses de 2022 del flujo mensual de contratos permite apreciar, como ya se ha adelantado, un fuerte cambio en este sentido.

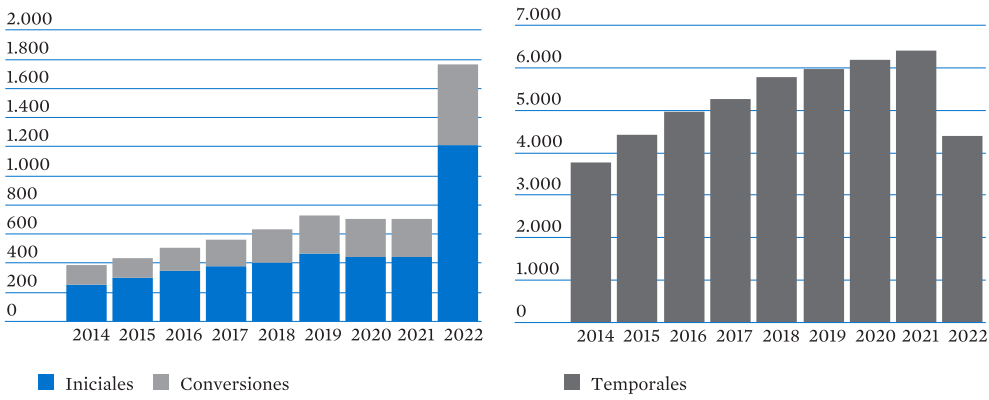
En las vías de entrada, la principal es el contrato de trabajo, donde el registro del SEPE (cuadro A-10) arrojó 19,4 millones de contratos en 2021. Es una cifra todavía por debajo de la alcanzada en 2019, porque el ritmo se aceleró sobre todo desde el verano, conforme se normalizaba la situación sanitaria, avanzaba la vacunación y se recuperaba la actividad. Pero también porque se registraron menos temporales debido a la incompleta normalización de actividades como la hostelería; y quizá también porque los últimos meses trajeron de vuelta expectativas menos optimistas.

En todo caso, la tendencia se orientó nuevamente al alza. Los contratos indefinidos recogieron un incremento por encima del 35 por 100 en el acumulado de 2021, revirtiendo la tendencia negativa que habían recogido no solo en 2020 sino también en 2019. Los temporales, por su parte, crecieron un 20 por 100, sin mostrar cambios significativos ni por modalidades ni por duraciones: la mayor frecuencia continuó correspondiendo a las más cortas (un 40 por 100 de los contratos por debajo de 7 días) y la duración media de todos los temporales se situó en 53 días, muy parecida a todos los años anteriores desde la salida de la crisis de 2008-2012, aunque sensiblemente inferior a la que regía en la etapa expansiva anterior a ella (79 días en 2007).

La novedad reside en lo ocurrido con los flujos de contratación en los cuatro primeros meses de 2022 (gráfico 9), con un fuerte incremento en los indefinidos y un descenso en los temporales que se asocia a la reforma laboral: tomando como referencia ese mismo periodo de 2019, los indefinidos crecieron un 142 por 100, con incrementos respectivos del 160 y el 110 por 100 en los iniciales y en las conversiones; los temporales, a su vez, se redujeron un 27 por 100. A partir de abril de 2022 se cuenta,

mismas empresas, lo que supondría empleos largos con contratos cortos y no se traduciría en movimientos de salida del empleo. Conviene aclararlo para no dar idea de la presencia de encadenamiento.

GRÁFICO 9. CONTRATOS INDEFINIDOS Y TEMPORALES REGISTRADOS EN EL PRIMER CUATRIMESTRE, 2019-2022



Fuente: elaboración propia SEPE, Estadística de Contratos.

además, con una estadística de contratos registrados del SEPE ya acomodada a la reforma, lo que facilitará su seguimiento y la valoración de los efectos de esta en las modalidades temporales.

En cuanto a las salidas del empleo (cuadro A-11), tras el comportamiento anómalo de 2020 las cifras se situaron en niveles inferiores a los de 2019. La comparativa entre ese año y 2021 muestra muy pocos cambios en la estructura de las vías de salida, dominadas por el fin del contrato temporal, y apenas hay movimientos reseñables, salvo el aumento en los despidos colectivos que, de cualquier forma, representaron una parte minoritaria en el total. Incluso descontando los fines de contratos, estas extinciones representaron en 2021 apenas un 7 por 100, frente al 77 por 100 de los despidos individuales, una proporción lógica dada configuración del tejido empresarial español, dominado por micropymes. Salvo en momentos puntuales asociados a la irrupción de algunos grandes procedimientos colectivos, lo que predomina es el goteo individual de extinciones a través de despidos individuales, en su mayor parte sin causa comunicada.

En definitiva, apenas hubo cambios o movimientos reseñables en las vías de salida en 2021, dominadas por el fin del contrato temporal. Pero habrá que estar atentos en lo sucesivo al cambio que origine el mayor peso del empleo indefinido, lo que requerirá además un mayor detalle en las causas de los despidos.

1.1.2. Rediseño de las políticas activas para un nuevo escenario

Las políticas activas de empleo (PAE) recobraron en 2021 su papel decisivo de cara a la recuperación, para atender las graves consecuencias que había dejado la pandemia en el mercado de trabajo. Puede considerarse, de hecho, este año como atípico, porque

era necesario contar con una política activa capaz de atender las necesidades de intermediación y mejorar la empleabilidad y la inserción en el mercado laboral de las personas más vulnerables y aquellas procedentes de sectores productivos más afectados por la crisis, favoreciendo el mejor encaje entre la oferta y la demanda de trabajo. Pero también, para empezar a responder a los retos que se abren para el futuro, anticipando las necesidades y orientando correctamente las decisiones de la población trabajadora y empresas. Esto suponía al mismo tiempo un reto y una oportunidad para articular un nuevo esquema ágil y eficiente de políticas activas capaz de responder a las demandas del tejido productivo y desplegar todo su potencial.

Con estas premisas de partida, en 2021 se inició la reforma de las PAE que se incluye, además, en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Gobierno en el marco del NGEU. Además, el PRTR también ha permitido un aporte adicional al importe dedicado a las políticas activas que, como el CES ha venido señalando en sus últimas Memorias, es claramente insuficiente para atender al volumen de población desempleada resultante a consecuencia de las crisis.

El gasto en políticas activas: hacia un gasto más eficaz y eficiente

Según el presupuesto del SEPE, los recursos destinados en 2021 a la política de empleo en España fueron 34.192 millones de euros, casi un 3 por 100 del PIB[16]; el 80 por 100 de este importe fue a prestaciones por desempleo, por efecto del todavía excepcional alcance de su cobertura, ampliada dentro del conjunto de medidas adoptadas ante la pandemia[17].

Por lo que respecta a las PAE (cuadro A-12), en 2021 se produjo un importante aumento del gasto respecto al año anterior (un 33 por 100), resultando algo más de 6.600 millones de euros para políticas activas, de los que 920 millones procedían del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Aunque este incremento suponía recuperar gradualmente los niveles de gasto previos a la crisis financiera, seguía siendo insuficiente para atender adecuadamente las dificultades de inserción del conjunto de la población desempleada.

En todo caso, cabe recordar que además de los recursos recogidos en el presupuesto del SEPE, tanto las comunidades autónomas como las entidades locales destinan parte de sus recursos propios a programas de promoción del empleo en su territorio. A este respecto, la AIReF ya señaló en la evaluación de las PAE que realizó en 2019 que resultaba complejo conocer la totalidad de recursos disponibles para políticas activas, al intervenir una pluralidad de agentes que actúan simultáneamente como

16. Respecto al presupuesto aprobado inicialmente por valor de 31.121 millones de euros, se produjeron algunas modificaciones presupuestarias, principalmente, para atender las insuficiencias en el pago de prestaciones por desempleo (2.800 millones de euros), pero también en el ámbito de las políticas activas para bonificaciones a la contratación (142 millones de euros) y un crédito de 63 millones de euros para un Plan extraordinario de empleo y formación en la isla de La Palma.
17. Véase Memoria CES 2020.

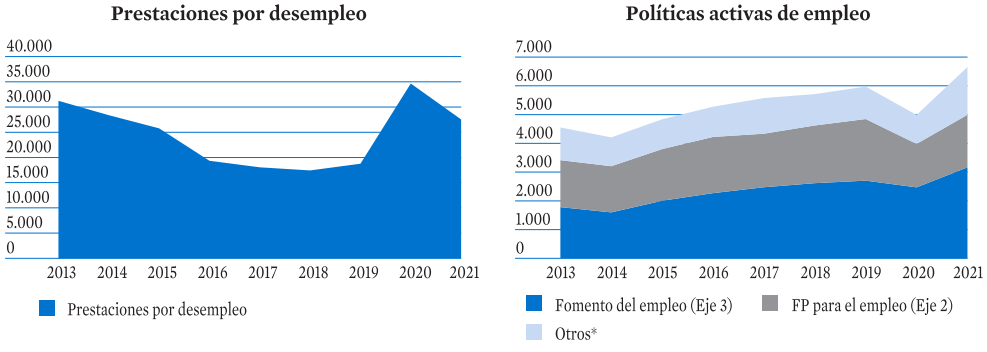
financiadores y como gestores y recomendaba contar con un mapa centralizado de financiación, del que todavía no se dispone, que recogiese la totalidad de recursos existentes para PAE[18].

Del total del presupuesto de las PAE, casi la mitad se destinó a financiar oportunidades de empleo, entre las que seguían teniendo un peso elevado las bonificaciones a la contratación (1.797 millones de euros). Si bien la evaluación realizada por la AIReF en 2020[19] concluyó que los incentivos debían ser un instrumento para mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, pero no utilizarse con carácter generalizado ni sustituir a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español, el retraso en la reforma de las PAE, que incluye la revisión de los incentivos y bonificaciones a la contratación laboral recogida en el PRTR, ha hecho que no se vean aún medidas que impliquen un cambio drástico de orientación y, desde luego, tampoco hay todavía datos que lo avalen.

Otro 30 por 100 del presupuesto de PAE se dedicó a acciones de formación, mayoritariamente orientadas a la población ocupada y solo una cuarta parte a la población desempleada. Por el contrario, los recursos para orientación fueron, en la línea de los últimos años, escasos (menos del 10 por 100), absolutamente insuficientes para realizar una atención personalizada eficaz.

Por otro lado, gran parte de la gestión de las políticas activas está transferida a las comunidades autónomas, de manera que la responsabilidad en la utilización de un volumen importante de los recursos corresponde a estas. Sin embargo, es difícil allegar información suficiente sobre la manera en que se gestionaron los 2.670 millones

GRÁFICO 10. GASTO EN POLÍTICA DE EMPLEO, 2013-2021
(Millones de euros)



* Incluye el resto de medidas de políticas activas: orientación, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, impulso del emprendimiento y modernización de los SPE.
Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto, años 2013-2020 y Avance 2021.

18. Véase Memoria CES 2019, capítulo II, apartado 1.3.1.
19. AIReF, *Evaluación del gasto público 2019. Estudio Incentivos a la contratación,* 2020.

de euros distribuidos a las comunidades autónomas para su gestión directa[20], a los que hay que añadir los posibles fondos propios que ellas aporten de manera adicional.

De ahí que el dato sobre el grado de ejecución del presupuesto de 2021 según el avance de liquidación (que habla de casi un 90 por 100 ejecutado) no sea indicativo de la realización efectiva de actuaciones, porque lo que refleja, sobre todo, es que se han realizado las transferencias desde el SEPE a las comunidades autónomas y a otros organismos con competencias en la gestión de las PAE. Cabe destacar, en todo caso, la menor ejecución en la formación (60 por 100), que apunta a las dificultades todavía existentes en 2021 para desarrollar actividades formativas, tanto para impartir formación presencial como por la necesidad de adoptar cambios y reorientarse hacia una modalidad *online*.

La necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de las PAE supone atender al gasto en perspectiva comparada con la Unión Europea en la doble vertiente de en cuánto se gasta y en qué se gasta (recuadro 1).

Novedades de las políticas activas de empleo

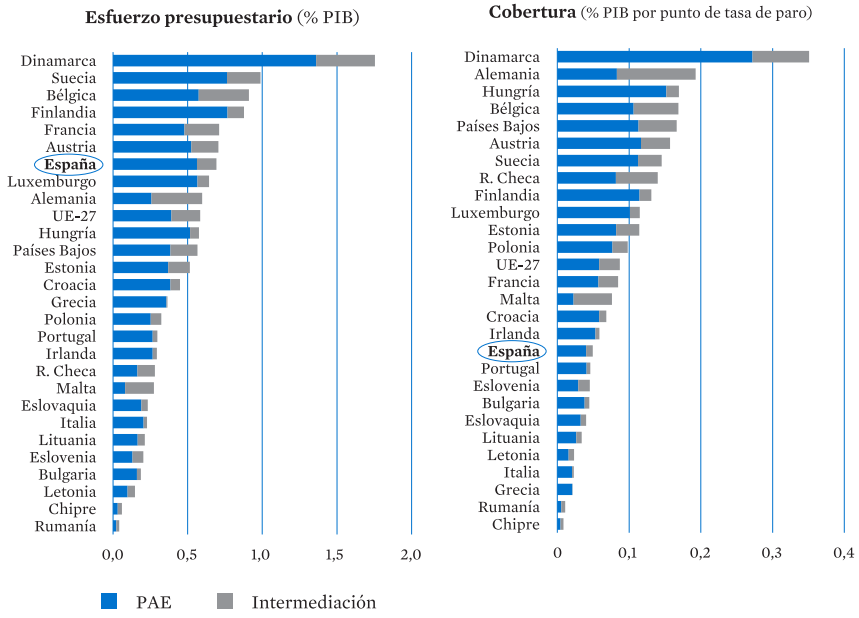
La pandemia ha hecho aún más visibles las debilidades de las PAE para atender de forma efectiva las necesidades de la población activa, y sobre todo, con un elevado desempleo. Una dotación presupuestaria insuficiente, la falta de recursos y, sobre todo, capital humano para poder realizar una intermediación individualizada, el elevado volumen de fondos destinados a incentivos al empleo, la falta de un enfoque personalizado en muchas actuaciones, la falta de atención a las necesidades y requerimientos del tejido productivo, la insuficiente vinculación entre políticas activas y de protección, la falta de una conexión adecuada con el sistema educativo y formativo, una apropiada configuración de la colaboración público-privada, la falta de coordinación entre el SEPE y los SPE autonómicos pero también con los servicios sociales o con la multiplicidad de entidades colaboradoras, junto a la ausencia de un sistema de seguimiento, control y evaluación riguroso, son algunos de estos problemas.

Todo ello reclamaba una intensa reforma de las PAE que, finalmente, se ha puesto en marcha con un considerable retraso a través de las actuaciones previstas en la reforma 5 «modernización de las PAE» del componente 23 del PRTR, entre las que se incluyen instrumentos de planificación como la nueva Estrategia de empleo o el Plan Garantía Juvenil Plus y reformas normativas de la Ley de Empleo y de la Ley de Formación profesional para el empleo, así como regulación de los programas comunes de

20. Tres cuartas partes de las transferencias del Estado fueron para actuaciones incluidas en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) 2021 y el resto para las inversiones contempladas en el PRTR. Véanse Órdenes TES/527/2021, de 26 de mayo y TES/897/2021 de 19 de agosto, de distribución de fondos a las comunidades autónomas para gestión en el marco de sus competencias de medidas contempladas, respectivamente, en el PAPE 2021 y en el del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

RECUADRO 1. GASTO EN PAE EN PERSPECTIVA COMPARADA

Los recursos destinados a financiar las PAE en España se sitúan a distancia, en términos tanto absolutos (de esfuerzo presupuestario) como relativos (en términos de cobertura), respecto a los destinados por otros Estados miembros.



Fuente: DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, Comisión Europea.

Por tipo de medidas, España se sitúa entre los países que mayores recursos dedican (una tercera parte del total) a incentivos al empleo y el emprendimiento, y menos a intermediación, orientación y formación que son, con carácter general, donde se destinan mayores recursos en los países con mejores resultados en términos de cobertura de la población desempleada[(1)], reflejando el peso que tienen todavía en el gasto los programas para incentivar la contratación indefinida.

Lo anterior apunta a la necesidad de elevar el esfuerzo presupuestario para atender a la población desempleada, pero también a reequilibrar la estructura de gasto, dando mayor peso a las medidas de activación y reforzando su vinculación con las medidas de protección.

Si bien el diseño de un nuevo esquema de políticas activas debe apoyarse en las características específicas del mercado de trabajo español y su elevado desempleo, la experiencia comparada sugiere destinar mayores recursos a un mix de medidas que incluyan la intermediación y orientación y apoyo al empleo, la prospección de las necesidades del tejido productivo (a partir del trabajo de los observatorios de empleo) y la formación, así como medidas concretas para los colectivos con mayores problemas de inserción. Además, en el contexto de recuperación económica tras la pandemia, se confirma que

RECUADRO 1. GASTO EN PAE EN PERSPECTIVA COMPARADA *(continuación)*

los esfuerzos deben concentrarse en la atención por parte de los servicios de empleo, la formación y recualificación y el emprendimiento(2).

El análisis de las experiencias comparadas en el marco de la OCDE sugiere, por otro lado, que para lograr una estrategia de activación exitosa es necesario apoyarse en tres elementos: la motivación para mantener a los trabajadores desempleados en búsqueda activa de empleo, la mejora de la empleabilidad y la generación de oportunidades de empleo(3).

Todo ello se debería nutrir, además, del conocimiento e intercambio de experiencias en el marco de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (WAPES, por sus siglas en inglés) y de la Red de Servicios Públicos de Empleo de la Unión Europea (Red SPE-EU) que cuenta con un repositorio de buenas prácticas.

(1) El elevado desempleo en España hace difícil realizar un análisis comparativo con otros Estados miembros e interiorizar buenas prácticas y experiencias de otros SPE que atienden problemas de naturaleza cuantitativa y cualitativamente distintos, de forma que una traslación de estas prácticas no tendría por qué dar una respuesta adecuada a las necesidades del mercado de trabajo español.
(2) OCDE (2021), *Designing active Labour market policies for the recovery.*
(3) OCDE (2015), «Activation policies for more inclusive labour markets», *Employment Outlook,* 2015.

activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo (SNE) o del Programa de fomento del empleo agrario[21].

La valoración sobre el nuevo diseño debe partir de su valoración *ex ante* y su adecuación para los retos y objetivos que se deben afrontar. Además, debe enmarcarse en el contexto de las orientaciones europeas e instrumentos europeos para el empleo (recuadro 2) y apoyarse en el intercambio de buenas prácticas y experiencias en el marco de la colaboración entre los servicios públicos de empleo de la Unión Europea (Red SPE-UE), que debería contribuir a la planificación de actuaciones, de acuerdo a las necesidades comunes o similares detectadas entre distintos SPE.

El PRTR supone una oportunidad para reformular las PAE y adoptar un enfoque realmente estratégico, capaz de movilizar los recursos disponibles, aunar los esfuerzos de todos los actores participantes en el mercado de trabajo, y no solo los SPE, y orientar las actuaciones a objetivos y resultados concretos a corto y medio plazo aumentando la eficacia y eficiencia de las PAE. Todo ello implicaba cambiar la concepción tradicional de las PAE en un

Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo: un enfoque continuista a superar

21. Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024. Resolución de 24 de junio de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes. Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

RECUADRO 2. MARCO EUROPEO DE REFERENCIA PARA LAS PAE

La Cumbre Social de Oporto, celebrada en mayo de 2021, supuso un impulso del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS), reforzando la monitorización del mismo(1) y definiendo tres nuevos objetivos de cara a 2030 sobre empleo, cualificaciones y reducción de la pobreza. Las PAE pueden contribuir claramente a los dos primeros: lograr una tasa de empleo de al menos el 78 por 100 en la población de 20 a 64 años y que al menos el 60 por 100 de la población de 25 a 64 años participe en actividades de formación todos los años. Los Estados miembros fijan objetivos nacionales en función de la situación de partida y los objetivos previstos. En el caso de España, el Gobierno planteó estos objetivos recogidos en el Plan de Acción del PEDS (impulsar el acceso al empleo de la población desempleada y un mayor esfuerzo de formación y recualificación profesional del conjunto de la población activa) con la participación de los interlocutores sociales.

Por otro lado, la aprobación del *Next Generation EU,* cuyo objetivo era impulsar inversiones y reformas en los Estados miembros para avanzar hacia una recuperación sostenible e inclusiva supone un elemento de refuerzo de los fondos disponibles para PAE. De hecho, en base a este nuevo instrumento se ha planteado el necesario refuerzo y modernización de las PAE en España, que la Comisión había venido señalando entre sus recomendaciones en los últimos años en el marco del Semestre Europeo y que, hasta el momento, no había sido atendida.

Además, se cuenta con la Garantía Juvenil reforzada, adoptada en la Unión Europea en 2020 y que supuso la adscripción del 12,5 por 100 de los recursos del FSE al fomento de la formación y el empleo de calidad de la población juvenil. En España, ello se tradujo en la aprobación del Plan 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes (Garantía Juvenil Plus).

(1) Declaración de Oporto, 8 de mayo de 2021.

contexto, además, de menores oportunidades de empleo y un mayor volumen de población desempleada. Las palancas para este cambio eran la definición de una nueva Estrategia de empleo, la disponibilidad de mayores recursos presupuestarios y las reformas normativas ya señaladas.

La aprobación a finales de 2021 de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024[22] (recuadro A-2), como marco de referencia para el diseño y gestión de las PAE de todos los SPE, estatal y autonómico, sin embargo, no recogía este nuevo planteamiento siendo más un plan plurianual, necesario al haber finalizado la vigencia de la anterior Estrategia, de carácter continuista y muy centrada en el marco administrativo y la actividad de los SPE. Si bien la metodología de elaboración de la

22. Real Decreto 1069/2021..., *op. cit*.

nueva Estrategia fue, en principio, más participativa, incluyendo a las comunidades autónomas y a los interlocutores sociales en el marco del diálogo social, fue aprobada sin el acuerdo con estos últimos.

La principal novedad de la Estrategia era que situaba a las personas como centro de las políticas activas y señalaba, una vez más, su papel como mecanismo básico para la mejora de la empleabilidad, aunque sin concretar cómo se lograría esta. Además, si bien se recogía la contribución de las PAE a la transformación del modelo productivo en la línea del PRTR, acompañando las transiciones laborales y facilitando la adaptación a las necesidades surgidas tanto a raíz de la transformación digital y ecológica como a las nuevas oportunidades de empleo, y se establecían medidas para el fortalecimiento de los mecanismos de prospección y orientación o potenciar las capacidades del observatorio de las ocupaciones, están por ver los logros efectivos en este sentido.

De forma diferencial con la Estrategia previa, de la que se incluía un balance, se establecía la necesidad de un mayor esfuerzo en la evaluación, que sería un elemento vertebrador con un enfoque integral de seguimiento continuo y sistemático de las políticas y de consecución de objetivos. Además, la evaluación permitiría modular las decisiones y contribuir a la mejora de la transparencia y medición del desempeño de los SPE. No obstante, quedan por acordar, definir y diseñar una parte importante de indicadores y herramientas que posibiliten este seguimiento y evaluación. Además, no se incluye la realización de evaluaciones *ex ante,* que son clave para identificar los problemas del mercado laboral y de la población activa, principalmente desempleada, y articular las medidas adecuadas para afrontarlos.

La aprobación del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) correspondiente a 2021 (que es la traslación de la Estrategia en actuaciones concretas), se produjo en diciembre[23], con retraso respecto al objetivo establecido de aprobarlo en el primer trimestre del año. Ya en 2020, la pandemia había obligado a reformular el PAPE de ese año, que fue aprobado en octubre, e incluir nuevas actuaciones para hacer frente a sus consecuencias, siendo estas mismas actuaciones las que se desarrollaron a lo largo de 2021, a las que se sumaron otras adicionales. Al cierre de esta Memoria anual se había aprobado ya el PAPE 2022[24] que sigue recogiendo el conjunto de actuaciones y no un plan estratégico de políticas activas, y que ha sido aprobado, una vez más, sin la participación de los interlocutores sociales.

23. Resolución de 9 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de diciembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2021, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre.
24. Resolución de 26 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de abril de 2022, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2022, según lo establecido en el artículo 11.2 del texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre.

Aprobación de la Garantía Juvenil Plus

En 2021, el Consejo de Ministros aprobó también el Plan de 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes (Garantía Juvenil Plus)[25], que recoge un conjunto de acciones para impulsar el empleo juvenil en el marco del Plan Estratégico Juventud Avanza y cuya financiación se ha reforzado desde la Unión Europea con una mayor cuantía de fondos destinados a la Garantía Juvenil en el FSE[26]. Aunque el Plan contó en su elaboración con la participación de los interlocutores sociales, fue aprobado sin el acuerdo de estos.

El programa Garantía Juvenil Plus viene a dar continuidad al programa existente desde 2014 como herramienta de inserción laboral para la población juvenil, máxime en el contexto de las consecuencias de la pandemia que se han agudizado aún más en este grupo.

Entre las medidas recogidas en dicho plan están la flexibilidad y agilidad de la gestión con atención inmediata, un espacio virtual de formación y búsqueda de empleo, ayudas y formación para el emprendimiento, refuerzo de la orientación, fomento de la igualdad, la conciliación y la corresponsabilidad, itinerarios personalizados de inserción y formación, programas de primera experiencia profesional, atención especial a migrantes jóvenes y personas con discapacidad, regeneración de espacios rurales y urbanos en declive con potencial de empleo y nuevas oportunidades de empleo y formación en economía circular, economía digital, energías renovables, transición ecológica y economía azul. En todo caso, a pesar del detalle de las medidas planteadas no se definen objetivos y compromisos claros que faciliten la evaluación y resultados del plan.

Balance de actuaciones en 2021

La valoración de las PAE en términos de resultados e impacto de sus actuaciones resulta clave para apreciar su efectividad y comprobar si el esfuerzo aplicado tiene un efecto positivo sobre la inserción laboral y la mejora de la empleabilidad. No obstante, los indicadores disponibles solo ofrecen información de realización o de resultados sobre los participantes concretos y no de impacto y, por tanto, no es posible determinar si estos son o no positivos. Además, el estudio de los datos de 2021 debe realizarse con cautela ya que fue un año de tránsito en el que la pandemia todavía no permitía desarrollar actuaciones de forma normalizada.

A pesar de que durante la pandemia, los SPE se habían enfrentado a numerosas dificultades en el desempeño de su trabajo, entre 2020 y 2021 proporcionaron servicios de diagnóstico personalizados para el empleo a más de 3,6 millones de personas, de

25. Resolución de 24 de junio de 2021..., *op. cit.*
26. No obstante, a diferencia del Programa anterior ya no se cuenta con un mecanismo presupuestario propio, sino que son los Estados miembros los que deben solicitar los fondos con cargo al FSE.

las que aproximadamente la mitad se emplearon en el plazo de un año[27]. A su vez, 720.000 personas demandantes de empleo fueron contratadas para puestos vacantes captados por los SPE.

Durante 2021 se registraron 243.031 contratos bonificados, mayoritariamente temporales (principalmente por interinidad), y dirigidos a personas con discapacidad y mujeres que concentraron el grueso de beneficiarios (cuadro A-17). El esquema de bonificaciones existente, como ya se ha señalado, tiene una eficacia limitada, estando a la espera de una reforma que focalice la atención en determinados colectivos.

En 2021 acabó la vigencia del Plan de choque por el empleo joven 2019-2021. El Informe final del proyecto elaborado por el SEPE señala que el grado de implementación fue elevado, pero ello solo respondía a que todas las medidas se implementaron en al menos una comunidad autónoma y no a resultados concretos del Plan en términos de impacto (tasas de inserción), dado que el Informe solo recoge resultados de proceso y buenas prácticas aplicadas (recuadro 3). Destacan, no obstante, los esfuerzos conjuntos de administraciones e interlocutores sociales para articular bajo un marco de colaboración las actuaciones en torno a un mismo objetivo estratégico (reducir el desempleo juvenil).

Asimismo, los resultados de la Garantía Juvenil durante 2021 mantuvieron la tendencia descendente de los últimos años, a la espera del nuevo diseño recogido en la Garantía Juvenil Plus. En el conjunto del año se presentaron 152.299 solicitudes nuevas, de las que se aprobaron el 93 por 100. Desde su puesta en marcha y hasta marzo de 2022, se han inscrito más de 2 millones de personas en el programa (gráfico A-3).

En 2021, finalizó también el Plan Reincorpora-t. El Informe final elaborado por el SEPE señaló como ya había ocurrido con el Plan de choque por el empleo joven, un grado de implementación elevado[28], que solo respondía a su implementación en las comunidades autónomas y no a los impactos del plan. Entre las medidas destacadas estaban las medidas de refuerzo de la orientación, colaboración con los servicios sociales, formación con compromiso de contratación, información sobre certificados de profesionalidad, formación en competencias digitales o refuerzo de la cualificación en sectores de interés, fomento de los contratos reservados en centros especiales de empleo, contratación para actividades de interés preferente, promoción del autoempleo y modernización de estructuras organizativas y modalidades de atención. El Informe recogía conclusiones y recomendaciones similares a las planteadas en el Plan de choque por el empleo joven, aunque señalaba la necesidad de extender en este ámbito el aprendizaje mutuo (experiencias y buenas prácticas) a otros organismos involucrados, más allá del SNE.

27. Ministerio de Trabajo y Economía Social, Plan Anual de Política de Empleo 2022.
28. SEPE, *Plan Reincorpora-t 2019-2021, Informe final del proyecto*, octubre de 2021.

RECUADRO 3. VALORACIÓN DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021

Destacaban por su mayor grado de implantación: el programa Orientajoven (refuerzo de orientadores), los programas formativos en competencias clave, digitales, de cualificación en sectores estratégicos o con compromiso de contratación, los programas de formación en alternancia con impulso de la formación dual y programas de atención especial a jóvenes vulnerables, de primera experiencia profesional o de apoyo al retorno del talento y la movilidad. Además, el Plan ha permitido desarrollar un modelo de buenas prácticas en PAE e intercambio de experiencias, que se puede plasmar en el diseño de nuevas actuaciones de cara al futuro.

Conclusiones y recomendaciones

- Mayor protagonismo del tejido productivo y empresarial en la planificación estratégica de mejora de la empleabilidad.
- Mayor coherencia formal del plan con los marcos de referencia nacionales e internacionales existentes con el fin de garantizar el cumplimiento de objetivos y evitar duplicidades.
- Reducir la complejidad interna del plan: priorizar actuaciones y establecer número máximo de medidas.
- Falta de previsión de mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Dificultad para realizar el control y evaluación en términos de eficiencia. Instrumentos de contabilidad analítica y coste beneficio. Reforzar la evaluación de impacto
- Elementos de mejora: fortalecer la relación estratégica y operativa con el sistema educativo, enfoque integrado de empleo y protección, coordinación con las administraciones locales, revisión de instrumentos de primer acceso al empleo, iniciativas conjuntas entre empleadores e interlocutores sociales, colaboración público-privada en la mejora de la gestión de los procesos de selección, formación y acompañamiento, mejora de los sistemas de información y estadísticas y potenciar la transferencia de conocimiento del plan.
- Utilizar las experiencias y buenas prácticas identificadas para diseñar nuevas medidas de PAE para la población juvenil.

Fuente: SEPE, Plan de choque por el empleo joven 2019-2021, Informe final del proyecto, octubre de 2021.

Respecto a la formación profesional para el empleo, una vez superados los peores momentos de la pandemia, recuperó en 2021 los niveles de años previos, destacando el impulso digital en las modalidades para impartir formación —videoconferencia, aulas virtuales y aplicaciones móviles— y la orientación de los contenidos, tanto hacia formación en competencias digitales en un contexto de incremento extraordinario del teletrabajo como a la prevención de riesgos laborales para asegurar la protección ante la pandemia en los entornos laborales. Las 322.767 empresas participantes (10 por 100 del total) impartieron formación a casi 5 millones de participantes (cuadro A-18 y

cuadro A-19). En cuanto a la formación de ámbito estatal dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, en 2021 participaron 393.723 personas en planes de formación, en su mayoría de alcance sectorial o transversal de convocatoria anual y, en menor medida, en los tres programas específicos vigentes, en dialogo social y negociación colectiva, en competencias profesionales relacionadas con los cambios tecnológicos y la transformación digital y en el plan específico diseñado para el sector turístico[29]. Finalmente, en la formación de oferta dirigida a los desempleados, los últimos datos disponibles, referidos a 2020 indican que se formaron 92.922 (55 por 100 mujeres).

Hacia unas políticas activas de empleo eficaces y eficientes

Las crisis de la última década han agudizado algunos problemas del mercado de trabajo español ante los que las PAE han sido incapaces de dar una respuesta adecuada y suficiente. Anteriormente ya se ha señalado la menor dotación de recursos destinada en España respecto a otros Estados miembros, máxime ante un elevado volumen de desempleo. Pero, más allá del presupuesto disponible, el esquema existente de políticas activas no parece lograr su objetivo de mejorar la empleabilidad (elevada población desempleada con déficit de cualificación) y favorecer la inserción de los colectivos con mayores dificultades de acceso al empleo (tasas altas de desempleo, sobre todo, juvenil).

Por ello, la reforma de las PAE contemplada en el marco del PRTR representaba una oportunidad para diseñar un nuevo esquema ágil y eficiente de políticas activas en el que era imprescindible el refuerzo de la orientación personalizada y de la formación para atender las necesidades de cualificación y recualificación de la población activa y dar respuesta a las demandas del tejido productivo e impulsar la adaptación digital. Todo ello se debería traducir en la mejora de la empleabilidad e inserción en el mercado laboral permitiendo una intermediación eficaz y un mejor encaje entre la oferta y demanda de trabajo.

Está por ver si el recorrido del nuevo esquema planteado para las PAE, aprobado en su mayor parte en diciembre de 2021 y pendiente de completar con la reforma de la Ley de Empleo, logra desplegar todo su potencial si bien, a priori, no se observa un cambio sustancial en la línea de superar las debilidades señaladas desde hace años entre otros, por el CES en sus Memorias anuales y recogidas de forma amplia en la evaluación realizada por la AIReF.

En todo caso, para valorar adecuadamente el papel de las PAE es necesario realizar una evaluación sistemática y continuada en el tiempo de las medidas aplicadas. El CES ha venido señalando en sucesivas Memorias la importancia de reforzar la cultura de la evaluación y, en el ámbito concreto de las PAE, la necesidad de contar con un sistema de evaluación planificado, estructurado y exhaustivo de las actuaciones que permita

29. FUNDAE, Series estadísticas de realización de la formación, 2021.

contrastar su eficacia y eficiencia, tanto en términos de objetivos logrados como de impacto a medio plazo sobre las personas beneficiarias y el mercado de trabajo, así como cualesquiera otros aspectos de carácter cualitativo o cuantitativos destacados, detectando también las limitaciones que le impiden lograr plenamente sus fines y actuando en su caso para revertirlos. La compleja arquitectura institucional sobre la que se basa el desarrollo de las PAE y cuya evidencia más clara, como se ha señalado anteriormente, es que no se conocen exactamente todos los recursos disponibles, se extiende también a la información existente para realizar dicha evaluación. Es necesario un sistema de información detallado y homogéneo de las medidas desarrolladas en todos los ámbitos territoriales, sobre la base de un mayor esfuerzo de coordinación y colaboración entre los servicios públicos de empleo, que permita tener una visión global del papel desempeñado por las PAE en el conjunto del territorio.

Este contexto es el que debe presidir la valoración inicial del tratamiento de las PAE en el PRTR. El componente 23 del Plan incluye tres reformas en el ámbito de las PAE orientadas a: 1) su modernización que requerirá, como ya se ha dicho, amplias reformas normativas, 2) la revisión del sistema de incentivos a la contratación y 3) la digitalización del SEPE para reforzar su eficiencia, de forma complementaria con el objetivo de digitalización de las administraciones públicas contemplado en el componente 11 del PRTR.

Las PAE en el componente 23 del PRTR

Asimismo, también recoge inversiones concretas para impulsar el empleo de las mujeres, la población juvenil, los parados de larga duración y los trabajadores en ERTE, reforzar la orientación y el emprendimiento y la formación y recualificación para la transformación verde y digital, que se complementan con otras inversiones del componente 19 en el marco del Plan Nacional de Competencias Digitales. Asimismo, se contemplan proyectos de reequilibrio y equidad territorial y formación avanzada para el personal del SNE con el fin de mejorar su intervención.

El PRTR, como se constata en la Estrategia de Apoyo Activo al empleo ya aprobada, aborda las recomendaciones que se han ido generando en el contexto de las evaluaciones de los SPE en España por parte de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo (Red SPE-UE). Si bien algunas de estas actuaciones se han puesto en marcha en los últimos años —intercambio de buenas prácticas y experiencias— todavía queda amplio margen para su incorporación de forma sistemática y poder valorar de cara al futuro su concreción en el despliegue tanto del PRTR como de la Estrategia.

Refuerzo y modernización de los servicios públicos de empleo

La nueva Estrategia supone así una oportunidad para incorporar el potencial que ofrece la digitalización, principalmente en el impulso de la transformación digital y

modernización de los SPE, pero también para asegurar la interoperabilidad de los sistemas y la creación de espacios de innovación. En este sentido, y por lo que se refiere a la intermediación y orientación laboral, abre la posibilidad, por ejemplo, del uso del *big data* para casar oferta y demanda o impulsar sistemas comunes de perfilado estadístico. A este respecto, actualmente está fase de pruebas y evaluación una herramienta de estas características, denominada Send@, que el SEPE pondrá a disposición de la red de orientación. En todo caso, cabe recordar que los SPE gestionan menos del 5 por 100 de las vacantes y que el recurso a las oficinas de empleo, públicas

RECUADRO 4. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL PRTR

REFORMAS

	Identificación de la reforma	Plazo
R5	**Modernización de las PAE**	
	Objetivos Modernización y refuerzo de la formación para el empleo y configuración de trayectorias individualizadas de orientación Ventanillas de empleo específicas para jóvenes y replanteamiento de la GJ Reforzamiento de los programas de recualificación y ayuda a trabajadores mayores Mejora de herramientas de los SPE Coordinación territorial y cercanía Mejora de la coordinación entre SPE y servicios sociales Mejor colaboración con el sector privado	
	Instrumentos Modificación Real Decreto legislativo 3/2015 Ley de Empleo Aprobación Real Decreto regulación programas comunes de activación SNE Aprobación EAAE 2021-2024 Modernización Programa Fomento Empleo Agrario Aprobación Plan de Acción GJ 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes (revisión del contrato en prácticas, contrato para la formación y aprobación de un Estatuto del Becario) Reforma de la Ley 30/2015 que regula el Sistema FP para el empleo en el ámbito laboral	31/12/22 31/12/21 30/6/21
R7	**Revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral**	
	Instrumentos Modificación Ley 43/2006	 31/12/22
R11	**Digitalización del SEPE para su modernización y eficiencia**	31/12/23
	Objetivos Mejorar la gestión interna Digitalización de los servicios públicos prestados Estadísticas y gestión de datos Aprovechar sistemas IA y *big data* para lucha contra el fraude Transformación y digitalización del modelo de atención al ciudadano en el SEPE Modernización de los puestos de trabajo e infraestructuras	
	Instrumentos Inversión 2 en C11 de modernización y digitalización de las AAPP	

RECUADRO 4. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN EL PRTR *(continuación)*

INVERSIONES

	Componente 23	Dotación total (M€)	Dotación 2021 (M€)
I1	**Empleo Joven**	**765**	**355**
	Programa empleo Jóven-Tándem (para personas 16-29 años con baja cualificación)	120	40
	Programa primera experiencia profesional en las AAPP (Personas jóvenes titulados y egresados en desempleo)	330	160
	Programa Investigo (jóvenes investigadores y tecnólogos)	315	155
I2	**Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas de apoyo a la activación para el empleo**	**105**	**55**
	Apoyo a mujeres en ámbito rural y urbano	75	45
	Programa de formación e inserción con compromiso de contratación para mujeres víctimas de violencia de género, trata o explotación sexual	24	8
	Acciones para favorecer la transversalidad de género en las PAE	6	2
I3	**Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva**	**435**	
	Recualificación profesional de personas ocupadas en sector turístico	119	40
	Financiación formación con compromiso de contratación de personas desempleadas	120	40
	Formación para personas trabajadoras en ERTE	119	40
	Acciones de formación concreta para personas ocupadas y desempleadas	71	
	Detección de necesidades formativas	2	
I4	**Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad**	**555**	**320**
	Proyectos integrados de inserción para colectivos especialmente vulnerables	235	100
	Apoyo a proyectos de emprendimiento y microempresas	320	220
I5	**Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo**	**105,5**	**43,5**
	Orientación y emprendimiento: Implantación de Red de centros públicos de orientación, emprendimiento, acompañamiento e innovación para el empleo	90	
	Gobernanza del impulso al Plan nacional de PAE. Plan de formación para el personal del SNE	15,5	5,5
Total		**1.965**	
	Componente 19 (Inversiones complementarias con los objetivos de las PAE)		
I1	Programa de fomento de la capacitación digital de las mujeres y de vocaciones científicos-tecnológicas en las escuelas (incluye alfabetización digital en el marco del Programa de Fomento del empleo agrario)		
I2	Plan FP Digital		
I3	Programas para la transformación digital de las pymes (componentes digitales para el empleo)		

Fuente: Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

pero también privadas, como método de búsqueda es, por lo general, menor que otro tipo de métodos informales (solo una de cada cuatro personas desempleadas acude a los servicios de empleo), de manera que todas estas iniciativas no tendrán mucho

alcance si no se logra, por un lado, que la población en búsqueda de empleo acuda a los servicios de empleo y no solo a contactos informales o a motores de búsqueda y, por otro, si no se refuerza decididamente la red de orientación.

En relación a esto último, parte del refuerzo fue la contratación de 3.000 orientadores en el marco de los Planes de choque por el empleo joven y Reincopora-t que, posteriormente, se destinaron también a atender las consecuencias de la pandemia. Con independencia de cómo se valore este primer refuerzo en la atención a una población demandante de empleo que asciende a 4,5 millones de personas, la eficacia de esta medida en la práctica ha sido limitada, por la propia forma en que se produjo su incorporación; muchos fueron contratados durante la pandemia, sin tener un perfil claro de orientación ni conocimiento del tejido productivo, y sin posibilidades de formación en el puesto de trabajo. En todo caso, el objetivo es que se puedan consolidar en la plantilla de los SPE y continuar reforzando la red de orientación.

1.2. DIÁLOGO SOCIAL Y RELACIONES LABORALES

1.2.3. El valor del diálogo social en la crisis

Diálogo social en la Unión Europea: el compromiso de los interlocutores sociales europeos

El papel que han jugado los interlocutores sociales, tanto a nivel europeo como en los distintos Estados miembros de la Unión Europea, a la hora de diseñar y orientar la respuesta a la crisis provocada por la pandemia ha sido esencial también durante 2021. Así, a nivel comunitario los interlocutores sociales europeos advirtieron en numerosas ocasiones a las instancias comunitarias encargadas de la formulación de políticas públicas sobre las diferentes medidas y actuaciones que, principalmente en los ámbitos económico y social, se necesitaban poner en marcha en este contexto.

Por su parte, a nivel nacional más de la mitad de todas las medidas de continuidad de la actividad empresarial, protección y mantenimiento del empleo, adaptación de los lugares de trabajo y protección de los ingresos adoptadas en 2021 en los distintos Estados miembros de la Unión Europea fueron acordadas o negociadas con los interlocutores sociales[30]. No obstante, el nivel de participación de los interlocutores sociales, que incide en la calidad del diálogo social, en la elaboración de dichas medidas difirió significativamente entre los Estados miembros.

En todo caso, sigue siendo necesario que se involucre a los interlocutores sociales en mayor medida en el diseño de los planes de recuperación y resiliencia nacionales,

30. Comisión Europea, *Informe Conjunto sobre el Empleo 2022 de la Comisión y del Consejo*, COM (2021) 743 final y Eurofound (2021), base de datos COVID-19 EU PolicyWatch.

en la ejecución del Semestre Europeo y en la gobernanza económica comunitaria en general[31].

Desde el punto de vista del diálogo social tripartito, las cumbres sociales tripartitas celebradas durante 2021 permitieron el intercambio de posturas respecto a la respuesta europea ante el COVID-19, principalmente. Los debates de la cumbre celebrada en marzo giraron en torno a la pregunta «¿Cómo lograr una recuperación post pandemia equitativa y sostenible?», mientras que el tema principal de la celebrada en octubre fue «Transformar la recuperación de Europa en un crecimiento sostenible a largo plazo que propicie más y mejor empleo».

También, en este ámbito tripartito, cabe apuntar que el Compromiso Social firmado, al término de la Cumbre Social de Oporto, por las instituciones comunitarias, los interlocutores sociales europeos y los representantes de la sociedad civil constituyó un hito de gran relevancia pues en el mismo se definió cuál debería ser el programa europeo de política social para la próxima década.

En el ámbito bipartito del diálogo social, en 2021 no se alcanzaron acuerdos en el marco del Programa de Trabajo Conjunto de los Interlocutores sociales Europeos 2019-2021. No obstante, durante 2021 estos continuaron trabajando en la implementación de algunos acuerdos bipartitos ya alcanzados y previstos en dicho programa de trabajo, como en el relativo a la digitalización, firmado en 2020[32]. Este acuerdo enfatizaba la importancia de que las personas trabajadoras adquieran habilidades digitales, de asegurar el empleo y de establecer un marco sobre el uso de herramientas digitales (en particular con respecto a la conexión y desconexión). Establecía además que, para los interlocutores sociales europeos, era esencial que el principio de «control humano» guíe la introducción de la inteligencia artificial en el mundo del trabajo y que haya respeto por la dignidad humana, incluso en relación con el seguimiento y la vigilancia de las personas trabajadoras.

Los interlocutores sociales europeos celebraron en 2021 diversos seminarios y encuentros, abordando en ellos distintos aspectos relevantes de dicho Acuerdo, tales como la gestión conjunta —entre empleadores y sindicatos— de la transición digital en el mundo del trabajo, las modalidades de conexión y desconexión digital en el trabajo o las herramientas digitales y las actividades e iniciativas que los interlocutores sociales europeos y nacionales deberán desarrollar conjuntamente en los próximos años para apoyar la implementación del mismo[33].

31. Véase Comisión Europea, *Empleo y desarrollos sociales en Europa 2021. Hacia una Europa social fuerte tras la crisis de la COVID-19: reducción de las disparidades y abordaje de los impactos distributivos: revisión anual;* Comisión Europea, *Informe sobre el fortalecimiento del diálogo social de la UE* (Andrea Nahles, 2021) y Comisión Europea, *Informe Conjunto sobre el Empleo 2022 de la Comisión y del Consejo*, COM (2021) 743 final.
32. ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, SME, European social partners autonomous framework agreement on Digitalisation, junio de 2020.
33. Véase «Digitalización y trabajo», en la parte III *(Retos para el futuro)* de este capítulo.

En 2021, en el marco del artículo 154.2 del Tratado de Funcionamiento (TFUE), la Comisión llevó a cabo consultas, en dos fases, dirigidas a los interlocutores sociales europeos sobre posibles acciones para abordar los desafíos relacionados con las condiciones laborales en el trabajo de plataforma (recuadro 5) y sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos en el trabajo y al amianto en el trabajo.

En 2021, fuera ya del ámbito del artículo 154.2 del TFUE (consultas abiertas), la Comisión también consultó a los interlocutores sociales europeos sobre la Unión para la Igualdad, la aplicación del derecho de la competencia en la Unión, el nuevo pacto sobre migración y asilo y la iniciativa sobre el diálogo social, entre otros temas.

Por último, las organizaciones sindicales y empresariales sectoriales de ámbito europeo han jugado un dinámico papel también durante 2021, en el contexto de la

RECUADRO 5. CONSULTA SOBRE LAS CONDICIONES LABORALES EN EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES

La consulta a los interlocutores sociales europeos sobre los desafíos relacionados con las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales fue lanzada por la Comisión con el objetivo último de que se aprobara en el corto plazo una acción legislativa específica a escala comunitaria dirigida a asegurar que las personas que trabajan a través de plataformas tengan condiciones de trabajo dignas —en línea con los altos estándares garantizados en la Unión Europea— en términos de seguridad y salud en el trabajo, protección social, ingresos justos, protección de datos personales, transparencia y previsibilidad, e igualdad de trato.

Los sindicatos, en general, apoyaron dicha iniciativa de la Unión Europea sobre el trabajo en plataformas digitales, destacando los aspectos laborales clave contenidos en dicha acción, como instrumento vinculante en toda la Unión Europea. Por su parte, las organizaciones empresariales señalaron la necesidad de regular determinados aspectos relevantes de las condiciones de trabajo en plataformas digitales tales como la transparencia o la protección de datos personales, aunque apuntaron también que, dada la diversidad de plataformas digitales existentes, no era apropiado introducir reglas únicas para todos los supuestos que la iniciativa de la Unión Europea pretendía abordar en el contexto del trabajo en dichas plataformas. Así, en opinión de estas organizaciones, ello debería abordarse en el marco de los sistemas nacionales de relaciones laborales de los distintos Estados miembros.

En el programa de trabajo de la Comisión para 2021 se anunció una iniciativa legislativa para mejorar las condiciones laborales en las plataformas digitales para finales de 2021[(1)]. La propuesta en cuestión era una de las iniciativas clave del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

(1) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, COM (2021) 762 final, 9 de diciembre de 2021.
Fuente: elaboración propia.

pandemia, habiendo llegado a un volumen importante de propuestas conjuntas para mantener el empleo en sus respectivos sectores (recuadro 6). En este ámbito, cabe también señalar el lanzamiento, por parte de la Comisión, en octubre de 2021, de un proceso de diálogo con los interlocutores sociales europeos de cara a la revisión del diálogo social sectorial a nivel comunitario.

España: continuidad de un intenso proceso de diálogo

En 2021, el diálogo social afrontaba importantes retos derivados, fundamentalmente, del imperativo de continuar combatiendo los negativos efectos económicos, sociales y sobre el empleo de la crisis sanitaria, pero también afrontaba desafíos de naturaleza más estructural. Es necesario poner en valor la apuesta por el diálogo social en España en una legislatura marcada por la pandemia, avalado por los resultados que presenta.

A lo largo de ese año ha tenido lugar de nuevo un intenso y extenso diálogo social que marca una continuidad con el proceso de concertación que dio comienzo prácticamente a principios de 2020 en el inicio de la actual Legislatura, y que ha dado como resultado un conjunto de importantes acuerdos laborales y sociales, base de otras tantas medidas de choque, así como de reformas de más largo alcance[34]. A lo largo de 2021 se han alcanzado ocho acuerdos tripartitos entre el Gobierno y los interlocutores sociales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal:

RECUADRO 6. PRINCIPALES PROPUESTAS CONJUNTAS DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES SECTORIALES EUROPEAS PARA MANTENER EL EMPLEO EN LA CRISIS

- Asegurar una rápida implementación o ejecución de los Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia.
- Aprovechar plenamente los planes nacionales de retención de empleo y de apoyo a los ingresos, buscando financiación por el mecanismo SURE.
- Despliegue eficaz de las ayudas estatales a los sectores más castigados por la pandemia para mantener las empresas e impulsar la demanda de los consumidores.
- Necesidad de un enfoque coordinado entre los Estados miembros respecto al establecimiento de medidas restrictivas.
- Acelerar en el ritmo de la digitalización.
- Fortalecer el diálogo social sectorial a nivel nacional.

Fuente: elaboración propia, a partir de las principales propuestas recurrentes observadas en las declaraciones o manifiestos conjuntos que los interlocutores sociales sectoriales europeos realizaron en 2021 en los diferentes sectores analizados (transporte, hostelería, servicios, turismo, construcción, seguros y telecomunicaciones, entre otros).

34. Véase el apartado sobre Acuerdos sociales y reformas en 2021 de esta Memoria.

— Tres de los Acuerdos sociales en defensa del empleo (IV, V y VI ASDE).

— Acuerdo sobre los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (*Riders*).

— Acuerdo para la plena implementación del Sistema de Atención a la Dependencia.

— Acuerdo sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

— Acuerdo de medidas para la reforma laboral.

— Acuerdo Tripartito sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales.

No pueden dejar de mencionarse algunos resultados más específicos, pero no menos relevantes por el ámbito material en el que inciden, como la creación de una herramienta de igualdad retributiva con el fin de facilitar el cumplimiento de la obligación de elaborar un registro retributivo por las empresas, y de una herramienta de valoración de puestos de trabajo en las empresas con perspectiva de género, fruto del acuerdo de los Ministerios competentes con los interlocutores sociales.

También se alcanzaron dos acuerdos entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas:

— Acuerdo para la determinación de la cuantía del SMI para 2021[35].

— Acuerdo para la concreción del mecanismo de equidad intergeneracional en las pensiones.

Además de los mencionados pactos, han desarrollado actividad otras mesas de diálogo social. Así, en la mesa de pensiones ha sido objeto de negociación el fomento del segundo pilar de la previsión social a través de los planes de pensiones de promoción pública[36].

Otros temas en el ámbito de la protección social siguen actualmente su curso en la agenda del diálogo social tripartito, entre ellos el sistema de cotización de autónomos basado en ingresos reales, el desarrollo reglamentario de los coeficientes reductores de la jubilación en trabajos penosos, insalubres y tóxicos, la modificación del control y gestión de la incapacidad temporal, o determinadas cuestiones en materia de dependencia.

35. En 2022 se alcanzó, de nuevo, un Acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas con el fin de determinar la cuantía del SMI para ese año.
36. Si bien no se materializaron en un acuerdo formal, los trabajos de dicha mesa han servido de base para el Proyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, actualmente en tramitación parlamentaria. Sobre el Anteproyecto de Ley, véase Dictamen CES 12/2021.

Y, en otros ámbitos materiales, han continuado desarrollándose negociaciones en relación con la próxima Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo 2022-2027, el futuro Estatuto del Becario, en materia de igualdad retributiva entre mujeres y hombres (auditorías retributivas), así como en relación con la reforma del sistema de formación profesional para el empleo. Otro ámbito destacado ha sido la reforma de la formación profesional vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones, en la que se negoció la reciente Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional, entre otros importantes temas negociados en el marco de esta mesa.

Es necesario mencionar también otras mesas que han terminado sus trabajos sin que se alcance un acuerdo, como la mesa sobre políticas activas de empleo.

Y, asimismo, es necesario aludir al ámbito de diálogo social bipartito que mantienen de manera autónoma las organizaciones de los interlocutores sociales CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. En este ámbito, se han mantenido reuniones, iniciadas en enero de 2022, para la negociación de un nuevo Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC). Las distintas reuniones celebradas hasta ahora (la última el 5 de mayo) no han permitido alcanzar un acuerdo debido a determinadas diferencias en las recomendaciones en materia salarial.

Se mantuvieron reuniones en dos mesas también pertenecientes a ese ámbito de diálogo bipartito autónomo: sobre el Sistema de Formación Profesional para el Empleo y sobre la reforma de la formación profesional vinculada al Sistema Nacional de Cualificaciones.

1.2.4. Panorama de la negociación colectiva y de los conflictos laborales

Panorama de la negociación colectiva

Las principales cifras de la negociación colectiva reflejan una variable central de las relaciones laborales en un año determinado, entre otras cosas cuantificando el volumen de empresas y de población asalariada que se benefician de unas condiciones de trabajo pactadas en las correspondientes mesas de negociación.

En 2021 había 3.367 convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados para ese año, que afectaban a 937.160 empresas y a 8.745.986 personas trabajadoras (cuadro A-20). De estas cifras, la mayoría de los convenios correspondía a los de ámbito de empresa (2.259) que afectaban a 561.717 personas trabajadoras. El mayor volumen de estas, 8,18 millones, estaba cubierto, sin embargo, por los 808 convenios de ámbito superior a la empresa registrados, fundamentalmente convenios estatales, autonómicos y provinciales de sector, y convenios de grupos de empresas.

Atendiendo al ámbito temporal de efectos, 2.656 eran convenios revisados, es decir, plurianuales que habían iniciado sus efectos económicos en años anteriores y que abarcaban también a 2021, y afectaban al mayor volumen de personas trabajadoras,

6,07 millones. Por otra parte, los convenios que iniciaban sus efectos económicos en 2021, con una vigencia que puede a su vez ser anual o plurianual, fueron 711 para 2,67 millones de personas trabajadoras.

Se trata de datos acumulados de registro que llegan hasta marzo de 2022, dado el carácter continuado de la Estadística de Convenios Colectivos. Con esa provisionalidad que aún tienen, que obliga a interpretarlos con cautela, ya que en meses posteriores irán incorporándose al registro nuevos convenios, se puede observar que en 2021 no se habían alcanzado los niveles de negociación de los dos años anteriores a 2020 para ese mismo periodo.

En efecto, los datos básicos referidos a 2021 en volumen de convenios, empresas y personas trabajadoras eran muy similares a los correspondientes al año de la pandemia. Comparando periodos homogéneos de registro, dichas cifras eran, en este último, de 3.445 convenios, 994.600 empresas y 8,48 millones de personas trabajadoras afectadas. Ello, pese a que en 2021 parecen haber repuntado los convenios firmados por nuevas unidades de negociación. En dicho año, con datos hasta marzo de 2022, se habían firmado 269 nuevos primeros convenios, un 38,7 por 100 más que en 2020, con un año más de registro, y el 62,4 por 100 del total de nuevas unidades de negociación correspondientes a 2019, un año ya cerrado. Estas nuevas unidades, sin embargo, siguieron aportando cifras relativamente bajas de personas trabajadoras afectadas, con una media de 430.

En 2019 y 2018 la cifra de convenios colectivos registrados hasta marzo del año siguiente superaba los cuatro mil (4.028 y 4.116 respectivamente), las empresas eran 1,2 millones en ambos años, y las personas trabajadoras afectadas por aquellos estaban en torno a los diez millones (10,11 y 9,9 millones, respectivamente).

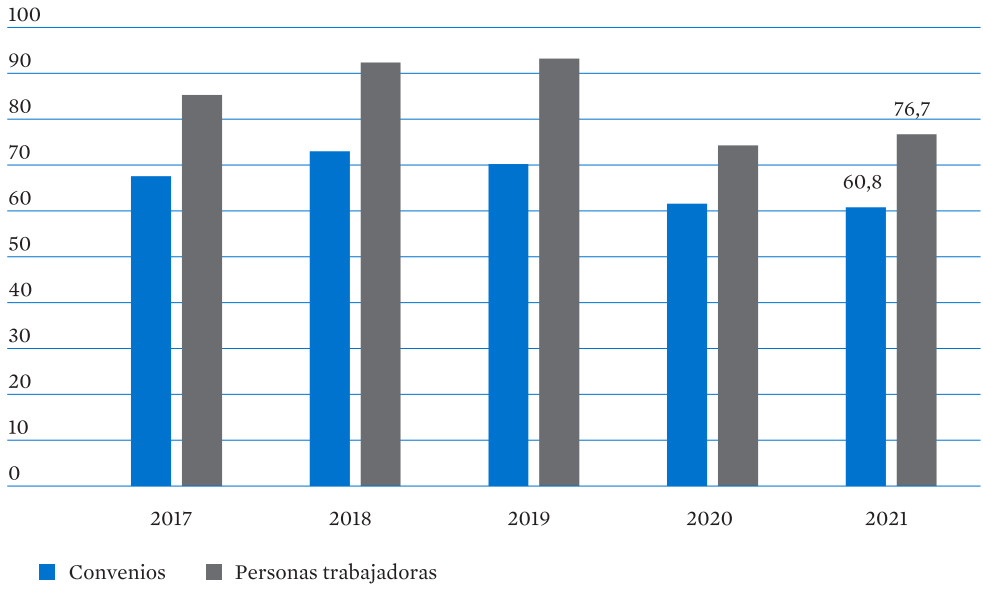
Es necesario insistir, no obstante, en que los datos de negociación registrada de 2021 adolecen todavía de una acusada provisionalidad, y de ellos no cabe extraer conclusiones más allá de la situación que reflejan para ese concreto periodo de registro a marzo de 2022. Habrá que esperar, por tanto, hasta el cierre registral de 2021 y 2020 para observar si la tendencia de mejora de las principales cifras de la negociación colectiva que se había ido consolidando en el periodo de recuperación posterior a la crisis financiera de 2008 se ha podido ver afectada, y en qué medida, en estos dos últimos ejercicios.

Hasta finales del primer trimestre de 2022, pues, y comparando los datos de 2021 con los correspondientes al último año ya cerrado estadísticamente, en este caso 2019, se había cerrado el 60,8 por 100 de la negociación colectiva para el 76,7 por 100 de las personas trabajadoras potencialmente cubiertas por ella, un volumen de negociación colectiva completada similar a la correspondiente a 2020 y, como sucediera en este último, menor que en los años anteriores (gráfico 11).

Menor volumen de negociación colectiva completada que en los años anteriores a la pandemia

GRÁFICO 11. NEGOCIACIÓN COLECTIVA COMPLETADA

(Porcentaje de convenios y de personas trabajadoras afectadas sobre el último año con datos definitivos)



Nota: convenios colectivos con efectos económicos conocidos y registrados. Datos de registro provisionales, acumulados hasta marzo del año siguiente.
Fuente: MITES, Estadística de Convenios Colectivos.

Por grandes ámbitos funcionales, y siempre en relación al último año con datos completos, se había completado el 58,4 por 100 de la negociación de empresa, para el 61 por 100 de las personas trabajadoras cubiertas por convenios de ese ámbito, frente al 70 por 100 de los convenios de sector, que sumaban el 78,1 por 100 de las personas incluidas en este ámbito negocial.

Por ámbito temporal de efectos, las revisiones de convenios registradas (con inicio de efectos anterior a 2021) alcanzaban el 63,7 por 100 (el 68,8 por 100 de las personas trabajadoras con este tipo de convenio), mientras que los convenios de nueva firma (con inicio de efectos en 2021) suponían el 51,8 por 100, pero afectaban a una cifra incluso algo por encima de la de 2019.

Un contexto de nuevo complejo para la negociación colectiva salarial

De cara a la negociación salarial, entre los elementos de contexto relevantes en 2021 se situaron, por una parte, un crecimiento gradual de la actividad económica a lo largo del año, aunque inferior al esperado, que permitió una recuperación progresiva del empleo hasta superar los niveles de ocupación prepandemia[37].

37. Véanse, respectivamente, capítulo I, y apartado 1.1 (*Mercado de trabajo y política de empleo)* de esta Memoria.

Por otra parte, sin embargo, se inició desde los meses de primavera una senda de crecimiento de la inflación, inicialmente provocada por el aumento de los precios de la energía, que se fue acelerando y motivó que el IPC medio del año se situase por encima del 3 por 100, bastante más elevado que en años anteriores dentro del último decenio, terminando con un alza del 6,5 por 100 anual en el mes de diciembre. Lo primero es relevante para observar el efecto sobre el poder adquisitivo de los salarios pactados en el conjunto de la negociación colectiva; lo segundo, para observar el efecto de las cláusulas de garantía salarial en aquellos convenios colectivos que las tuvieran incorporadas[38].

A diferencia de años anteriores, además, las comisiones negociadoras de los convenios colectivos de 2021 no han dispuesto de un marco de referencia concertado a nivel interconfederal para abordar las variaciones salariales, al haber finalizado el año anterior la vigencia del IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (IV AENC 2018, 2019 y 2020). En este sentido, se han llevado a cabo durante los primeros meses de 2022 reuniones en el marco del diálogo social bipartito para negociar un nuevo AENC dentro de un complejo escenario de inflación fuertemente condicionado por la actual situación geopolítica desencadenada por la guerra en Ucrania y sus efectos en la economía.

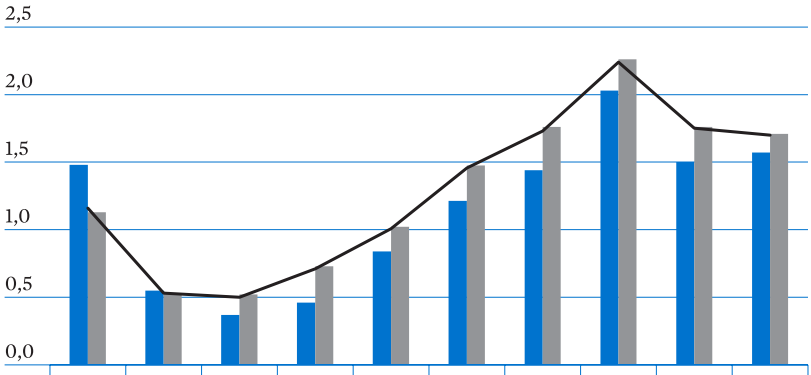
Dentro de los anteriores elementos de contexto, los 3.367 convenios colectivos con efectos económicos en 2021 registrados hasta marzo del año siguiente, que afectaban a 8,7 millones de personas trabajadoras, recogieron una variación salarial revisada del 1,70 por 100 (gráfico 12). Una vez más hay que recordar que se trata de datos muy provisionales que irán variando probablemente a medida que entren en el registro nuevos convenios, pues como ya se ha mencionado, la negociación colectiva completada hasta ese periodo seguía siendo más parecida a la de 2020 e inferior a la de los años anteriores.

Los salarios pactados volvieron a aumentar en 2021, en niveles similares a 2020

Pero, con esa reserva, cabe señalar dos aspectos relevantes. En primer lugar, el mencionado incremento salarial fue parecido al de 2020 (con datos ya cercanos al cierre), así como al de 2018 (con datos definitivos), y claramente inferior al de 2019, también con datos definitivos (gráfico 12). Cabe recordar que, para esos tres años, el IV AENC 2018, 2019 y 2020 recogía, entre otras recomendaciones salariales integradas, unos incrementos consistentes en una parte fija de en torno a un 2 por 100 y una parte variable del 1 por 100 ligada a los conceptos que en cada convenio se determinen.

38. La senda alcista seguida por la inflación en 2021 y los primeros meses de 2022 llevó al Gobierno a convocar a los interlocutores sociales en marzo de este último año para la definición de un pacto de rentas que contribuyese a evitar una espiral inflacionista, atenuando los efectos y repartiendo los costes de la escalada de precios.

GRÁFICO 12. AUMENTOS SALARIALES PACTADOS POR ÁMBITOS FUNCIONALES, 2012-2021
(Variación de los salarios pactados revisados, en porcentaje)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021*
CC empresa	1,48	0,55	0,37	0,46	0,84	1,21	1,44	2,03	1,50	1,57
CC otro ámbito	1,13	0,53	0,52	0,73	1,02	1,48	1,76	2,26	1,76	1,71
Total	1,16	0,53	0,50	0,71	1,01	1,46	1,73	2,24	1,75	1,70

* Datos provisionales, convenios registrados hasta el 31 de marzo de 2022.
Fuente: MITES, Estadística de Convenios Colectivos.

En segundo lugar, por primera vez en varios años la variación salarial pactada final, o revisada, fue superior al incremento pactado inicial, del 1,49 por 100, al haberse activado el grueso de las cláusulas de revisión salarial de los convenios colectivos que las tenían incorporadas. Este tipo de mecanismos de revisión continuaron estando presentes en 2021 en una proporción de convenios relativamente baja (el 13,3 por 100 del total) y siguieron afectando asimismo a una proporción minoritaria de personas trabajadoras (el 16,3 por 100). Son porcentajes, muy similares a los de 2020 e inferiores a 2019 ya con datos definitivos de registro, que indican que tales previsiones convencionales seguirían en gran medida dentro de una tendencia plana también en el último año analizado.

Las anteriores son cifras globales que esconden, sin embargo, algunas diferencias en atención a determinadas variables de clasificación de los convenios. Así, a las ligeras diferencias que cabe apreciar por grandes ámbitos funcionales de la negociación (gráfico 12), que cabe recordar afectan a un volumen muy distinto de personas trabajadoras, hay que añadir unos incrementos salariales que fueron algo mayores en los convenios revisados, con inicio de efectos anterior a 2021 (1,81 por 100), frente a los convenios firmados, que iniciaron sus efectos económicos en este último año (1,47 por 100). Dentro de estos, la mayor subida la registraron los convenios de vigencia anual, solo para 2021 (1,97 por 100), frente a los de vigencia plurianual (1,38 por 100) pero

que afectan a un número mucho mayor de personas trabajadoras dentro de este ámbito (2,28 millones frente a 382.540 los mencionados anuales).

Dentro de la negociación de ámbito de empresa, el mayor incremento lo registraron los convenios de la empresa privada (1,70 por 100), situándose la negociación de ámbito público en torno al 1 por 100. Por su parte, en la negociación de ámbito supraempresarial se situaron en la media los convenios de sector provinciales (1,73 por 100), por encima los de sector autonómicos (1,98 por 100), y por debajo los de sector estatal (1,58 por 100). Estos tres grandes ámbitos territoriales afectaron a proporciones diferentes de personas trabajadoras, respectivamente el 36, el 25 y el 38 por 100 del total con convenio de ámbito superior a la empresa.

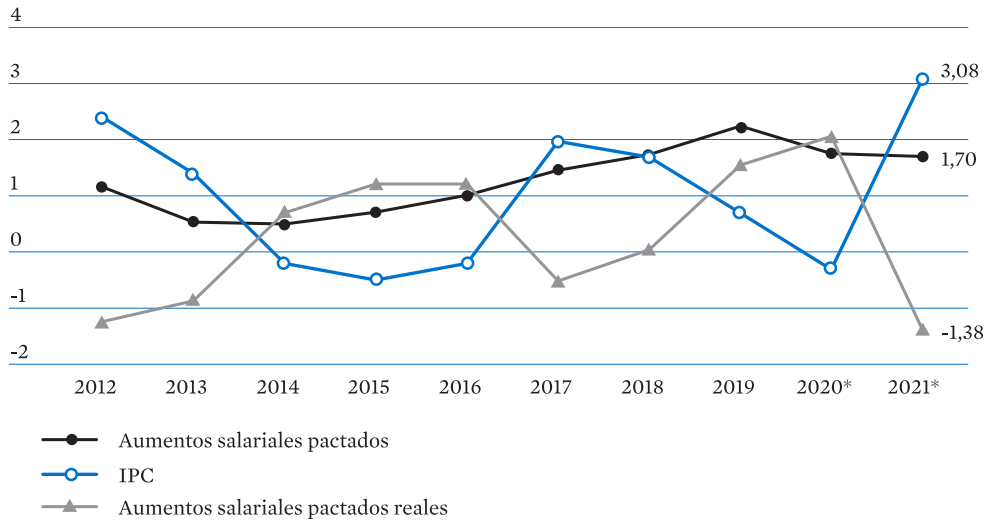
La mayoría de convenios (el 22,6 por 100), de empresas (el 24,6) y de personas trabajadoras afectadas (el 32,2) se situó dentro del tramo de aumentos salariales del 1 al 1,50 por 100, con un incremento salarial medio en ese tramo del 1,21 por 100. Le siguieron, en porcentaje de personas trabajadoras afectadas, otros tres tramos centrales. De ellos, un 13,6 por 100 de personas trabajadoras se situaron en una banda entre 1,51 y 2 por 100 de aumento, con un incremento salarial medio del 1,92 por 100. Otro 13 por 100 se situó en el tramo entre 0,50 y 0,99 de aumento, y un 12,8 por 100 en el tramo entre 2,01 y 2,50. Fueron relevantes los extremos del rango de incrementos salariales. Así, un 19 por 100 de convenios, que afectaban al 12,9 por 100 de personas trabajadoras registraron una congelación salarial, mientras que otro 12,8 por 100 de convenios, que afectaban al 10,2 por 100 de personas trabajadoras, recogieron aumentos salariales superiores al 3 por 100, con un incremento medio del 5,37 por 100 en dicho tramo.

Por grandes sectores, el mayor incremento salarial medio lo registró la construcción (2,54 por 100), con ligeras diferencias entre los convenios de empresa y los de ámbito superior. Le siguió el sector agrario con un incremento medio del 1,95 por 100. Por su parte, los convenios del sector servicios, que afectan a la mayor proporción de empresas y de personas trabajadoras, recogieron una variación salarial media del 1,66 por 100, frente al 1,53 por 100 en la industria.

El cambio de rumbo del IPC en 2021 y la cuantía alcanzada por la inflación media del año determinaron que, pese a registrarse una variación positiva de los salarios pactados como la que se ha descrito, en términos medios, los salarios pactados reales perdiesen poder adquisitivo (gráfico 13). Estos quedaron, así, en un valor (–1,38 por 100) inferior incluso al de otros ejercicios en los que también se produjo esa pérdida en el último decenio, bien dentro de un escenario de crisis (2012 y 2013) o ya durante la recuperación posterior (2017). De esta forma se truncó la tendencia de crecimiento de los salarios pactados reales que había predominado, con la excepción de 2017, desde la recuperación iniciada en 2014.

Los salarios pactados perdieron poder adquisitivo en 2021 en un contexto de repunte de la inflación

GRÁFICO 13. PODER ADQUISITIVO DE LOS SALARIOS PACTADOS
(Incrementos pactados revisados deflactados con el IPC, en porcentaje)



* Datos provisionales de convenios registrados hasta el 31 de marzo de 2022.
IPC en medias anuales.
Fuente: MITES, Estadística de Convenios Colectivos, e INE.

Relevancia de la negociación colectiva en el actual escenario

Frente a la evolución a lo largo de 2021 de los principales elementos de contexto antes mencionados, en los que parecía afianzarse una recuperación sostenida de la actividad y del empleo, y en los que la tendencia seguida por la inflación parecía mantener un carácter más coyuntural y limitado en el tiempo, en los primeros meses de 2022, especialmente a partir de la invasión rusa de Ucrania el 24 de febrero, dicho escenario y del empleo se ha tornado más complejo e incierto.

A la vista de ese nuevo escenario se pone aún más de manifiesto la trascendencia de la negociación colectiva, que en España representa, por las características y el alcance del sistema, un valor central en la ordenación de las relaciones laborales. La negociación cada año de miles de convenios colectivos que benefician a más de un millón de empresas y, en el último decenio, a entre 10 y 11,4 millones de trabajadoras y trabajadores asalariados (cuadro A-20), sin excepción ni siquiera en lo peor de la pandemia, supone un instrumento clave para contribuir a consolidar la recuperación pospandemia favoreciendo la sostenibilidad de las empresas y del empleo.

Conflictividad laboral por huelgas

La conflictividad por huelgas ha seguido en España en las últimas cuatro décadas una tendencia de descenso continuado en el número de los conflictos, en su repercusión

laboral y en su impacto económico, aun con oscilaciones importantes en algunos años. En los dos últimos años ha permanecido contenida en los niveles más bajos de la serie.

Repunte de las huelgas en 2021 en relación con 2020, un año atípico

En 2021, las 606 huelgas realizadas marcaron un repunte con respecto al año anterior, que fue atípico en todos los ámbitos de las relaciones laborales, y también en lo que respecta a este tipo de conflictividad (gráfico 14). Dicho repunte (119 huelgas más) no impidió, sin embargo, que el último año fuese el segundo de la serie histórica en el que se registró un menor número de conflictos con cese del trabajo. Así, la comparación con años relativamente más homogéneos, y aunque no quepa calificar 2021 como un año de normalidad en la actividad económica y laboral, sigue arrojando un menor nivel de esta conflictividad respecto a la media del periodo 2015-2019 (16,1 por 100 menos).

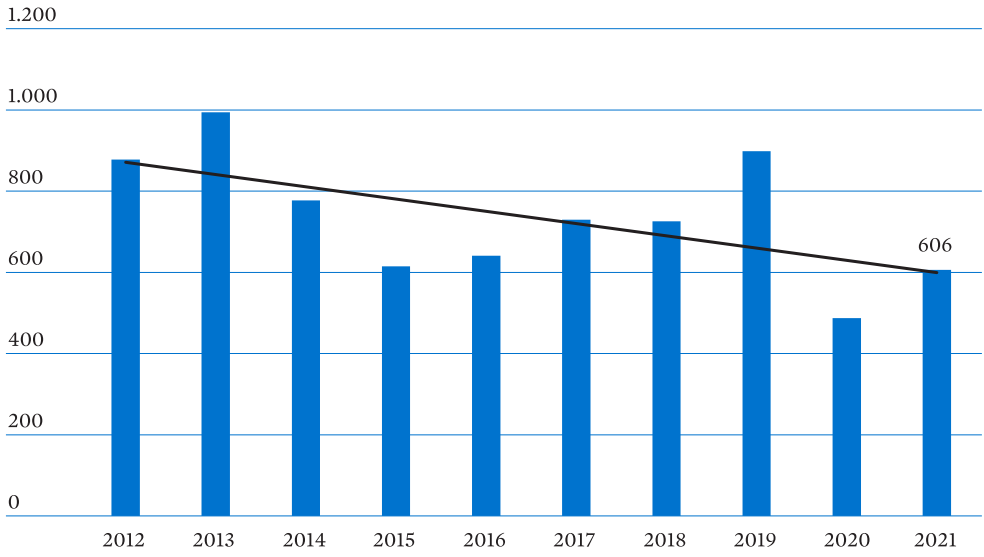
En las huelgas de 2021 participaron 199.026 personas trabajadoras, un volumen algo mayor que en 2020 pero, de nuevo, un 15,8 por 100 menos que la media del quinquenio 2015-2019 (cuadro A-21). El impacto económico de los conflictos de 2021 fue relativamente limitado, 422.815 jornadas no trabajadas (JNT), inferior incluso a 2020 y más reducido aún respecto a la media de los cinco años anteriores (un 34,9 por 100)[39]. Del total de las plantillas convocadas, una de cada cuatro personas trabajadoras participó en las huelgas realizadas (el 25,2 por 100).

Por motivos de las huelgas, predominaron los conflictos no derivados de procesos de negociación colectiva, 249 huelgas que representaron 298.392 JNT, el 70,6 por 100 del total. Las derivadas de la negociación del convenio colectivo fueron 237 y supusieron 82.330 JNT (el 19 por 100). Se realizaron 49 huelgas relacionadas con motivos basados en la organización o sistemas de trabajo, o por reestructuración de empresas, a las que correspondió el 6 por 100 del total de JNT. Por otra parte, entre las huelgas de carácter no estrictamente laboral, las más frecuentes fueron conflictos motivados por el anuncio o aplicación de medidas de política económico-social, si bien solo supusieron un 1,7 por 100 del total de JNT.

A excepción del agrario, las huelgas aumentaron en todos los grandes sectores por comparación con 2020, pero, consecuentemente con la cifra total de conflictos, siguieron siendo más bajas también en todos los sectores que las correspondientes a 2019. Esto se tradujo en 296.842 JNT menos en la industria y 132.687 JNT menos en los servicios en 2021 con respecto a 2019.

39. Por su parte, las cifras de afiliados en huelga que arroja el fichero de afiliación de la Seguridad Social, que complementa a la anterior, mostraron una participación y un impacto de las huelgas de 2021 algo mayores, con un total de 204.026 personas trabajadoras y 484.535 JNT.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL NÚMERO DE HUELGAS



Fuente: MITES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

Solución autónoma de la conflictividad laboral

Aumento de conflictos tramitados ante el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA-FSP)

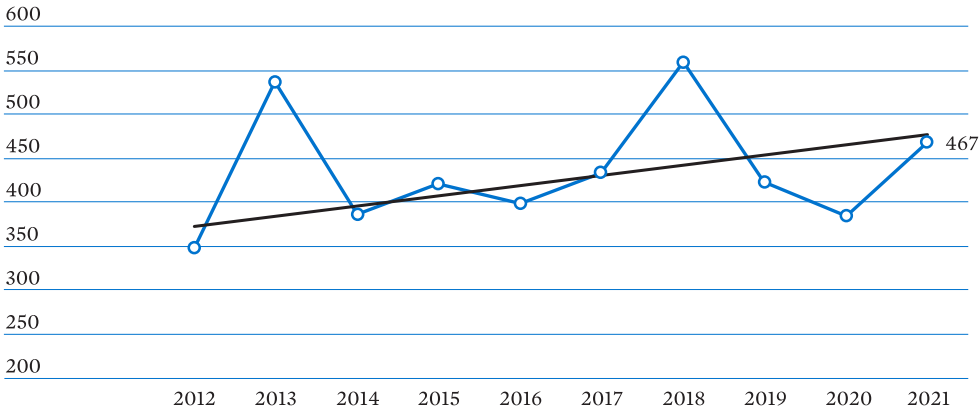
En 2021, y en un contexto de recuperación de las dificultades en todos los ámbitos que ha supuesto la pandemia, el número de expedientes tramitados por el SIMA-FSP fue de 467 (gráfico 15), lo que significa un aumento de 83 controversias (9,4 por 100) respecto a 2020, acercándose así a la media de 454 de los cinco años anteriores[40].

La afectación de todos estos procedimientos en 2021 alcanzó a 2.511.646 personas trabajadoras, cerca de un 2 por 100 más que el año anterior, que prestaron sus servicios en 50.698 empresas. El 95,1 por 100 de los procedimientos recayó sobre una única empresa o grupo de empresas, mientras que la resolución del 4,9 por 100 restantes implicaba a las personas trabajadoras y empresas que se encontraran bajo el ámbito de aplicación de un convenio sectorial de carácter estatal.

Respecto al tipo de conflicto, cabe destacar en primer lugar como predominante el denominado "Otras discrepancias", con el 51,2 por 100 (239) del total de expedientes tramitados, que engloba cualquier otra discrepancia en la negociación colectiva o

40. Cabe recordar que hasta abril de 2020 el órgano no retomó la actividad de manera gradual, adaptándola a las excepcionales condiciones, de manera que el 20 de mayo pudo celebrarse la primera mediación de tipo mixto presencial-telemático. De ahí que las cifras y datos de actividad de 2020 no sean estrictamente comparables con las de otros años, y deban en todo caso interpretarse dentro del mencionado contexto.

GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA, 2012-2021



Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

en su aplicación, incluidos los diagnósticos y planes de igualdad que, a juicio de las partes, merezcan nuevas posibilidades de negociación[41]. El segundo lugar correspondió a los procedimientos de interpretación y aplicación de norma, acuerdo o pacto colectivo, que representaron el 31,5 por 100 del total (147) y que afectaron al 34,4 por 100 de las personas trabajadoras. En tercer lugar se situaron los procedimientos sobre huelgas (56), que afectaron a un 20 por 100 de las personas trabajadoras (cuadro A-22).

En relación con la materia del conflicto, en el 35,1 por 100 de los expedientes se trató de cuestiones salariales, principalmente por asuntos relativos a retribuciones vinculadas al puesto de trabajo, mientras que los concernientes al tiempo de trabajo se situaron en un 15,2 por 100, concentrándose la mayoría de ellos en discrepancias sobre jornada, es decir, sobre su determinación, distribución, concreción de turnos de trabajo u horas extraordinarias.

Considerando el ámbito sectorial, el 82,9 por 100 de los procedimientos se encuadraron en el sector servicios, y el 20,3 por 100 de los expedientes se tramitaron respecto a la actividad de centros de llamadas (*contact center*).

El resultado de las mediaciones con acuerdo se ha venido situando entre una tercera y una cuarta parte de todos los expedientes tramitados de manera efectiva, es decir, excluyendo los intentados sin efecto, los desistidos o los archivados por diferentes causas. Así, descontando estos últimos, que según cifras provisionales en 2021 fueron 46, se resolvieron por acuerdo en mediación o laudo la cuarta parte (el 33 por 100), una proporción superior a la de los dos años anteriores. Los acuerdos en mediación más los laudos afectaron al 26,5 por 100 de las personas trabajadoras.

41. Véase el artículo 4.3.k) del VI ASAC.

E incremento de los conflictos tramitados ante los órganos autonómicos de resolución

La conflictividad tramitada ante órganos de resolución autónoma de ámbito autonómico, partiendo de los datos recibidos de los correspondientes órganos gestores, aumentó con respecto al año anterior (un 20,9 por 100), alcanzando en 2021 los 4.496 conflictos colectivos que afectaron a 2,4 millones de trabajadores y a 198.725 empresas (cuadro A-23).

Siete de estos órganos, con un volumen de gestión cada uno superior a los 200 expedientes, concentraron el 80 por 100 de todos los conflictos presentados: Andalucía (SERCLA), Castilla y León (SERLA), Castilla-La Mancha (Jurado Arbitral), Cataluña (TLC), Madrid (Instituto Laboral), País Vasco (PRECO), y Comunidad Valenciana (TAL).

Casi todos los conflictos colectivos presentados se canalizaron a través de procedimientos de conciliación-mediación. Hubo, además, 13 arbitrajes en cinco de ellos. Los resultados alcanzados en el conjunto de las conciliaciones-mediaciones que se llevaron a cabo muestran que en 1.298 procedimientos se alcanzó un acuerdo que puso fin a la controversia, el 32,2 por 100 de todos los que se tramitaron de manera efectiva.

1.2.5. Marco normativo laboral: medidas de choque y reformas estructurales

Política normativa laboral

La política normativa laboral desarrollada en 2021 respondió, en primer lugar, a los dos mismos ejes que se han señalado en relación al proceso de diálogo social, ya que buena parte de las normas aprobadas, incluidas algunas de las más importantes, fue el resultado de las mesas de negociación del Gobierno con los interlocutores sociales.

Desde este enfoque, las normas laborales aprobadas en ese año se orientaron, por un lado, a garantizar la continuidad del marco de apoyo al empleo puesto en marcha en 2020 para hacer frente a los efectos de la pandemia y de las medidas administrativas adoptadas frente a ella. En el transcurso del año vieron la luz, así, los tres Reales Decretos-ley que incorporaron normativamente el IV, el V y el VI ASDE, cuyos contenidos laborales fundamentales se sistematizan y describen en un apartado posterior[42].

Continuidad de las medidas de mantenimiento del empleo

En este terreno de las medidas laborales de contención de los efectos sobre la ocupación, cabe recordar también la aprobación de las Leyes 3/2021 y 4/2021, ambas de 12

42. Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos, y Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo. Véase el apartado sobre Acuerdos sociales y reformas en 2021.

de abril[43]. Dichas normas pasaron a regular, con carácter de ley ordinaria, los efectos de determinadas medidas de urgencia que habían sido aprobadas en sendos Reales Decretos Leyes durante el primer estado de alarma, tras la tramitación parlamentaria de los mismos.

Las medidas, en este caso no basadas en un acuerdo social, consistían, entre otras, en excluir que la fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción (ETOP) en las que se ampararan los ERTE por COVID-19 se pudiesen entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo, ni del despido. Y, por otra parte, en regular un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio, de varios días laborables, de las personas trabajadoras.

Precisamente ante el nuevo escenario motivado por la invasión rusa de Ucrania, que ha exacerbado la tendencia alcista de los precios energéticos registrada desde el segundo semestre de 2021, arrojando consecuencias negativas para la recuperación económica con el surgimiento de importantes dificultades para numerosas empresas, el paquete de medidas aprobado para hacer frente a esos efectos ha incluido también determinadas medidas laborales. Dichas medidas, aprobadas en un contexto de máxima incertidumbre, sin estar basadas en el diálogo social ni en consultas con los interlocutores sociales, parten de considerar una situación que «hace previsible la utilización significativa» de la regulación temporal de empleo y han consistido básicamente en limitaciones a la extinción de empleo en determinados supuestos, siguiendo la estela de medidas similares en los ERTE anti-COVID[44].

Por otro lado, junto a las normas de choque y de contención aludidas, en 2021 destacó también la aprobación de la reforma laboral, fruto asimismo de un importante Acuerdo social. Reforma que nace con una finalidad y unos contenidos más estructurales ante determinadas tendencias y desequilibrios de esa misma naturaleza en el mercado de trabajo, y fundamentalmente dos: la persistencia de niveles de temporalidad y de rotación laboral superiores a la media europea, y la tendencia a traducir en mayores ajustes en términos de empleo las coyunturas de caída de la actividad[45].

Se aprobó la reforma laboral acordada

43. Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19. Y Ley 4/2021, de 12 de abril, por la que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.
44. Por un lado, excluir que las empresas beneficiarias de ayudas directas puedan justificar despidos objetivos basados en el aumento de los costes energéticos, y, por otro, excluir que las empresas que se acojan a medidas de regulación temporal de empleo relacionadas con la invasión de Ucrania y que se beneficien de apoyo público puedan utilizar esas causas para realizar despidos. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.
45. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. La norma reformadora

En relación a las tasas de temporalidad, la reforma laboral debe observarse conjuntamente con otra importante normativa aprobada en 2021 dirigida a combatir la alta temporalidad, en buena medida injustificada y en muchos casos excesivamente prolongada, que se había alcanzado en el empleo en las Administraciones públicas y en el conjunto del sector público[46]. Los poderes ejecutivo y legislativo han sido consecuentes con el hecho, entre otros motivos derivados de una importante jurisprudencia, de que la tasa de temporalidad registrada en el empleo público es ya superior a la registrada en el sector privado, con todas las implicaciones que ello tiene desde el punto de vista de las y los empleados públicos, y para la adecuada prestación de los servicios públicos. De ahí que las medidas de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, busquen «garantizar que las Administraciones públicas inician una senda de reequilibrio (...), a fin de situar la tasa de cobertura temporal por debajo del ocho por ciento de las plazas estructurales».

La política normativa en materia laboral correspondiente a 2021 ha respondido también al propósito de completar la participación de España en instrumentos internacionales de garantía de los derechos sociales y laborales como la Carta Social Europea Revisada (CSE-R). La Carta Social Europea (CSE), en su versión inicial de 1961, estaba incorporada al Derecho interno desde su ratificación en junio de 1980, participando desde entonces España en este nivel de protección de tales derechos en el marco del Consejo de Europa.

España ratificó la Carta Social Europea Revisada

La revisión de la CSE en 1996 supuso la ampliación de este instrumento a nuevos derechos y la actualización de otros, si bien España, pese a que la firmó en octubre del año 2000, no la había ratificado aún. Junto a la Carta revisada, tampoco se había ratificado el Protocolo adicional sobre reclamaciones colectivas de 1995 que completa el sistema de control de la aplicación de la CSE-R. Dicho Protocolo supone la facultad de las organizaciones nacionales representativas de empleadores y de trabajadores, entre otras, de interponer reclamaciones directas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, el órgano, de naturaleza no jurisdiccional, competente en la interpretación y control de la aplicación de la Carta. Con la ratificación, en mayo de 2021, de la CSE-R y del mencionado Protocolo de 1995, España ha completado su participación en el sistema de la Carta Social permitiendo actualizar los derechos sociales reconocidos en el marco del Consejo de Europa y sus mecanismos de aplicación.

introdujo, además, determinados cambios puntuales en el régimen de la negociación colectiva. Teniendo en cuenta la naturaleza consensuada, entre el Gobierno y los interlocutores sociales, de la reforma aprobada, su exposición más detenida se recoge en el citado apartado sobre Acuerdos sociales y reformas.

46. Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de Medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público (procedente de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, fruto también de un acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos de la función pública).

Y se autorizó la ratificación de convenios de la OIT

En este ámbito de las normas laborales de origen internacional el Gobierno, en el marco del artículo 94 de la Constitución, solicitó y obtuvo de las Cortes la autorización para la ratificación de los Convenios de la OIT núm. 177 sobre el trabajo a domicilio (1996), y núm. 190 sobre la violencia y el acoso (2019). El primero de ellos obliga a los Estados que lo hayan ratificado a adoptar, aplicar y revisar periódicamente una política nacional en materia de trabajo a domicilio destinada a mejorar la situación de estos trabajadores, que, entre otras condiciones, se oriente a promover la igualdad de trato con los demás trabajadores asalariados. Por su parte, el Convenio 190 va dirigido a obligar a los Estados que lo hayan ratificado a respetar, promover y asegurar, mediante diferentes medidas, el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

Por otra parte, se encuentra en trámite de ratificación por España el Convenio núm. 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de 2011.

Las novedades laborales aprobadas en 2021 han derivado también de la transposición de normas comunitarias. Las prestaciones transnacionales de servicios han supuesto una importante fuente de dinamismo económico en el mercado interior europeo y han planteado al mismo tiempo la necesidad de establecer previsiones de ordenación del trabajo realizado en aquellas.

Actualización de las normas sobre desplazamiento de trabajadores en prestaciones de servicios transnacionales

La temprana Directiva 96/71, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, estableció que las empresas establecidas en un Estado miembro que, en el marco de una prestación de servicios transnacional, desplazasen a personas trabajadoras al territorio de otro Estado miembro debían garantizar a las mismas determinadas condiciones de trabajo y empleo. Y, junto a esas garantías, buscaba fomentar las prestaciones transnacionales de servicios asegurando un marco de competencia leal entre las empresas. La Directiva 96/71 fue transpuesta al ordenamiento español a través de la Ley 45/199947, de 29 de noviembre.

Dos décadas y media después, y debido a la evidencia de problemas detectados en la interpretación y la aplicación de la citada norma comunitaria, se aprobó la Directiva 2018/95748 con el fin de profundizar en los fines y los objetivos de aquella, al

47. Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el Desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional. Puede verse el Dictamen CES 10/1999 sobre el Anteproyecto de esta Ley.
48. Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

tiempo que se buscaba dar solución a determinadas situaciones no contempladas hasta entonces.

Esta Directiva ya había sido transpuesta parcialmente al ordenamiento español a través de la mencionada Ley 45/1999, pero era necesario completar la transposición realizando determinados cambios en dicha Ley y en otras, entre ellas la Ley de Empresas de trabajo temporal (Ley 14/1994, de 1 de junio). La transposición se completó mediante el Real Decreto-ley 7/2021[49], que, entre otras modificaciones, incorporó la necesaria aplicación de la mayor parte de la legislación laboral española a los desplazamientos superiores a 12 meses o la regulación de los efectos de los llamados desplazamientos «en cadena».

Mediante la Directiva de 2018 y las normas nacionales de transposición se ha atendido al objetivo general del legislador comunitario de seguir asegurando un equilibrio entre el fomento de la libre prestación de servicios en el mercado interior, a partir de unas condiciones de competencia equitativas, y la protección de los derechos de las personas trabajadoras desplazadas. Todo ello en un ámbito económico que experimentó un importante incremento desde la puesta en marcha del mercado único dando paso a una nueva dimensión de la libre circulación de personas trabajadoras.

Nuevas normas del trabajo en la digitalización

El panorama normativo laboral de 2021 no quedaría completo sin hacer la necesaria referencia a las normas aprobadas que han abordado aspectos ciertamente importantes relacionados con los efectos de la digitalización económica en las relaciones de trabajo asalariado.

La transformación digital de las empresas presenta una relevancia cada vez mayor para la organización del trabajo, planteando sus crecientes efectos y la gobernanza de este proceso un reto de indudable interés para los interlocutores sociales y los actores de las relaciones laborales[50].

En este sentido, baste mencionar aquí la aprobación de dos importantes leyes centradas en algunas de las nuevas formas de organización del trabajo habilitadas por la digitalización, respectivamente la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia, y la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales[51].

49. Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia (...) desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. La transposición de la Directiva 2018/957 se iba a llevar a cabo, inicialmente, mediante una ley ordinaria. Puede verse el Dictamen CES 2/2021 sobre el correspondiente Anteproyecto de Ley.
50. Como se aborda más detenidamente en el Reto *Digitalización y trabajo* de esta Memoria.
51. La primera procedente de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, y la segunda procedente de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo.

Elevación de la cuantía del salario mínimo interprofesional (SMI)

La política laboral en 2021 incluyó, asimismo, una elevación de la cuantía del SMI (del 1,58 por 100, hasta los 965 euros al mes) para los cuatro últimos meses de ese año, habiendo permanecido prorrogada aquella entre enero y agosto[52]. Y, de nuevo, ya en 2022 se ha regulado un nuevo incremento de dicha cuantía (del 3,63 por 100, hasta los 1000 euros al mes), en este caso con efectos retroactivos desde el 1 de enero[53].

Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023

El 16 de noviembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023: Hacia un nuevo modelo de ITSS[54], que apuesta por modernizar la entidad, dotándola de herramientas y recursos que garanticen su adaptación a los nuevos desafíos en el ámbito laboral. El Plan no solo recoge las líneas esenciales de la actividad de la ITSS para los próximos dos años y medio, sino que aspira a tener un alcance mucho mayor, pues persigue asentar la institución sobre unos cimientos sólidos y reforzados, sobre los que construir un nuevo modelo de ITSS que dé satisfacción a los retos actuales y futuros de la sociedad, sobre todo teniendo en cuenta los sustanciales cambios económicos y sociales, que se han visto acelerados con la pandemia. El Plan, en cuyo proceso de elaboración participaron las organizaciones sindicales y empresariales más representativas[55] y las comunidades autónomas, fija un total de cuarenta objetivos, que se agrupan en cuatro ejes básicos y que se desgranan, a su vez, en un importante número de medidas de actuación concretas (recuadro 7).

El Plan contribuye además al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, sobre todo en lo relativo al 8.º, centrado en el trabajo decente, pero también incide en los objetivos 1.º (fin de la pobreza), 3.º (salud y bienestar) y 5.º (igualdad de género).

El seguimiento y evaluación del Plan se realizará en el seno de la Comisión Permanente del Consejo Rector y de la Comisión Permanente del Consejo General del Organismo Estatal ITSS (OEITSS)[56].

52. Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021. Véase el apartado sobre Acuerdos sociales y reformas en 2021 de esta Memoria.
53. Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2022.
54. Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (BOE el 3 de diciembre de 2021).
55. El Plan no fue objeto de acuerdo en el diálogo social, sin embargo en el proceso de elaboración del mismo las organizaciones sindicales y empresariales más representativas fueron consultadas en el marco del Organismo Estatal ITSS (OEITSS).
56. La Dirección del OEITSS elevará, en el primer trimestre de cada año, el informe anual del ejercicio anterior, a ambas Comisiones Permanentes para su análisis, en el que se dará cuenta de los resultados

RECUADRO 7. EJES BÁSICOS Y LÍNEAS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA ITSS 2021-2023

Eje 1. Contribuir a la mejora de la calidad del empleo, la garantía de los derechos de las personas trabajadoras y la lucha contra la precariedad y el fraude en materia laboral y de seguridad social y la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

1.1. Unas condiciones de trabajo dignas, seguras y saludables.

1.2. La igualdad y no discriminación en el empleo y en las condiciones de trabajo.

1.3. La sostenibilidad del sistema de seguridad social y el control de ayudas públicas en materia de empleo.

1.4. Actuaciones en materia de salud pública en los centros de trabajo durante la pandemia del COVID-19.

Eje 2. Reforzar las capacidades de actuación de la ITSS.

Eje 3. Fortalecer y modernizar el Sistema de la ITSS para mejorar la calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.

3.1. Plan de recursos humanos y fortalecimiento de la organización del OEITSS.

3.2. Mejorar la calidad del servicio público de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Eje 4. Actividad internacional de la ITSS para los años 2021-2023: promover el trabajo decente y reforzar la cooperación internacional en la lucha contra el fraude.

Fuente: Resumen Ejecutivo del Plan Estratégico de la ITSS para los años 2021, 2022 y 2023.

Participación de la ITSS en 2021 en determinadas áreas

La ITSS puso en marcha en el mes de febrero un Plan de Actuación para regularizar la situación laboral de las personas trabajadoras del hogar, cuya primera fase concluyó el 31 de marzo. Esta primera fase de la campaña inspectora y de sensibilización iba dirigida a las personas empleadoras, ofreciéndoles asistencia técnica e información para que procedieran a la regularización de los salarios por debajo del SMI, así como a la correlativa regularización de las cotizaciones a la Seguridad Social[57]. Ya en 2022, en el mes de enero, la ITSS inició la segunda fase del Plan, que puso el foco en las personas trabajadoras contratadas a tiempo parcial.

En el mes de julio, se puso en marcha el primer Plan de la ITSS para combatir riesgos por golpes de calor. Con este Plan, la ITSS incidió en la exposición a las

obtenidos en relación con los objetivos y actuaciones incluidos en el Plan. En el primer trimestre de 2024 se elevará a los Plenos del Consejo Rector y del Consejo General el informe final del Plan.

57. Para un mayor detalle, véase Memoria CES 2020, apartado 2.3.2, *La actuación de la ITSS.*

elevadas temperaturas, un riesgo para la salud de los trabajadores que puede tener consecuencias letales. La iniciativa, constaba de una serie de medidas preventivas y, eventualmente sancionadoras, para evitar ese peligro.

En diciembre se presentó el Plan de choque del Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES) contra los accidentes mortales en el trabajo. Dicho Plan, elaborado en colaboración y coordinación con la ITSS y el INSST, tenía como objetivo conseguir el mayor impacto posible en la siniestralidad laboral mortal, reduciendo específicamente los índices de incidencia de esta tipología de accidente y disminuyendo la gravedad de los daños producidos en la salud de los trabajadores.

Asimismo, en el mes de diciembre, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso a propuesta del MITES, entre otros ministerios[58]. El Plan, elaborado con la participación de los interlocutores sociales, estaba centrado en la protección de las víctimas y permitirá mejorar las políticas de prevención y de detección. El Plan, de una duración de tres años, preveía, entre otros extremos, medidas de análisis del trabajo forzoso, a través de las cuales la ITSS, sobre todo, mejoraría el conocimiento existente sobre el trabajo forzoso de cara a prevenirlo.

La ITSS ante la crisis generada por la pandemia de COVID-19

El impacto de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 en el tejido productivo ha demandado, también en 2021, un mayor esfuerzo de la ITSS en las diferentes áreas de su actuación. Ello, a partir de varias disposiciones aprobadas que dotaron a la ITSS de las competencias y habilitaciones pertinentes, entre las que destacan el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo; la Ley 3/2021, de 12 de abril, por la que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19[59]; y el Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo. En relación con este último Real Decreto-ley, la ITSS es mencionada, particularmente, en su disposición adicional segunda en donde se establece que corresponderá a la misma el control del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones establecidas en relación a las exenciones en las cotizaciones de la Seguridad Social previstas en los sucesivos reales decretos-leyes.

A tales efectos, corresponderá, en particular, a la ITSS el control sobre la veracidad, inexactitud u omisión de datos o declaraciones responsables proporcionadas por las empresas o por cualquier otra información que haya sido utilizada para el cálculo de las correspondientes liquidaciones de cuotas, y sobre la indebida existencia de actividad

58. El Plan da cumplimiento a la exigencia del Protocolo de 2014 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fue ratificado por España el 12 de diciembre de 2017 y que demanda a los Estados que lo suscriban desarrollar un plan de acción nacional para lograr la erradicación del trabajo forzoso.
59. Véase la anterior edición de esta Memoria, apartado 2.3.2, *La actuación de la ITSS*.

laboral durante los periodos comunicados por la empresa de suspensión de la relación laboral o reducción de la jornada de trabajo, en los que se hayan aplicado exenciones en la cotización de la Seguridad Social.

Actividad de la jurisdicción social

Importante incremento del volumen global de asuntos judiciales resueltos

En 2021, la actividad de los órganos judiciales que se integran en el ámbito social experimentó un impulso después de verse notablemente alterada durante 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, que paralizó la actividad laboral. Ello tuvo su reflejo en la tramitación de los asuntos judiciales sociales, cuyo balance en 2021 dio como resultado un importante incremento del volumen global de asuntos judiciales resueltos, el mayor en el periodo considerado (2010-2021). Así, los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional social resolvieron durante 2021 un total de 399.849 asuntos, lo que representa un incremento del 41,7 por 100 respecto al año anterior (cuadro A-24). En todo caso, cabe destacar que el volumen total de asuntos judiciales resueltos en 2021 muy cerca estuvo de alcanzar la cota de los cuatrocientos mil por ejercicio, inédita en la serie histórica analizada.

Los datos de 2021 muestran también que todos los tipos de litigios aumentaron con respecto al ejercicio anterior, siendo los de Seguridad Social los que más lo hicieron, hasta los 100.632 (un 53,9 por 100 respecto a 2020).

Por su parte, el volumen de conflictos individuales aumentó en 2021 un 38,2 por 100, situándose en los 296.689 asuntos. Si se analiza el objeto de la demanda, en 2021 los despidos aumentaron un 26,9 por 100 respecto al ejercicio precedente, llegando a los 135.361. El mayor aumento, sin embargo se registró entre los litigios relativos a reclamaciones derivadas del contrato de trabajo[60] que aumentaron un 49,4 por 100 respecto a 2020, situándose en 161.328.

Los conflictos individuales en materia de despidos afectaron en 2021 a 148.372 personas trabajadoras[61], lo que representa un aumento del 28,4 por 100 respecto al año anterior.

Finalmente, durante 2021 los conflictos colectivos aumentaron un 16,9 por 100 con respecto al año anterior, situándose en los 2.528 asuntos.

Evolución de indicadores clave de la jurisdicción social 2016-2021

Resulta conveniente realizar un sucinto análisis de la evolución de los principales indicadores clave del orden jurisdiccional social durante el periodo 2016-2021, de cara a determinar cuál ha sido el comportamiento, a lo largo de los últimos años —incorporando el impacto de la pandemia—, de los órganos

60. Incluye «reclamaciones de cantidades» y «reclamaciones de otra índole», además de los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
61. El total incluye los trabajadores afectados por asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».

judiciales que se integran en el ámbito social, principalmente desde el punto de vista de su capacidad de resolución y de su grado de congestión. Y es que de estos parámetros depende fundamentalmente la calidad institucional, en este caso, de la justicia del orden social.

Para ello, es necesario observar, en primer lugar, el comportamiento a lo largo de dicho periodo, de las tasas de congestión[62], resolución[63] y pendencia[64] (cuadro 3). El análisis del desarrollo de estos tres parámetros pone de manifiesto el fuerte impacto de la crisis pandémica del COVID-19 en el comportamiento de la jurisdicción social durante 2020[65]. Ya en 2021, la actividad de la jurisdicción social se situó, por lo general, en niveles anteriores a la pandemia[66].

Así, la tasa de congestión fue en aumento desde 2016 hasta 2020, para posteriormente, en 2021, bajar hasta niveles muy similares a los registrados en 2019. La mayor subida se registró en 2020.

Por su parte, la tasa de resolución fue en descenso desde 2016 hasta 2020 para posteriormente, en 2021, subir con fuerza, alcanzando niveles muy parecidos a los de 2016. La mayor bajada se registró en 2020.

Finalmente, la tasa de pendencia fue en aumento desde 2016 hasta 2020, para posteriormente, en 2021, bajar hasta niveles muy similares a los registrados en 2019. La mayor subida se registró en 2020.

Aumento de las duraciones medias en los últimos años

El de celeridad es uno de los principios que han de presidir los procesos en el ámbito de la jurisdicción social. De hecho, es un importante aspecto caracterizador de los procedimientos en esta jurisdicción. Por ello, resulta conveniente, asimismo, llevar a cabo un análisis de las duraciones medias que se han registrado en el periodo 2016-2020 (incorporando, por tanto también el impacto de la pandemia) de los procesos en los distintos tipos de órganos judiciales del orden jurisdiccional social (cuadro 4).

62. Tasa de congestión: cociente donde el numerador está formado por la suma de los asuntos pendientes al inicio del año y los registrados en ese ejercicio y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho periodo.
63. Tasa de resolución: cociente entre los asuntos resueltos en el año e ingresados en el mismo. Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutiva.
64. Tasa de pendencia: cociente entre los asuntos pendientes al final del año y los resueltos en ese ejercicio.
65. En 2020, año en el que comenzó la pandemia, la actividad de los órganos judiciales españoles de todos los órdenes jurisdiccionales se vio enormemente impactada por la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis originada por el nuevo coronavirus, tal y como se apunta en la Memoria anual 2021, correspondiente al ejercicio 2020 (última disponible) del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).
66. Según se señala en el Informe estadístico sobre la situación de los órganos judiciales en el cuarto trimestre de 2021 del CGPJ, la actividad de los órganos judiciales españoles volvió en 2021 a la normalidad. De esta manera, todas las jurisdicciones experimentaron en dicho ejercicio un importante incremento tanto en el número de asuntos registrados, como en el de resueltos.

CUADRO 3. TASAS DE CONGESTIÓN, RESOLUCIÓN Y PENDENCIA EN LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2016-2021

Tasas	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Congestión	1,73	1,75	1,76	1,82	2,14	1,81
Resolución	1,03	0.97	0,96	0,91	0,84	1,02
Pendencia	0,71	0,72	0,74	0,81	1,12	0,8

Fuente: CGPJ.

CUADRO 4. DURACIONES MEDIAS DE LOS PROCESOS EN LOS DISTINTOS TIPOS DE ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL, 2016-2020*
(En meses)

Órgano	2016	2017	2018	2019	2020
Juzgados de lo Social	10,2	9,4	9,2	9,1	10,7
TSJ. Sala Social	4,5	4,6	5,1	5,7	6,1
Audiencia Nacional. Sala Social	3,1	2,7	3	2,8	4,1
Tribunal Supremo. Sala Cuarta	14	14,1	13,8	14,8	16,8

* Datos de 2020, últimos disponibles.
Fuente: CGPJ.

Así, se puede observar que, en el ámbito de los Juzgados de lo Social, las duraciones medias de los procesos descendieron en el periodo 2016-2019 para después, en 2020, subir con fuerza (hasta los 10,7 meses). Por su parte, las duraciones medias de los procesos en los Tribunales Superiores de Justicia (Sala de lo Social) fueron en aumento durante el periodo considerado, alcanzando en 2020 los 6,1 meses.

Las duraciones medias de los procesos en la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional se mantuvieron estables, con pequeñas oscilaciones al alza o a la baja, durante 2016, 2017, 2018 y 2019, para en 2020 subir con fuerza (hasta los 4,1 meses).

Respecto a las duraciones medias de los procesos en la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, cabe resaltar que estas fueron en aumento según pasaban los años, a excepción de en el año 2018 que bajaron. La mayor subida de estas se registró en 2020, llegando así a los 16,8 meses

1.2.6. Seguridad y salud en el trabajo

Una de las consecuencias derivadas del contexto global marcado por el COVID-19 ha sido la aceleración del proceso de digitalización y el teletrabajo, especialmente al comienzo de la pandemia, lo que a su vez, ha generado cambios que han afectado globalmente a la organización de las empresas, mostrando la necesidad de fortalecer los sistemas de seguridad y la salud de las personas trabajadoras (SST)[67].

67. Véanse los datos de la Oficina Europea de Estadística (Eurostat) (2020), la Encuesta Europea de Empresas (2013 y 2019) y el «Living, working and COVID19 data» (2020), estos dos últimos recopilados por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound).

Nuevo marco estratégico europeo

En el ámbito europeo, cabe comenzar destacando que el marco para desarrollar las políticas de SST han sido las sucesivas estrategias, de cuya evaluación se han ido obteniendo enseñanzas útiles para seguir avanzando. Así, tras el análisis del Marco estratégico 2015-2020, se puso de manifiesto tanto la escasez de recursos de los Estados miembros para implementar las medidas de la Estrategia, como la necesidad de prestar más atención a materias tales como las enfermedades profesionales, el cambio demográfico, los riesgos psicosociales y los trastornos musculoesqueléticos, subrayando la importancia de ayudar a las empresas a implementar la normativa preventiva, y el papel de las inspecciones de trabajo en la vigilancia y el control.

La evaluación de la última Estrategia dio lugar a la elaboración del nuevo Marco Estratégico de la Unión Europea 2021-2027, aprobado el 28 de junio de 2021, bajo el título: «La seguridad y salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación». El COVID-19, la digitalización y la transición ecológica han supuesto cambios sin precedentes tanto en la naturaleza del trabajo como en el lugar y la forma de realizarlo. Todo ello ha supuesto que el nuevo marco tenga por objeto movilizar a las instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros, interlocutores sociales y otras partes interesadas en torno a las tres prioridades clave: anticiparse y gestionar el cambio en el nuevo mundo del trabajo, mejorar la prevención de los accidentes y las enfermedades relacionadas con el trabajo, y aumentar la preparación para posibles futuras amenazas a la salud.

Cabe señalar que el éxito del Marco Estratégico depende, en gran medida, de su aplicación a nivel nacional, por lo que se insta a los Estados miembros a actualizar sus estrategias de seguridad y salud en el trabajo, incorporando el nuevo enfoque sobre la protección de las personas trabajadoras y a reforzar las inspecciones de trabajo.

Por otro lado, conforme avanzaba 2021 y se acercaba el regreso a la «nueva normalidad» post-COVID, ha continuado el teletrabajo pero de forma híbrida, lo que ha planteado una serie de desafíos también en la SST, algunos de los cuales se han abordado en la legislación, las políticas y los convenios colectivos, especialmente desde el ámbito de cada Estado miembro. Aunque en el marco de la Unión Europea no existen medidas legislativas específicas dirigidas al teletrabajo y al trabajo móvil basado en las tecnologías de la información y la comunicación, sí existe un desarrollo legislativo sobre las condiciones de trabajo que puede aplicarse a estas nuevas situaciones, además de las iniciativas de la Unión Europea que abordan la brecha digital, apoyan la igualdad de oportunidades de acceso al teletrabajo y contemplan las desigualdades territoriales[68].

68. En este contexto, cabe recordar los acuerdos marco sobre teletrabajo (2002) y sobre digitalización (2020) que cubren algunas de estas cuestiones.

La SST en el plano interno: plan de choque contra los accidentes mortales

Cabe comenzar recordando que durante 2021 se ha prorrogado la Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020[69], mientras se continúa perfilando el nuevo marco que, sin duda, se verá influenciado por las directrices de la Estrategia Europea. De hecho, una de las principales medidas a destacar en 2021 deriva de uno de los ejes del Marco Europeo, como es el Plan de choque contra los accidentes mortales[70]. Este Plan tiene como objetivo conseguir el mayor impacto posible en la siniestralidad laboral mortal, reduciendo los índices de incidencia de esta tipología de accidente y disminuyendo la gravedad de los daños producidos en la salud de los trabajadores. Aunque el Plan pretende abarcar todos los sectores, las intervenciones se dirigen fundamentalmente a actividades prioritarias, es decir, las que presentan mayores índices de incidencia de accidente de trabajo mortal, y que cuentan además con el mayor número de población trabajadora expuesta, como son: el transporte de mercancías por carretera y servicios de mudanza, la construcción de edificios, y las instalaciones eléctricas, de fontanería y otras instalaciones en obras de construcción.

A su vez, el Plan de choque se estructura en cuatro programas sectoriales, que se desarrollarán a través de las siguientes líneas de trabajo: Actuaciones de vigilancia y control focalizadas a los riesgos más frecuentes que dan lugar al accidente de trabajo mortal; Acciones de sensibilización a través de medios de comunicación, y jornadas informativas para concienciar sobre las causas de los accidentes mortales y promover la cultura preventiva; y por último, actuaciones de promoción, apoyo y actividad técnica dirigidas a las actividades prioritarias por su mayor incidencia de accidente laboral.

Los efectos del COVID y los riesgos psicosociales

Por otro lado, considerando que el COVID-19 ha tenido también una notable repercusión en el ámbito de la SST, cabe hacer un repaso de las principales consecuencias en este ámbito, comenzando por señalar el Protocolo de Actuación para los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales frente al COVID-19[71], que incluye por primera vez los casos de COVID persistente, con el que empresas y administraciones deberán revisar los riesgos laborales de las personas trabajadoras que sufren esta patología. Con todo, la disponibilidad de medidas de protección frente a la pandemia en 2021 en las empresas e instituciones ha mejorado de forma muy significativa con respecto al año anterior.

69. El 23 de febrero de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la prórroga de la Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 a través del «Acuerdo por el que se toma conocimiento de la prórroga de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020».
70. Véase apartado sobre la ITSS. Entre 2017 y 2019, los años anteriores a la pandemia, se registraron 1.626 accidentes mortales.
71. Ministerio de Sanidad. Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente al COVID-19. 9 de diciembre de 2021.

Asimismo, la preocupación por los efectos de los riesgos psicosociales en la salud de los trabajadores, ha tenido especial protagonismo a lo largo de 2021, tal y como se ha puesto de relieve en el nuevo el Criterio Técnico de la Inspección de Trabajo[72], recordando además el inicio del proceso de ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre Violencia y Acoso en el Trabajo[73]. La estrategia de actuación marcada por la ITSS se centra en tres líneas, la primera se refiere a las actuaciones de control de la gestión preventiva de los riesgos psicosociales de acuerdo con las disposiciones básicas de la Ley de Prevención de riesgos laborales (LPRL) y el Reglamento de los Servicios de Prevención y su repercusión sobre las normas de igualdad de trato y no discriminación de acuerdo con las guías del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea (SLIC). La segunda versa sobre las actuaciones inspectoras motivadas por las denuncias de los trabajadores sobre la exposición real a estos riesgos y la aplicación de las disposiciones de la LPRL y los derechos laborales básicos del artículo 4 ET. La tercera se refiere a las actuaciones sobre daños a la salud y accidentes de trabajo motivados por dicha exposición y la aplicación de la LPRL y la Ley general de la Seguridad Social[74].

Principales novedades normativas

En el repaso por las principales novedades normativas con efectos sobre la seguridad y salud en el trabajo, cabe comenzar por el Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico. Esta norma, aun sin llegar a modificar el cuadro de enfermedades profesionales en vigor y no incluir al COVID-19 en el listado oficial de enfermedades profesionales de referencia, hace un reconocimiento diferente al otorgado a las patologías laborales oficialmente consideradas como enfermedad profesional en España. Así, solo podrá aplicarse ese reconocimiento a los profesionales sanitarios contagiados en las circunstancias ya referidas durante el periodo que media entre la declaración de la pandemia a nivel internacional (11 de marzo del 2020) y el cese de las medidas desarrolladas para combatirla (hasta que concluyan las medidas dispuestas por el gobierno, con carácter preventivo frente a la crisis sanitaria). Por tanto, la consideración del COVID-19, entre el personal sanitario, como enfermedad profesional y no como contingencia profesional derivada de accidente de trabajo, se resolvió, abandonando la consideración de accidente de trabajo establecida inicialmente para la infección por

72. Criterio Técnico 104/2021 de la Inspección de Trabajo, publicado el 15 de abril de 2021.
73. La ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre Violencia y Acoso en el Trabajo está pendiente de autorización por las Cortes. Igualmente, el Convenio 177, que pretende reconocer a los teletrabajadores o trabajadores a domicilio los mismos derechos básicos que a otros asalariados, tales como, jornada de trabajo razonable, el descanso, la protección de la salud y seguridad, entre otros.
74. Véase el apartado sobre la Inspección de Trabajo.

SARS-CoV-2 en el personal sanitario, pero sin eliminar la necesidad de probar el exclusivo origen laboral del COVID-19 a los efectos de poder obtener esa calificación[75].

Por su parte, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia ha significado un paso importante para la gestión preventiva de uno de los trastornos especialmente relevantes en los últimos años como son los trastornos musculoesqueléticos (TME) relacionados con el teletrabajo. Cabe destacar el artículo 15 donde se recoge el derecho de las personas que trabajan a distancia a la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo. Asimismo, se incluye la obligación empresarial de realizar la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva en los puestos de trabajo a distancia, teniendo en cuenta los riesgos característicos de esta modalidad de trabajo, poniendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos.

Otra de las normas relevantes en 2021 ha sido la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, que viene a garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. Por lo que puede afectar a la SST, esta ley reconoce el derecho del Comité de Empresa a ser informado por la empresa de los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y el mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

Entre las novedades normativas generales, cabe recordar la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, donde se prevé la suspensión del sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales por disminución de la siniestralidad laboral.

Por último, cabe citar otras novedades más específicas como el Real Decreto 427/2021, de 15 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo, y el Real Decreto 1076/2021, de 7 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual. Con ello, se incorpora al derecho español el contenido de la Directiva (UE) 2019/1832 de la Comisión, de 24 de octubre de 2019,

75. Cabe recordar que España ha transpuesto la Directiva (UE) 2020/739 de la Comisión, de 3 de junio de 202017, que incluye expresamente el SARS-CoV-2 como agente biológico entre los patógenos humanos conocidos que figuran en la Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre del 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (el equivalente comunitario de nuestro Real Decreto 664/1997). Es decir, nuestro ordenamiento jurídico previo a la pandemia permitía ya el reconocimiento del COVID-19 como enfermedad profesional en ciertos grupos de trabajadores (entre los que se incluyen el personal sanitario).

por la que se modifican los anexos I, II y III de la Directiva 89/656/CEE del Consejo en lo que respecta a las adaptaciones de carácter estrictamente técnico.

Comparando las cifras de avance de enero a diciembre en 2020 y 2021, cabe destacar, en primer lugar, en el contexto de incremento de la movilidad que ha supuesto el final de las restricciones consecuencia de la pandemia, y de incremento de la actividad productiva, el aumento de la siniestralidad laboral global, considerando tanto los accidentes de trabajo (AT) con baja, que aumentaron un 17,9 por 100, como los AT sin baja que lo hicieron porcentualmente en casi 9 puntos. Por su parte, también se registró un incremento de las enfermedades profesionales de un 11,47 por 100 respecto de 2020 (cuadro 5). En segundo lugar, y como nota positiva, cabe destacar que los AT mortales en jornada de trabajo disminuyeron un 3,4 por 100 respecto al año anterior.

Siniestralidad laboral en 2021: aumentaron las cifras globales

Considerando las cifras relativas a la población asalariada, en conjunto, los AT con baja registraron un incremento global de un 18,2 por 100 con relación a 2020. En jornada de trabajo aumentaron a 465.586 (un 16,4 por 100 más que el año anterior), aunque dicho incremento fue proporcionalmente más pronunciado en el caso de los AT *in itinere,* que ascendieron a 72.385, lo que supone un 31,6 por 100 más de siniestralidad que en 2020, consecuencia del aumento de la movilidad por motivos laborales respecto al año anterior.

El incremento global señalado se debió principalmente al aumento de los AT de carácter leve, tanto en jornada de trabajo (16,5 por 100) como *in itinere* (32 por 100). Los accidentes graves, por su parte, aumentaron en 169 (6 por 100) los que tuvieron lugar dentro de la jornada de trabajo, y en 52 (7,1 por 100) los que se produjeron en desplazamientos entre el domicilio y el lugar de trabajo. Sin embargo, en este panorama de aumento de la siniestralidad, cabe destacar, tal y como se apuntaba, la disminución de los accidentes de trabajo con resultado de muerte ocurridos en jornada de trabajo. Las 508 personas trabajadoras fallecidas en su jornada fueron 20 menos que en el año anterior[76]. Por su parte, los accidentes mortales ocurridos en desplazamientos entre domicilio y centro de trabajo aumentaron a 125 personas fallecidas, lo que supone un 19 por 100 más que en el mismo periodo de 2020.

Cabe destacar que en 2021, dentro de los AT con baja, los contabilizados como consecuencia del COVID-19[77], fueron 12.462, de los cuales 6 tuvieron un resultado

76. Cabe recordar que la definición de «accidente mortal» cambió en la Estadística de Accidentes de Trabajo a partir de 2019, que bajo el epígrafe de accidente mortal, incluye todos los fallecimientos a consecuencia del accidente de trabajo en el plazo de un año desde la fecha del accidente, independientemente de la gravedad inicial. Se adapta así la Estadística a las recomendaciones de la OIT y a la definición empleada por la Estadística Europea de Accidentes de Trabajo que publica Eurostat.
77. Se recoge el número de casos de contagio por COVID-19 reconocidos como accidentes de trabajo hasta la fecha de extracción de este avance (1 de febrero de 2022) y cuya fecha de baja está dentro del periodo de referencia de los datos (enero a diciembre de 2021).

CUADRO 5. ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2020-2021

	Valores		Variación	
	2020 (Av.)	2021 (Av.)	Número	Porcentaje
Total accidentes	**1.004.344**	**1.137.523**	**133.179**	**13,3**
Accidentes con baja. Total	**485.365**	**572.448**	**87.083**	**17,9**
Accidentes con baja. Asalariados	**454.967**	**537.971**	**83.004**	**18,2**
En jornada de trabajo	399.978	465.586	65.608	16,4
Leves	396.620	462.079	65.459	16,5
Graves	2.830	2.999	169	6,0
Mortales	528	508	–20	–3,8
In itinere	54.989	72.385	17.396	31,6
Leves	54.148	71.472	17.324	32,0
Graves	736	788	52	7,1
Mortales	105	125	20	19,0
Accidentes sin baja*	**518.979**	**565.075**	**46.096**	**8,9**
Enfermedades profesionales	18.400	20.510	2.110	11,47
Con baja	8.669	9.358	689	7,95
Sin baja	9.731	11.152	1.421	14,6

* Accidentes sin baja notificados.
Fuente: Datos de AT: MITES, Anuario de Estadísticas Sociales y Laborales, y Estadística de Accidentes de Trabajo 2021: datos de avance enero-diciembre. Datos de EEPP: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Estadísticas: Enfermedades profesionales (CEPROSS), partes comunicados. 2021, datos provisionales.

mortal, siendo el resto en su mayoría de carácter leve. De nuevo la causa predominante de lesión fueron las dislocaciones, esguinces y distensiones (214.449 en total).

El aumento de la siniestralidad laboral en 2021, en el mencionado contexto de mayor actividad, se vio reflejado también en las cifras globales de siniestralidad de las personas trabajadoras por cuenta propia[78], aunque fue menor que el observado en el caso de las asalariadas. Así, los accidentes de trabajo con baja totales en el trabajo autónomo aumentaron un 13,8 por 100, hasta 34.477. Respecto a los registrados en jornada de trabajo, aumentaron un 12,8 por 100 los AT, principalmente de carácter leve. Respecto a la cifra más dramática que corresponde a los AT de este tipo con resultado mortal se registró el mismo dato que en 2020, en total 67.

Aumentó también la siniestralidad en el trabajo autónomo

Con relación a los accidentes ocasionados al ir o volver del trabajo (que aumentaron un 22,4 por 100 respecto a 2020), casi todos fueron de carácter leve. Respecto a los accidentes mortales de esta naturaleza, 5 en total, fueron 3 menos que en el año anterior.

78. A partir del 1 de enero de 2019 la cobertura específica de accidentes de trabajo por la Seguridad Social para los afiliados al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) pasó a ser obligatoria con carácter general, lo que motivó la inclusión de las personas trabajadoras del RETA en esta estadística. Este cambio supuso la incorporación de más de 2,5 millones de trabajadores en la población afiliada de referencia de esta estadística.

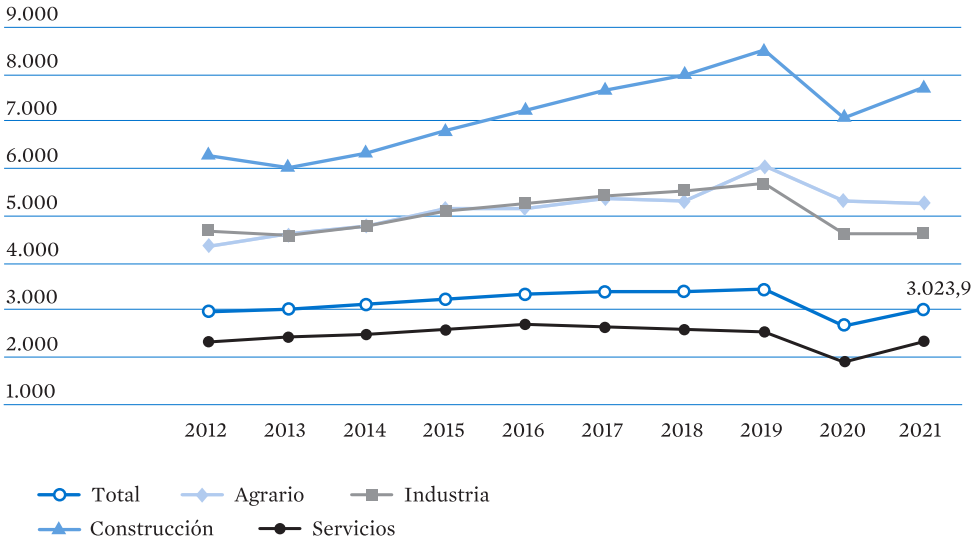
Repunte del índice de incidencia de los accidentes de trabajo en todos los sectores

Los datos de avance de 2021 muestran el repunte del índice de incidencia total de 2.671 accidentes por cien mil personas trabajadoras, un 13,3 por 100 más que el año anterior, aumento que se produjo en todos los sectores[79].

En el ámbito del trabajo asalariado, el índice de incidencia ascendió a 3.023,9, lo que supone un 13,3 por 100 más que en 2020 (gráfico 16). En el trabajo asalariado, las secciones de actividad en las que más aumentaron los índices de incidencia, cabe destacar la hostelería (37,3 por 100), las actividades administrativas y servicios auxiliares (16,5 por 100), y la Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria (12,9 por 100).

Asimismo, también subió el índice de incidencia de los accidentes de trabajo entre las personas trabajadoras por cuenta propia, ascendiendo un 10,9 por 100 respecto a 2020, hasta los 992,1 accidentes por cada 100.000 personas trabajadoras en esta modalidad. Todas las secciones de actividad también aumentaron, pero lo hicieron en mayor medida tres que en el mismo periodo anterior mostraron unos resultados muy

GRÁFICO 16. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO ASALARIADO, POR SECTORES
(Accidentes con baja en jornada de trabajo por 100.000 personas trabajadoras)



A partir de enero 2021 se introduce una novedad importante en relación con los datos por actividad económica. Se deja de considerar el criterio que se venía utilizando históricamente (actividad económica del centro de trabajo donde ha ocurrido el accidente) y se pasa a considerar la actividad económica del centro de trabajo en el que el trabajador está dado de alta en la Seguridad Social. Se han actualizado conforme a este criterio los datos anteriores para el cálculo de las variaciones.
Fuente: MITES, Estadística de Accidentes de Trabajo (datos provisionales de avance enero-diciembre).

79. Cabe recordar que en 2020 los accidentes de trabajo con baja en jornada se redujeron un 22,7 por 100; por su parte, la población afiliada media se contrajo un 2,9 por 100. El índice de incidencia se calcula como I.I. = (AT/Afiliación media año) × 10^5.

diferentes: la hostelería (17,3 por 100), las actividades administrativas y servicios auxiliares (15,2 por 100), y la construcción (13,1 por 100).

Descendió el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales

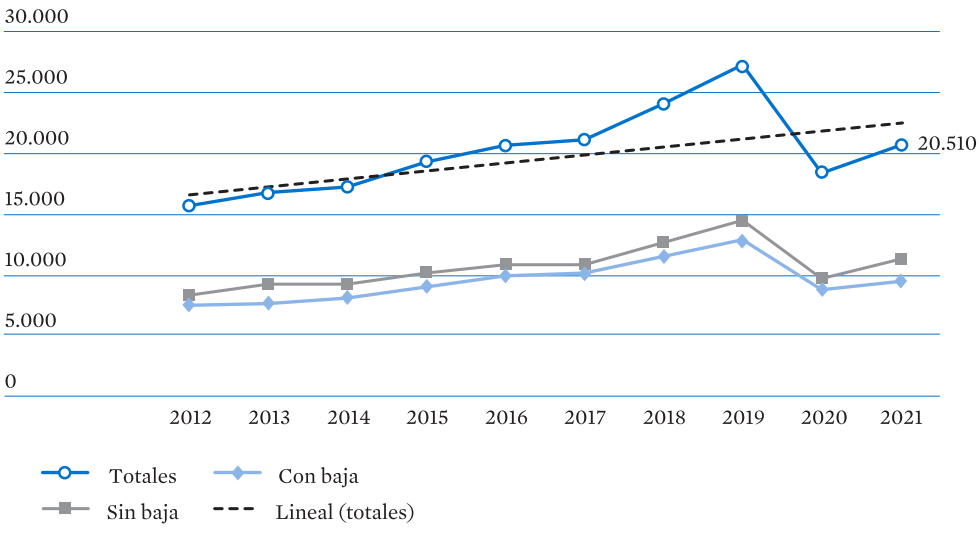
El índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales entre los asalariados descendió en 2021 un 6,25 por 100, continuando así la tendencia descendente que se venía observando en los últimos cinco años. Este índice aminoró en el sector agrario y en la industria, aumentando en los sectores de servicios y construcción.

Por su parte, el índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en el trabajo autónomo en 2021 disminuyó de manera más notable en casi 13,4 por 100, y con diferencias por sectores. De ellos, el único que aumentó fue el de servicios, disminuyendo en todos los demás.

Repunte de las enfermedades profesionales

Las enfermedades profesionales, considerando los datos relativos a partes comunicados, también repuntaron en 2021 con respecto al año anterior, continuando así la tendencia de los últimos diez años, con la excepción del año 2020 (gráfico 17). Los 20.510 partes comunicados por enfermedad profesional en 2021 supusieron un incremento de un 11,47 por 100 con respecto a 2020. El incremento señalado se observa tanto en las enfermedades profesionales con baja (hasta 9.358) como en las sin baja (hasta 11.152).

GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES, 2012-2021
(Número de partes comunicados)



Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones: CEPROSS.

Finalmente, cabe recordar que aunque no es posible determinar con los datos actuales cuántos partes se debieron exclusivamente a consecuencia del COVID-19, sí se añade en los datos ofrecidos por el MITES sobre patologías no traumáticas que el incremento en el número de partes comunicados se debe a los casos contagio del virus SARS-CoV-2 (disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 28/2020).

II. ACUERDOS SOCIALES Y REFORMAS

Una etapa marcada por la pandemia: el valor del diálogo social

En el bienio 2020-2021 ha tenido lugar un proceso continuado e intenso de diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno que ha arrojado la firma de una serie de acuerdos orientados, algunos, a afrontar las consecuencias de la emergencia económica y social provocada por la crisis sanitaria, y otros, a acometer reformas de alcance estructural, fundamentalmente en dos ámbitos: el mercado de trabajo y el sistema de pensiones (cuadro 6).

De esta manera, se ha producido una revitalización de la concertación social como cauce tanto para poner en práctica medidas de choque necesarias en situaciones de urgencia como para alcanzar reformas en materias de gran trascendencia laboral y social. Por ello, cabe poner en valor el recurso al diálogo social en coyunturas tan adversas como las experimentadas en este último periodo, consolidándolo como un activo de país, de relevancia reconocida desde anteriores etapas críticas.

La experiencia de España en este terreno, con ser importante, no es única. El diálogo social ha jugado un importante papel estabilizador, especialmente en tiempos de crisis, en otros países de nuestro entorno. No obstante, en situaciones de emergencia como la provocada por la pandemia, la crisis puede ser utilizada para apartar a los interlocutores sociales de los procesos de toma de decisión, por ejemplo en el marco de una legislación de excepción, como de hecho ha ocurrido en algunos países europeos en esta última crisis, provocando serias disrupciones en las prácticas de diálogo social ya establecidas[80].

España ha formado parte del conjunto de Estados miembros de la Unión Europea en los que se ha producido de una manera efectiva y eficaz la participación de los interlocutores sociales en la gestión nacional de una crisis de graves consecuencias, sin perjuicio de que algunas medidas no se han consensuado por todas las partes.

En 2020, el diálogo social en España estuvo dominado por la urgencia de hacer frente a los profundos efectos, en la actividad económica y en el empleo, de la crisis de salud pública y de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias para frenar la expansión de los contagios, con la adopción de las medidas administrativas más intensas a raíz de la declaración del estado de alarma a mediados de marzo, un escenario recurrente durante el resto del año.

80. Eurofound (Allinger, B. y Adam, G.). *Mixed impacts of COVID-19 on social dialogue and collective bargaining in 2020,* abril de 2021. https://www.eurofound.europa.eu/es/publications/article/2021.

En 2021, por su parte, las medidas de mantenimiento del empleo que posibilitaran la hibernación de las plantillas y la recuperación rápida de la actividad empresarial siguieron teniendo un importante peso en el diálogo social a la vista de una evolución epidemiológica aún compleja. Pero, junto a las anteriores, fueron cobrando protagonismo las reformas estructurales pendientes y comprometidas con la Comisión Europea, fundamentalmente la reforma de las pensiones y la laboral.

El diálogo social como instrumento para diseñar determinadas reformas estructurales quedaba, de esta forma, anclado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que recoge el diálogo social de forma expresa como cauce en algunos de los treinta componentes que aglutinan las inversiones y las reformas que se van a llevar a cabo en el trienio 2021-2023.

Continuidad del marco de concertación social para hacer frente a los efectos de la pandemia en 2021: los nuevos Acuerdos sociales en defensa del empleo (IV, V y VI ASDE)

A comienzos de año, el diálogo social afrontaba importantes retos derivados, en primer lugar, del imperativo de continuar paliando los negativos efectos económicos, sociales y sobre el empleo, tras casi un año de crisis pandémica.

La evolución de aquella a lo largo de 2021, que supondría la aparición de hasta cuatro nuevas olas epidemiológicas[81], continuó marcando, desde el comienzo, un panorama de incertidumbre y de persistencia de los efectos negativos de la crisis sanitaria sobre las empresas y el empleo. De hecho, el horizonte de finalización de la tercera prórroga de los ERTE, el 31 de enero, coincidía con el inicio de una tercera ola de contagios que provocó un nuevo agravamiento de la presión sobre el sistema sanitario, y que conllevó nuevas restricciones administrativas de la actividad justificantes, a su vez, de continuar con la aplicación de la batería de medidas de apoyo económico y laboral.

El comienzo de la vacunación en la primavera y el buen ritmo de la campaña en los meses siguientes fueron modificando progresivamente el perfil epidemiológico en el resto del año, atenuando la severidad de los ingresos hospitalarios, de los casos graves y, sobre todo, de los fallecimientos asociados al nuevo coronavirus. Sin embargo, si bien lo anterior permitía atisbar el final de la crisis sanitaria tal como se había comportado durante más de un año, los riesgos asociados a la persistencia de la incertidumbre se materializaron con la eclosión de la sexta ola pandémica en el mes de noviembre por la nueva variante del coronavirus[82].

81. Con picos de incidencia en enero, abril y julio de 2021, y enero de 2022, respectivamente.
82. Ómicron, más transmisible aunque de menor virulencia y consecuencias menos letales. La sexta ola generó un elevado volumen de contagios y desplazó gran parte de la presión sanitaria desde la asistencia hospitalaria hacia la atención primaria, amenazando con colapsar esta parte del sistema, fatigado y sobrecargado, junto a sus cometidos asistenciales, por la gestión de un elevado número de bajas y altas laborales.

CUADRO 6. ACUERDOS SOCIALES TRIPARTITOS, 2020-2021
(Gobierno e interlocutores sociales: CCOO, UGT, CEOE y CEPYME)

Acuerdos	Principales materias	Normas
Acuerdo para la determinación de la cuantía del SMI para 2020 (30 de enero de 2020)	Incremento de la cuantía del SMI para 2020 en un 5,5 por 100, hasta 950 euros/mes.	Real Decreto 231/2020, de 4 febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.
Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) (11 de mayo de 2020)	Suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor COVID-19 (ERTE procedentes del RDL 8/2020, de 17 de marzo): prórroga automática hasta el 30 de junio de 2020; prolongación de las medidas sobre ERTE por causas ETOP; mantenimiento y adaptación de las medidas de flexibilización, protección por desempleo, exoneración de cotizaciones empresariales, salvaguarda o mantenimiento del empleo de los ERTE por fuerza mayor COVID, entre otras.	Real Decreto-ley 18/2020, de 12 mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.
Segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo (II ASDE) (25 de junio de 2020)	ERTE por fuerza mayor COVID-19: prórroga hasta el 30 de septiembre de 2020; mantenimiento y adaptación de las medidas de flexibilización, protección por desempleo, exoneración de cotizaciones empresariales, salvaguarda o mantenimiento del empleo de los ERTE por fuerza mayor COVID. Otras medidas en relación con ERTE por causas ETOP vinculadas al COVID-19.	Real Decreto-ley 24/2020, de 26 junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.
Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo (3 de julio de 2020)	Compromiso de trabajar en los foros correspondientes y reactivar las mesas de diálogo social ya constituidas para alcanzar los acuerdos necesarios en catorce ámbitos de políticas, entre otras: transición ecológica, digitalización, reindustrialización, colaboración público-privada, I+D y ciencia.	
Acuerdo sobre el trabajo a distancia (22 de septiembre de 2020)	Regulación de un nuevo marco jurídico para el trabajo a distancia y el teletrabajo.	Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia.
Tercer Acuerdo Social en Defensa del Empleo (III ASDE) (29 de septiembre de 2020)	Prórroga de los ERTE por fuerza mayor COVID-19 de cuatro meses, hasta el 31 de enero de 2021; nueva orientación en materia de exoneración de cotizaciones enfocada a las empresas afectadas por un impacto diferencialmente mayor de la crisis (CNAE con alta tasa de cobertura por ERTE y baja tasa de recuperación de actividad); incorporación de nuevas situaciones que podían dar lugar a ERTE por fuerza mayor; ampliación de las medidas de protección por desempleo de las personas trabajadoras; mantenimiento de medidas extraordinarias para la protección y el mantenimiento del empleo, entre otras.	Real Decreto-ley 30/2020, de 29 septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
Acuerdo sobre el Sistema de Atención a la Dependencia (14 de enero de 2021)	Medidas a aplicar para el refuerzo y la consolidación del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD), que permitan su plena implementación.	
Cuarto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (IV ASDE) (19 de enero de 2021)	Prórroga y régimen de los ERTE por COVID-19 desde la entrada en vigor según la norma que recoge el Acuerdo hasta el 31 de mayo de 2021 (véase recuadro 8).	Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.
Acuerdo sobre los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (*Riders*) (10 de marzo de 2021)	Extensión de la presunción de laboralidad a las relaciones jurídicas en que se basan estas actividades; derecho de información de la representación unitaria.	Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el texto refundido de la LET, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales. Posteriormente Ley 12/2021, de 28 de septiembre.

CUADRO 6. ACUERDOS SOCIALES TRIPARTITOS, 2020-2021 *(continuación)*
(Gobierno e interlocutores sociales: CCOO, UGT, CEOE y CEPYME)

Acuerdos	Principales materias	Normas
Acuerdo Tripartito en materia de Solución Autónoma de Conflictos Laborales (19 de abril de 2021)	Complementa y desarrolla el VI ASAC proporcionando el soporte financiero necesario para su aplicación.	
Quinto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (V ASDE) (26 de mayo de 2021)	Prórroga y régimen de los ERTE por COVID con determinados cambios y modulaciones, desde la entrada en vigor según la norma que recoge el Acuerdo hasta el 30 de septiembre de 2021 (véase recuadro 8).	Real Decreto-ley 11/2021, de 27 mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.
Acuerdo sobre el primer bloque de medidas en el Sistema de Pensiones (1 de julio de 2021)	Revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones, acercamiento voluntario de la edad efectiva de jubilación a la legal, estructura de ingresos y separación de fuentes del sistema.	Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.
Sexto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (VI ASDE) (27 de septiembre de 2021)	Prórroga y régimen de los ERTE por COVID-19, con determinados cambios y modulaciones, desde la entrada en vigor según la norma que recoge el Acuerdo hasta el 28 de febrero de 2022 (véase recuadro 8).	Real Decreto-ley 18/2021, de 28 septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.
Acuerdo de medidas para la reforma laboral (23 de diciembre de 2021)	Simplificación y reordenación de las modalidades de contratación laboral; nueva regulación de los contratos formativos; modernización de la flexibilidad interna (Mecanismo permanente de estabilización del empleo y flexibilidad —Mecanismo RED—, medidas para facilitar el recurso a los expedientes de regulación temporal de empleo como alternativa a las extinciones, y desarrollo de los ERTE por COVID-19 como mecanismo permanente); vigencia ultraactiva de los convenios colectivos; excepción de la prioridad aplicativa de los convenios de empresa en materia salarial; contratas y subcontratas: convenio aplicable.	Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.

Fuente: elaboración propia.

La variabilidad de los indicadores sanitarios con cada nueva ola de las registradas en 2021, y su distinta incidencia por territorios, motivaron la adopción o la confirmación, según los casos, de restricciones administrativas en una parte de las comunidades autónomas y para determinadas actividades. Un mapa asimétrico, acentuado por el dictado de resoluciones judiciales en algunos casos denegatorias de las medidas, que pudo dificultar una gestión más eficaz de la pandemia y la evaluación del verdadero efecto de las medidas tomadas.

En el plano económico y del mercado de trabajo, tanto la evolución de la actividad, en términos de crecimiento del PIB, como del empleo, en términos de ocupación y paro, fueron mostrando un perfil de recuperación y de mejora, en mayor medida de la ocupación que de la actividad económica, que confirmaba al menos dos cosas.

En primer lugar, la distinta naturaleza de una crisis de origen no financiero sino sanitario, que podía marcar diferencias en la velocidad de la recuperación, por más que se mantuviese el mencionado clima de incertidumbre.

En segundo lugar, y sobre todo, la eficacia del mecanismo negociado y acordado de los ERTE extraordinarios anti-COVID, que habían demostrado a lo largo de 2020 su idoneidad para frenar la destrucción de empleo y, al mismo tiempo, permitir una recuperación más rápida de la actividad empresarial con mecanismos que permitiesen la gradualidad en la reincorporación de las personas trabajadoras.

Con el despliegue de los ERTE extraordinarios en 2020, por primera vez una caída pronunciada del PIB fue acompañada de una contracción del empleo de menor proporción. No obstante, otro elemento que ha gravitado en el diálogo social sobre los ERTE en 2021 es el hecho de que, al final del periodo de vigencia de cada acuerdo, ha persistido un volumen, cada vez menor y más concentrado sectorialmente, pero en todo caso relevante en términos absolutos, de personas trabajadoras y empresas acogidas a este instrumento.

Los elementos de contexto del año descritos tuvieron consecuencias en la negociación y firma de los sucesivos Acuerdos sociales en defensa del empleo de 2021, el IV, V y VI ASDE. Y ello, tanto en los tiempos y los procesos de negociación en el marco de la Comisión Tripartita Laboral, que se ha mostrado como un instrumento eficaz de monitorización y evaluación continuadas ante una realidad cambiante e imprevisible, como en los principales contenidos materiales de los Acuerdos (recuadro 8). Hay que recordar que el instrumento de los ERTE excepcionales anti-COVID se ha basado en cuatro componentes principales:

- Las medidas de prórroga de los ERTE vigentes al final de cada periodo, el reconocimiento de nuevos ERTE por impedimento o por limitación de actividad, la identificación de las actividades y empresas más impactadas por la crisis (listado CNAE). La flexibilización procedimental de los ERTE por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción relacionadas con el COVID-19.
- El cuadro de exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social, graduadas en función de distintos parámetros (de tamaño, temporales, de reincorporación, de puesta a disposición de acciones formativas) que han ido variando en el tiempo.
- La protección por desempleo de las personas trabajadoras en ERTE, a las que se han ido incorporando nuevos colectivos y situaciones, y donde se ha continuado mejorando la protección por distintas vías.
- Las medidas complementarias de protección y mantenimiento del empleo, así como de limitaciones de determinadas decisiones en las empresas acogidas al mecanismo de los ERTE extraordinarios.

Estos cuatro ejes o componentes han ido incorporando progresivamente cambios, variaciones y modulaciones en las sucesivas fases de negociación, en función de la

RECUADRO 8. ACUERDOS SOCIALES EN DEFENSA DEL EMPLEO, 2021
(Principales contenidos)

IV ASDE (19 de enero de 2021)

Estructura y orientación de las medidas similares a las del III ASDE. El IV ASDE incluyó además determinadas previsiones para agilizar los procedimientos al pasar desde unas figuras de ERTE a otras por modulación de las restricciones sanitarias.
Prórroga automática de los ERTE vigentes por fuerza mayor COVID-19 hasta el 31 de mayo de 2021. Prórroga automática de los ERTE por impedimento y por limitación del desarrollo normal de la actividad que procedían de anteriores acuerdos.
Mantenimiento de la aplicación de nuevos ERTE por fuerza mayor a causa de impedimentos o limitaciones de la actividad derivados de nuevas medidas administrativo-sanitarias, dentro del periodo de cuatro meses.
Mantenimiento de la previsión especial de exoneración de cotizaciones para determinadas empresas, incluidas en el anexo de códigos CNAE-09, afectadas por un impacto diferencialmente mayor de la crisis.
Mantenimiento de las previsiones de los ERTE por causas ETOP.
Continuidad de las medidas de mantenimiento y protección del empleo, de cómputo de la duración de los contratos temporales, así como de determinadas prohibiciones y limitaciones de facultades de las empresas beneficiaras de las exoneraciones.
Prórroga hasta el 31 de mayo de 2021 de las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo vinculadas a los ERTE.

V ASDE (26 de mayo de 2021)

Prórroga automática de los ERTE por fuerza mayor COVID vigentes, hasta el 30 de septiembre de 2021. Prórroga automática de los ERTE por impedimento y por limitación del desarrollo normal de la actividad que procedían de anteriores acuerdos, con nuevas cuantías de las exoneraciones.
Reglas sobre nuevos ERTE por impedimento o por limitación del desarrollo normal de la actividad.
Establecimiento de un nuevo listado y nuevas reglas sobre actividades especialmente afectadas (CNAE con un 15 por 100 de afiliados en ERTE y 75 por 100 de recuperación de las personas en ERTE). Cuantías de la exoneración de cotizaciones en los diferentes supuestos, distinguiendo entre personas trabajadoras activadas o que permanecen en ERTE, y régimen de aplicación a las diferentes situaciones contempladas para las empresas.
Extensión temporal, durante el mismo periodo, de las medidas sobre compromiso de mantenimiento del empleo, de cómputo de la duración de los contratos temporales, y de las medidas de prohibiciones y limitaciones de determinadas facultades de las empresas beneficiarias de exoneraciones.
Extensión de la prestación por desempleo sin exigencia del periodo de carencia hasta el 30 de septiembre de 2021, entre otras medidas de mejora de la protección por desempleo en los ERTE (no cómputo de las prestaciones consumidas en ciertos periodos y para determinados supuestos, entre otras mejoras).

RECUADRO 8. ACUERDOS SOCIALES EN DEFENSA DEL EMPLEO, 2021 *(continuación)*
(Principales contenidos)

Previsiones específicas sobre el llamamiento o afectación a ERTE, y sobre la prestación extraordinaria, de personas con contratos fijos discontinuos o en trabajos fijos y periódicos que se repitan en fechas ciertas.

VI ASDE (27 de septiembre de 2021)

Mantenimiento del sistema extraordinario de ERTE hasta el 28 de febrero de 2022(1).
Prórroga de los ERTE vigentes condicionada a solicitud ante la autoridad laboral con determinados requisitos de plazos y contenidos (relación de las horas o días de trabajo suspendidos o reducidos, entre otros).
Mantenimiento, durante el mes de octubre, del régimen de exoneraciones y de protección por desempleo anteriormente vigente para los ERTE en vigor y los comunicados en ese mes, a fin de facilitar la transición al nuevo marco jurídico.
Nuevos ERTE por impedimento o limitación de actividad por la adopción de nuevas restricciones o medidas de contención sanitaria, y reglas para el tránsito entre los distintos supuestos.
Desaparición de las exoneraciones para las personas trabajadoras activadas. Graduación de las exoneraciones, en los distintos supuestos contemplados, con el objetivo de incentivar la puesta a disposición por las empresas de acciones formativas para la mejora de las competencias profesionales y la empleabilidad de las personas trabajadoras afectadas, entre otras modificaciones. Régimen de la formación e incremento de los créditos para su financiación, y medidas de control y verificación.
Mantenimiento de las reglas sobre compromiso de mantenimiento del empleo, cómputo de la duración de los contratos temporales, así como sobre prohibiciones y limitaciones de determinadas decisiones de las empresas beneficiarias de las exoneraciones.
Mantenimiento, hasta el 28 de febrero de 2022, del régimen de protección por desempleo de las personas trabajadoras afectadas sin exigencia del periodo de carencia, y otras medidas de mejora (supuestos de no cómputo de prestaciones consumidas).
Continuidad de las medidas extraordinarias en relación con las personas con contratos fijos discontinuos. Previsiones específicas sobre prestación extraordinaria de desempleo para las personas con contratos fijos discontinuos o para trabajos fijos y periódicos que se repiten en fechas ciertas.
Medidas extraordinarias para empresas y personas trabajadoras de las Islas Canarias afectadas por la erupción en La Palma.
Determinadas previsiones en relación con el desarrollo del Mecanismo de Sostenibilidad en el Empleo (posteriormente regulado en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre).

(1) Sobre la base de los trabajos de la Comisión de Seguimiento Tripartita Laboral, los efectos de las medidas extraordinarias en materia de ERTE aprobadas con base en el VI ASDE se extendieron hasta el 31 de marzo de 2022, con la finalidad de facilitar una transición ordenada a los nuevos instrumentos estructurales de estabilización del empleo y flexibilidad interna introducidos en el Estatuto de los Trabajadores por la reforma laboral acordada. Dicha extensión se llevó a cabo mediante el Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
Fuente: elaboración propia.

situación y la evolución epidemiológicas, de las perspectivas de recuperación económica y del mercado de trabajo, y de los sectores, las actividades y las empresas más afectadas por las medidas de limitación y restricción.

La valoración positiva que se hizo en 2020 de estos instrumentos[83] debe extenderse a su continuidad a lo largo de 2021, en un escenario cambiante que, al menos hasta el final de la quinta ola pandémica, ha estado muy lastrado por la incertidumbre y la recurrencia de malos datos epidemiológicos, y que se ha visto comprometido posteriormente por la eclosión de una sexta ola. La eficacia de estas medidas ha aconsejado el establecimiento de un mecanismo de ERTE permanente post-COVID, a partir del acuerdo en la mesa de diálogo social sobre la reforma laboral.

La reforma laboral desde el consenso social

El 31 de enero de 2020 se constituyó la mesa de diálogo social sobre empleo y relaciones laborales, que celebró varias reuniones en las que se abordaron, entre otros temas, la posible reforma del artículo 42 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) en materia de subcontratación, además de algunos aspectos clave de la negociación colectiva como la ultraactividad y la prioridad aplicativa de los de empresa. La actividad de la mesa, sin embargo, se interrumpió a mediados de marzo de ese año al tener que priorizarse la adopción de medidas de acompañamiento a empresas y personas trabajadoras ante el impacto de la pandemia.

Esta mesa se reanudó un año después, el 17 de marzo de 2021, bajo la denominación de Mesa sobre modernización del mercado de trabajo, para abordar en principio las materias de subcontratación, diversos aspectos de la negociación colectiva, así como la reforma de la contratación laboral, especialmente la contratación de duración determinada, y el sistema de los ERTE post-COVID como mecanismo permanente.

La reforma laboral era una de las reformas estructurales, junto con la de las pensiones y otras, comprometidas con la Unión Europea para recibir los fondos del programa *Next Generation EU,* de respuesta a los efectos de la crisis en los Estados miembros. Así, el componente 23 del Plan de Recuperación español, que articula las políticas de reforma y de inversiones con esa finalidad («Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»), recogió un paquete de medidas laborales, genéricamente enunciadas, a abordar en el marco del diálogo social, entre otras: simplificación de contratos, generalización del contrato indefinido, causalidad y simplificación de la contratación temporal; establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna y recualificación de trabajadores en transición; modernización de la negociación colectiva; y modernización de la contratación y subcontratación de actividades empresariales[84].

83. Véase Memoria CES 2020, capítulo II-2.1.2, *Diálogo social en España*.
84. Reformas 4, 6, 8 y 9 del componente 23. El PRTR español fue presentado a la Comisión Europea en abril de 2021 y su aprobación se produjo en junio de ese año (Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo de 22 de junio de 2021).

La reforma laboral de 2021, que ha afectado a varias materias clave de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, ha sido el resultado de un intenso proceso de diálogo del Gobierno y los interlocutores sociales (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME), desarrollado a lo largo de nueve meses en numerosas reuniones, con intercambio de varios documentos de propuestas, que culminó con el Acuerdo tripartito del 23 de diciembre.

Al igual que otras reformas de la regulación del mercado de trabajo, fue aprobada mediante una norma de urgencia, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, convalidado por el Congreso de los Diputados el 3 de febrero de 2022.

La reforma laboral acordada con los interlocutores sociales comienza con una reordenación del marco de la contratación laboral con finalidad formativa, unificándola en un único contrato formativo con dos modalidades: la formación en alternancia con el trabajo retribuido por cuenta ajena, o el desempeño de una actividad laboral destinada a adquirir una práctica profesional adecuada a los niveles de estudios.

Modificaciones en la contratación con finalidad formativa

La reforma, en este punto, pretende establecer una regulación eficaz de los contratos formativos que proporcione un marco idóneo para la incorporación de las personas jóvenes al mercado laboral y las transiciones en el empleo a través de la recualificación de los trabajadores a cualquier edad. En aras de cumplir estos objetivos, los cambios introducidos deberían contribuir a mejorar la capacitación profesional, en especial de las personas jóvenes, a mejorar asimismo la conexión con las competencias efectivamente demandadas por el tejido productivo, y a contribuir con todo ello a facilitar las transiciones entre la formación y el empleo.

En ambos casos, las medidas de reforma ponen el acento en los elementos formativos y afectan también a los elementos subjetivos y a los laborales del nuevo contrato (recuadro 9). Se introducen, así, bastantes novedades en el marco jurídico de la contratación laboral con finalidad formativa, lo que ha aconsejado una entrada en vigor diferida de la norma en esta parte, así como determinadas previsiones de derecho transitorio en materia de cotización a la Seguridad Social.

El contrato de formación en alternancia se prevé como el instrumento para vehicular los procesos formativos de esta naturaleza en el ámbito de la formación profesional, de los estudios universitarios o del catálogo de especialidades formativas del Sistema Nacional de Empleo, ampliando así el radio de estudios profesionales. Esta modalidad reabsorbe también el contrato para la formación dual universitaria que se había regulado recientemente, extendiendo la formación dual más allá del perímetro de la formación profesional. Por su parte, en el contrato formativo para la obtención de la práctica profesional se amplían y precisan las titulaciones habilitantes.

Cabe destacar en el contrato formativo en alternancia la previsión de coordinar e integrar la actividad laboral con las actividades formativas dentro de un programa de formación común, en el marco de los convenios de cooperación suscritos por las Administraciones competentes con las empresas y entidades.

En esta modalidad cabe señalar, asimismo, la obligación de elaborar, por parte de los centros con la participación de las empresas, planes formativos individuales de las personas contratadas, así como la previsión de que estas cuenten con una persona tutora designada por el centro formativo y una persona tutora designada por la empresa, que deberá contar con la formación o experiencia adecuadas, debiendo el centro formativo garantizar la coordinación entre ambas.

Por su parte, en la modalidad de contrato para la adquisición de práctica profesional también se incluye la obligación de la empresa de elaborar un plan formativo individual que especifique el contenido de la práctica profesional, así como la asignación de una persona tutora, con la formación o experiencia adecuadas, para el seguimiento del plan.

Se prevé el futuro desarrollo reglamentario de determinados aspectos como son, entre otros, las características y el alcance de la formación, respectivamente, en las dos modalidades formativas. Y, asimismo, se prevé el establecimiento en un futuro reglamento, previa consulta con las Administraciones competentes, de determinados requisitos que deberán cumplirse para la celebración de contratos formativos, entre otros el número de contratos por tamaño de centro o las personas en formación por tutor o tutora. Se trata de aspectos sustanciales para el funcionamiento del nuevo marco jurídico del contrato formativo que demandan una pronta aprobación de las correspondientes normas de desarrollo.

Modificaciones en la contratación indefinida y la contratación de duración determinada

Un eje mayor de la reforma ha consistido en contribuir a abordar, por el lado de la regulación de la contratación laboral, uno de los desequilibrios del mercado de trabajo en España en las últimas décadas, como es la persistencia de unas tasas de temporalidad superiores a la media de la Unión Europea, con reconocidos efectos negativos tanto para las personas trabajadoras como para las propias empresas y para la economía en su conjunto.

Este rasgo del mercado laboral español también ha sido abordado, por su evolución reciente y sus efectos, en el sector público, donde adquiere una problemática específica. Así, se ha negociado y alcanzado, también en el marco del diálogo social, un Acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas de la Función pública CCOO, UGT y CSIF, con la finalidad de reducir la temporalidad, Acuerdo que también se plasmó inicialmente en una norma de urgencia[85].

85. Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, cuya tramitación parlamentaria dio lugar a la vigente Ley 20/2021, de 28 de diciembre.

La reforma de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de duración de los contratos se basa en una simplificación y reordenación de las modalidades de contratación laboral, con el objetivo expreso de diseñarlas adecuadamente para lograr que el contrato indefinido sea la regla general y el contrato temporal responda a una utilización cuya causalidad se ha visto reforzada.

Se abordan, fundamentalmente, los contratos de duración determinada, que se reducen y se reordenan, y el contrato fijo-discontinuo, que también se redefine y se actualiza en conexión con la finalidad de generalizar la contratación indefinida. Por otra parte, también se han introducido una serie de reglas específicas sobre los contratos indefinidos adscritos a obra en el sector de la construcción, mediante la modificación de la Ley reguladora de la Subcontratación en ese sector[86], que van asimismo en la línea de introducir elementos de mayor estabilidad en el empleo.

La reforma incorpora diversas e importantes modificaciones en el régimen sustantivo de la contratación. Entre otras, afectan a la presunción de indefinición de los contratos, a las causas que habilitan la contratación de duración determinada, y dentro de ellas, a la definición de los supuestos que habilitan el contrato por circunstancias de la producción, además de suprimir la modalidad de contrato para obra o servicio. Asimismo, establecen la adquisición de la condición de fijas de las personas contratadas incumpliendo lo dispuesto en el artículo 15 de la LET, determinados cambios en las reglas sobre encadenamiento de contratos, y se hace una llamada a los convenios colectivos acerca de la posibilidad de prever herramientas como planes de reducción de la temporalidad y otros, así como determinadas obligaciones de información a la RLT (recuadro 9).

Por otra parte, las modificaciones de la regulación sustantiva en materia de contratos de duración determinada se complementan con determinados cambios en la cotización adicional de los contratos de corta duración, con algunas excepciones, que apuntan en la dirección de desincentivar ciertas prácticas de contrataciones de corta duración y de disminuir, de esa forma, los índices de rotación laboral en el mercado de trabajo.

Al igual que con la regulación del contrato formativo, las modificaciones realizadas en la contratación de duración determinada y en el contrato fijo-discontinuo han aconsejado una entrada en vigor diferida de esta parte de la reforma, también de tres meses, además de regular una serie de normas de derecho transitorio que den respuesta a las situaciones jurídicas existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la norma.

El conjunto de modificaciones operadas se completa con un compromiso de reducción de la tasa de temporalidad. Según este, el Gobierno efectuará una evaluación de los resultados obtenidos por las medidas previstas mediante el análisis de los datos de

86. Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción.

RECUADRO 9. REFORMA LABORAL: PRINCIPALES MODIFICACIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

(Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre)

Contrato formativo

Se establece un contrato formativo con dos modalidades: el contrato de formación en alternancia con el trabajo (antiguo contrato de formación o aprendizaje) y el contrato para la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios (antiguo contrato en prácticas). Se modifican numerosos aspectos del régimen correspondiente a estas modalidades, entre otros:

Contrato de formación en alternancia: definición ampliada de los ámbitos formativos, modificación de los límites de edad, de la duración mínima y máxima del contrato, del tiempo de trabajo efectivo y de la retribución. Se recogen los aspectos esenciales del plan formativo individual que deberá elaborar el centro con la participación de la empresa (contenido de la formación, actividades, calendario, tutores de centro y de empresa). Nuevo régimen de cotización.

Contrato para la obtención de práctica profesional: definición ampliada de las titulaciones habilitantes, modificación del periodo en que se pueden concertar, de la duración máxima del contrato, de la retribución por tiempo de trabajo efectivo, del periodo de prueba. Elaboración de plan formativo individual y asignación de tutor por la empresa.

Las dos modalidades: carácter indefinido ordinario del contrato formativo celebrado en fraude de ley o con incumplimiento de los requisitos formativos, acción protectora de la Seguridad Social integral del contrato formativo, entre otras.

Contratación indefinida y contrato de duración determinada

Presunción de que el contrato de trabajo se concierta por tiempo indefinido.

Reducción a dos únicas modalidades del contrato de duración determinada: por circunstancias de la producción y por sustitución de persona trabajadora. Supresión de la modalidad contractual para obra o servicio determinados. Obligación de especificar en el contrato la causa habilitante de la contratación temporal, las circunstancias que la justifican y su conexión con la duración prevista, para que se entienda que concurre causa justificada de temporalidad.

Contrato por circunstancias de la producción. Utilización en dos posibles supuestos: 1) Ante el incremento ocasional e imprevisible de la actividad y las oscilaciones que generen un desajuste temporal entre el empleo estable disponible y el que requiere la empresa, aunque se trate de su actividad normal, y siempre que no responda a los supuestos del contrato fijo-discontinuo. Duración máxima de 6 meses ampliable a un año por convenio colectivo sectorial; y 2) Para atender situaciones ocasionales, previsibles y que tengan una duración reducida delimitada. Duración máxima de 90 días en el año natural. Obligación de trasladar una previsión anual de estos contratos a la RLT.

No es causa habilitante de este contrato la realización de los trabajos en el marco de contratas, subcontratas o concesiones administrativas que constituyan la actividad habitual u ordinaria de la empresa, pero estas pueden concertarlo cuando concurran las circunstancias de la producción señaladas.

RECUADRO 9. REFORMA LABORAL: PRINCIPALES MODIFICACIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN *(continuación)*
(Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre)

Contrato por sustitución de persona trabajadora. Utilización en los tres posibles supuestos que ya se preveían con anterioridad.

Otras previsiones

Adquisición de la condición de fijas de las personas trabajadoras en determinados supuestos, entre ellos las contratadas incumpliendo la regulación de estos contratos. Información a la RLT sobre la condición de fija de la persona trabajadora.

Ampliación de la llamada a los convenios colectivos sobre medidas que pueden abordar en relación con la temporalidad (planes de reducción o porcentajes máximos, entre otras).

Modificación de la cotización adicional para los contratos de corta duración, entre otros aspectos fijándola para los de menos de 30 días de duración (antes, menos de 5 días), con determinadas excepciones (artículo 151 de la Ley general de la Seguridad Social).

Contrato fijo-discontinuo

Definición más precisa de su ámbito de utilización por referencia a la naturaleza estacional de los trabajos o de temporada de la actividad, o para trabajos de prestación intermitente con periodos de ejecución ciertos. También se define su posible utilización para trabajos en el marco de contratas mercantiles o administrativas, y en la actividad de las empresas de trabajo temporal, en estos casos con determinadas garantías y previsiones que podrán adoptarse por la negociación colectiva en los ámbitos correspondientes.

Carácter escrito del llamamiento o por otro medio que permita dejar constancia de la notificación (entre otros requisitos), a las personas trabajadoras, cuyos criterios objetivos y formales se establecen por la negociación colectiva. Obligación de información a la RLT sobre previsiones de llamamiento y otras.

Llamada a la negociación colectiva de ámbito sectorial, que podrá establecer determinadas previsiones para el empleo fijo-discontinuo en el sector (bolsa sectorial de empleo, censo de personal fijo-discontinuo, periodo mínimo de llamamiento anual, etc.).

Previsión expresa de determinados derechos y garantías de las personas trabajadoras fijas discontinuas.

Contratación en el sector de la construcción. Reglas específicas sobre los contratos indefinidos adscritos a obra en este sector, definición de su objeto, obligación de propuesta de recolocación a la persona trabajadora a la finalización de la obra, y condiciones de la extinción contractual por motivos inherentes a la persona trabajadora, entre otras (modificación de la Ley 32/2006, de 18 de octubre).

Fuente: elaboración propia.

la contratación temporal e indefinida en enero de 2025, una evaluación que deberá repetirse cada dos años. En caso de que no se avance en la reducción de la tasa de temporalidad, el Gobierno elevará a la mesa de diálogo social una propuesta de medidas adicionales que permitan la consecución de dicho objetivo, general o sectorial, para su discusión y eventual acuerdo con los interlocutores sociales.

Modificaciones e innovaciones en la regulación temporal de empleo

Otro importante bloque de materias abordado es el relativo a los instrumentos de flexibilidad interna consistentes en las reducciones temporales de jornada y las suspensiones de los contratos de trabajo. En este punto se pretende proporcionar a las empresas mecanismos internos para ajustarse ante situaciones de crisis, cambios cíclicos de la demanda o transformaciones de modelo productivo a nivel sectorial, como medidas alternativas a las extinciones contractuales o a un uso de la contratación temporal que desborde los límites que impone la causalidad de estos contratos.

Se introducen, así, tres tipos de medidas (recuadro 10). En primer lugar, se pretende facilitar el recurso a los expedientes de regulación temporal de empleo, como alternativa a las extinciones contractuales, mediante determinadas novedades que flexibilizan estos procedimientos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP), o bien precisan su formulación cuando responden a una causa de fuerza mayor temporal.

En segundo lugar, se regula como nueva causa de ERTE derivado de fuerza mayor temporal los impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada de la empresa que deriven de decisiones de las autoridades públicas competentes, incluidas las orientadas a la protección de la salud pública. Se incorpora así, como mecanismo permanente, el instrumento de los ERTE frente al COVID-19, a la vista de la eficacia que ha mostrado en la preservación del empleo y del tejido empresarial[87].

En tercer lugar, se introduce un nuevo instrumento permanente de flexibilidad y estabilización del empleo (Mecanismo RED) que permitirá adoptar medidas empresariales de ajuste y protección temporal para atender a situaciones extraordinarias por motivos de naturaleza cíclica o sectorial, previa activación por el Consejo de Ministros. Este nuevo instrumento persigue un doble objetivo: proteger el empleo ante las situaciones de crisis, y acompañar los procesos de cambio estructural para, de la misma

87. La entrada en vigor de esta nueva regulación, que incluye determinadas características propias, se ha diferido al 1 de marzo de 2022 en relación con los ERTE COVID por impedimento o limitación de la actividad normal de la empresa. Hasta entonces, los ERTE vigentes de esta naturaleza se siguen rigiendo por el Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, norma que incorporaba el VI ASDE.

forma, evitar un impacto negativo en el empleo, primando el ajuste temporal de las horas de trabajo sobre la suspensión del contrato[88].

Cabe poner en valor el hecho de que, en este terreno, la reforma laboral se ha apoyado en la experiencia consolidada de aplicación de las medidas de escudo social y laboral frente a la pandemia, que han permitido limitar el efecto de ajuste sobre la ocupación de una abrupta y fuerte caída de la actividad económica marcando una clara diferencia con lo ocurrido en anteriores coyunturas de crisis. Con la incorporación de estas medidas, las políticas laborales contribuyen a frenar esta excepcionalidad negativa del mercado de trabajo en España, alineándose con algunas de las mejores prácticas de los países europeos en este terreno.

Es destacable, además, que en estos nuevos instrumentos se incentive, fundamentalmente vía exoneraciones, la formación y la recualificación de las personas trabajadoras afectadas. Con ello, se dota a tales instrumentos de un componente dinámico de ampliación y de diversificación de competencias profesionales, además de la protección social que tienen asociada, necesario tanto para afrontar coyunturas adversas de la actividad productiva como transformaciones y transiciones productivas de cualquier signo, pero especialmente las que se derivan de las actuales tendencias de fondo en la economía y la sociedad, como la doble transición digital y verde.

El tercer y último ámbito de materias en las que ha incidido la reforma laboral supone tres tipos de medidas, dos de ellas en el régimen jurídico general de la negociación colectiva: la reintroducción de la vigencia ultraactiva plena del convenio colectivo y la excepción de la materia salarial en la prioridad aplicativa del de empresa; y una tercera en relación con el convenio aplicable en el marco de la contratación y subcontratación de obras y servicios (recuadro 11). En todo lo demás, se ha mantenido el régimen jurídico de la negociación colectiva y de la subcontratación anterior a esta reforma.

Cambios en la subcontratación de obras y servicios y en la negociación colectiva

Una visión integral de la reforma laboral aprobada debe tener en cuenta que muchas de las medidas introducidas en la legislación sustantiva laboral se complementan con una batería de medidas de apoyo en el ámbito de la Seguridad Social y de la protección social, tanto por el lado de las cotizaciones sociales como por el de las correspondientes prestaciones, que representan así un pilar sustancial del conjunto de la reforma.

Reforma que, por lo demás, se completa con las modificaciones llevadas a cabo en el régimen administrativo sancionador, tanto por el lado de la tipificación de infracciones relacionadas con los cambios en las normas sustantivas laborales como por el

88. Se extendieron *a posteriori* los efectos de las últimas medidas extraordinarias aprobadas en materia de ERTE en el marco del diálogo social hasta el 31 de marzo de 2022, a fin de facilitar una transición ordenada a los nuevos instrumentos estructurales (Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero).

RECUADRO 10. REFORMA LABORAL (CONTINUACIÓN): MEDIDAS EN MATERIA DE FLEXIBILIDAD INTERNA
(Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre)

Reducción temporal de jornada y suspensión temporal del contrato de trabajo (ERTE)

Reducción de determinados plazos y periodos en el procedimiento de regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP), entre otros el periodo de consultas en empresas de menos de 50 trabajadores.

Previsión de que las empresas podrán comunicar a la representación de las personas trabajadoras una propuesta de prórroga de las medidas de regulación temporal por esas causas, cuya necesidad deberá ser tratada en periodo de consultas previo a la decisión empresarial.

Regulación más precisa del procedimiento para la reducción de jornada o la suspensión de contratos por causa derivada de fuerza mayor temporal.

Establecimiento de los ERTE por impedimento o limitación de actividad como mecanismo permanente

Reconocimiento expreso como causa de fuerza mayor temporal de la determinada por impedimentos o limitaciones en la actividad normalizada de la empresa que sean consecuencia de decisiones adoptadas por la autoridad pública competente, incluidas aquellas orientadas a la protección de la salud pública.

Introducción de algunas particularidades en el procedimiento de ERTE por esta causa, entre otras el carácter no preceptivo del informe de la ITSS, o la justificación por la empresa de las limitaciones o impedimento.

Previsiones comunes a los ERTE por causas ETOP y de fuerza mayor temporal

Se establecen una serie de previsiones comunes a ambas causas basadas en las características de los ERTE anti-COVID, entre otras:

Llamamiento a priorizar la adopción de medidas de reducción de jornada frente a las de suspensión de contratos.

Posibilidad de desafectar y afectar a las personas trabajadoras en función de las alteraciones de las circunstancias señaladas como causa justificativa de las medidas.

Prohibición de realizar horas extraordinarias, establecer nuevas externalizaciones de actividad o concertar nuevas contrataciones laborales, con determinadas excepciones.

Previsión de exenciones voluntarias de cotizaciones empresariales, graduadas en función de la causa y condicionadas en los ERTE por causas ETOP a la puesta a disposición de acciones formativas. Exoneraciones condicionadas al mantenimiento del empleo durante los seis meses siguientes a la finalización del periodo de vigencia del ERTE.

Aplicación a las personas trabajadoras afectadas del régimen de protección por desempleo de carácter general.

RECUADRO 10. REFORMA LABORAL (CONTINUACIÓN): MEDIDAS EN MATERIA DE FLEXIBILIDAD INTERNA *(continuación)*
(Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre)

Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo

Establecimiento de un instrumento de flexibilidad y estabilización del empleo que, una vez activado por el Consejo de Ministros, permitirá a las empresas la solicitud de medidas de reducción de jornada y suspensión de contratos de trabajo, con dos modalidades:

- *Cíclica,* cuando se aprecie una coyuntura macroeconómica general que aconseje la adopción de instrumentos adicionales de estabilización, con una duración máxima de un año.
- *Sectorial,* cuando en un determinado sector o sectores de actividad se aprecien cambios permanentes que generen necesidades de recualificación y de procesos de transición profesional de las personas trabajadoras, con una duración máxima inicial de un año y posibilidad de dos prórrogas de seis meses cada una.

Constitución de un Fondo RED para atender a las necesidades de financiación derivadas de ambas modalidades en materia de prestaciones y exenciones de cotizaciones a las empresas, incluidos los costes asociados a la formación.

Se establecen previsiones sobre diversos aspectos similares a las de los ERTE. Previsión de exenciones voluntarias de cotizaciones empresariales, graduadas en función de la modalidad, y, en el caso de la sectorial, vinculadas a la puesta a disposición de acciones formativas. Y, asimismo, condicionadas al mantenimiento del empleo durante los seis meses siguientes a la finalización de la regulación temporal.

Protección por desempleo del 70 por 100 de la base reguladora durante todo el tiempo de aplicación de la medida, sin periodo de carencia ni consumo de prestaciones.

Fuente: elaboración propia.

de la graduación de las correspondientes sanciones y la consideración de la infracción por cada trabajador y no por empresa.

Digitalización y trabajo: la apuesta por el diálogo social

Además del Acuerdo sobre el trabajo a distancia de 2020, tratado en la pasada edición de esta Memoria, es necesario poner en valor el Acuerdo sobre la garantía de los derechos laborales de los *Riders*, de 10 de marzo de 2021[89].

La apuesta por el diálogo social que se ha llevado a cabo en España para establecer las condiciones de la prestación en las plataformas digitales de reparto conecta con los objetivos y los fines del Acuerdo marco de los

89. Véase Memoria CES 2020, capítulo II-2.2 *(Diálogo social en España)*. Este Acuerdo se normativizó en la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, procedente del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo.

RECUADRO 11. REFORMA LABORAL (CONTINUACIÓN): MEDIDAS EN MATERIA DE SUBCONTRATACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA
(Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre)

Subcontratación de obras y servicios

Aplicación a las empresas contratistas y subcontratistas del convenio colectivo del sector de la actividad desarrollada en la contrata o subcontrata, salvo que exista otro convenio sectorial aplicable conforme a las reglas sobre negociación colectiva de la LET. Cuando la empresa contratista o subcontratista cuente con convenio propio, aplicación de este según las reglas generales de concurrencia entre convenios.

No resultan de aplicación estas previsiones a las contratas y subcontratas suscritas con centros especiales de empleo.

Medidas en el régimen jurídico de la negociación colectiva

Prioridad aplicativa del convenio de empresa

Eliminación de la cuantía salarial («cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa») de las materias en las que goza de prioridad aplicativa el convenio colectivo de empresa.

Ultraactividad de los convenios colectivos

Establecimiento de la vigencia ultraactiva plena de los convenios: sin perjuicio del desarrollo y la solución final de los procedimientos de mediación y arbitraje a los que habrán de someterse las partes transcurrido un año desde la denuncia, en defecto de pacto, cuando hubiere transcurrido el proceso de negociación sin alcanzarse un acuerdo, se mantendrá la vigencia del convenio colectivo.

Fuente: elaboración propia.

interlocutores sociales europeos sobre la digitalización, de junio de 2020, con el que las organizaciones sindicales y empresariales mayoritarias europeas se han propuesto abordar las consecuencias de la digitalización económica en el trabajo. Ambos instrumentos, el diálogo social en España y el Acuerdo marco europeo, han precedido al paquete de medidas aprobado a finales de 2021 por la Comisión Europea sobre una realidad de dimensión europea y global que sobrepasa la territorialidad de las políticas regulatorias de los Estados miembros[90].

Asimismo, los resultados del diálogo social sobre esta problemática en España se han anticipado a la acción de la Comisión para proporcionar un marco jurídico al

90. Comisión Europea, *Comunicación sobre mejores condiciones de trabajo: aprovechando todos los beneficios de la digitalización para el futuro del trabajo,* COM (2021) 761 final, de 9 de diciembre.

trabajo en las plataformas digitales mediante un instrumento comunitario[91] que forma parte de las medidas clave del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales.

En determinados años, el diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas ha abarcado a la determinación de la cuantía del SMI, alcanzándose un acuerdo tripartito en varias ocasiones. De hecho, la revitalización del diálogo social en 2020 se concretó con la firma, el 30 de enero de ese año, del Acuerdo social entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas con el que se determinaba la cuantía del SMI para 2020. Se acudió así al cauce del diálogo social para abordar este instrumento de política salarial en las relaciones de trabajo por cuenta ajena, sobre la que las organizaciones de los interlocutores sociales mantienen discrepancias que, sin embargo, no han impedido que se alcance un pacto tripartito en dos ocasiones en los últimos años: el Acuerdo de 26 de diciembre de 2017[92] y el mencionado de 30 de enero de 2020.

La determinación del SMI para 2021 y 2022: acuerdos del Gobierno y los sindicatos más representativos de ámbito estatal

El 15 de diciembre de 2020 se convocó la mesa de diálogo social sobre el salario mínimo interprofesional (SMI) para tratar su determinación para 2021. Las diferencias en torno a la necesidad y la oportunidad de una elevación del SMI para ese año se volvieron a poner de manifiesto entre los interlocutores sociales.

Esas divergencias, junto con las discrepancias puestas de manifiesto entre los dos partidos que componen el Gobierno de coalición acerca de la oportunidad de elevar la cuantía en 2021, llevaron a aplazar a comienzos de ese año la decisión definitiva, prorrogando inicialmente para 2021 la cuantía del SMI vigente en 2020 «durante el periodo necesario para garantizar la continuidad de los trabajos de la mesa de diálogo social»[93].

En ese objetivo se inscribe la creación de una Comisión Asesora compuesta por representantes de los interlocutores sociales[94], representantes de la Administración y expertos académicos, encargada de analizar y fijar la senda de convergencia más adecuada a lo largo de la presente legislatura, en los años 2021, 2022 y 2023, para una

91. Comisión Europea, *Propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en las plataformas digitales,* COM (2021) 762 final, de 9 de diciembre.
92. Este Acuerdo preveía una elevación de la cuantía del SMI para 2018, 2019 y 2020. La elevación prevista en él se aplicó el primer año, pero no así el segundo y tercero tras el cambio de gobierno en 2018. Los interlocutores sociales reclamaron la puesta en valor del cumplimiento de los acuerdos con independencia del gobierno que los firme.
93. Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre. Sobre los procesos y resultados seguidos en los Estados miembros de la Unión Europea para la determinación del SMI en 2021, véase Eurofound, *Minimum wages in 2021: most countries settle for cautious increase* (https://www.eurofound.europa.eu/publications).
94. Posteriormente, las organizaciones empresariales renunciaron a participar en la misma.

determinación del SMI hasta alcanzar, progresivamente, el 60 por 100 del salario medio.

La Comisión Asesora aprobó un Informe para el análisis del salario mínimo interprofesional en el que planteaba recomendaciones sobre los dos objetivos que se le habían encargado: 1) estimar cuál es el 60 por 100 del salario medio, y 2) señalar cuál es la senda más conveniente para, en su caso, alcanzarlo a lo largo de la legislatura.

El 16 de septiembre de 2021, el Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES) y las organizaciones sindicales más representativas CCOO y UGT alcanzaron un Acuerdo para incrementar el salario mínimo interprofesional (SMI) en 2021, en el 1,6 por 100, hasta 965 euros al mes, incorporándose en la correspondiente norma de fijación[95].

Antes de que finalizase la vigencia inicial del SMI para 2021 prevista en dicha norma, se decretó su prórroga hasta tanto se aprobase el nuevo real decreto de fijación del SMI para 2022 en el marco del diálogo social[96]. El 9 de febrero de 2022, el Gobierno y las centrales sindicales CCOO y UGT alcanzaron un acuerdo, que tampoco contó en esta ocasión con el consenso de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, para incrementar la cuantía del SMI para 2022, en línea con el Informe de la Comisión Asesora, en el 3,6 por 100 hasta alcanzar 1.000 euros al mes[97].

La renovación del consenso sobre el sistema de pensiones

El Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones, integrado en el más amplio Acuerdo Social y Económico (ASE), que suscribieron el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las centrales sindicales CCOO y UGT, el de 2 de febrero de 2011, fue la base, entre otros fines, para una reforma desde el consenso con el objetivo de garantizar la consolidación y la sostenibilidad del sistema de pensiones. Una década después, a la vista del último Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo aprobado en noviembre de 2020, y tras un importante proceso de diálogo, se alcanzó un nuevo Acuerdo social tripartito clave para asegurar el poder adquisitivo y la sostenibilidad de las pensiones públicas.

El Acuerdo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, firmado por el Ministerio de Seguridad Social y los interlocutores sociales el 1 de julio, recuperó así el cauce del diálogo y del consenso social que, junto con el consenso político representado por el Pacto de Toledo, han sido fundamentales para asegurar la continuidad del sistema público, su consolidación y su centralidad en la

95. Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021, que retrotraía al 1 de septiembre los efectos de las nuevas cuantías.
96. Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
97. Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2022, que surtía efectos desde el 1 de enero.

provisión de unos recursos cruciales para los ciudadanos y ciudadanas dentro de las políticas de bienestar y de prevención de la pobreza.

Ese primer bloque de medidas se plasmó en la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones[98]. La norma, en lo procedente del citado Acuerdo social, incorpora medidas en materia de mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones a través de un criterio de revalorización vinculado a la evolución de la inflación, incentivos para favorecer la demora en el acceso a la pensión de jubilación, y determinadas previsiones dirigidas a fortalecer la estructura de financiación de la Seguridad Social.

Posteriormente, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, alcanzaron un Acuerdo con el objeto de concretar el Mecanismo de Equidad Intergeneracional, en sustitución del factor de sostenibilidad introducido por la reforma de 2013, que asimismo se incorporó a dicha Ley.

Diálogo sobre las medidas de apoyo al trabajo de los autónomos

En 2021, el Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE) han seguido manteniendo contactos periódicos, impulsando así la mesa de diálogo del trabajo autónomo, para fundamentalmente abordar la preservación y el impulso de la actividad de las personas trabajadoras autónomas en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 en este ámbito. Fruto, por lo general, de los contactos formales en dicha mesa, el Gobierno, en 2021, puso en marcha distintas medidas extraordinarias en favor de determinados trabajadores autónomos (como por ejemplo respecto de los de la isla de La Palma, afectados por la erupción volcánica[99]) y también extendiendo la vigencia de otras, también extraordinarias, ya adoptadas en 2020, como principalmente la prestación por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por la suspensión de la actividad.

Las distintas extensiones acordadas en 2021 de la vigencia de la prestación extraordinaria por cese de actividad para los trabajadores autónomos afectados por una suspensión temporal de la actividad fueron incorporadas por el Gobierno en sucesivos instrumentos normativos de carácter de urgencia.

En el Real Decreto-ley 18/2021, que mantenía en esencia el mismo esquema de protección a los autónomos previsto en el Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo (prestación extraordinaria por cese de actividad y exoneraciones en las cuotas de la Seguridad Social), se contemplaba el mantenimiento de la necesidad de garantizar el dialogo social como forma de consenso en la protección de los trabajadores autónomos

98. Sobre el Anteproyecto de Ley véase el Dictamen CES 6/2021. Véase asimismo el capítulo III de esta Memoria.
99. Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.

a través de la comisión de seguimiento de las medidas de apoyo para la recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social creada al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional sexta del Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, y la previsión de revisar, en el marco del diálogo social, la regulación de la prestación por cese de actividad con el fin de extender los supuestos de acceso a dicha prestación por cese temporal de la actividad.

Ya en 2022, a través del Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, se produjo un nuevo avance en el proceso de adecuación de las diferentes medidas extraordinarias de protección social de los trabajadores autónomos ya adoptadas a la evolución de la pandemia y de la crisis derivada de la misma, principalmente mediante la revisión de ciertos aspectos de las previsiones establecidas en el Real Decreto-ley 18/2021, que contiene el esquema general vigente de protección a los autónomos.

Por otro lado, durante 2022, el Gobierno y las principales asociaciones de trabajadoras y trabajadores autónomos (ATA, UPTA y UATAE) se vienen reuniendo de forma periódica para debatir sobre la reforma del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) con el objetivo de establecer un sistema en el que las cotizaciones a la Seguridad Social de los autónomos reflejen los ingresos reales de estos, tal y como se contemplaba en la última revisión (2020) del Pacto de Toledo (recomendación 4).

III. RETOS PARA EL FUTURO

Desajustes oferta y demanda en el mercado de trabajo

Los cambios en la demanda de trabajo que generan grandes procesos, como la digitalización o los compromisos y objetivos medioambientales, así como también la propia necesidad de reposición de plantillas, producen desajustes en el mercado de trabajo que permiten pensar que, aunque no se trata de un problema cuantitativamente acusado en España, puede serlo rápidamente en un futuro cercano.

La presencia de estos desajustes mina la eficiencia de la economía, reduce el potencial de crecimiento y amplía, en un contexto de paro elevado y persistente, las desigualdades, entre las personas y desde un punto de vista territorial.

Una parte importante de los cuellos de botella que se vislumbran a medio plazo están en el ámbito de las profesiones STEM, tanto TIC como en ingenierías, y se asocia al profundo cambio en las ocupaciones que está generando la digitalización; pero también, más a corto plazo, estarían en un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y muy especializado, en todos los sectores. La conclusión es la presencia de un claro margen de mejora inmediato en los desajustes, y la necesidad de anticipar y atajar problemas más extensos a medio plazo. Para ello hay que discutir los factores que intervienen en estos desajustes y valorar el papel que pueden jugar las políticas activas de empleo, sobre todo las de orientación y prospectiva, en el conjunto de la intermediación, y las de formación.

1. DEMANDA NO CUBIERTA: UN RETO QUE SE HACE VISIBLE EN TODA LA UNIÓN EUROPEA

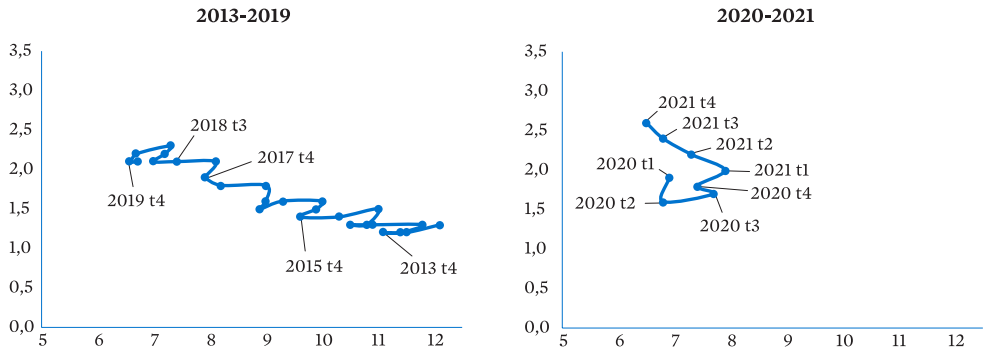
Entre los elementos de preocupación para el futuro del empleo en la Unión Europea se encuentra, como ya se avanzó en el balance del año, la rápida elevación de las vacantes en casi todas partes, siendo esta una expresión indicativa de problemas para cubrir la demanda de trabajo. En el cuarto trimestre de 2021, la tasa de vacantes que elabora Eurostat, calculada como proporción de estas sobre el total de personas asalariadas, se situó en el 2,6 por 100, 0,5 puntos más que en el mismo trimestre de 2019 y 1,3 puntos más (lo que es el doble) que en 2014, es decir, ya en un momento de creación sostenida de empleo tras la anterior crisis.

Así, con una tasa de empleo en el mejor de los casos por encima de la que había en 2019 (en siete países todavía por debajo) y una tasa de paro apenas inferior a la de

ese año (en dieciséis todavía por encima), en casi todos los países de la UE-27 se dio un incremento significativo de las vacantes. Y, dado que se espera un incremento continuo de la demanda de trabajo en línea con el de la actividad económica, la presencia de estos indicios en un momento tan temprano de la recuperación podría traducirse en breve plazo en un lastre para reiniciar el ciclo expansivo.

A este respecto la Comisión Europea señaló en noviembre de 2021 que la tendencia hasta el segundo trimestre de 2021, aunque debería ser confirmada en los siguientes periodos, no apuntaba de momento a una pérdida de eficiencia en los mecanismos de ajuste del mercado de trabajo en el conjunto europeo[100]. No obstante, los datos completos de 2021 señalan una situación donde las vacantes están cobrando un ritmo todavía mayor, lo que podría traslucir ya la presencia de factores que expliquen pérdidas en esa eficiencia. Atendiendo a su evolución conjunta con el desempleo en la UE-27, y teniendo en cuenta los diferentes ritmos de ajuste de ambas variables[101], los datos de esta relación, conocida como curva de Beveridge, muestran la esperable relación inversa (menos paro-más vacantes) en todo 2021, como también se observó en el periodo 2014-2019, de crecimiento de la economía. Pero la tasa de vacantes está ya por encima del pico alcanzado en 2018, y en los dos últimos trimestres, con valores de la tasa de paro similares a los que se dieron en los mismos trimestres de 2019 (en torno al 6,5 por 100), las vacantes se sitúan por encima de las que se recogieron entonces.

GRÁFICO R-1. RELACIÓN PARO-VACANTES EN LA UE-27, ANTES Y TRAS LA PANDEMIA
(Vacantes en porcentaje sobre el total de empleo y paro en porcentaje sobre población activa, trimestres)



Fuente: Eurostat, *Job Vacancy Statistics.*

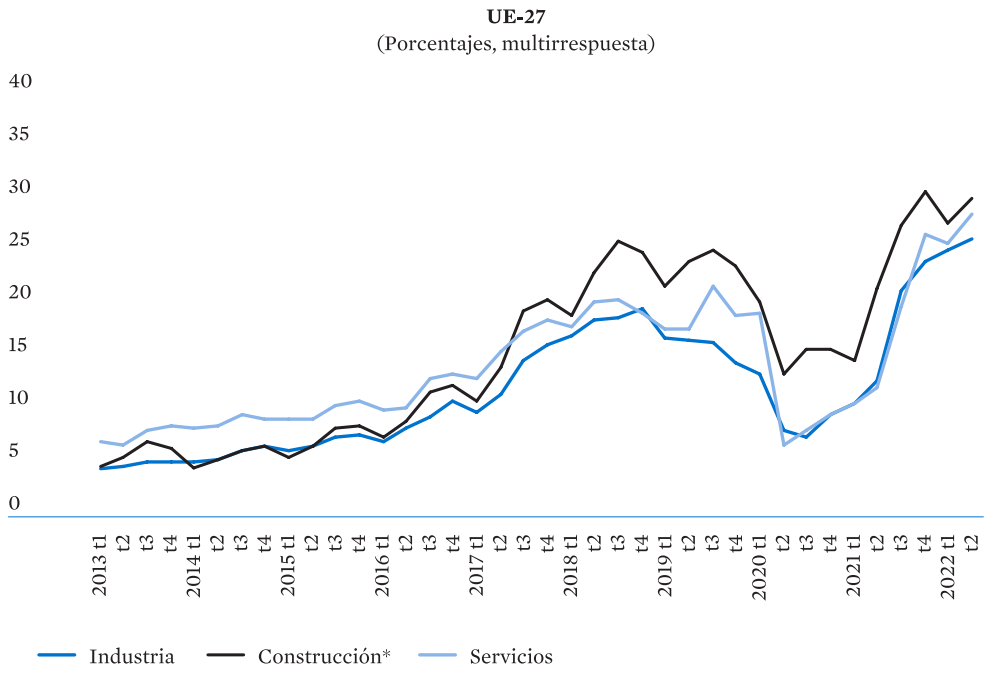
100. En las Previsiones de Otoño (Comisión Europea, *European Economic Forecast,* Autum 2021), cap. 4.3, pág. 53.
101. La apertura de nuevos puestos a cubrir en las empresas es más rápida que su difusión y encuentro por los candidatos adecuados en los procesos de búsqueda de empleo, y pueden intervenir además diversos factores que, incluso sin restringir las posibilidades de emparejamiento o casación, y con independencia de la eficacia de los sistemas de intermediación, prolongarían el tiempo necesario para hacer efectiva la casación y el cierre de la vacante comunicada. Esto es especialmente importante al observar datos de vacantes que se refieren a un mes típico dentro de un trimestre, pues a este periodo se remiten las encuestas nacionales de coste laboral trimestral sobre las que elabora Eurostat la estadística de vacantes.

Por otro lado, además, las empresas en Europa expresan una percepción progresivamente mayor de las carencias de mano de obra como un factor limitante para la actividad. Los indicadores coyunturales de clima de negocio recogen en este sentido información interesante que, atendiendo a su evolución, hablan de un alza extraordinaria de las empresas preocupadas por sus necesidades de empleo, que alcanzaría ya a un 30 por 100 de estas en la construcción y en los servicios, y en torno a un 25 por 100 en la industria.

Así, aunque con una amplia variabilidad por países, probablemente derivada del distinto impacto sectorial de la pandemia sobre el empleo, que se tradujo en una mayor afectación según sus distintas especializaciones productivas, los problemas asociados a escaseces de empleo están creciendo con rapidez en toda la Unión Europea, sin que la tasa de paro prosiga una senda de descenso pronunciado. Esto hace pensar en la presencia de distintos factores que limitan la eficiencia del mercado de trabajo, tanto macro como microeconómicos.

Es importante recordar, en todo caso, que la conexión y la mayor movilidad, en especial (pero no solo) en personas jóvenes y para puestos de alta cualificación, hacen

GRÁFICO R-2. ESCASEZ DE EMPLEO COMO LIMITANTE DE LA ACTIVIDAD, UE-27
(Empresas que consideran la carencia de mano de obra como una limitación para actividad en el próximo periodo)



* Media datos mensuales.
Fuente: Eurostat, *European and national indicators for short-term analysis (euroind)*.

que la demanda europea, y en general la internacional, presione también la oferta española, de manera que cabe anticipar mayores carencias también en España, incluso a corto plazo. Este problema, que se ha dado en llamar fuga de talento, debe recogerse en el planteamiento de los retos para el futuro del empleo en nuestro país.

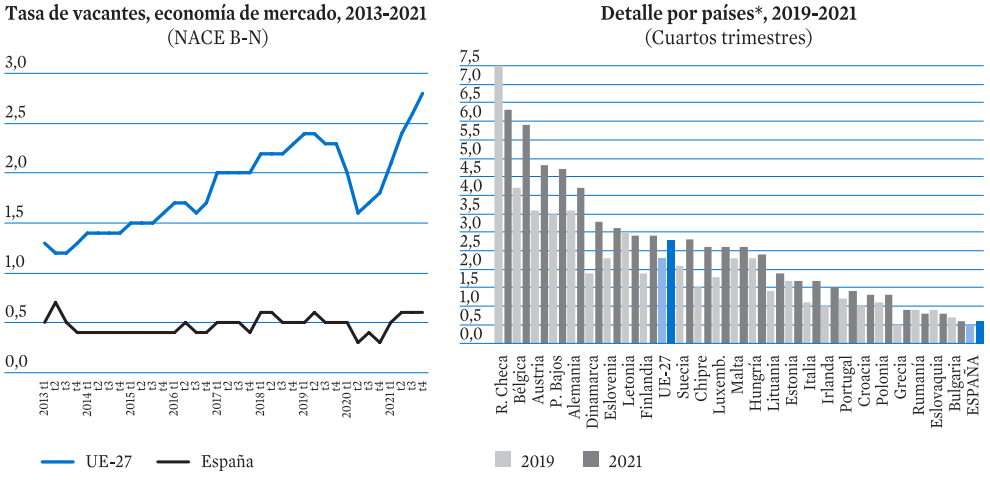
2. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA: DESAJUSTES PERMANENTES

Menos vacantes y una evolución peculiar que trasluce problemas de eficiencia...

En este contexto, la tasa de vacantes de España es la menor de toda la Unión Europea, incluso antes de descontar de los datos españoles las ramas conocidas como servicios no de mercado (más asociadas al sector público), donde los sistemas para la provisión de los puestos son diferentes entre países y donde el dato español distorsiona la comparación: la rama de Administración pública[102], recoge sistemáticamente en nuestro país la mayor proporción por ramas (2,6 por 100 en 2021), siendo esta proporción, además, una de las más elevadas para esta rama en todos los países de la UE-27; y se asocia a mecanismos de cobertura definitiva de puestos que sin duda exceden los plazos considerados adecuados para apreciar una vacante sin cubrir en la economía.

GRÁFICO R-3. VACANTES EN EL CONJUNTO DE ACTIVIDADES DE MERCADO EN LA UE-27 Y EN ESPAÑA

(Tasa de vacantes como porcentaje sobre el total del empleo. NACE Rev2, ramas B-N)



* Sin datos para Francia.
Fuente: Eurostat, *Job Vacancy Statistics.*

102. Grupo O de la vigente clasificación internacional de actividades económicas, NACE Rev.2, denominado Administración pública, defensa y Seguridad Social obligatoria.

Centrando el foco en el conjunto de ramas que se conoce como economía de mercado (y no agrarias), la tasa de vacantes europea, que ya había crecido continuamente desde la salida de la crisis anterior, experimentó un incremento aún mayor, como ya se ha dicho, a lo largo de todos los trimestres de 2021. Esto no se dio en España, aunque hay que anotar una elevación sostenida en el año, por encima de los valores de 2019. Pero lo llamativo es la rigidez de la evolución española a lo largo de todo el último ciclo de crecimiento económico. Es evidente que el paro es mayor en España, lo que explica el menor volumen relativo de vacantes. La cuestión es por qué no varían apenas.

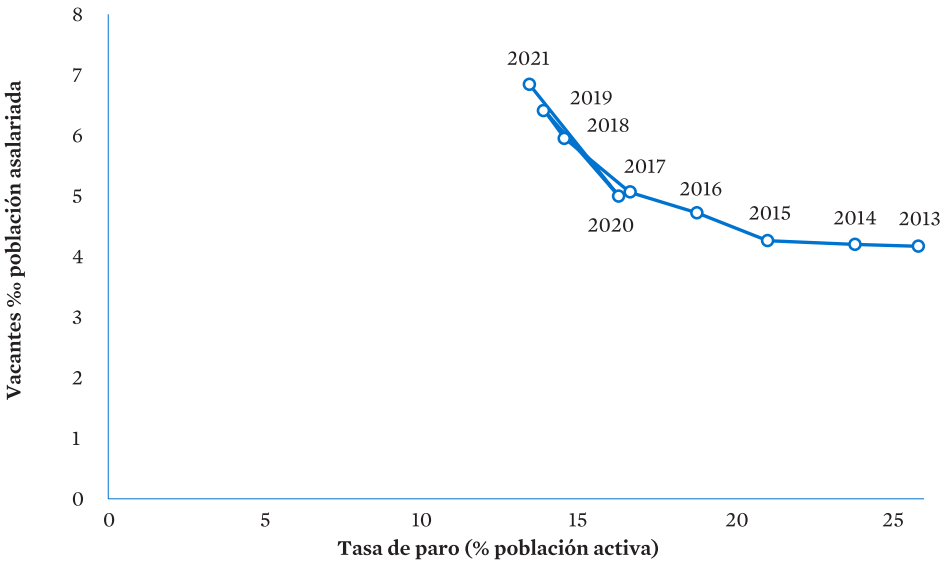
De hecho, aunque la relación paro-vacantes en España se comporta de manera esperable, es decir, correlacionan de manera inversa (más vacantes menos paro, más paro menos vacantes), lo cierto es que hay un orden de magnitud muy distinto, que evidencia una rigidez muy elevada en la curva de Beveridge. Con cifras de paro en dos dígitos, esto indica un problema crónico en la eficiencia del mercado de trabajo, que crece en los ciclos expansivos y se aquieta en los momentos bajos pero no cede. El paro se situaba en 2013 cerca del 26 por 100 y se redujo posteriormente en cuatro años al 16 por 100, diez puntos de descenso en números redondos, mientras las vacantes crecían poco, entre el 4 y el 5 por 1.000. Pero después y hasta 2021, con un paro entre el 13 y el 14 por 100 (salvado el dato de 2020) las vacantes han tenido una progresión mayor, sin duda extraordinaria en 2021, el primer año tras el inicio de la pandemia, cuando han pasado del 5 al 7 por 1.000.

Hay que matizar además el alcance de estos resultados, porque es probable que las dificultades para satisfacer la demanda de trabajo sean mayores que las que reflejan las cifras anteriores. Por un lado, porque los datos de vacantes no alcanzan al sector primario, donde hay alguna información sectorial que, aunque dispersa y no oficial, se ve reforzada por un envejecimiento muy visible de la población activa agraria, y apunta a dificultades de cobertura de puestos. Esto limita la comparación, toda vez que el peso de este sector en el conjunto asalariado es significativamente mayor en España (3,2 por 100 al final de 2021, uno de los tres valores más altos por países, frente a un 1,7 por 100 en la UE-27).

... y posiblemente con más dificultades de demanda que las que reflejan los datos de vacantes

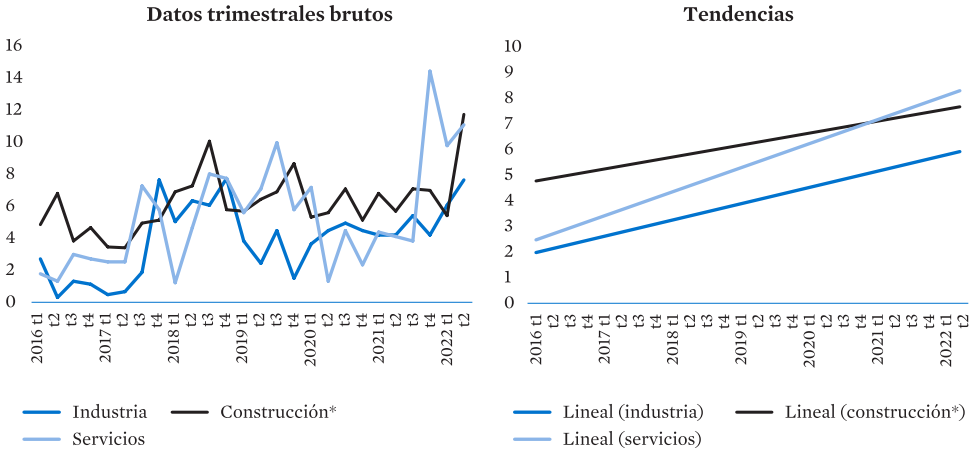
Por otro lado, porque la preocupación de las empresas por la falta de mano de obra está creciendo también en la industria, la construcción y los servicios, y las cifras que arrojan los indicadores de clima de negocio son significativamente mayores que las de las vacantes, con una tendencia creciente visible desde el año 2016, y con datos en el último tramo de 2021 y en los primeros meses de 2022 que muestran alzas progresivamente mayores. A tenor de estos datos, el porcentaje de empresas que advierten de problemas por carencias de empleo se situaría ahora en el 8 por 100 en la industria, en el 12 por 100 en la construcción y en el 11 por 100 en los servicios de mercado.

GRÁFICO R-4. RELACIÓN PARO-VACANTES EN ESPAÑA, 2013-2021
(Cuartos trimestres)



Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral y Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO R-5. FACTORES LIMITANTES PARA LA ACTIVIDAD EN ESPAÑA: EMPLEO
(Empresas que consideran la carencia de mano de obra como una limitación para actividad en el próximo periodo. Porcentajes, multirrespuesta)



* Media datos mensuales.
Fuente: Eurostat, *European and national indicators for short-term analysis (euroind)*.

Además, aunque España muestre datos pequeños en las vacantes, hay que apreciar el crecimiento relativo de estas que, en especial en algunas actividades, está siendo muy fuerte en el último año. En el conjunto de actividades de mercado, hay valores en 2021

que arrojan incrementos de entre el 75 y el 50 por 100 (construcción e información y comunicaciones), y las demás están en torno al 30 por 100 o más (actividades profesionales, científicas y técnicas, transporte, comercio). En los servicios no de mercado, destaca en España la rama de sanidad y servicios sociales, con un incremento por encima del 30 por 100 que no puede atribuirse exclusivamente a la pandemia, entre otros motivos porque el mayor peso del empleo corresponde aquí a las actividades de servicios sociales, en su gran mayoría de provisión privada y con un fuerte aumento en 2021.

Por último, es preciso recordar que no siempre las necesidades de empleo se traducen en vacantes. En la Encuesta Trimestral de Coste Laboral, que es la principal fuente española sobre estas (y la base de los datos de Eurostat, que se construyen a partir de las encuestas homónimas de los distintos países europeos), figuran los motivos para no abrir nuevos puestos. Pues bien, aunque obviamente el motivo mayoritario sea que no hay necesidad de ello, casi un 3 por 100 de las veces se debe al coste de contratación y otro 2 por 100 a otros motivos: falta de candidatos con formación o cualificación adecuadas; candidatos adecuados rechazaron el puesto, bien por considerar inadecuadas las condiciones económicas, bien por algún otro tipo de circunstancia relativa al puesto. Es llamativo que el peso de estos otros motivos se eleve por encima del 16 por 100 en las empresas más grandes, donde se evidencian necesidades latentes que no se estarían cubriendo con empleos adicionales en un 19 por 100 de los casos.

Todos esos matices, a los que hay que añadir que la propia construcción del indicador sobre vacantes presenta algunas limitaciones[103], por lo que no debe ser considerado más que una aproximación general, llevan a preguntarse por cuánto empleo hace realmente falta, y dónde, distinguiendo entre el corto y el medio plazo (pero teniendo también en cuenta la interrelación entre ambos).

La presencia de desajustes a corto plazo, que es lo que traslucen las vacantes y otras informaciones coyunturales, mina la eficiencia de la economía y amplía, en un contexto de paro elevado y persistente, las desigualdades, tanto entre personas como en el territorio. También se puede traducir en un impedimento para la recepción de fondos europeos, esenciales para relanzar la actividad tras la pandemia.

A medio plazo, las previsiones sobre necesidades de empleo apuntan a un incremento acusado de estos desajustes, con un amplio volumen, por el lado de la demanda de trabajo, tanto por el incremento que generarán nuevas actividades impulsadas por la digitalización y por los compromisos medioambientales, como por lo necesario para atender a la reposición de los empleos en un contexto poblacional distinto, con plantillas envejecidas y con una distribución espacial de la población joven más concentrada en áreas urbanas y en ciertas regiones, que puede dificultar adicionalmente esa

103. La principal es considerar que en un mes (el anterior a la entrevista trimestral) se trata de una vacante, en el sentido de puesto con dificultad de cobertura, porque hay sectores, y sobre todo ocupaciones, donde los procedimientos de selección son más largos. Véase también nota 101.

CUADRO R-1. MOTIVOS PARA NO ABRIR NUEVOS PUESTOS EN LAS EMPRESAS, POR TAMAÑO DE ESTABLECIMIENTO, 2021
(Porcentajes sobre el total de motivos, cuarto trimestre)

		Tamaño establecimiento		
Motivos	**Total**	**De 1 a 49**	**De 50 a 199**	**De 200 o más**
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
No se necesita ningún trabajador	94,8	95,0	88,9	81,2
Elevado coste de contratación	2,9	2,9	1,9	2,3
Otros	2,3	2,1	9,2	16,5

Fuente: INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral.

reposición y agudizar el desequilibrio territorial. En ambos casos es preciso plantearse actuaciones sobre la oferta.

Perspectiva de corto plazo: ¿cuánto empleo hace falta y dónde?

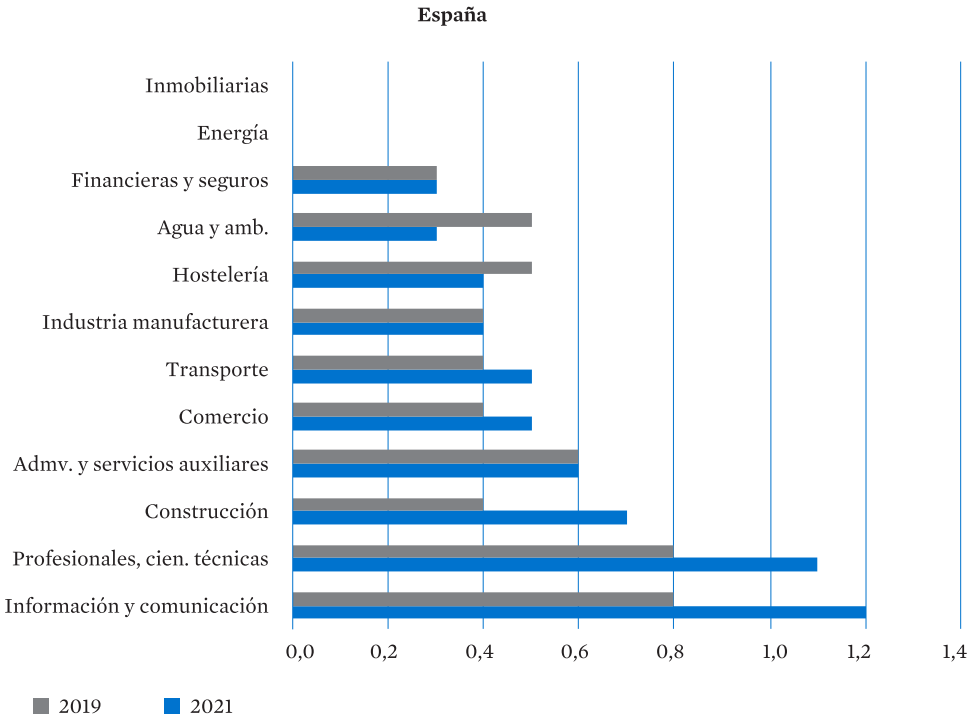
A corto plazo, es preciso volver a la información sobre vacantes, completando el panorama con una perspectiva sectorial y según los tamaños de las empresas. En estos términos, lo primero es señalar la presencia de 109.000 puestos sin cubrir en el cuarto trimestre de 2021, el 67 por 100 de ellos en pymes.

La distribución sectorial de las vacantes, aunque también limitada por la falta de datos en algunas actividades relevantes, muestra en España una mayor incidencia en algunas ramas dentro del conjunto de mercado, en especial información y comunicaciones y actividades profesionales, científicas y técnicas, donde superan el 1 por 100 del empleo asalariado en 2021. Esto no significa que no haya problemas para la cobertura de puestos en otras actividades y que no estén creciendo rápidamente los puestos sin cubrir, sino que es aquí donde se dan con mayor intensidad. El perfil resultante es, en el caso de España, algo distinto del que se observa en el conjunto europeo, donde, aunque estas dos ramas están también entre las que tienen mayor incidencia, pesan más las actividades de servicios de apoyo a las empresas (administrativas y servicios auxiliares), la construcción, e incluso la hostelería.

No está de más recordar las cifras detrás de estas proporciones, pues la suma de demanda no satisfecha en las profesionales, científicas y técnicas y en información y comunicaciones supuso en torno a 15.000 puestos al final de 2021, pero los resultados del grupo más tradicional donde de momento se evidencian también mayores dificultades de cobertura (construcción, comercio, transporte, y servicios administrativos y auxiliares) ascendió a 30.500 vacantes, más de la mitad del conjunto de ramas de mercado. Hay asimismo problemas de cobertura en ramas públicas, singularmente en sanidad y servicios sociales, donde el año se cerró con 13.000 vacantes, es decir, casi las mismas que en el primer grupo citado.

GRÁFICO R-6. TASA DE VACANTES EN ESPAÑA: DISTRIBUCIÓN POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2019 Y 2021

(Porcentajes sobre el empleo asalariado en cada rama, cuartos trimestres)



Fuente: elaboración propia con Eurostat, *Job Vacancy Rates* e INE, Encuesta Trimestral de Coste Laboral.

Además de recordar la coexistencia de actividad pública y privada en tales actividades, que permite extender a ellas las consideraciones sobre el impacto negativo para la eficiencia económica, los procesos inversores y el potencial de crecimiento, es importante subrayar en este último caso que se trata de servicios esenciales cuya infradotación repercutiría negativamente sobre el bienestar.

Combinando las distintas perspectivas se puede afirmar que los mayores retos se encuentran, ahora mismo, en atender a la demanda de trabajo no satisfecha en el ámbito de las profesiones STEM, tanto TIC como en ingenierías, y en las áreas de sanidad y educación. Pero también en un amplio grupo de profesiones de tipo técnico con un nivel de cualificación intermedio y especializado, en servicios, en la industria manufacturera y en la construcción. En general, parece clara la escasez de oferta de trabajo con titulación de formación profesional, ya sea de grado medio o de grado superior, que se incorpora además como requisito en un porcentaje muy igualado al de las titulaciones universitarias en los portales privados.

Aunque también se encuentran indicios de exceso de demanda en especialidades con resultados relativamente peores en términos de inserción laboral a medio plazo

CUADRO R-2. VACANTES EN 2021: DISTRIBUCIÓN POR RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Ramas con cifras significativas, cuarto trimestre)

Ramas CNAE	Vacantes (Núm. y % total)		Asalariados (Miles y % total)	
Total: industria, construcción y servicios (excepto hogares y org. extraterritoriales)	**109.085**		**15.715,9**	
Economía de mercado (Ramas B-N)	**59.774**	**100,0**	**10.560,8**	**100,0**
C Industria manufacturera	6.567	11,0	2.240,4	21,2
E Agua, saneamiento, gestión residuos y descontaminación	507	0,8	146,1	1,4
F Construcción	6.307	10,6	948	9,0
G Comercio	13.480	22,6	2.297,6	21,8
H Transporte y almacenamiento	3.382	5,7	907,4	8,6
I Hostelería	4.444	7,4	1.211,1	11,5
J Información y comunicaciones	6.285	10,5	629,2	6,0
K Actividades financieras y de seguros	1.022	1,7	450,8	4,3
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	8.477	14,2	731,1	6,9
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	7.303	12,2	999,1	9,5
Economía pública (Ramas O-S)	**50.008**	**100,0**	**5.155,1**	**100,0**
O Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	31.521	63,0	1.361	26,4
P Educación	3.249	6,5	1.402,6	27,2
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	12.903	25,8	1.788,3	34,7
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	1.110	2,2	316,1	6,1
S Otros servicios	1.225	2,4	287,1	5,6

Fuente: INE, Encuesta Trimestral de Coste laboral.

y en tasas de paro, la demanda de plazas en los centros de FP es, en algunas de estas especialidades, mayor que la oferta, lo que subraya el desajuste. Un reciente trabajo en este sentido, incorporado en el Informe del Banco de España sobre la economía española del cuarto trimestre de 2021[104] indica que el desajuste entre la oferta y la demanda de plazas de formación profesional es más pronunciado en los ciclos formativos de grado medio de dos de las familias profesionales con mayores perspectivas laborales: la de transporte y mantenimiento de vehículos; y la de sanidad.

En la primera, el incremento de las vacantes se acompaña de la frecuencia (62 por 100) con que las empresas señalan dificultades de cobertura, con una estimación en torno a 15.000 puestos, y de los datos que apuntan a los problemas que se derivarán de la falta de relevo generacional (solo uno de cada cuatro conductores en España es menor de 50 años), todo lo cual ha hecho de esta preocupación una de las más acusadas en el sector, visible incluso en plena crisis por el alza en los costes del combustible. Esto llevó a incluir en el acuerdo entre las organizaciones de transportistas y el MITMA de 17 de diciembre de 2021 la creación de un grupo de trabajo para analizar

104. Iván Auciello, Aitor Lacuesta y Josep Lluís Segú, «Oportunidades laborales y desajustes en la oferta y la demanda de plazas en las titulaciones de la formación profesional», *Informe trimestral de la economía española, cuarto trimestre de 2021* (recuadro 6), Banco de España.

esta situación, y al lanzamiento de propuestas para atraer a nuevos conductores profesionales, entre ellas, facilitar la obtención del permiso de conducir en el ámbito de la formación profesional.

En la segunda, donde ya se ha explicado que el conjunto de sanidad y servicios sociales muestra en 2021 un notable incremento en las vacantes, hay que insistir en la interconexión de la oferta con la demanda internacional, con países como el Reino Unido o Alemania que promueven activamente la incorporación de personas de estas especialidades procedentes de otros países, o que presentan atractivos adicionales para el desarrollo en ellos de la carrera profesional[105].

Por su parte, los ciclos formativos de grado superior que tienen mejores oportunidades laborales y que también presentan una escasez de plazas son los de las familias informática y comunicaciones, química, energía y agua, y comercio y marketing, que profundizan en los estrangulamientos visibles en las ramas más relacionadas con ellas, tanto las homónimas como la de ingeniería, que concentra las mayores dificultades de cobertura en la construcción (un 71,4 por 100 de las empresas señaló tales dificultades), aunque en este también se detectan carencias en la edificación y en las actividades especializadas.

En el sector TIC los problemas se asociarían a falta de perfiles técnicos, lo que apunta a la necesidad de impulsar la formación profesional, en general en todo el conjunto STEM. El sector TIC, que emplea unas 600.000 personas, requiere un plan de formación en habilidades digitales que consiga cerrar la creciente brecha entre oferta y demanda, en un contexto de paro mínimo de los profesionales en el sector tecnológico y una demanda creciente de profesionales cualificados. Para ello, además, las empresas demandan incrementar el número de profesionales de la formación en este campo, capaces de formar y también de prestigiar la formación profesional.

Por otra parte, cabe hacer una referencia particular al medio rural. Las actividades del sector primario, y en especial las agrarias, son centrales para sostener el tejido económico del territorio en el medio rural, como se puso de manifiesto en el Informe del CES sobre *Un medio rural vivo y sostenible*. En estas actividades, caracterizadas por la prevalencia de pequeñas y medianas explotaciones de carácter familiar, hay un importante contingente de mano de obra asalariada asociado a momentos puntuales

105. El National Health Service (NHS) del Reino Unido es, según los datos del World Economic Forum, el quinto empleador más grande del mundo en el sector sanitario. Y tiene una alta demanda de enfermería (https://www.consejogeneralenfermeria.org/formacion-y-empleo/empleo-en-el-extranjero/reino-unido), como consecuencia del envejecimiento de sus plantillas.
Alemania, por su parte, cifra en 40.000 personas su déficit de personal en sanidad y asistencial, y ha incorporado un visado de búsqueda de trabajo durante 6 meses que promovería la incorporación de personas recién tituladas (https://www.make-it-in-germany.com/es/trabajar-en-alemania/profesiones-demandadas/personal-asistencial).
También se están incorporando en ambos países médicos recién titulados, con un alto atractivo derivado de su sistema de formación de especialistas que, a diferencia del MIR, no requieren examen previo y no ciñen así la probabilidad de optar a la especialidad preferida en función a la puntuación alcanzada en el examen.

en el ciclo de producción que requieren una inmediatez muy elevada en su cobertura, lo cual agudiza la gravedad de las carencias.

Como se vio en 2020, a raíz de la interrupción de los flujos de inmigración durante la pandemia, las personas extranjeras han sido determinantes en la cobertura de estos empleos temporales, entre otras cosas también por la presencia de algunas rigideces para la contratación de españolas, por la pérdida de rentas que les acarreaba el ocuparse ocasionalmente en ellos.

Además, junto con la necesidad de alcanzar una mayor productividad en las explotaciones para garantizar su supervivencia a medio plazo, la mayor demanda de calidad y eficiencia exigidas en la cadena alimentaria, y la creciente presencia de requisitos en un amplio elenco de materias relacionadas con la producción (seguridad y trazabilidad de las producciones, cuidado medioambiental y bienestar animal, entre otros) están impulsando un aumento de la demanda de empleo cualificado que muestra también dificultades de cobertura. Estas dificultades estarían especialmente asociadas a la problemática de la distribución de la población en España, que frena los flujos hacia los territorios rurales asociados a oportunidades de empleo, pero también al déficit de formación profesional, intermedia y superior en el área agraria. Todo ello, sin olvidar las barreras que pueden persistir a la movilidad geográfica en el conjunto del territorio.

Los desajustes a medio plazo: previsiones sobre la demanda de empleo para España

A medio plazo, muchos de estos desajustes ya visibles se acentuarán, dado que el esperable crecimiento económico que debe impulsar el PRTR generará más demanda de reposición en todas las actividades y más demanda nueva en las que ya están surgiendo al calor de la transición digital y ecológica.

En este sentido, hay que recordar que, incluso esperando pérdidas de empleos en ocupaciones y actividades denominadas redundantes, que deben dar paso a otras distintas (y que desde luego se deben acompañar de medidas que garanticen una transición justa), no se trata de un cambio completo en el esquema ocupacional, sino que la mayor parte de los empleos actuales permanecerán, lo que obliga a anticipar su reposición.

Con datos de la OCDE, en torno a un 52 por 100 de los empleos estaría en riesgo de automatización a raíz de la digitalización; pero solo el 22 por 100 en riesgo elevado, correspondiendo el 30 por 100 restante a riesgo significativo de cambios, que apuntan más a mutaciones en los contenidos del puesto de trabajo, a nuevos requerimientos de competencias para su desempeño y a mayor hibridación humano-máquina (en sentido amplio, incluyendo las tecnologías digitales)[106] que a desaparición de los puestos. Y el otro 48 por 100 de los empleos permanecería, en líneas generales, sin cambios sustanciales, aunque seguramente también con nuevos requerimientos en competencias digitales en casi todos los casos.

106. Véase al respecto el Informe CES 1/2021, *Segundo sobre la digitalización de la economía.*

Atendiendo con ello a una doble proyección en el cálculo de los saldos futuros de empleo para 2030, el Cedefop calcula (y actualiza periódicamente), para varios escenarios más o menos optimistas sobre el ciclo, previsiones detalladas sobre la demanda acumulada de empleo generada por la expansión de las actividades económicas y de las ocupaciones y la derivada de la necesidad estimada de reposición del empleo en ese plazo. La última proyección, con los datos de base de 2018, recuerda que se trata de 12 millones de puestos a cubrir hasta 2030, lo que recuerda el esfuerzo a realizar en preparar la oferta de trabajo para ello, formando y recualificando a un ingente número de personas, tanto en las competencias específicas necesarias para los distintos grupos de ocupación (y actividades productivas) como en las competencias y cualificaciones generales.

Entre las competencias de este tipo más demandadas para 2025 se encuentran las derivadas de la digitalización, que no se agotan en las propias competencias digitales, sino que incorporan otras nuevas, porque las transforman, como la capacidad

CUADRO R-3. REQUERIMIENTOS DE EMPLEO EN ESPAÑA Y EN LA UE-27 HASTA 2030: PROYECCIONES DEL CEDEFOP

(Miles de personas, escenario base)

	España			UE-27		
Grupo principal de ocupación	**Expansión**	**Reposición**	**Total**	**Expansión**	**Reposición**	**Total**
1 Ocupaciones directivas	52	479	531	1.275	5.827	7.102
2 Profesionales, científicas y técnicas	328	1.805	2.133	4.836	19.175	24.012
3 Técnicas de apoyo	669	1.222	1.892	3.913	16.717	20.629
4 Administrativas	266	787	1.053	–449	9.215	8.766
5 De servicios a las personas y de ventas en comercio	485	2.352	2.837	1.716	16.406	18.122
6 Cualificadas en actividades agrarias y pesquera	–78	289	211	–2.112	4.445	2.333
7 Cualificadas en industria y costrucción	22	1.224	1.246	–866	10.782	9.916
8 En operación de instalaciones y máquinas y en ensamblaje	68	723	791	110	7.417	7.528
9 Ocupaciones elementales	15	1.365	1.380	733	10.695	11.428
Total ocupaciones	**1.819**	**10.270**	**12.089**	**9.068**	**100.875**	**109.943**

	España			UE-27		
Grandes grupos de actividades	**Expansión**	**Reposición**	**Total**	**Expansión**	**Reposición**	**Total**
Sector primario	-162	510	348	-3.143	6.572	3.430
Manufacturas	-207	1.049	842	-1.093	13.627	12.533
Construcción	253	613	866	764	5.887	6.651
Distribución y transporte	902	3.125	4.028	4.268	23.956	28.223
Servicios a empresas y personales, de mercado	612	2.754	3.365	4.080	25.764	29.844
Servicios no de mercado	421	2.220	2.640	4.192	25.069	29.261
Total	**1.819**	**10.270**	**12.089**	**9.068**	**100.875**	**109.943**

Fuente: Cedefop.

de coordinación y colaboración en equipos de trabajo, que se hace más compleja en entornos humano-máquina y en contextos presenciales o remotos, la capacidad de adaptación, y la flexibilidad cognitiva. Y con atención al impacto que tenga en todo ello la demanda europea, previsiblemente más conectada entre todos los países.

3. FACTORES EN LOS DESAJUSTES OFERTA-DEMANDA DE TRABAJO. EL PAPEL DE LA POLÍTICA DE EMPLEO

Evidentemente, una mejor adecuación de la oferta no es el único elemento a considerar a la hora de analizar los desajustes, ya que la demanda de trabajo se genera en un tejido productivo que está sujeto en este momento a transformaciones de largo alcance. Con esta orientación de más largo plazo, las políticas estructurales tienen un papel fundamental para cambiar la configuración de la demanda y del propio mercado de trabajo.

Pero en una perspectiva temporal más limitada, la conclusión es que hay un claro margen de mejora inmediato en los desajustes, que se concreta en atender las necesidades de la demanda a corto plazo, y anticipar y atajar problemas más extensos a medio plazo. Para ello hay que discutir los factores que intervienen en estos desajustes, y valorar el papel en cada caso de las políticas de empleo.

Esos factores componen un conjunto complejo, que combina elementos como el déficit/desajuste formativo de la población activa, o los cambios que ya están produciendo las reiteradamente citadas transiciones de largo alcance (digitalización, descarbonización, dinámica de la población), con otros más coyunturales, como el equilibrio entre el coste laboral y la remuneración, que a su vez deben contemplarse en contextos diferentes según los niveles de inflación y los cambios en los precios relativos de los otros grandes elementos que configuran el coste de producción, en especial los energéticos y los de materias primas y suministros específicos.

Junto a ello, la oferta de trabajo depende de consideraciones sobre la percepción —en especial por parte de la población activa joven— de las distintas actividades y ocupaciones, que determina la capacidad relativa de atracción de la demanda, incluso a igualdad retributiva y de condiciones esenciales de trabajo. Más aún, la percepción sobre el trabajo como una opción, no como una necesidad ineludible, al menos en ciertos momentos del ciclo vital, tiene también, como ha mostrado el retraimiento de la población activa a raíz de la pandemia en algunos países (eso que ha dado en llamarse «la gran renuncia»), capacidad para restringir la oferta y agravar los desajustes. Por otro lado, la apertura y la permeabilidad de la oferta nacional ante la demanda internacional (y viceversa) también pueden determinar el alcance de los desajustes.

Se trata, pues, de una discusión igualmente compleja, donde además hay importantes limitaciones derivadas de la falta de información adecuada y/o de resultados relevantes en las fuentes documentales. En primer lugar, hay que recordar que se está hablando de desajustes oferta y demanda en un mercado donde, si bien con rasgos propios que impiden considerarlo como tal en sentido estricto, también hay precios,

en este caso el salario (o el coste laboral). No obstante, no es posible conocer los niveles salariales concretos asociados a cada demanda concreta de puestos ni a las expectativas que modulan en este sentido los procesos de búsqueda y las decisiones concretas de los potenciales candidatos.

Tanto o más importantes son, en segundo lugar, las condiciones de trabajo asociadas al puesto, singularmente su duración y su concreta ubicación espacial, lo que abre un amplio abanico de cuestiones a tratar donde tampoco hay posibilidad de entrar a fondo en la discusión de los modelos y pautas que configuran los procesos de búsqueda de empleo, o los eventuales costes de oportunidad de aceptar un puesto concreto en términos de renta y progresión profesional. De hecho, lo que se puede aproximar es sobre todo, y de manera también tentativa, el alcance de la movilidad geográfica, que se revela como muy baja en España salvo en trabajos de corta duración y típicamente de temporada.

Todo ello sin duda limita el análisis y su discusión requeriría una revisión a fondo de la literatura especializada, lo cual excede con mucho el alcance y el propósito de este apartado.

A cambio sí hay distintos datos sobre aspectos que intervienen en la resolución de estos desajustes, relacionados con las políticas activas de empleo. Todos ellos se vienen tratando sistemáticamente en sucesivas ediciones de la Memoria anual del CES, lo que incluye el correspondiente epígrafe incorporado en esta propia edición, dentro del balance del año 2021. Poniendo el foco en los desajustes, se trata de valorar la eficiencia de la intermediación, es decir, la adecuada casación oferta-demanda en plazos adecuados, el suministro de información relevante para cada caso, el soporte a empresas y personas en los procesos de búsqueda y, de modo destacado, las tareas de observatorio y prospectiva que deben acompañar la intermediación, porque en ellas se basa el factor sin duda más relevante, que es la anticipación a través de políticas formativas. Esto es un clásico en la discusión en España sobre la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos de empleo, el papel de la colaboración público-privada, la atención y la orientación personalizada a las personas desempleadas y a las empresas, y la gobernanza del sistema de empleo. Una discusión de la que se concluye que, de momento, hay pocos avances reales, pero al menos existe un compromiso de abordar reformas para lograr un sistema de políticas activas de empleo más eficiente y eficaz.

La intermediación de los servicios públicos de empleo

En este sentido, el papel de los servicios públicos de empleo es fundamental para lograr el mejor encaje entre la oferta y demanda de empleo. En esta función de intermediación, que tiene la consideración de servicio de carácter público[107], participa

107. Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

también el sector privado, a raíz de los cambios normativos que regularon la entrada en dicha actividad por parte de las agencias privadas de colocación mediante la colaboración público-privada. De hecho, los servicios públicos de empleo son responsables, en el marco de los convenios suscritos con las agencias privadas de colocación, de dicha colaboración, de las actuaciones y colocaciones realizadas por estas, y de buscar la complementariedad entre las acciones desarrolladas por ambos.

No obstante, el recurso a los servicios de empleo, públicos y privados, como método de búsqueda de empleo ha sido tradicionalmente reducido en España en relación a otros métodos informales, en la línea de otros Estados miembros[108]. Tan solo en cuatro Estados miembros se recurre a las oficinas públicas de empleo como principal método de búsqueda. España comparte este patrón, siendo los métodos informales —entre otros, pregunta a amigos, familiares, contactos directos con empresas o consultas de ofertas en medios de comunicación— utilizados por tres cuartas partes de los desempleados. Se constata, además, un sesgo en el recurso a los servicios de empleo, que en general aumenta con la edad y se concentra, por otro lado, en los grupos de baja cualificación y con mayores problemas de empleabilidad; las personas jóvenes, en cambio, tienden a utilizar métodos informales, principalmente las redes sociales.

El objetivo, por tanto, es lograr que los servicios de empleo, públicos y privados, logren el encaje entre la oferta y la demanda de forma ágil y exitosa, convirtiéndose en un recurso eficaz de búsqueda de empleo e inserción laboral. Y ello con dos direcciones claras; por un lado, atendiendo a los desempleados de cara a su inserción laboral, y por otro, avanzando en la prospección y detección de necesidades formativas del tejido productivo para poder proporcionar un asesoramiento empresarial adecuado que responda a las necesidades de la demanda, y anticipar las necesidades formativas y su traslación al sistema educativo-formativo. Esto requiere, a su vez, reformular en profundidad el papel y la ejecutoria de los observatorios, en especial del Observatorio de empleo del SEPE.

En este sentido, las nuevas tecnologías suponen una oportunidad para el desarrollo de la intermediación. La utilización de herramientas de prospección de forma sistematizada puede contribuir a anticipar estas necesidades y facilitar la adaptación, así como el tratamiento de datos masivos de los trabajadores y vacantes mediante el uso de *big data* o la posibilidad de trabajar con datos en red sobre la base de la colaboración entre servicios de empleo, públicos y privados que pueden facilitar un mejor ajuste (se está trabajando actualmente en el desarrollo de la herramienta *Senda* que

108. Cueto, B. y Suárez, P., «Un análisis del servicio público de empleo como método de búsqueda de trabajo», en *Ekonomiaz núm. 93: Servicios Públicos de Empleo. Análisis y Perspectivas,* 2018. Entre los métodos de búsqueda de empleo señalados en el Reglamento UE 1897/2000 están los formales —contacto con una oficina pública o privada de empleo— e informales, que incluyen el contacto directo con empresas, consulta a amigos, familiares, sindicatos, etc., publicar o responder anuncios, estudiar anuncios, hacer entrevistas o exámenes, búsqueda de medios y equipos y de permisos o financiación para establecerse por su cuenta y otros métodos.

el SEPE pondrá a disposición del público en general, aunque en una primera fase lo hará con los servicios públicos de empleo autonómicos).

Pero también en relación con la orientación personalizada, que es clave para detectar las necesidades de los trabajadores y favorecer su inserción o reinserción laboral. La utilización de nuevas tecnologías de evaluación del perfil de los solicitantes de empleo —perfilado estadístico— pueden ayudar a identificar los grupos con mayor riesgo de desempleo (colectivos de mujeres, jóvenes con menor nivel de formación, parados de larga duración), de manera que reciban un apoyo más específico e intensivo, a través de un diagnóstico personalizado, o a aquellos otros demandantes que, por el contrario, solo requieren servicios especializados de apoyo en la búsqueda de empleo. Ello, sin duda, requiere también contar con financiación adecuada y una dotación suficiente de profesionales orientadores en las oficinas de empleo, capaces de priorizar la colocación en coherencia con el perfil de cada demandante.

Esta es la línea mayoritaria en la transformación de los servicios de empleo de cara a una mayor eficiencia, que se está incorporando en los países a partir del trabajo desarrollado en experiencias compartidas tanto en el marco de la Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo (WAPES), como en el marco de la Unión Europea, por la Red SPE-EU que agrupa a los servicios públicos de empleo europeos. Se espera que todo ello contribuya al dinamismo de los servicios públicos de empleo, otorgándoles un mayor potencial para la intermediación eficaz en el mercado de trabajo.

Esta transformación abarca también las posibilidades de impulsar aún más la colaboración público privada y enfocar la búsqueda de empleo con énfasis en la caracterización de los demandantes de empleo, la identificación de su grado de empleabilidad y el tratamiento personalizado para garantizar la inserción en las nuevas ocupaciones y su mejor adecuación a las necesidades del tejido productivo identificadas.

Todo ello se enmarca actualmente en la reforma de las políticas activas de empleo contemplada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; en concreto en el componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» en la que se incluye la reforma dirigida a la digitalización del SPE para su modernización y eficiencia.

El papel de la formación para la cualificación y recualificación profesional

La necesidad de asegurar el mejor encaje entre la demanda y la oferta de trabajo a corto plazo requiere que la oferta cuente con las competencias y cualificaciones necesarias que precisa el tejido productivo, y que, en caso necesario, sean provistas a través de los sistemas formativos, en especial del sistema de formación profesional para el empleo.

A su vez, hay que tener en cuenta los cambios en la propia demanda de trabajo, que deben anticiparse en la configuración de la oferta a medio plazo. Las proyecciones

del Cedefop señalan, como ya se ha dicho, que será necesario cubrir un volumen amplio de puestos de trabajo en los próximos años en el contexto de una doble demanda: por un lado, la reposición de los puestos que permanecerán (aunque sin duda con cambios en sus contenidos), que son cerca de la mitad del total del empleo actual y que deben cubrirse una vez quienes los ocupan concluyan su ciclo de vida laboral; y por otro lado la demanda de nuevos puestos generada por los cambios en el sistema productivo. Ambas se configurarán también en ese contexto de grandes transiciones, lo que aumentará más aún la necesidad de formación permanente para atender al continuo cambio en las competencias y cualificaciones asociadas a los puestos de trabajo[109].

Las proyecciones apuntan, asimismo, a la exigencia de mayores niveles de cualificaciones y competencias en todas las ocupaciones, lo que elevará la demanda de formación. Además, una parte significativa de esos puestos demandarán cualificaciones intermedias, de las que en España se viene identificando un relativo déficit en el conjunto de la población activa en relación con los países de nuestro entorno.

Todas estas estimaciones ponen el foco de atención en dos grandes cuestiones: el sistema educativo y la formación profesional para el empleo.

Respecto al primero, la formación profesional del sistema educativo es la principal proveedora de muchos de los perfiles profesionales que demandarán las empresas, necesarios para cubrir el incremento en la necesidad de técnicos y, sobre todo, de técnicos superiores, en determinadas ocupaciones, lo que resulta además preocupante por la todavía baja proporción de jóvenes en programas de formación profesional en comparación con otros países de nuestro entorno. Por ello, es necesario no perder de vista estas tendencias de cambio en los contenidos ocupacionales y analizar las necesidades de modernización y de impulso de la formación profesional y el papel que puede jugar la formación dual en ellas.

Estos objetivos están detrás del Plan de Modernización de la Formación Profesional, anclado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, concretamente en su componente 20 dedicado al Plan Estratégico de Impulso de la Formación Profesional, y en la reciente aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional que fue objeto de dictamen del CES[110].

Respecto a la segunda, cabe recordar que la formación profesional para el empleo es uno de los pilares para la adquisición y actualización de competencias y cualificaciones

109. Las políticas europeas reconocen que todas las personas tienen derecho a una educación, una formación y un aprendizaje permanente de calidad e inclusivos. Esta idea está recogida en el Pilar Europeo de Derechos Sociales y en el plan de acción que este adoptó recientemente, el cual establece un nuevo objetivo principal para la Unión Europea de una participación en formación del 60 por 100 de las personas adultas cada año para el 2030. La Declaración de Oporto respaldó recientemente a este plan de acción, y mostró un compromiso político absoluto con el aprendizaje de personas adultas.

110. Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional y Dictamen CES 5/2021, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional.

profesionales. La formación profesional debe garantizar que las competencias están continuamente actualizadas ante los cambios que se produzcan en el empleo y, por ello, un diseño ágil y flexible, adaptativo y accesible para toda la población trabajadora constituye un reto de primer orden para el conjunto de la formación profesional para el empleo.

A este respecto, destaca el impulso contemplado en el PRTR del *reskilling* y *upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales cuyo objetivo es que los esfuerzos de cualificación y recualificación profesional de la población activa, en el marco de la formación profesional para el empleo, cierren las brechas de género en profesiones que requieran altos niveles de habilidades digitales y conocimiento de competencias emergentes, pero también en sectores de rápida evolución y generadores de empleo futuro, como el cuidado a las personas o los empleos verdes.

Aquí es importante considerar el papel que puede desempeñar la universidad y la necesidad de extender el enfoque dual a este ámbito como, a priori, se contempla en la reforma prevista del sistema universitario. Hay ya algunos ejemplos en el panorama comparado que apuntan a un papel destacado de las universidades en la configuración de títulos técnicos, con una elevada variedad que habla de su especificidad, consistentes en grados de dos o tres años y en torno a 120 créditos (Francia, Dinamarca, Italia, entre otros[111]). Y en otros (como el Reino Unido[112]), se quiere incorporar elementos más novedosos: un enfoque territorial, local, que lleva a una alta participación de los agentes involucrados (empresas, trabajadores y *stakeholders*) en la configuración, gestión y evaluación de esta formación universitaria; una definición, a partir de lo anterior, muy específica de los títulos; y la exigencia general de elevada calidad de la formación impartida.

Todo lo anterior apunta, en definitiva, a que los cambios en la demanda de cualificaciones y competencias que debe afrontar el empleo en todos los sectores deben proyectarse en el diseño de las políticas de formación y orientación y enfocarse hacia el sistema productivo, teniendo en cuenta, además, la transformación de este que deben procurar las políticas estructurales, empezando por las contempladas en el PRTR.

Un reto compartido entre políticas públicas, empresas y personas trabajadoras

Las políticas educativas y formativas deberían orientarse a la anticipación de estos cambios estructurales, para lo que se necesita contar con estudios continuos de prospectiva y detección de necesidades con un enfoque preferentemente sectorial que atienda, con el debido detalle analítico, a las necesidades de las distintas ramas de actividad, en un modelo donde la participación de todos los agentes implicados debe ser central.

111. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/short-cycle-higher-education-39_en
112. *Skills for Jobs: Lifelong Learning for Opportunity and Growth*. Libro Blanco, enero de 2021 (www.gov.uk/official-documents).

En un horizonte temporal más amplio la prioridad debería concretarse en articular un enfoque transversal que recorra el sistema educativo y la formación profesional, el ámbito científico y la I+D+i. La creatividad, la innovación y la calidad deben ser parte esencial de la estrategia país, afrontando el reto que supone mantener y extender la capacitación del personal más cualificado y creativo mediante las políticas de formación y de atracción del talento, a las que no pueden ser ajenas las encaminadas a promover el emprendimiento.

Se trata, por tanto, de un reto compartido para la elaboración de las políticas públicas orientadas a atenuar esos desajustes, que debe contar con la participación conjunta de las empresas y personas trabajadoras en todas las fases, incluyendo el propio diseño, la aplicación y la evaluación de los resultados.

Digitalización y trabajo

1. INTRODUCCIÓN

Entre los cambios que induce la digitalización económica, una importante dimensión de análisis es la relativa a sus efectos en el empleo y en las cualificaciones demandadas. Pero la expansión de la digitalización se está proyectando también, entre otros ámbitos, en la organización del trabajo, y está afectando de diferentes formas al desarrollo de las relaciones de trabajo y a las condiciones en que este se presta. Este último conjunto de aspectos es el que se aborda a continuación.

Entre los análisis que se vienen haciendo del proceso de digitalización en España, el CES ha recordado cómo la economía española en su conjunto sigue presentando un amplio margen de actuación en el terreno digital, y ha señalado la necesidad de mejorar el grado de digitalización tanto en términos absolutos como cerrando las brechas digitales existentes, entre ellas la laboral[113].

Para la Unión Europea, y desde luego también para España, la aplicación de los fondos europeos del programa *Next Generation EU,* como instrumento de recuperación, y sobre todo de transformación, posterior a la crisis pandémica, se considera que permitirán un importante avance en la digitalización de la economía en los próximos años, lo que puede suponer un acelerador de las transformaciones del trabajo.

Resulta aconsejable mantener algunas cautelas a la hora de calibrar el impacto de la digitalización en el trabajo. Primero, porque el avance de las transformaciones digitales es asimétrico y se desarrolla a diferentes velocidades en los sectores, las actividades y las empresas. Además, porque la digitalización es una tendencia que discurre en paralelo a otras transformaciones de fondo de la economía y la sociedad que, en conjunto, generan efectos sobre el trabajo; efectos que, en ocasiones, se retroalimentan y no siempre son fáciles de separar[114]. Y, también, porque no siempre

113. Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

114. La doble transición digital y ecológica, determinados cambios sociales y tendencias demográficas, y el posicionamiento en el entramado de cadenas de valor de la economía global, son algunos de los principales factores responsables de las transformaciones del mundo del trabajo. La visión de conjunto de todos esos factores, entre los que destaca el peso de los cambios tecnológicos, cómo están

hay disponibles fuentes de medición directa de esos efectos en ámbitos de tipo más cualitativo como son la organización del trabajo, las relaciones laborales y las condiciones de prestación del trabajo.

Es de prever que, como ya se viene visibilizando en los últimos años, todos esos ámbitos no van a quedar exentos de sufrir importantes transformaciones, planteando, quizá, un triple reto: el conocimiento, cada vez más preciso y definido, de las causas y el alcance de los cambios; las políticas para apoyar una orientación de estos hacia la consecución de trabajo decente y empleos de calidad, evitando el posible surgimiento de brechas laborales y de protección social; y la gobernanza de las transformaciones, y de sus impactos en los mercados de trabajo y en las condiciones de empleo, mediante instrumentos propios de las relaciones laborales, especialmente a través del diálogo social y de la negociación colectiva[115].

2. NUEVAS FORMAS DE EMPLEO Y DE ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Algunas de las transformaciones aceleradoras de los efectos de la digitalización en el trabajo vienen impulsadas a partir del surgimiento de nuevos modelos de negocio y de nuevas formas de empleo. A nivel europeo, estudios específicos han identificado algunas nuevas formas de empleo surgidas en los últimos años[116]. De ellas, las que se considera que tienen una cierta presencia en España son el trabajo prestado a través de plataformas digitales, el trabajo móvil conectado mediante TIC (que va más allá del teletrabajo, pero que en España se identifica básicamente con esta modalidad de organización del trabajo), y el trabajo colaborativo (que en España se identifica con las cooperativas de trabajo). Las dos primeras son las que se consideran directamente habilitadas por la digitalización.

La disponibilidad de tecnología digital cada vez más sofisticada y asequible está permitiendo su aplicación en cada vez más espacios de la organización del trabajo. aquella, además, presenta una naturaleza ambivalente en la que, por un lado, aporta importantes beneficios y oportunidades para las empresas y las personas trabajadoras, pero, por otro, plantea riesgos y retos que pueden afectar a diversos ámbitos de la

reconfigurando el mundo del trabajo, y la necesidad de reconfigurar, a su vez, muchas de las políticas públicas, se abordó por la OIT en la iniciativa emblemática *El futuro del trabajo,* conmemorativa de su centenario (2019). Como aportación nacional a la iniciativa de la OIT, en España se celebró la Conferencia Nacional Tripartita *El futuro del trabajo que queremos,* en la que se hicieron múltiples aportaciones sobre los aspectos implicados, recogidas en una publicación en dos volúmenes. El CES elaboró el Informe 3/2018, *El futuro del trabajo,* en el que se analizaban los efectos de esas tendencias sobre el mundo del trabajo y se hacían propuestas de políticas.

115. De hecho existe ya un gran número de análisis y estudios que se han venido ocupando de todas estas cuestiones, tanto desde perspectivas multidisciplinares como otras muchas centradas más específicamente en las implicaciones jurídico-laborales. Entre los primeros véase Pérez García, F. *et al., Cambios tecnológicos, trabajo y actividad empresarial: el impacto socioeconómico de la economía digital* (Premio de investigación del CES 2017, 21.ª convocatoria), CES, Madrid, 2020.

116. Eurofound, *New forms of employment, Update 2020* (New forms of employment series), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020.

CUADRO R-4. POSIBLES ÁMBITOS DE EFECTOS DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL TRABAJO
(Organización del trabajo y condiciones de trabajo)

Trabajo en plataformas digitales	Calificación de la relación de trabajo (asalariados o autónomos)
	Transparencia y certeza de las condiciones de trabajo
	Regularidad del trabajo y de los ingresos, niveles de retribución
	Protección de la salud y seguridad en el trabajo
	Representación colectiva
	Acceso a la protección social
	Gestión algorítmica del trabajo
Teletrabajo	Ejercicio de los poderes de dirección y control
	Protección de datos
	Garantía de los derechos digitales
	Desconexión digital
	Protección de la salud y seguridad en el trabajo
	Representación colectiva
Efectos transversales (potencialmente en todas las formas de organización del trabajo)	Protección de datos
	Garantía de los derechos digitales
	Desconexión digital
	Gestión algorítmica del trabajo
	Acceso al trabajo (sistemas de selección)
	Clasificación y promoción profesional
	Asignación de tareas
	Evaluación del trabajo/desempeño/objetivos, y retribución
	Otros

Fuente: elaboración propia.

organización del trabajo y de las condiciones de prestación del trabajo (cuadro R-4), que resultará necesario afrontar[117].

De las nuevas formas de empleo surgidas en los últimos años, el trabajo en plataformas digitales, en toda su complejidad y variedad, es seguramente la que está conociendo una expansión más rápida y sostenida. En el último decenio, el número de plataformas digitales se ha quintuplicado a nivel global, si bien es cierto que este importante crecimiento aparece

El trabajo prestado a través de plataformas digitales: una realidad en expansión

117. Eurofound, *The digital age: Implications of automation, digitisation and platforms for work and employment. Challenges and prospects in the EU* (Challenges and prospects in the EU series), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

acompañado de una significativa concentración en algunos países. Junto a esa marcada tendencia de expansión, la proporción de quienes ejercen algún tipo de ocupación en ellas está creciendo, también a nivel global, de forma relativamente rápida[118].

Tomando la última evidencia empírica disponible[119], la proporción de personas que han obtenido alguna vez ingresos por la prestación de trabajo a través de plataformas digitales (la definición más amplia del trabajo en plataformas) estaría creciendo en Europa, habiendo pasado del 9,5 al 11 por 100 de la población laboral entre 2017 y 2018. Este incremento se produjo en todos los países, excepto en dos (Italia y Eslovaquia), y fue más acusado en el caso de España, donde subió del 12 al 18 por 100, situándola más claramente a la cabeza del *ranking* en este indicador (gráfico R-7). Son resultados globales consistentes con otros estudios de campo, que dan cuenta de una alta participación en España en el trabajo prestado a través de plataformas digitales[120].

Es cierto que el mencionado crecimiento se ha producido, sobre todo, en el trabajo clasificado como esporádico, marginal y secundario, categorías que son en realidad las más importantes numéricamente en Europa. En lo que respecta al trabajo a través de plataformas digitales que se considera como fuente principal de empleo de la persona prestadora, se situó en 2018 en el 1,4 por 100 de la población laboral de los 16 países participantes en la segunda oleada de la encuesta[121]. De nuevo España, con el 2,6 por 100 se situaba, casi a la par con los Países Bajos (2,7 por 100), entre los países a la cabeza de esta fuente de empleo (gráfico R-7).

Una fuente de empleo que, aun siendo todavía reducida en el conjunto europeo y en España, el estudio citado considera suficientemente significativa como para merecer atención y posibles medidas de políticas[122].

Y probablemente lo sea aún más como tendencia de futuro, ya que este tipo de empleo implica mayoritariamente a población joven[123], con nivel educativo alto, y en

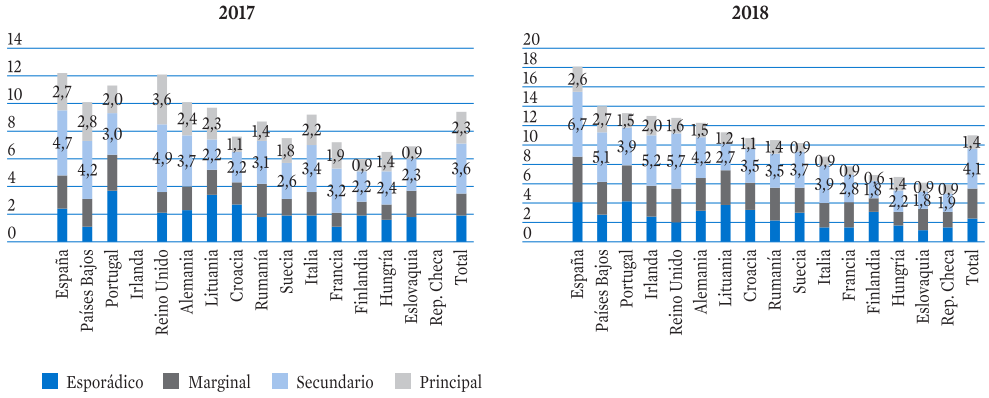
118. OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo,* 2021.
119. Los resultados ofrecidos por una de las investigaciones de campo más relevantes y recientes sobre el trabajo prestado a través de plataformas digitales: la encuesta COLLEEM (Colaborative Economy and Employment), elaborada por el Joint Research Centre de la Comisión Europea. Este estudio, realizado sobre 38.022 entrevistas a usuarios de internet entre 16 y 74 años en 16 Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España, proporciona una amplia información acerca de las personas que prestan trabajo a través de plataformas digitales, y de las características de este trabajo. Iniciada con datos relativos a 2017, en 2020 se publicó la segunda oleada de la encuesta, con datos relativos a 2018, permitiendo observar una primera evolución. Téngase en cuenta que, en todo caso, se trata de evidencia anterior a la crisis pandémica de 2020.
120. Universidad de Hertfordshire, FEPS, UNI Europa y Fundación Felipe González: «Huella digital: la plataformización del trabajo en Europa. Ficha informativa de España», 2019.
121. Esta segunda oleada de la encuesta COLLEEM explica que, por determinadas mejoras metodológicas que incorpora, ofrece una estimación más ajustada y sólida del trabajo en plataformas como principal fuente de empleo, una categoría que se entiende comparable al empleo regular medido por las estadísticas de población activa.
122. Joint Research Centre (Urzí, C., Pesole, A. y Fernández-Macías, E.), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey, 2020, op. cit.,* pág. 17.
123. En mayor medida varones jóvenes (menores de 35 años), que representan el 37,1 por 100 en trabajo principal y el 37,5 por 100 en trabajo secundario, frente a mujeres jóvenes (menores de 35 años), que

gran medida en tareas de tipo profesional (servicios profesionales, tareas creativas, traducción, desarrollo de software y otras), lo que puede estar predicando un patrón de empleo creciente en el tiempo, máxime si se tiene en cuenta el sesgo hacia los trabajos de alta cualificación que se atribuye a los cambios tecnológicos de la que se ha llamado cuarta revolución industrial.

Además, tampoco cabe ignorar el trabajo prestado a través de plataformas digitales como actividad secundaria (personas trabajadoras con un empleo tradicional, estudiantes, etc.), ya que supone un tiempo de ocupación y/o la obtención de unos ingresos significativos (10 o más horas semanales y el 25 por 100 o más de los ingresos de la persona). En esta categoría, España aparece a la cabeza con un 6,7 por 100 de población laboral en estos trabajos frente a un 4,1 por 100 de media (gráfico R-7).

Entre el elenco de actividades mayoritariamente prestadas a través de plataformas digitales, las consideradas no profesionales (administrativas, microtareas y ventas, entre otras), que parecen encajar más en esta categoría de trabajo secundario en plataformas, pueden haber comenzado a conocer un desarrollo mayor a raíz de la pandemia.

GRÁFICO R-7. EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES EN EUROPA, 2017 Y 2018
(Porcentajes sobre la población en edad de trabajar)



Nota: además de la proporción de personas que prestan trabajo a través de plataformas digitales, se recoge la intensidad de dicho trabajo, medida por el número de horas trabajadas, y de la relevancia económica del mismo, medida por la proporción de ingresos obtenidos de aquel. Se configuran, así, cuatro categorías de trabajo en plataformas digitales: *esporádico,* aquel en el que las personas han realizado esta actividad menos de una vez al mes en el último año; *marginal,* aquel en el que se realizan estos servicios al menos una vez al mes pero se prestan menos de diez horas a la semana y se obtienen menos del 25 por 100 de los ingresos de la persona; *secundario,* aquel en el que se realizan estos servicios al menos una vez al mes y se prestan entre diez y diecinueve horas a la semana o se obtienen entre el 25 y el 50 por 100 de los ingresos (entre otros supuestos); y *principal,* aquel en el que se realizan estos servicios al menos una vez al mes y se trabaja al menos veinte horas semanales o en donde que se obtienen al menos el 50 por 100 de los ingresos.
Fuente: Joint Research Centre de la Comisión Europea (Urzí, C., Pesole, A. y Fernández-Macías, E.), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey, 2020.*

son el 22,8 y el 24,3 por 100, respectivamente, en trabajos principal y secundario en plataformas digitales. Joint Research Centre (Urzí, C., Pesole, A. y Fernández-Macías, E.), *New evidence on platform workers in Europe. Results from the second COLLEEM survey, 2020, op. cit.*, págs. 21 y 22.

Las plataformas digitales ponen en contacto a numerosos clientes y prestadores de servicios en múltiples actividades, bien para ejecutar trabajos en línea, bien para prestar trabajos localizados físicamente. La economía de plataformas ha sido amplia y urgentemente analizada por su rápido crecimiento —basado en la eficiencia de costes, fundamental en intercambios de bajo valor económico, el carácter innovador, la amplitud de mercados, o la inmediatez, entre otras ventajas competitivas—, su creciente dimensión económica y sus profundas implicaciones sociales y laborales[124].

El crecimiento de las inversiones en plataformas digitales de todo tipo de servicios y la expansión de su volumen de negocio tienen importantes efectos en las economías[125]. Y, a su vez, el aumento de las personas que prestan trabajo en ellas tiene efectos cada vez más relevantes en los mercados de trabajo, en ocasiones con consecuencias disruptivas.

Por ello, el trabajo a través de plataformas digitales forma parte de los retos laborales, de dimensión global, europea y nacional, de las economías en proceso de digitalización. Y de su tratamiento se derivarán consecuencias muy relevantes para el empleo y la protección social de cada vez más personas, dada la tendencia que se observa a la «plataformización» de numerosas actividades de servicios.

En muchos casos está en juego la identificación de la frontera misma entre las relaciones de trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia o autónomo, que como es sabido, determina la aplicación o no de los derechos y obligaciones del contrato de trabajo y, por tanto, las condiciones en que se presta el trabajo y las vías de acceso a la protección social.

El modelo de negocio de las plataformas digitales ha llevado a cuestionar la aplicación de la relación de trabajo por cuenta ajena a estos empleos, basándose precisamente en el carácter independiente de las personas prestadoras de trabajo como parte sustancial de los elementos de flexibilidad, innovación, amplitud de mercados, etc., en que se basan las plataformas. De ahí que, en su inmensa mayoría, las personas que prestan trabajo a través de plataformas estén formalmente vinculadas a estas como autónomas, siendo muy pocas las personas de estructura (encargadas de gestionar la aplicación informática) con estatus de asalariadas[126].

124. Para España véanse, entre otros, Rodríguez Fernández, M. L. *et al., Plataformas digitales y mercado de trabajo.* Ministerio de Trabajo, 2018, y Todolí Signes, A., *El trabajo en la era de la economía colaborativa,* Tirant lo Blanch, 2017.
125. Según estudios elaborados para la Comisión Europea (CE), entre 2016 y 2020, los ingresos de las plataformas que operan en la Unión Europea se multiplicaron casi por cinco: se estima que pasaron de unos 3.000 millones de euros a unos 14.000 millones en las estimaciones más conservadoras, elevándose a 20.300 millones en otros análisis. Comisión Europea, *Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo*. COM (2021) 761 final, de 9 de diciembre de 2021.
126. También según la CE, en la actualidad, más de 28 millones de personas trabajan a través de plataformas digitales en la Unión Europea, y se prevé que, en 2025, su número alcance los 43 millones. De esos 28 millones actuales estimados, se considera que la mayoría son verdaderos autónomos, pero que, no obstante, puede haber hasta 5,5 millones que son «falsos autónomos». Comisión Europea, *Mejores condiciones, op. cit*.

En los últimos años ha tenido lugar, tanto a nivel europeo como en España, un amplio debate acerca de la calificación jurídica de estos nuevos empleos. En el fondo de dicho debate está la necesidad de conjugar las condiciones de flexibilidad que faciliten el desarrollo de este sector de actividad con la garantía de un nivel de derechos, condiciones de trabajo y de protección social, a las personas que prestan servicios a través de las plataformas.

En España, el curso de esta problemática con sus muchas implicaciones desembocó, primero, en la decantación de la doctrina jurisprudencial a favor de reconocer la laboralidad de un tipo de prestación de trabajo a través de plataformas, los servicios de reparto[127], y después, como consecuencia de este reconocimiento de los tribunales, a la aprobación de legislación específica, con base en el acuerdo de los interlocutores sociales, que, entre otros elementos, extendió la presunción de laboralidad para tales actividades[128].

Pero la realidad del trabajo prestado a través de plataformas digitales está lejos de haberse abordado en su totalidad, fundamentalmente porque el universo de actividades consistentes en la prestación de servicios organizados a través de plataformas digitales, que responde a la propia diversidad y complejidad de las plataformas y de sus modelos organizativos enfocados a nuevas formas de producción, consumo y demanda, es considerablemente más amplio y diverso que los servicios de reparto.

Cuestión central es la relativa a las condiciones en que se presta el trabajo a través de plataformas digitales, apuntándose a las condiciones retributivas, en términos de su escasa regularidad y nivel, horarios y tiempo, protección de la salud y la seguridad en el trabajo, o las mayores dificultades de acceso a una protección social suficiente, entre otras. Como ya se ha mencionado, las personas que prestan trabajo a través de plataformas digitales no se encuentran hoy por hoy, en su inmensa mayoría, bajo el paraguas de la regulación jurídica laboral. Y, además, se vienen señalando determinados riesgos que tienen que ver, sobre todo, con los efectos de la gestión algorítmica del trabajo inherente a las plataformas digitales, que posibilitan entre otras cosas una constante monitorización y evaluación de las personas prestadoras.

Parece claro que existen situaciones y condiciones en las que las personas que prestan trabajo a través de plataformas digitales se encuentran en desventaja respecto de las condiciones de prestación de trabajo en la economía convencional. Esto puede ser visible, sobre todo, en determinadas actividades de prestación de servicios

127. Sentencia del TS 805/2020, de 25 de septiembre, apoyada en la mayoritaria doctrina en este sentido que se había venido conformando en los TSJ.

128. Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, (...) para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (procedente del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo). También introduce una previsión acerca del derecho del comité de empresa a ser informado sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones que pueden incidir en las condiciones de trabajo, el acceso y mantenimiento del empleo, incluida la elaboración de perfiles.

físicamente localizados de escasa cualificación, de entre las actividades que predominan en la economía de plataformas. Sin embargo, hay que tener presente que la evidencia que aportan los estudios de campo disponibles, como la citada Encuesta COLLEEM II, reconocen las dificultades de evaluar las condiciones de la prestación en estas nuevas formas de empleo. Unas dificultades que derivan de la variedad y complejidad que presenta la economía de plataformas, que aglutina prestaciones de servicios de muy diverso tipo, realizadas por personas con perfiles formativos y laborales muy diferentes, y no menos por el hecho de que la mayoría de las personas prestadoras de trabajo en plataformas realizan este como actividad secundaria junto a un trabajo de tipo convencional.

Así, por ejemplo, en relación a los niveles de ingresos, dicha Encuesta ofrece datos de distribución por percentiles de las personas prestadoras en plataformas, pero no es concluyente en este importante aspecto al admitir la existencia de posibles sesgos tanto por sobrerrepresentación de ciertas actividades como de infrarrepresentación de otras en la muestra[129].

Sin embargo, resulta más concluyente en relación con otras condiciones de prestación del trabajo, señalando la presencia no solo de horarios más prolongados en conjunto (sumando el trabajo en plataformas y el convencional) sino también en lo que califica como horarios atípicos, tales como fines de semana u horarios nocturnos. Asimismo, señala cómo, en general, las personas prestadoras de trabajo en plataformas consideran este altamente flexible pero monótono, sometido a una constante monitorización, donde las calificaciones *(ratings)* son determinantes para recibir la asignación de trabajos, todo lo cual aumenta los riesgos psicosociales en el trabajo[130].

En relación con todo ello, y con la posible necesidad de mejorar las condiciones de prestación del trabajo en estas actividades, entra en juego la estrategia seguida por la Comisión Europea en los últimos años en relación a los nuevos modelos de negocio[131], donde cabe destacar especialmente el paquete de medidas más recientemente aprobado sobre el trabajo en plataformas digitales, que incluye una propuesta de directiva

129. Debido a las características metodológicas de la encuesta, basada en usuarios de Internet, detecta una posible sobrerrepresentación de las personas que prestan servicios profesionales (que tienen mayores retribuciones), lo que condiciona a su vez una sobrerrepresentación de la categoría «trabajo principal en plataformas» en los niveles altos de la distribución de ingresos. Y, por el contrario, detecta que las actividades de servicios localizados físicamente (por ejemplo, de reparto u otros servicios personales, «algunas de las más desaventajadas formas del trabajo en plataformas») probablemente están infrarrepresentados. El resultado global es un probable sesgo al alza en las condiciones retributivas de la prestación del trabajo en plataformas que muestra la encuesta, que reconoce que puede no estar capturando adecuadamente las actividades más desaventajadas del trabajo en plataformas, por lo que invita a la cautela en la interpretación de los resultados.

130. En estos aspectos está en línea con lo señalado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA por sus siglas en inglés). *Protecting workers in the Online Platform Economy: an overview of regulatory and policy developments in the EU,* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2017.

131. Al menos, desde su Comunicación *Una Agenda Europea para la economía colaborativa,* COM (2016) 356 final.

en este campo[132], una de las medidas clave del Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que se abordará en el apartado de iniciativas y medidas.

La amplia y eficiente conectividad que permite el desarrollo de la digitalización ha impulsado en la mayoría de las economías desarrolladas una modalidad de organización como el teletrabajo, que ha abierto nuevas ventajas y oportunidades para las personas trabajadoras, las empresas y la sociedad. Al mismo tiempo, sin embargo, esta modalidad organizativa planteó desde sus inicios importantes retos para los actores de las relaciones laborales.

La creciente relevancia del teletrabajo

En esta forma de organización del trabajo se pone de manifiesto la relativa pérdida de relevancia de la regularidad de tiempo y de lugar de la prestación en la que se ha basado tradicionalmente el empleo asalariado, como una de las consecuencias de los cambios tecnológicos, y de ello ha derivado la necesidad de abordar la adopción de marcos específicos.

No por casualidad, hace dos décadas los interlocutores sociales europeos abordaron esta materia alcanzando un Acuerdo que ofrecía un marco general de ámbito comunitario sobre las condiciones laborales en esa forma organizativa, permitiendo impulsar desde el consenso una modernización de la organización del trabajo apoyada en las tecnologías digitales[133].

Como fórmula de organización del trabajo asalariado, el teletrabajo había conocido en España hasta 2020 un desarrollo limitado en extensión y escaso en intensidad, aunque de signo ligeramente creciente en la anterior década y media[134], en relación a los países de nuestro entorno comunitario europeo[135]. Y también, como en otros países de nuestro entorno, esta forma de organización del trabajo se puso en valor por necesidades de adaptación organizativa derivadas de la emergencia pandémica. Como consecuencia, el teletrabajo experimentó en 2020, en ese contexto sanitario, un importante crecimiento en su aplicación en España y en los países de nuestro entorno[136].

En España, si en los cinco años anteriores (2015-2019) hubo en media anual un 3,4 por 100 de las personas asalariadas en teletrabajo (531.000), en 2020 la proporción se elevó al 12,1 por 100 (casi 2 millones). Por su parte, en el conjunto de 2021 dicha

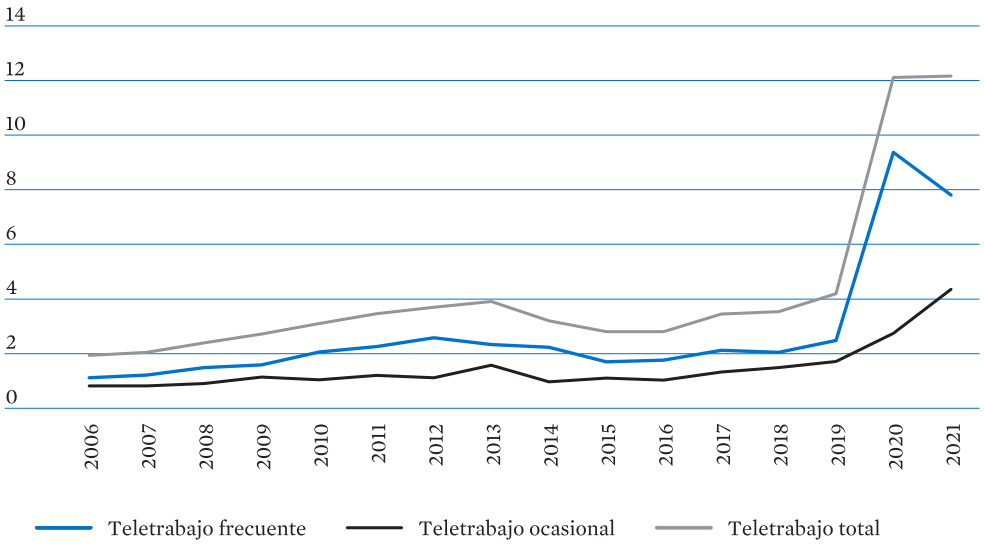
132. *Propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en las plataformas digitales,* COM (2021) 762 final, de 9 de diciembre.
133. Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, de 16 de julio de 2002. Revisado por las partes en 2009.
134. Por ejemplo, entre 2008 y 2013, periodo de la anterior crisis financiera, crecieron en algo más de 200.000 las personas asalariadas en esta forma de prestación.
135. B. Anghel, M. Cozzolino y A. Lacuesta, «El teletrabajo en España», *Boletín Económico 2/2020,* Banco de España, 2020. Estos autores señalaban también un potencial de implantación del teletrabajo del 30 por 100, en atención a las características de las ocupaciones, porcentaje que se elevaría a entre el 50 y el 60 por 100 en los grupos de ocupaciones de mayor cualificación.
136. Encuesta europea de Eurofound, *Living, working and COVID-19,* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020 (capítulo 5, La experiencia del teletrabajo durante la COVID-19).

proporción se mantuvo en el 12,2 por 100 de la población asalariada (gráfico R-8), un volumen medio que superó ligeramente los 2 millones. Estas cifras reflejan un importante salto cuantitativo y un cambio notable de la realidad del teletrabajo en España.

Tomando en cuenta la intensidad o frecuencia del teletrabajo, su evolución en el último año (gráfico R-9) podría indicar un recurso al mismo que continuó, en cierta medida, ligado a necesidades de adaptación condicionadas por un contexto todavía variable de evolución epidemiológica. Se observó, así, una disminución progresiva del teletrabajo considerado frecuente (más de la mitad de la jornada semanal), desde un máximo de 1,6 millones de personas, coincidiendo con la tercera ola, hasta estabilizarse en algo más de 1 millón de personas en el último trimestre de 2021, que podría responder aún a una cierta necesidad de adaptación defensiva en el contexto de la sexta ola provocada por la variante ómicron del coronavirus. Y, por otra parte, se observó un estancamiento, en los trimestres centrales del año, del teletrabajo clasificado como ocasional (menos de la mitad), para crecer esta categoría de nuevo en el último trimestre hasta las 743.000 personas.

Las cifras de finales de 2021 podrían apuntar a un cierto trasvase desde el teletrabajo frecuente al ocasional. A ello pueden no ser ajenos los cambios organizativos recientes en determinados ámbitos de empleo público con la vuelta al trabajo presencial como regla general y el mantenimiento más limitado del trabajo a distancia, pero tampoco es de descartar ese tipo de movimiento en algunas empresas del sector privado que estarían apostando por una presencialidad mixta o híbrida.

GRÁFICO R-8. EVOLUCIÓN DEL TELETRABAJO ASALARIADO EN ESPAÑA
(Frecuente, más de la mitad de los días que trabajaron, y ocasional. En porcentaje)



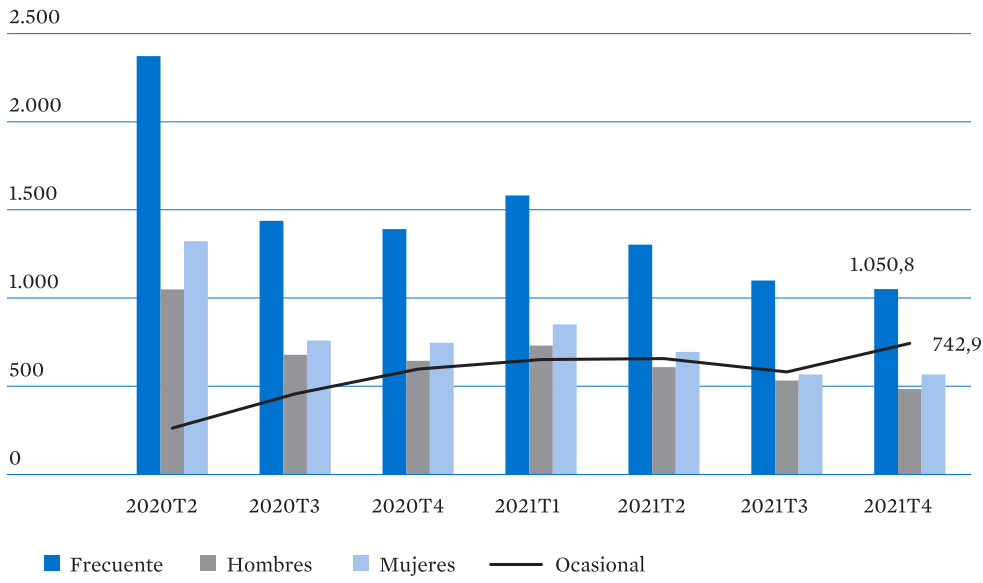
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Con todo, y no obstante este perfil de evolución más reciente, el hecho de que en 2021 la proporción de personas asalariadas en teletrabajo se mantuviese en el 12,2 por 100 del total, por encima de 2 millones de personas, junto con determinados elementos cualitativos, apunta a una posible consolidación en niveles más altos, probablemente con una composición del mismo más variable en términos de intensidad o frecuencia.

Aunque, como se ha mencionado, es pronto para asegurar el curso que puede seguir[137], podría decirse que el teletrabajo ha dejado de ser una excepción laboral, apareciendo una nueva realidad organizativa favorecida por el proceso de digitalización y por las tendencias de cambios ocupacionales que vienen inducidas por el mismo. La pandemia aceleró la digitalización, y la combinación de ambos factores habría impulsado un recurso organizativo laboral que ya existía pero que estaba contenido en un número limitado de actividades y empresas. A todo ello, además, puede no ser ajeno un cierto cambio de cultura organizativa favorecido, también, por un nuevo marco jurídico acordado tras un intenso proceso de diálogo social.

En estudios monográficos recientes[138] se señala cómo, más allá de las cifras globales, se registran diferencias importantes atendiendo a los perfiles personales de quienes realizan su prestación laboral bajo esta modalidad, así como también por actividades económicas, características de las empresas o territorios.

GRÁFICO R-9. PERSONAS ASALARIADAS EN TELETRABAJO EN ESPAÑA
(Miles de personas)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

137. Véase apartado 1.1.1 del Balance en el capítulo II de esta Memoria.
138. Ranstad Research, *Informe teletrabajo en España*, 2021.

Ciñéndonos a las primeras, se observa una mayor frecuencia del teletrabajo entre las mujeres, que puede estar asociada al perfil ocupacional y por actividades del empleo femenino. A este respecto, desde el punto de vista de las condiciones de trabajo, conviene recordar que el teletrabajo no es en sí un instrumento para la conciliación de la vida laboral y personal, y no debe enfocarse como tal. Lo contrario, unido a una realidad de insuficiente corresponsabilidad en los cuidados, podría derivar en dobles jornadas e invisibilización del trabajo de las mujeres[139].

En la estructura por edades, con los datos más recientes se observan porcentajes ligeramente mayores de personas asalariadas en teletrabajo en los grupos de edad centrales, con el grupo de 35 a 44 años como el que presenta una mayor frecuencia, seguido por el de 45 a 54 y el de 25 a 34, ambos a poca distancia del primero. En el caso de los hombres, el colectivo de 25 a 34 años presenta una tasa de teletrabajo total prácticamente igual a la del grupo de 35 a 44, y la más alta en el teletrabajo frecuente. La edad puede ser una variable importante en un doble sentido. Por un lado, el teletrabajo puede ser un importante incentivo para la atracción y retención de talento (particularmente de talento joven), clave para los procesos de transformación digital empresarial. Por otro, esta forma de prestación puede facilitar la diversidad en las empresas, permitiendo una adaptación de la prestación laboral a las necesidades de personas trabajadoras de mayor edad.

Por su parte, el nivel educativo desempeña un papel muy importante en el teletrabajo[140], creciendo la proporción de personas ocupadas que realizan el trabajo desde su domicilio a medida que aumenta el nivel de estudios alcanzado, con bastante distancia entre las personas con un nivel de educación superior y las que alcanzaron un nivel, por ejemplo, de secundaria segunda etapa de orientación general o profesional. La relevancia de esta variable personal en la extensión del teletrabajo está asociada con la composición sectorial y ocupacional del empleo por niveles de formación, pero también con el nivel de competencias digitales.

A la vista de todo lo anterior, nos encontramos ante una nueva realidad de organización del trabajo con importantes efectos transformadores. Dichos efectos se extienden al modo de prestación del trabajo, dotada de una mayor flexibilidad (tiempo) y autonomía (orientación a resultados), y con potencial de aumentos de productividad. Pero también se extienden al modo de ejercicio de los poderes empresariales de organización, dirección y control, más apoyados en sistemas digitales de monitorización y vigilancia. Sus efectos abarcan, asimismo, a los objetivos de protección de la salud y la seguridad en el trabajo, surgiendo nuevas necesidades relacionadas con los riesgos psicosociales, el riesgo de fatiga tecnológica o las jornadas prolongadas, entre otros.

139. Véanse Dictamen CES 2/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia, e Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro* (abril de 2022).
140. Ranstad Research, *Informe teletrabajo en España, op. cit.*

También pueden cambiar las vías de ejercicio de los derechos de representación colectiva de las personas trabajadoras.

En España, el teletrabajo constituye uno de los ámbitos de efectos laborales de la digitalización que ha recibido más clara respuesta desde el diálogo de los interlocutores sociales y desde la política normativa apoyada en el consenso social, como muestran el Acuerdo del 22 de septiembre de 2020, que recogía el consenso en torno a una serie de aspectos regulatorios básicos, y su plasmación en la Ley 10/2021, de 9 de julio.

Cabe afirmar que estos instrumentos pueden haber marcado un antes y un después a la hora de afrontar la implantación del teletrabajo, y, más en general, la gobernanza de las relaciones laborales en la digitalización y el papel que están llamados a jugar en ello el diálogo social y la negociación colectiva.

A esta última se le confiere en la Ley un importante papel de adaptación. La Ley de Trabajo a distancia define un marco sustantivo pero deja amplio margen a la entrada de los convenios colectivos, que encuentran así un espacio de adaptación y complementariedad.

Los datos más recientes sobre cláusulas de la negociación colectiva que contienen un tratamiento de las condiciones del teletrabajo parecen ir en esta dirección. La presencia de este tipo de cláusulas en los convenios colectivos ha estado en niveles relativamente bajos hasta 2020, habiendo aumentado significativamente en 2021 tanto en

CUADRO R-5. CLÁUSULAS SOBRE CONDICIONES DEL TELETRABAJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

(Porcentaje de convenios y personas trabajadoras sobre el total en cada ámbito)

	Total	Empresa	Ámbito superior
2021			
Convenios	13,6	13,6	13,5
Trabajadores	30,1	48,0	29,0
2020			
Convenios	7,4	7,3	8,0
Trabajadores	15,4	27,7	13,9
2019			
Convenios	4,7	4,9	4,1
Trabajadores	17,2	10,2	17,9
2018			
Convenios	3,5	4,0	1,7
Trabajadores	6,5	19,8	5,6
2017			
Convenios	2,9	3,0	2,3
Trabajadores	7,8	6,8	7,9

Convenios por año de firma (2021 y 2020, datos provisionales registrados hasta diciembre; resto, datos definitivos).
Fuente: MITES, Estadística de Convenios Colectivos.

el porcentaje de convenios que las incluyeron como en la proporción de trabajadores afectados (cuadro R-5). Así, en 2021 recogían este tipo de cláusulas el 13,6 por 100 de los convenios firmados y registrados hasta diciembre, que afectaban al 30,1 por 100 de los trabajadores cubiertos, casi el doble que en la negociación colectiva de 2020 y muy por encima de la correspondiente a 2019, 2018 y 2017, estos ya con datos definitivos.

Los últimos son datos provisionales que deberán observarse más adelante pero, con esa cautela, es destacable que, además de la distancia con años anteriores ya cerrados estadísticamente, en número, las personas trabajadoras afectadas por este tipo de cláusulas en 2021 eran 1,05 millones, cifra superior a las de 2019, 2018 y 2017 (521.501, 299.715 y 306.191 personas trabajadoras, respectivamente).

Efectos transversales de la digitalización en el trabajo

El uso de *big data* está cambiando la oferta de bienes y de servicios hacia una mayor personalización, y a su vez, los efectos de la digitalización en el trabajo se proyectan potencialmente en todo tipo de actividades y de empresas. Por ello, resulta necesario tener en cuenta las oportunidades y los retos que plantea aquella de forma transversal en todos los entornos productivos y laborales.

Algunos estudios que han abordado sistemáticamente estos procesos apuntan a la amplia conectividad y a la gran cantidad de información que es posible generar, almacenar y transmitir, como vectores de importantes cambios organizativos[141]. Señalan, por ejemplo, la implantación en las empresas del uso de las redes sociales, incluidas redes sociales corporativas, así como del internet de las cosas, que puede permitir cambios más profundos, tales como la obtención de datos ligados a la actividad laboral de los trabajadores, y transformar en información muchos aspectos de la relación laboral que antes no se podían cuantificar.

La proyección en las relaciones individuales de trabajo del uso de macrodatos puede permitir en determinadas actividades y ocupaciones un mejor conocimiento de la aportación de valor de los empleados a las empresas. Estas además, pueden generar una recopilación de datos susceptibles de ser utilizados en procesos de innovación organizativa y de mejoras de la productividad[142].

Pero, al mismo tiempo, todo ello posibilita una gestión del trabajo mediante algoritmos y utilización de la inteligencia artificial. La gestión automatizada del trabajo es, desde luego, inherente al trabajo prestado en plataformas digitales, pero no es este el único ámbito de negocios y de organización del trabajo en el que es susceptible de implantarse.

141. AA.VV., *Proyecto Technos. Internet of things y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales,* Madrid (Wolters Kluwer), 2017, pág. 16.
142. AA.VV., *Proyecto Technos. Internet of things y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales, op. cit.,* págs. 7 y ss.

Según Eurofound[143], además de esperar un crecimiento del trabajo prestado a través de plataformas digitales, los expertos anticipan que las empresas convencionales utilizarán cada vez más herramientas algorítmicas para la gestión de su personal, por ejemplo para la asignación de tareas. Esta «plataformización» del trabajo puede suponer riesgos para determinados trabajadores, al tiempo que ofrece la oportunidad de mejorar procesos y de neutralizar sesgos incorporados en las decisiones humanas a la hora de asignar tareas o de evaluar el desempeño, siempre que dichas herramientas estén bien diseñadas.

La todavía escasa evidencia empírica disponible indica una proporción relativamente baja aún de empresas europeas que utilizaban la analítica de datos para la gestión de los recursos humanos antes de la crisis pandémica, si bien esto podría estar cambiando como consecuencia del aumento del trabajo a distancia mediante dispositivos digitales[144].

Las actuales tendencias parecen apuntar a un desarrollo en aumento del análisis de datos y de la gestión automatizada, que se proyectarán sobre cada vez más ámbitos de actividad económica y social en los que se generan datos susceptibles de ser estructurados, y también sobre la organización y las relaciones de trabajo.

Todo ello plantea determinados retos, algunos de los cuales se han empezado a abordar, tales como, entre otros, el uso y la configuración de algoritmos aplicados a la gestión del trabajo, la información sobre los parámetros utilizados para su diseño, la evitación de sesgos discriminatorios, la intervención humana para la toma de decisiones que afecten a las personas trabajadoras, evitando la dependencia exclusivamente de procesos automatizados, la protección de los datos obtenidos en el curso de la actividad laboral, y la garantía de los derechos digitales y de la desconexión digital.

3. INICIATIVAS Y MEDIDAS PARA ACOMPAÑAR LOS EFECTOS DE LA DIGITALIZACIÓN EN EL TRABAJO: UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

La digitalización económica representa un conjunto de cambios estructurales que abren oportunidades inéditas, y, por ello, no debería ser un vector de nuevas brechas sociales y de mayor desigualdad. La digitalización plantea también nuevas oportunidades y nuevos desafíos para el trabajo porque introduce cambios profundos en las organizaciones y en los procesos productivos que afectan a las relaciones laborales y a las condiciones de empleo. Unos cambios que pueden contribuir a la creación de más y mejores empleos.

143. *The digital age: Implications of automation, digitisation and platforms for work and employment..., op. cit.*, pág. 23.
144. Solo el 5 por 100 de las empresas, según datos tomados de la Encuesta Europea de Empresas (2019). Eurofound (2021). *The digital age: Implications of automation, digitization and platforms for work and employment..., op. cit.*

Ahora bien, existe un consenso, que comparten los interlocutores sociales como se verá, en el sentido de que los beneficios no se desprenderán automáticamente de este proceso y de que, por otra parte, pueden plantearse determinados riesgos, de manera que para maximizar las oportunidades y afrontar los retos que representa será necesario adoptar estrategias de medidas mediante una aproximación compartida.

A la vista de todo lo anterior, nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo y de organización del trabajo, avances en la implantación de tecnologías digitales en la gestión laboral, hay que observar las iniciativas que se han venido adoptando en los últimos años, tanto en el ámbito comunitario como en el interno, para acompañar los efectos de la digitalización en el trabajo. Iniciativas que han partido en unos casos de los propios interlocutores sociales, mediante un diálogo social autónomo bipartito, o que han consistido en la propuesta de adopción de medidas normativas previa consulta a aquellos.

Y, asimismo, en relación con todo ello, es necesario considerar las medidas de regulación normativa adoptadas recientemente en España, que han sido pioneras y resultado de acuerdos de diálogo social en algunos de estos relevantes temas.

Unión Europea: diálogo social bipartito sobre la digitalización en el trabajo

En el ámbito comunitario no han estado ausentes los esfuerzos y las iniciativas para afrontar las repercusiones de las transformaciones tecnológicas en las condiciones de empleo y las relaciones laborales. Por el contrario, desde fases tempranas, las nuevas formas de organización del trabajo habilitadas por la digitalización y sus efectos laborales han formado parte de la agenda de los interlocutores sociales y de las instituciones comunitarias, como fue el caso del teletrabajo.

Este representa una forma organizativa laboral que se planteó como respuesta a las nuevas oportunidades de organización abiertas por las TIC antes, incluso, del proceso de digitalización acelerada y masiva desarrollada durante la última década y media. Y fue, asimismo, un terreno en el que se puso de manifiesto el papel impulsor que puede desempeñar el diálogo social en respuesta a nuevas necesidades organizativas, negociando marcos para implementar soluciones que respondan a los intereses de empresas y personas trabajadoras.

Todo ello se concretó, hace dos décadas, en el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo[145], que aportó un marco general a nivel europeo sobre la definición de esta forma organizativa, y sobre los derechos y las obligaciones de las partes. Un Acuerdo que se debía implementar por las organizaciones miembros de las partes firmantes conforme a los procedimientos y prácticas específicas en los Estados miembros.

145. Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002 por las organizaciones CES (Confederación Europea de Sindicatos), UNICE (actualmente BusinessEurope), UEAPME y CEEP, y revisado en 2009. Dicho Acuerdo ha sido objeto de sucesivos informes sobre su aplicación en los ámbitos nacionales por los procedimientos y prácticas previstas.

RECUADRO R-1. ACUERDO MARCO EUROPEO SOBRE TELETRABAJO (AMET): PRINCIPALES ASPECTOS

El AMET identificó una **definición del teletrabajo** que permitiera cubrir las diferentes formas de teletrabajo regular, recogió el **carácter voluntario** para las dos partes de la relación de trabajo, tanto en la implantación inicial como en la reversibilidad al trabajo presencial, sin que la negativa de una persona a teletrabajar pueda ser motivo de rescisión de la relación laboral; estableció, asimismo, la **igualdad de derechos** de las personas en teletrabajo con las personas trabajadoras comparables que realizan su trabajo de forma presencial, incluido el acceso a la formación y a las oportunidades de desarrollo de la carrera profesional; recogió la **protección de datos** como responsabilidad del empleador incluida la información sobre limitaciones a la utilización de equipos o herramientas informáticas, el respeto de la **privacidad** de la persona teletrabajadora y la proporcionalidad en el uso de sistemas de vigilancia por el empleador; fijó las obligaciones en materia de instalación y mantenimiento de **equipamientos**, y de cobertura de los costes incurridos en el desempeño del teletrabajo regular; recordó la responsabilidad del empleador en la protección de la **seguridad y la salud laboral** de la persona teletrabajadora, y la obligación de informar sobre la política de la empresa en estas materias; definió determinados aspectos de la **organización del trabajo** como la autonomía de la persona teletrabajadora en la organización de su tiempo de trabajo, la equivalencia de cargas de trabajo con las personas trabajadoras comparables presenciales, o la prevención del aislamiento de la persona teletrabajadora. Incluyó, asimismo, el derecho de las personas teletrabajadoras a recibir una **formación** adecuada para utilizar el equipamiento técnico a su disposición y sobre las características de esta forma de organización del trabajo. Y, por último, estableció la igualdad en los **derechos colectivos** con el resto de las personas trabajadoras de la empresa y la comunicación con los representantes de los trabajadores. El AMET, además, establecía determinadas llamadas a la **negociación colectiva** en los ámbitos nacionales para adaptar o complementar sus previsiones.

Fuente: síntesis de elaboración propia.

El AMET ha sido, sin duda, un instrumento muy relevante para el desarrollo de esta forma de organización del trabajo al aportar el consenso fundamental entre las organizaciones empresariales y sindicales europeas para el diálogo social y la negociación colectiva sobre esta materia en los ámbitos nacionales, facilitando la adopción de criterios para desarrollar estas medidas en los Estados miembros.

Pero el teletrabajo no es el único ámbito en el que los interlocutores sociales europeos han afrontado las repercusiones de la digitalización sobre el trabajo mediante un diálogo social autónomo.

El más reciente Acuerdo Marco Europeo sobre la Digitalización (AMED)[146], oportunamente centrado en las repercusiones de este gran proceso de transformación,

146. Confederación Europea de Sindicatos, BusinessEurope, SME United y CEEP: *European Social Partners Framework Agreement on Digitalisation,* junio de 2020.

tiene como objetivo general, precisamente, alcanzar una transición consensuada para una integración exitosa de las tecnologías digitales en los lugares de trabajo, maximizando las oportunidades, y previniendo y minimizando los riesgos de estos procesos, tanto para los empleadores como para las personas trabajadoras, así como asegurar los mejores resultados para ambas partes.

El AMED plantea un proceso de asociación entre los empleadores y los representantes de las personas trabajadoras para la transición digital en los lugares de trabajo. Es importante destacar que se trata de un marco orientado a la acción, estructurado en varias etapas, para estimular, orientar y asistir a los empleadores, las personas trabajadoras y sus representantes en el diseño de medidas y acciones concretas para el conjunto de aspectos y de cuestiones sobre los que se plantean impactos por la introducción de tecnologías y herramientas digitales (recuadro R-2). Son aspectos que están, en gran medida, interrelacionados y que, por ello, no deben abordarse aisladamente.

Y, por otra parte, se deben tener en cuenta dos elementos importantes enfocados a garantizar su mejor adaptación a cada realidad empresarial: uno, la experiencia, es decir apoyarse en el amplio conjunto de iniciativas y prácticas ya en aplicación (herramientas digitales, acuerdos de formación, procedimientos conjuntos), incluida la negociación colectiva que ya ha abordado estas materias en buena parte de los Estados miembros[147]; y dos, adaptar el proceso a las diferentes situaciones nacionales, sectoriales y de empresa, y a los diferentes sistemas de relaciones industriales, lo que permitirá una aproximación funcional y ajustada para una gran variedad de ocupaciones y de empresas, en especial las pequeñas y medianas.

El AMED es un acuerdo autónomo resultado de las negociaciones llevadas a cabo por las organizaciones de los interlocutores sociales europeos. Es destacable que estos hayan establecido un consenso marco a nivel intersectorial sobre esta tendencia estructural, anticipándose en algunas cuestiones a consecuencias y efectos que van a marcar el futuro inmediato.

Así, en relación con el uso de sistemas de inteligencia artificial (IA) reconocen que las empresas europeas están todavía en estadios iniciales, pero consideran que tendrá un impacto significativo en el trabajo futuro, por lo que es en estas fases tempranas cuando resulta esencial explorar las opciones de un uso de tales sistemas para conseguir éxito económico y buenas condiciones de trabajo. De ahí que el Acuerdo establezca principios y orientaciones sobre cómo aplicar la IA en el mundo del trabajo.

Por su parte, en relación con la seguridad del empleo, el AMED anima a los interlocutores sociales, en los niveles adecuados, incluido el nivel de empresa, a aplicar

147. Véase Eurofound, *Social partners going digital: Using digital tools and adapting social dialogue processes,* Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021. Este estudio recoge ejemplos de convenios colectivos de ámbito sectorial y empresarial que regulan aspectos relacionados con la digitalización. Al igual que los estudios disponibles para España, señala que tales ejemplos sugieren que existe todavía un amplio potencial para que los agentes sociales regulen estas importantes materias.

estrategias de transformación digital con una aproximación colaborativa. Así, los interlocutores sociales deberían considerar medidas en los niveles apropiados para asegurar que los impactos sobre el empleo se anticipan y gestionan adecuadamente dentro de estrategias de transformación digitales que apoyen la retención y la creación de empleo.

La aplicación del AMED se llevará a cabo y se verificará también de forma autónoma. Las organizaciones firmantes se comprometen, así, a promover e implementar herramientas y medidas al nivel necesario (nacional, sectorial y/o de empresa), de acuerdo con los procedimientos y prácticas específicas de los interlocutores sociales del ámbito nacional. En cuanto a la verificación, se prevé que las partes firmantes informen de la aplicación del Acuerdo al Comité de Diálogo Social europeo, que llevará a cabo una monitorización de todo el proceso con periodicidad anual durante los tres primeros años. En el cuarto año el Comité elaborará un informe global de las medidas de implementación adoptadas.

RECUADRO R-2. ACUERDO MARCO EUROPEO SOBRE DIGITALIZACIÓN (AMED): ASPECTOS IMPLICADOS Y EJEMPLOS DE MEDIDAS

Principales ámbitos de aspectos a tratar

Contenidos ocupacionales-Competencias.

Condiciones de trabajo (condiciones de empleo, conciliación de vida laboral y personal).

Condiciones de trabajo (ambiente de trabajo, seguridad y salud laboral).

Relaciones laborales.

Organización del trabajo.

Temas y medidas

Competencias digitales y seguridad del empleo

El objetivo principal es equipar a las personas trabajadoras y a las empresas con las competencias necesarias mediante estrategias de formación continua. Para ello, es un reto esencial identificar las competencias (digitales) y las adaptaciones de procesos que serán necesarias.

Ejemplos de medidas:

- Compromiso de ambas partes de cualificación y recualificación para adaptarse a los retos digitales de la empresa.
- Enfoque en la calidad y la efectividad de la formación: proveer acceso a formación relevante en función de las necesidades de competencias previamente identificadas.

Modalidades de la conexión y la desconexión digital

Se debe impulsar la participación activa de personas empleadoras y trabajadoras en garantizar un ambiente de trabajo seguro y saludable, de acuerdo al principio de prevención, en relación con el uso de dispositivos digitales de trabajo.

RECUADRO R-2. ACUERDO MARCO EUROPEO SOBRE DIGITALIZACIÓN (AMED): ASPECTOS IMPLICADOS Y EJEMPLOS DE MEDIDAS *(continuación)*

Ejemplos de medidas:

- Pleno respeto de las normas legales y convencionales sobre tiempo de trabajo, y de las normas sobre teletrabajo y sobre trabajo móvil, incluidas orientación e información a personas empleadoras y trabajadoras sobre su cumplimiento.
- Compromiso de crear una cultura que evite contactar fuera de los horarios de trabajo.
- Reglas claras de uso de dispositivos digitales para fines personales en horario de trabajo.

Inteligencia artificial (IA) y garantía del principio de control humano

Los interlocutores sociales deben explorar conjunta y proactivamente, en la empresa y otros niveles apropiados, el potencial de la IA para mejorar la productividad empresarial y el bienestar de sus personas trabajadoras, incluida la mejor distribución de tareas, mejorar el desarrollo de competencias y capacidades, y reducir la exposición a condiciones de trabajo peligrosas.

Ejemplos de medidas:

- Asegurar el principio de control e intervención humanos sobre el uso de la IA, evitar sesgos discriminatorios.
- Evaluaciones de riesgos que hagan segura la introducción de sistemas de IA, incluidas oportunidades de mejora de la seguridad física y psíquica de las personas.
- Cuando se utilicen sistemas de IA en la gestión de recursos humanos (contratación, promoción profesional, evaluación de desempeño, despidos), asegurar la necesaria transparencia mediante provisión de información.

Respeto de la dignidad humana y vigilancia

Los sistemas de vigilancia con tecnologías digitales y el procesamiento de datos pueden permitir mejorar las condiciones de seguridad y salud, y la eficiencia en la empresa, pero también pueden poner en riesgo la dignidad humana especialmente las técnicas de monitorización del personal.

Disponer de reglas claras y de transparencia limita el riesgo de mal uso de los datos personales. El Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) permite establecer reglas más específicas mediante la negociación colectiva.

Ejemplos de medidas:

- Vincular siempre la recogida de datos con un propósito concreto y transparente.
- Permitir a los representantes de las personas trabajadoras plantear cuestiones relativas a datos, consentimiento, vigilancia y protección de la privacidad.

Fuente: síntesis de elaboración propia.

Unión Europea: medidas sobre el trabajo en plataformas digitales

A diferencia de lo ocurrido en materia de teletrabajo y en un enfoque transversal de la digitalización y sus repercusiones en el trabajo, el trabajo prestado a través de plataformas digitales, que representan, como se ha visto, nuevos modelos de negocio y de nuevas formas de empleo a través de los cuales está calando más intensamente la digitalización, no ha sido abordado por el diálogo bipartito autónomo de los interlocutores sociales europeos.

Tras las necesarias consultas a las organizaciones empresariales y sindicales europeas más representativas realizadas por la Comisión Europea en esta materia, esta presentó en diciembre un paquete de medidas entre las que figura la mencionada Propuesta de Directiva sobre la mejora de las condiciones laborales en las plataformas digitales.

Esta iniciativa se ha planteado, como parte de las medidas de implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, en un contexto de expansión de estos nuevos modelos de negocio en el que, por una parte, se reconocen las importantes oportunidades que representan para los consumidores, las empresas y las personas trabajadoras, por cuenta ajena y autónomas, pero donde también han surgido preocupaciones por algunos de los efectos que han proyectado en los mercados de trabajo y en las condiciones de empleo de las personas prestadoras.

Partiendo de la necesidad de potenciar esas oportunidades y de afrontar al mismo tiempo esos desafíos, el reto estriba, como en otros terrenos, en buscar un equilibrio en el que se facilite el desarrollo de la digitalización económica y productiva, al tiempo que se garanticen condiciones de trabajo digno[148].

La propuesta de directiva plantea, así, novedades para el trabajo prestado a través de plataformas digitales, por ejemplo nuevos derechos en materia de gestión algorítmica, en torno a varios objetivos concretos, y de ella se espera que tenga determinados impactos cuantitativos y cualitativos para las personas trabajadoras, para las plataformas y para la economía en su conjunto.

España: normas y diálogo social tripartito

En España, la introducción de nuevas tecnologías en la organización del trabajo había dado paso en las últimas décadas a importantes mejoras organizativas pero también a determinadas controversias en relación con el uso de dispositivos puestos a disposición de los trabajadores y con la utilización por la empresa de instrumentos de control y vigilancia, planteándose la posible afectación de derechos fundamentales como la intimidad, el secreto de las comunicaciones o la

148. Así, la Comisión ha manifestado que «las nuevas formas de organización del trabajo no se traducen automáticamente en empleos de calidad», por lo que plantea «un futuro en el que la economía digital se desarrolla de manera sostenible (...) y en el que los nuevos modelos de negocio generan más y mejores puestos de trabajo, manteniendo unos estándares sociales elevados». *Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo,* COM (2021) 761 final.

RECUADRO R-3. PROPUESTA DE DIRECTIVA SOBRE EL TRABAJO EN PLATAFORMAS DIGITALES: OBJETIVOS E IMPACTOS

Objetivo general

Mejorar las condiciones laborales y los derechos sociales de las personas que trabajan a través de plataformas, con miras también a fomentar las condiciones para el crecimiento sostenible de las plataformas digitales de trabajo en la Unión Europea.

Objetivos específicos

- Garantizar que las personas que trabajan a través de plataformas tengan, o puedan obtener, la situación laboral correcta a la luz de su relación real con la plataforma digital y reciban acceso a los derechos laborales y de protección social aplicables.
- Garantizar la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión algorítmica en el contexto del trabajo en plataformas.
- Aumentar la transparencia, la trazabilidad y la sensibilización sobre la evolución del trabajo en plataformas y mejorar la aplicación efectiva de las normas referidas a todas las personas que trabajan a través de plataformas, incluidas las que operan a través de las fronteras.

Principales impactos esperados

- Reclasificación como trabajadores por cuenta ajena de entre 1,72 y 4,1 millones de personas.
- Aumento de la estabilidad y la previsibilidad de los ingresos.
- Las personas con ingresos actualmente por debajo del salario mínimo disfrutarían de un aumento, de hasta 1.800 euros, en los ingresos anuales.
- Posible aumento de hasta 4.500 millones de euros anuales en los costes de las plataformas digitales de trabajo.
- Para algunas personas que actualmente ganan por encima del salario mínimo, la reclasificación podría dar lugar a salarios más bajos.
- Hasta 3,8 millones de personas verían confirmada su condición de autónomos.
- Los nuevos derechos relacionados con la gestión algorítmica en el trabajo en plataformas pueden dar lugar a mejores condiciones de trabajo para más de 28 millones de personas (tanto trabajadores por cuenta ajena como autónomos).
- Mayor transparencia en el uso de la inteligencia artificial en el lugar de trabajo.
- Mejora de la transparencia y de la trazabilidad del trabajo en plataformas, incluidas las situaciones transfronterizas, con efectos positivos para las autoridades nacionales (mejor aplicación efectiva de las normas laborales y fiscales).

Fuente: síntesis de elaboración propia a partir de la propuesta y de la evaluación de impacto.

protección de datos personales. Y dio lugar, asimismo, a una relevante jurisprudencia, constitucional y de los tribunales ordinarios al respecto.

Por otra parte, hay estudios de campo, si bien todavía en número limitado, que se han ocupado de investigar el tratamiento en los convenios colectivos de la incidencia de las tecnologías en el empleo y las relaciones laborales. En general señalan una presencia de este tipo de cláusulas que sería creciente en los últimos años, con materias que emergen con fuerza como el derecho de desconexión digital, aunque todavía sin un carácter muy desarrollado[149]. Estos estudios apuntan a un tratamiento que, salvo excepciones, abunda en declaraciones programáticas o previsiones puntuales que no ofrecen una ordenación de carácter suficientemente sistemático y elaborado, sobre todo en relación con la organización del trabajo. Señalan, además, la ausencia casi total de tratamiento de aspectos como las implicaciones de la automatización y/o la robótica.

En ese contexto hay que situar la iniciativa de abordar la regulación de la garantía de los derechos digitales en el ámbito laboral, unida al marco más general de la regulación sobre protección de datos[150]. Regulación que reflejaba el espacio de tratamiento que se había ido conformando por la jurisprudencia durante los años anteriores, pero que supondría el primer reconocimiento normativo expreso de los efectos de la digitalización económica en las condiciones de trabajo y la conveniencia de afrontarlos. Singularmente, en un terreno más puntero por los desarrollos habilitadores de una conectividad total, como la garantía del derecho a la desconexión digital.

Y en ese mismo terreno de reconocimiento normativo de los efectos laborales de la digitalización se inscribe la regulación legal de dos modalidades de organización del trabajo vinculadas a esta, como son el trabajo a distancia y los servicios de reparto a través de plataformas digitales.

El tratamiento mediante dos leyes de una modalidad organizativa laboral, el teletrabajo, que presenta unas necesidades propias en la definición de derechos y obligaciones de las partes, y de uno de los llamados nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo, el trabajo en plataformas de reparto, fue en 2021 el resultado de un proceso más amplio que partió del diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales y que tuvo base en sendos acuerdos sociales sobre estas materias. Unas materias que forman parte de los retos laborales surgidos dentro de las economías en proceso de digitalización, entre ellas España.

En el trabajo a distancia se ha definido un marco jurídico equilibrado que aporte seguridad y confianza a las partes de las relaciones laborales, con notable apoyo en un papel de adaptación confiado a la negociación colectiva[151]. El Acuerdo sobre un

149. Véase Fernández Domínguez, J. J. (dir.) *et al., Nuevos escenarios y nuevos contenidos de la negociación colectiva,* MITES, Madrid, 2020.

150. Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales. Memoria CES 2018, capítulo II-2.2 *(Marco normativo de las relaciones laborales)*.

151. Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia (procedente de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre). Asimismo, se aprobó una nueva norma que busca impulsar el teletrabajo en el ámbito de las Administraciones públicas, el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, fruto del diálogo entre aquellas y las organizaciones sindicales.

nuevo marco jurídico para el trabajo a distancia, de septiembre de 2020, base de la vigente regulación legal, se alineaba en sus elementos esenciales con el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo[152].

Una vez alcanzada esa ordenación desde el acuerdo, el reto estriba en consolidar una implantación creciente del teletrabajo favorecida mediante un papel ordenador de la negociación colectiva, a partir de las llamadas que se le efectúan desde la Ley, generando un marco adaptado a la realidad sectorial y empresarial. Es de esperar, pues, un protagonismo creciente de la negociación colectiva en funciones de adaptación a la regulación legal.

Por su parte, en los servicios de reparto en las plataformas digitales se ha incorporado una presunción de laboralidad y un cauce de información a la representación legal de las personas trabajadoras con el fin de permitir transparencia en relación con la gestión algorítmica de las condiciones de trabajo que es inherente a estos modelos de negocio[153]. Este último aspecto se contempla con carácter general para todas las actividades.

En ambos casos conviene poner en valor los dos acuerdos sociales de referencia que han situado las consecuencias laborales de la digitalización en la agenda del diálogo social como método para abordarlas, en sintonía con el diálogo social de ámbito europeo.

4. IMPLICACIONES HACIA EL FUTURO

La digitalización de la economía, como gran tendencia de fondo, se proyecta sobre todo en la transformación digital de las empresas, en muchos casos generando nuevos modelos de negocio digitales. Pero, al mismo tiempo, está transformando el trabajo, su organización, las condiciones en que se presta y, en ocasiones, la propia aplicación de la relación jurídica laboral.

Los efectos de la digitalización económica en el trabajo se traducen en la aparición de nuevas formas de empleo y de organización del trabajo. Entre las primeras, el trabajo en plataformas digitales parece tener una presencia creciente en España. Entre las segundas, el teletrabajo ha conocido un gran salto cuantitativo en el contexto de la crisis pandémica y hay elementos que apuntan a su probable consolidación. Por sus efectos en las organizaciones productivas y en el mercado laboral, ambas figuras emergentes están contribuyendo a generar importantes cambios en el mundo del trabajo.

152. Véase Memoria CES 2020, capítulo II-2.1.2 *(Diálogo social en España)*, págs. 419 y ss. Puede verse también el Dictamen CES 2/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia.
153. Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (procedente de la tramitación parlamentaria del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo). Véase Memoria CES 2020, capítulo II-2 *(Diálogo social y relaciones laborales)*.

Más allá de las anteriores, la dinámica expansiva de la digitalización se extiende transversalmente a todo el tejido productivo. Después de una primera etapa de implantación de nuevas tecnologías (TIC) en las empresas, en los últimos años se puede estar configurando un nuevo paradigma basado en la gran conectividad que posibilitan Internet y los dispositivos electrónicos conectados, lo que permite, entre otras cosas, la utilización de redes sociales, la generación de macrodatos, el uso de la analítica de datos, de algoritmos e inteligencia artificial, etc., con efectos transformadores más profundos. Si bien se trata de tendencias todavía en estadios iniciales a nivel europeo, se apunta sin embargo a un desarrollo futuro con amplio recorrido de todo ello para la organización y la gestión del trabajo. Los interlocutores sociales europeos consideran conveniente explorar en esas fases tempranas las opciones de uso de este tipo de herramientas para aunar resultados económicos y buenas condiciones de trabajo.

Todas estas nuevas realidades y tendencias son todavía insuficientemente conocidas, y entre ellas especialmente el trabajo prestado a través de plataformas digitales (más allá de las controversias jurídicas planteadas en algunas actividades de prestación de servicios a través de ellas). Los estudios de campo basados en encuestas a empresas y a personas trabajadoras resultan aún escasos e incipientes. De ahí que resulte aconsejable facilitar un mejor conocimiento, cuantitativo y cualitativo, de todo ello en España promoviendo a tal fin estudios y evidencia estadística, ad hoc o ampliando encuestas ya existentes, para generar conocimiento acerca de estas tendencias que permita su seguimiento y la adopción de políticas.

La organización digital del trabajo puede suponer para las empresas, cuando no la existencia del modelo mismo de negocio o su viabilidad, importantes mejoras organizativas, ganancias de eficiencia y de productividad, así como mejores oportunidades de atracción y retención de talento o de gestión de la diversidad, entre otras ventajas. Al mismo tiempo puede suponer oportunidades de mejora de las condiciones de prestación del trabajo, permitiendo mejores niveles de retribución, facilitando mayor autonomía y flexibilidad para las personas, sustituyendo tareas repetitivas o monótonas, mejorando la calidad de vida en el trabajo, o minimizando el riesgo de errores y sesgos en la toma de decisiones, entre otras, todo ello en función de actividades y perfiles ocupacionales.

Pero también pueden surgir nuevos riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, exposición a monitorización continuada y pérdida de autonomía, disponibilidad de conexión fuera de la jornada de trabajo, sesgos perjudiciales en procesos automatizados de toma de decisiones, etc. Especialmente, la digitalización en el trabajo puede entrañar más vulnerabilidad para determinados colectivos de personas trabajadoras, sobre todo en prestaciones de servicios en ocupaciones de baja cualificación, y también dentro de algunas nuevas formas de empleo. Esto último puede generar brechas laborales y sociales, por ejemplo excluyendo del acceso a niveles salariales mínimos y previsibles o dificultando el acceso a la protección social.

En definitiva, la digitalización tiene el potencial de crear mejores empleos, de generar trabajo decente, pero también de abrir nuevas brechas laborales o ampliar algunas ya existentes si no se adoptan medidas mediante los instrumentos y las políticas laborales adecuadas. Existe consenso en torno a que los beneficios de este proceso no se desprenderán automáticamente y que para maximizar las oportunidades y afrontar los retos que representa será necesario adoptar estrategias y medidas mediante una aproximación compartida. Resulta por ello aconsejable integrar el abordaje de estas realidades en los instrumentos de las relaciones laborales, entre otros, en la negociación colectiva, en los sistemas de solución autónoma de los conflictos, en la formación profesional para el empleo (en especial elevando el nivel de las competencias digitales), o en la prevención de riesgos laborales.

Los aún escasos estudios de campo que han indagado en el tratamiento de estos contenidos en los convenios colectivos en España señalan una proporción todavía limitada pero creciente de estas cláusulas, en particular, en determinados aspectos de las relaciones de trabajo ligados a los cambios tecnológicos. Pero, sobre todo, señalan la ausencia de un tratamiento sistemático y más acabado de tales materias, con predominio, salvo excepciones, de declaraciones de tipo programático.

De todo ello se desprende la importancia del papel impulsor del diálogo social en estas materias, en un doble plano, europeo y nacional. En el primero, el Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización (AMED) ha marcado el rumbo para una aproximación compartida y para un tratamiento en etapas tempranas de estos nuevos equilibrios entre la necesaria flexibilidad que permita el desarrollo de la economía digitalizada, nuevos modelos de negocio y nuevas formas de empleo, y que a la vez sea generadora de más y mejores empleos evitando el deterioro de las condiciones de trabajo. El AMED ha aportado un marco orientado a la acción para animar, guiar y asistir a los empleadores, los trabajadores, y sus representantes a diseñar medidas y acciones dirigidas a hacer realidad las oportunidades y afrontar los retos de la digitalización en el trabajo, teniendo en cuenta las prácticas y la negociación colectiva. De ahí que parezca clave impulsar su implementación eficaz en los próximos años en los Estados miembros. De hecho, se identifican en al menos la mitad de los Estados miembros acuerdos y convenios colectivos que contemplan el tratamiento de la adopción de tecnologías digitales con un enfoque centrado en las personas.

En España, el Acuerdo sobre trabajo a distancia (ATD) ha facilitado adoptar un marco jurídico susceptible de aportar seguridad y confianza, atribuyendo un importante papel de adaptación a la negociación colectiva. Es de esperar un mayor protagonismo de esta que contribuya a consolidar una tendencia de implantación creciente del teletrabajo. Por su parte, el Acuerdo para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales (Acuerdo sobre *Riders*) ha permitido adoptar, también desde el consenso, un marco que establece una

presunción de laboralidad de estas actividades y en el que mejorar la transparencia en la gestión algorítmica de estos trabajos.

En todo caso, la negociación colectiva, máxime en ámbitos funcionales con más potencial de transformación digital, tiene ante sí un importante margen para abordar en sus contenidos las implicaciones de todo este proceso de cambios aprovechando las oportunidades y afrontando los retos derivados del mismo.

IV. ANEXO ESTADÍSTICO

CUADRO A-1. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019-2021
(Cuartos trimestres)

	Ambos sexos, 15 a 64 años				Mujeres, 15 a 64 años				Ambos sexos, menores 25 años				Ambos sexos, 55 a 64 años			
Tasas de empleo	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021
UE-27	**68,6**	**67,8**	**69,3**	**0,7**	**63,3**	**62,5**	**64,5**	**1,2**	**33,4**	**31,1**	**33,8**	**0,4**	**59,8**	**60,3**	**61,4**	**1,6**
Bélgica	65,3	64,5	66,2	0,9	61,8	61,0	63,3	1,5	26,8	22,5	25,7	–1,1	52,4	53,6	55,4	3,0
Bulgaria	70,0	68,8	68,5	–1,5	65,2	64,1	64,7	–0,5	22,2	19,9	16,0	–6,2	64,4	65,0	65,5	1,1
Rep. Checa	75,3	74,3	75,3	0,0	68,2	67,0	68,3	0,1	27,9	24,9	25,6	–2,3	67,5	69,2	71,5	4,0
Dinamarca	75,4	74,7	76,7	1,3	72,3	71,9	73,7	1,4	55,5	52,9	55,5	0,0	71,3	71,8	72,9	1,6
Alemania	77,0	–	76,9	–0,1	73,1	–	73,5	0,4	49,4	–	51,2	1,8	73,6	–	72,6	–1,0
Estonia	75,9	73,6	75,2	–0,7	72,8	71,2	74,5	1,7	39,6	32,3	31,9	–7,7	73,2	72,0	74,4	1,2
Irlanda	70,2	67,8	73,0	2,8	64,8	62,8	69,1	4,3	42,2	35,9	47,9	5,7	63,1	62,1	66,0	2,9
Grecia	56,5	56,4	59,2	2,7	47,3	47,7	50,1	2,8	14,7	13,2	14,4	–0,3	43,6	45,9	50,5	6,9
ESPAÑA	**63,7**	**61,3**	**64,0**	**0,3**	**58,5**	**56,3**	**59,4**	**0,9**	**22,4**	**17,7**	**21,0**	**–1,4**	**54,6**	**55,1**	**57,0**	**2,4**
Francia	65,9	65,6	67,7	1,8	62,9	62,8	65,0	2,1	29,0	28,7	33,5	4,5	54,1	54,5	56,2	2,1
Croacia	62,2	61,5	64,1	1,9	58,1	56,9	59,2	1,1	26,6	26,5	25,6	–1,0	44,0	45,5	49,6	5,6
Italia	59,2	58,4	59,5	0,3	50,1	49,4	51,1	1,0	18,4	16,2	18,5	0,1	54,4	54,6	54,1	–0,3
Chipre	71,0	69,9	72,3	1,3	65,8	64,1	67,0	1,2	32,8	32,8	34,9	2,1	61,4	61,5	65,7	4,3
Letonia	72,7	71,5	70,2	–2,5	70,9	69,8	68,3	–2,6	33,6	28,5	28,2	–5,4	67,9	67,5	68,0	0,1
Lituania	73,2	71,4	73,2	0,0	73,0	70,9	73,4	0,4	32,1	30,3	35,4	3,3	68,7	67,5	67,3	–1,4
Luxemburgo	67,9	68,5	69,4	1,5	63,8	65,0	66,2	2,4	26,7	25,6	24,4	–2,3	44,1	44,8	47,1	3,0
Hungría	70,3	70,2	74,1	3,8	63,1	62,7	69,5	6,4	28,5	26,8	28,0	–0,5	57,7	60,9	64,1	6,4
Malta	73,9	73,8	76,7	2,8	63,1	64,0	69,1	6,0	52,7	47,1	48,0	–4,7	52,5	51,1	51,9	–0,6
Países Bajos	78,4	77,9	81,0	2,6	74,3	74,2	77,4	3,1	65,5	62,5	73,2	7,7	70,4	71,0	72,4	2,0
Austria	73,8	72,8	73,5	–0,3	69,3	68,7	69,3	0,0	52,3	51,0	50,3	–2,0	54,6	55,5	56,6	2,0
Polonia	68,5	69,4	71,0	2,5	60,9	62,3	64,7	3,8	32,1	26,8	28,2	–3,9	49,9	53,9	55,8	5,9
Portugal	70,6	69,5	71,0	0,4	67,8	67,1	68,6	0,8	27,9	22,5	22,9	–5,0	60,7	62,4	64,7	4,0
Rumanía	66,0	65,8	62,1	–3,9	56,6	56,3	52,9	–3,7	24,4	25,2	20,8	–3,6	48,1	48,5	45,0	–3,1
Eslovenia	71,6	71,1	72,4	0,8	69,4	67,7	69,1	–0,3	30,8	25,0	32,2	1,4	48,1	52,4	52,8	4,7
Eslovaquia	68,5	67,8	70,8	2,3	62,5	61,8	67,1	4,6	24,7	22,3	21,7	–3,0	58,1	59,2	62,9	4,8
Finlandia	72,7	71,8	73,1	0,4	71,7	70,2	71,7	0,0	40,6	37,5	41,0	0,4	67,3	68,0	70,1	2,8
Suecia	76,7	75,3	75,7	–1,0	75,2	73,3	73,2	–2,0	42,0	37,9	39,3	–2,7	77,3	78,4	77,7	0,4

CUADRO A-1. TASAS DE EMPLEO Y PARO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019-2021 *(continuación)*
(Cuartos trimestres)

	Ambos sexos, 15 a 64 años				Mujeres, 15 a 64 años				Ambos sexos, menores 25 años				Ambos sexos, 55 a 64 años			
Tasas de paro	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021	2019	2020	2021	2019-2021
UE-27	**6,7**	**7,4**	**6,5**	**–0,2**	**7,0**	**7,7**	**6,7**	**–0,3**	**14,8**	**16,9**	**14,4**	**–0,4**	**5,0**	**5,5**	**5,3**	**0,3**
Bélgica	5,2	5,8	5,8	0,6	4,6	5,5	4,5	–0,1	14,6	15,9	15,4	0,8	4,0	4,9	3,7	–0,3
Bulgaria	4,1	5,3	4,6	0,5	3,8	5,2	4,2	0,4	9,1	14,1	15,9	6,8	3,7	4,5	3,9	0,2
Rep Checa	2,1	3,1	2,3	0,2	2,4	3,8	2,7	0,3	5,3	9,6	7,3	2,0	1,9	2,1	1,9	0,0
Dinamarca	5,1	5,9	4,4	–0,7	5,3	6,1	4,4	–0,9	9,6	11,8	9,5	–0,1	4,2	4,6	4,2	0,0
Alemania	3,1	–	3,2	0,1	2,7	–	2,7	0,0	5,1	–	5,2	0,1	2,6	–	2,9	0,3
Estonia	4,3	7,8	5,4	1,1	5,0	7,8	4,8	–0,2	8,8	22,6	17,7	8,9	3,2	7,6	5,2	2,0
Irlanda	4,6	5,9	5,0	0,4	4,3	5,6	4,9	0,6	9,6	13,8	10,2	0,6	3,1	4,6	4,6	1,5
Grecia	16,9	16,4	13,4	–3,5	20,7	20,1	17,7	–3,0	34,0	35,3	31,8	–2,2	12,6	11,7	10,6	–2,0
ESPAÑA	**13,9**	**16,3**	**13,4**	**–0,5**	**15,6**	**18,5**	**15,2**	**–0,4**	**30,5**	**40,1**	**30,7**	**0,2**	**12,8**	**13,0**	**12,8**	**0,0**
Francia	8,5	8,3	7,7	–0,8	8,3	8,2	7,5	–0,8	21,1	19,6	16,6	–4,5	6,5	6,3	6,6	0,1
Croacia	7,3	9,2	6,3	–1,0	7,1	8,6	7,1	0,0	21,6	22,0	20,3	–1,3	4,8	5,8	3,0	–1,8
Italia	10,1	9,7	9,2	–0,9	11,7	10,5	9,9	–1,8	29,4	31,0	28,0	–1,4	5,4	5,1	5,6	0,2
Chipre	6,5	8,2	6,4	–0,1	7,1	7,8	6,8	–0,3	16,0	19,9	17,4	1,4	5,7	5,4	4,1	–1,6
Letonia	6,2	8,2	7,5	1,3	5,8	7,6	6,9	1,1	10,1	11,3	11,3	1,2	6,4	8,8	6,0	–0,4
Lituania	6,6	9,4	7,2	0,6	5,6	8,7	6,2	0,6	14,3	19,2	11,2	–3,1	6,9	9,6	8,4	1,5
Luxemburgo	5,8	6,6	4,3	–1,5	5,9	7,5	4,2	–1,7	16,4	25,7	17,1	0,7	–	–	–	–
Hungría	3,4	4,2	3,7	0,3	3,5	4,5	4,0	0,5	12,2	11,5	12,5	0,3	1,8	3,6	2,9	1,1
Malta	3,6	4,5	3,0	–0,6	3,9	4,6	2,6	–1,3	8,9	10,9	10,5	1,6	–	–	–	–
Países Bajos	3,3	4,0	3,7	0,4	3,2	4,3	4,0	0,8	6,9	9,4	7,8	0,9	2,7	2,9	3,1	0,4
Austria	4,2	5,5	5,1	0,9	4,1	5,5	5,3	1,2	8,3	9,4	8,9	0,6	3,4	4,3	3,8	0,4
Polonia	2,9	3,2	2,9	0,0	3,2	3,2	3,0	–0,2	7,9	12,8	9,0	1,1	2,2	2,3	2,1	–0,1
Portugal	6,9	7,5	6,5	–0,4	7,7	7,6	6,6	–1,1	19,5	24,3	23,4	3,9	6,6	5,8	5,2	–1,4
Rumanía	4,0	5,4	5,9	1,9	3,3	5,3	5,1	1,8	18,5	17,1	23,4	4,9	2,8	3,8	3,5	0,7
Eslovenia	4,0	5,1	4,5	0,5	4,6	5,7	4,9	0,3	8,7	15,2	10,2	1,5	3,9	3,0	4,5	0,6
Eslovaquia	5,7	7,0	6,6	0,9	6,1	7,8	6,5	0,4	17,1	20,8	19,2	2,1	4,0	5,1	5,2	1,2
Finlandia	6,2	7,6	6,4	0,2	5,6	7,2	5,8	0,2	13,9	18,4	11,5	–2,4	6,8	7,8	6,3	–0,5
Suecia	6,5	8,1	7,6	1,1	6,5	8,1	8,1	1,6	17,1	20,4	20,8	3,7	4,8	6,2	6,0	1,2

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.*

RECUADRO A-1. EMPLEO, AUSENCIAS Y HORAS TRABAJADAS EN LA PANDEMIA

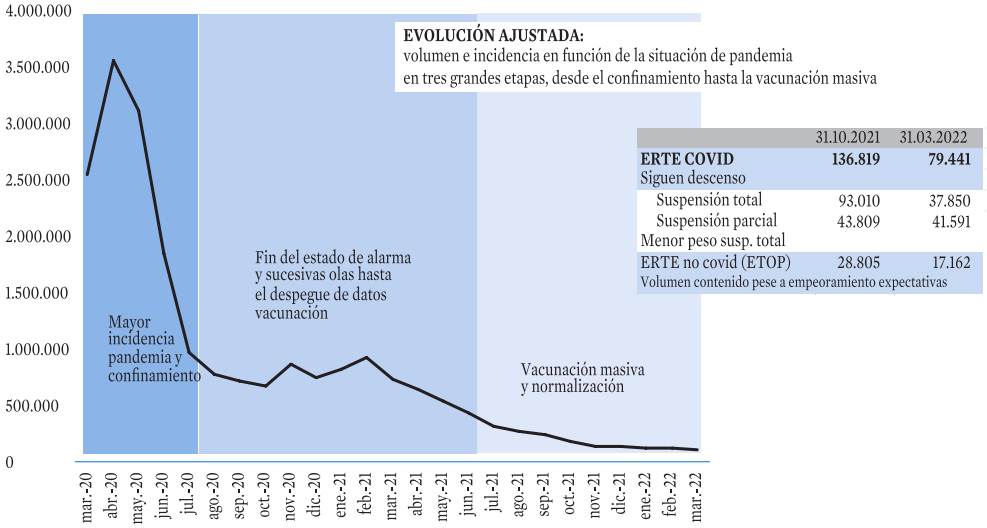
La OIT define las personas en la ocupación (empleo) como todas aquellas en edad de trabajar que, durante un periodo de referencia corto, se dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios, clasificándose en esta categoría, a efectos operativos, las que trabajaron por lo menos una hora en ese periodo y las que no trabajaron debido a una ausencia temporal del puesto de trabajo por motivos tasado (*Resolución I de la 19 Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 11 de octubre de 2013.* https://ilostat.ilo.org/es/about/standards/icls/icls-documents/#icls19).
De ahí que en el concepto de ocupación, o empleo, las estadísticas incluyan a ambos grupos de personas, es decir, tanto las que efectivamente trabajaron (en la semana anterior a la entrevista, en el caso de la EPA) como las que no trabajaron pero tenían un vínculo estrecho con el empleo. En el cuadro se recogen los principales motivos para no trabajar considerados por la EPA, que actúan como un «filtro» en el cuestionario para determinar el volumen total de empleo.
Y de ahí que no sea incompatible un mayor número de personas ocupadas con un menor número de horas trabajadas, sin que esto necesariamente signifique menor intensidad de empleo efectivo en la economía, como muestra en el cuadro la poco significativa reducción de horas semanales efectivas por persona que trabajó que aún perduraba en 2021.
En las cifras del cuadro se observan además varios movimientos interesantes a raíz de la pandemia en los distintos motivos para no trabajar, en especial el mantenimiento en 2021 de cifras sobreelevadas en el de enfermedad, claramente en asociación con la permanencia de las disposiciones de salud pública (protocolos sobre cuarentenas para los casos de contagios y de los contactos estrechos de la persona contagiada) y el impacto de los sucesivos picos de incidencia.

	Trabajó en la semana de referencia y horas efectivas			No trabajó en la semana de referencia, por motivo						
Trimestres EPA	Personas (miles)	Horas (miles)	Horas/ persona	Total motivos	Vacaciones/ días permiso	Permiso nacimiento hijo/a	Enfermedad, accidente, IT	Paro parcial razones técnicas	Regulación de empleo	Resto motivos*
2019 T1	18.335,7	638.565,6	34,8	1.135,4	444,1	87,1	532,4	13,0	3,5	55,4
T2	18.710,8	646.348,2	34,5	1.094,1	429,6	74,5	522,6	10,9	0,8	55,7
T3	16.737,5	588.452,0	35,2	3.136,8	2.446,7	85,4	519,5	12,0	0,2	73,0
T4	18.509,8	639.961,6	34,6	1.457,1	711,3	94,2	565,5	13,9	1,5	70,5
2020 T1	17.714,3	612.752,7	34,6	1.966,9	572,7	87,1	617,2	398,5	179,8	111,5
T2	13.901,0	474.306,8	34,1	4.706,2	236,6	99,2	797,1	1.602,1	1.809,0	162,2
T3	15.584,1	545.946,4	35,0	3.592,8	2.228,1	96,5	654,1	162,3	352,4	99,3
T4	17.455,2	600.868,2	34,4	1.889,1	452,1	106,5	742,0	145,3	352,6	90,6
2021 T1	17.242,1	591.514,2	34,3	1.964,7	502,8	102,8	838,3	88,6	329,3	103,0
T2	18.173,3	637.250,9	35,1	1.498,4	357,8	124,1	736,3	33,3	173,8	73,1
T3	16.220,6	573.577,5	35,4	3.810,4	2.818,4	120,6	702,7	30,0	65,2	73,4
T4	18.246,2	615.630,4	33,7	1.938,7	842,5	131,9	812,4	22,3	41,5	88,1
		Variación 2019-21							Variación 2019-21	
T1	-1.093,6	-47.051,4	-0,5	829,3	58,7	15,7	305,9	75,6	325,8	47,6
T2	-537,5	-9.097,3	0,5	404,3	-71,8	49,6	213,7	22,4	173,0	17,4
T3	-516,9	-14.874,5	0,2	673,6	371,7	35,2	183,2	18,0	65,0	0,4
T4	-263,6	-24.331,2	-0,8	481,6	131,2	37,7	246,9	8,4	40,0	17,6

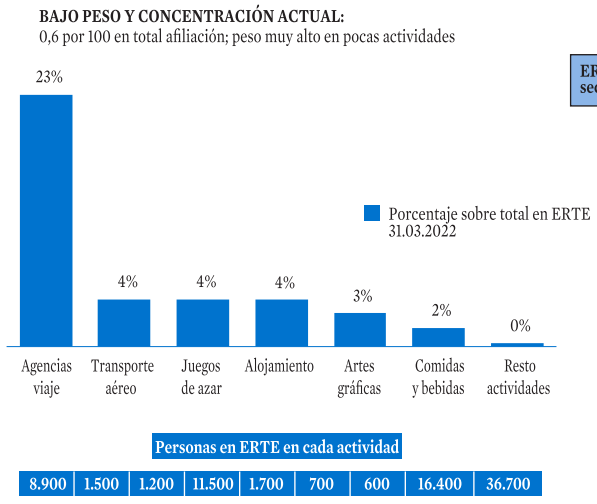
* Huelga o conflicto laboral; otros motivos; no sabe; no clasificable.

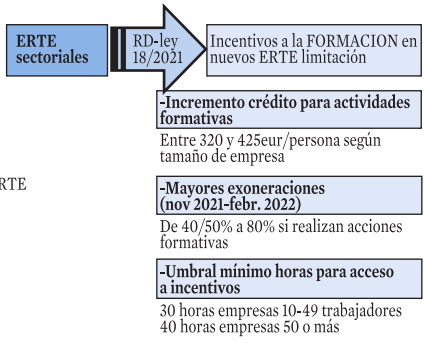
Fuente: elaboración propia con datos de INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO A-1. LOS ERTE Y LA PANDEMIA DE COVID-19. BALANCE Y SITUACIÓN ACTUAL



	31.10.2021	31.03.2022
ERTE COVID Siguen descenso	**136.819**	**79.441**
Suspensión total	93.010	37.850
Suspensión parcial Menor peso susp. total	43.809	41.591
ERTE no covid (ETOP)	28.805	17.162
Volumen contenido pese a empeoramiento expectativas		





31.03.2022	
Personas con posibilidad acceso a planes formación	**57.066**
Confirmadas en planes	**23.597**

Fuente: elaboración propia. Datos ERTE del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

CUADRO A-2. TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2019-2021
(Población de 16 a 64 años de edad, cuartos trimestres)

	Actividad					Empleo					Paro				
	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021	2019	2020	2021	2019-2020	2020-2021
Total nacional	**75,1**	**74,4**	**75,2**	**–0,7**	**0,8**	**64,7**	**62,3**	**65,1**	**–2,4**	**2,8**	**13,9**	**16,3**	**13,4**	**2,4**	**–2,8**
Andalucía	70,8	70,9	72,1	0,1	1,3	56,0	54,6	57,4	–1,4	2,8	20,9	23,0	20,4	2,0	–2,6
Aragón	77,9	76,8	77,8	–1,2	1,0	70,1	67,1	70,8	–3,0	3,7	10,0	12,6	9,0	2,6	–3,6
Asturias	70,5	70,0	70,4	–0,5	0,4	61,2	60,4	63,3	–0,8	2,9	13,3	13,7	10,1	0,4	–3,6
Baleares	75,6	74,9	74,9	–0,8	0,1	68,0	61,7	63,8	–6,3	2,1	10,0	17,6	14,9	7,5	–2,7
Canarias	74,1	70,2	73,5	–3,9	3,4	60,1	52,3	59,7	–7,8	7,4	18,9	25,5	18,8	6,6	–6,7
Cantabria	73,8	72,2	72,9	–1,6	0,7	65,5	63,6	64,4	–1,9	0,8	11,3	11,9	11,7	0,6	–0,2
Castilla y León	75,9	74,4	74,8	–1,5	0,4	67,3	65,6	66,9	–1,7	1,3	11,3	11,8	10,5	0,5	–1,3
Castilla-La Mancha	74,0	74,0	74,7	–0,1	0,8	61,7	61,0	64,7	–0,7	3,7	16,7	17,5	13,4	0,8	–4,2
Cataluña	78,5	77,9	78,2	–0,6	0,3	70,3	67,0	70,2	–3,3	3,2	10,5	14,0	10,3	3,5	–3,7
C. Valenciana	75,2	73,9	75,0	–1,3	1,1	64,5	61,7	64,1	–2,8	2,4	14,2	16,6	14,5	2,3	–2,1
Extremadura	72,3	71,4	71,7	–0,9	0,3	55,3	56,1	58,1	0,8	2,0	23,6	21,5	19,1	–2,1	–2,4
Galicia	73,5	72,4	72,8	–1,1	0,4	64,8	63,9	64,8	–0,9	0,9	11,9	11,8	11,0	–0,1	–0,8
Madrid	79,1	79,1	78,7	0,0	–0,4	71,1	68,4	70,6	–2,7	2,2	10,1	13,6	10,2	3,5	–3,3
Murcia	73,2	71,7	73,3	–1,6	1,6	61,4	60,5	63,7	–0,9	3,2	16,2	15,5	13,1	–0,7	–2,4
Navarra	75,2	74,5	76,0	–0,7	1,5	68,3	66,0	68,4	–2,3	2,4	9,1	11,4	10,0	2,3	–1,4
País Vasco	75,0	74,5	76,3	–0,5	1,8	68,2	67,0	69,7	–1,2	2,7	9,1	10,1	8,6	1,0	–1,5
La Rioja	77,4	77,8	78,3	0,5	0,5	69,8	69,7	70,0	–0,1	0,3	9,9	10,5	10,6	0,6	0,1

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO A-3. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2021
(Cuartos trimestres)

	Ambos sexos			Variación 2019-2021	
Ramas CNAE	**2019**	**2020**	**2021**	**Miles**	**%**
Total	**19.966,9**	**19.344,3**	**20.184,9**	**218,0**	**1,1**
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	**793,9**	**782,1**	**840,1**	**46,2**	**5,8**
1 Agricultura, ganadería, caza y servicios relacionados con las mismas	723,5	715,2	780,5	57,0	7,9
2 Silvicultura y explotación forestal	28,8	26,4	28,5	–0,3	–1,0
3 Pesca y acuicultura	41,6	40,5	31,1	–10,5	–25,2
B Industrias extractivas	**32,3**	**33,1**	**30,4**	**–1,9**	**–5,9**
C Industria manufacturera	**2.495,3**	**2.426,7**	**2.489,3**	**–6,0**	**–0,2**
10 Industria de la alimentación	462,3	456,0	464,1	1,8	0,4
11 Fabricación de bebidas	66,6	58,3	50,2	–16,4	–24,6
13 Industria textil	56,1	56,6	51,8	–4,3	–7,7
14 Confección de prendas de vestir	59,3	44,7	52,0	–7,3	–12,3
15 Industria del cuero y del calzado	56,4	37,1	47,6	–8,8	–15,6
16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	62,5	67,7	65,7	3,2	5,1
17 Industria del papel	46,1	51,2	58,6	12,5	27,1

CUADRO A-3. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2021 *(continuación)*
(Cuartos trimestres)

	Ambos sexos			Variación 2019-2021	
Ramas CNAE	**2019**	**2020**	**2021**	**Miles**	**%**
18 Artes gráficas y reproducción de soportes grabados	97,1	67,8	70,9	−26,2	−27,0
20 Industria química	118,8	122,1	131,2	12,4	10,4
21 Fabricación de productos farmacéuticos	77,7	92,5	102,5	24,8	31,9
22 Fabricación de productos de caucho y plásticos	107,7	102,2	96,9	−10,8	−10,0
23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	110,6	105,3	111,7	1,1	1,0
24 Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	82,8	76,3	85,8	3,0	3,6
25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	241,9	244,4	259,2	17,3	7,2
26 Fabricación de productos informáticos, electrónicos y ópticos	45,7	36,9	43,5	−2,2	−4,8
27 Fabricación de material y equipo eléctrico	73,4	68,5	78,9	5,5	7,5
28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	155,8	157,5	173,4	17,6	11,3
29 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	219,1	232,4	222,4	3,3	1,5
30 Fabricación de otro material de transporte	77,3	77,6	69,0	−8,3	−10,7
31 Fabricación de muebles	94,4	86,0	74,6	−19,8	−21,0
32 Otras industrias manufactureras	54,5	55,7	50,8	−3,7	−6,8
33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo	109,2	106,3	110,9	1,7	1,6
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	**90,4**	**87,7**	**91,5**	**1,1**	**1,2**
E Suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	**145,6**	**146,1**	**153,9**	**8,3**	**5,7**
F Construcción	**1.283,9**	**1.280,2**	**1.285,9**	**2,0**	**0,2**
41 Construcción de edificios	503,7	492,0	559,8	56,1	11,1
42 Ingeniería civil	109,4	114,2	106,3	−3,1	−2,8
43 Actividades de construcción especializada	670,8	674,0	619,9	−50,9	−7,6
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación vehículos motor y motocicletas	**3.140,1**	**3.002,8**	**2.989,7**	**−150,4**	**−4,8**
45 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	347,3	344,0	324,8	−22,5	−6,5
46 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos de motor y motocicletas	831,5	773,3	814,9	−16,6	−2,0
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	1.961,3	1.885,6	1.849,9	−111,4	−5,7
H Transporte y almacenamiento	**1.050,8**	**1.010,2**	**1.078,2**	**27,4**	**2,6**
49 Transporte terrestre y por tubería	620,8	575,4	602,0	−18,8	−3,0
51 Transporte aéreo	54,8	51,1	49,6	−5,2	−9,5
52 Almacenamiento y actividades anexas al transporte	236,8	241,1	271,8	35,0	14,8
53 Actividades postales y de correos	118,7	120,1	136,5	17,8	15,0
I Hostelería	**1.692,9**	**1.297,9**	**1.516,2**	**−176,7**	**−10,4**
55 Servicios de alojamiento	383,9	256,2	330,8	−53,1	−13,8
56 Servicios de comidas y bebidas	1.309,0	1.041,7	1.185,4	−123,6	−9,4
J Información y comunicaciones	**606,2**	**602,2**	**709,4**	**103,2**	**17,0**
58 Edición	55,0	50,9	57,1	2,1	3,8
59 Actividades cinematográficas, de vídeo y programas de televisión, grabación sonido y edición musical	32,7	35,4	49,7	17,0	52,0
60 Actividades de programación y emisión de radio y televisión	38,2	34,2	41,3	3,1	8,1
61 Telecomunicaciones	121,6	129,8	132,1	10,5	8,6
62 Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	348,8	341,7	406,6	57,8	16,6
63 Servicios de información	9,8	10,2	22,6	12,8	130,6

CUADRO A-3. EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2019-2021 *(continuación)*
(Cuartos trimestres)

Ramas CNAE	Ambos sexos 2019	2020	2021	Variación 2019-2021 Miles	%
K Actividades financieras y de seguros	**434,7**	**476,0**	**497,6**	**62,9**	**14,5**
64 Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	251,3	257,7	275,1	23,8	9,5
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	131,9	156,1	164,3	32,4	24,6
66 Actividades auxiliares a los servicios financieros y a los seguros	51,5	62,2	58,2	6,7	13,0
L Actividades inmobiliarias	**148,8**	**155,2**	**154,8**	**6,0**	**4,0**
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	**1.036,9**	**1.059,2**	**1.113,7**	**76,8**	**7,4**
69 Actividades jurídicas y de contabilidad	370,8	370,6	379,0	8,2	2,2
70 Actividades de las sedes centrales; consultoría de gestión empresarial	123,6	133,2	154,9	31,3	25,3
71 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería; ensayos y análisis técnicos	239,5	233,0	257,6	18,1	7,6
72 Investigación y desarrollo	61,8	66,3	74,3	12,5	20,2
73 Publicidad y estudios de mercado	95,3	98,4	89,4	−5,9	−6,2
74 Otras actividades profesionales, científicas y técnicas	118,4	124,2	126,1	7,7	6,5
75 Actividades veterinarias	27,5	33,5	32,3	4,8	17,5
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	**1.054,2**	**1.012,0**	**1.098,9**	**44,7**	**4,2**
77 Actividades de alquiler	51,6	45,4	44,3	−7,3	−14,1
78 Actividades relacionadas con el empleo	40,1	22,4	30,1	−10,0	−24,9
79 Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas	71,7	58,7	74,1	2,4	3,3
80 Actividades de seguridad e investigación	169,1	161,2	183,7	14,6	8,6
81 Servicios a edificios y actividades de jardinería	596,5	604,5	625,3	28,8	4,8
82 Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	125,3	119,9	141,4	16,1	12,8
O Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	**1.353,9**	**1.377,9**	**1.361,0**	**7,1**	**0,5**
P Educación	**1.375,8**	**1.393,0**	**1.495,0**	**119,2**	**8,7**
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	**1.746,1**	**1.802,9**	**1.896,0**	**149,9**	**8,6**
86 Actividades sanitarias	1.163,6	1.223,9	1.268,3	104,7	9,0
87 Asistencia en establecimientos residenciales	334,3	323,5	359,1	24,8	7,4
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	248,2	255,4	268,6	20,4	8,2
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	**413,6**	**368,3**	**399,5**	**−14,1**	**−3,4**
90 Actividades de creación, artísticas y espectáculos	77,9	63,4	70,9	−7,0	−9,0
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	41,1	39,2	40,8	−0,3	−0,7
92 Actividades de juegos de azar y apuestas	65,4	61,0	63,8	−1,6	−2,4
93 Actividades deportivas, recreativas y de entretenimiento	229,2	204,6	224,0	−5,2	−2,3
S Otros servicios	**488,9**	**463,0**	**459,8**	**−29,1**	**−6,0**
94 Actividades asociativas	120,0	117,5	112,5	−7,5	−6,3
95 Reparación de ordenadores, efectos personales y artículos de uso doméstico	49,8	43,7	43,8	−6,0	−12,0
96 Otros servicios personales	319,2	301,8	303,5	−15,7	−4,9
T Hogares como empleadores de personal doméstico/productores bienes y servicios para uso propio	**580,5**	**563,1**	**518,8**	**−61,7**	**−10,6**

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO A-4. EMPLEO POR OCUPACIONES: CAMBIOS RECIENTES Y A LARGO PLAZO
(Miles de personas, cuartos trimestres, y variación en miles y en porcentaje en los periodos señalados)

	2021	2019-2021		2011-2021	
Grupos CNO		Miles	%	Miles	%
1 Directores y Gerentes	**843,1**	**74,3**	**9,7**	**–74,1**	**–8,1**
2 Técnicos y profesionales, científicos e intelectuales	**3.969,4**	**231,7**	**6,2**	**979,4**	**32,8**
21 Profesionales de la salud	801,8	21,0	2,7	174,5	27,8
22 Profesionales enseñanza infantil, primaria, secundaria y postsecundaria	966,5	91,8	10,5	177,2	22,5
23 Otros profesionales de la enseñanza	243,1	4,8	2,0	75,1	44,7
24 De la ciencias físicas, químicas, matemáticas y de las ingenierías	619,0	55,2	9,8	151,8	32,5
25 Del Derecho	244,7	17,6	7,7	66,5	37,3
26 Especialistas en organización de AAPP y empresas; y en la comercialización	510,6	32,5	6,8	200,7	64,8
27 Profesionales de las tecnologías de la información	201,6	–2,1	–1,0	58,3	40,7
28 Profesionales en ciencias sociales	222,5	3,6	1,6	45,5	25,7
29 Profesionales de la cultura y el espectáculo	159,6	7,2	4,7	29,9	23,1
3 Técnicos; profesionales de apoyo	**2.339,9**	**153,2**	**7,0**	**431,7**	**22,6**
31 Técnicos de las ciencias y de las ingenierías	338,1	0,4	0,1	24,2	7,7
32 Supervisores ingeniería de minas, industria y construcción	114,1	4,0	3,6	0,3	0,3
33 Técnicos sanitarios y profesionales de las terapias alternativas	160,5	27,2	20,4	36,8	29,7
34 Profesionales de apoyo en finanzas y matemáticas	86,8	12,3	16,5	9,7	12,6
35 Representantes, agentes comerciales y afines	658,2	37,8	6,1	131,5	25,0
36 Profesionales apoyo a gestión administrativa; técnicos de FCSE	326,4	24,1	8,0	–35,6	–9,8
37 Profesionales apoyo servicios jurídicos, sociales, culturales, deportivos y afines	300,5	–19,2	–6,0	113,0	60,3
38 Técnicos de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)	355,3	66,6	23,1	151,7	74,5
4 Empleados contables, administrativos y otros de oficina	**2.123,5**	**40,3**	**1,9**	**243,5**	**13,0**
E Sin atención al público	1.164,4	30,6	2,7	114,0	10,9
F Con atención al público	959,0	9,6	1,0	129,4	15,6
5 Trabajadores de servicios de restauración, ventas, personales y protección	**4.172,7**	**–236,7**	**–5,4**	**197,4**	**5,0**
50 Camareros y cocineros propietarios	224,1	–15,7	–6,5	9,9	4,6
51 Trabajadores asalariados de los servicios de restauración	748,7	–131,0	–14,9	84,8	12,8
52 Dependientes en tiendas y almacenes	806,3	–105,3	–11,6	–45,9	–5,4
53 Comerciantes propietarios de tiendas	340,3	–4,3	–1,2	–32,5	–8,7
54 Vendedores (excepto en tiendas y almacenes)	134,6	5,9	4,6	–1,4	–1,0
55 Cajeros y taquilleros (excepto bancos)	155,6	–23,8	–13,3	–9,7	–5,9
56 Trabajadores de los cuidados a las personas en servicios de salud	500,1	25,7	5,4	130,7	35,4
57 Otros trabajadores de los cuidados a las personas	370,2	19,5	5,6	–23,6	–6,0
58 Trabajadores de los servicios personales	450,0	–14,6	–3,1	64,4	16,7
59 Trabajadores de los servicios de protección y seguridad	442,8	7,1	1,6	20,5	4,9
6 Cualificados sector primario	**451,1**	**23,4**	**5,5**	**–6,6**	**–1,4**
7 Cualificados en industria y construcción (excepto operadores)	**2.127,2**	**–66,6**	**–3,0**	**–34,3**	**–1,6**
K Cualificados construcción, excepto operadores	915,0	32,2	3,6	54,6	6,3
L Cualificados industrias manufactureras, excepto operadores	1.212,2	–98,8	–7,5	–88,9	–6,8
8 Operadores de instalaciones y maquinaria, montadores	**1.548,0**	**0,5**	**0,0**	**128,6**	**9,1**

CUADRO A-4. EMPLEO POR OCUPACIONES: CAMBIOS RECIENTES Y A LARGO PLAZO *(continuación)*
(Miles de personas, cuartos trimestres, y variación en miles y en porcentaje en los periodos señalados)

	2021	2019-2021		2011-2021	
Grupos CNO		**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
9 Ocupaciones elementales	**2.503,5**	**0,6**	**0,0**	**155,8**	**6,6**
91 Empleados domésticos	359,5	−50,9	−12,4	−119,6	−25,0
92 Otro personal de limpieza	722,3	12,9	1,8	23,2	3,3
93 Ayudantes de preparación de alimentos	162,2	−7,7	−4,5	46,0	39,6
94 Recogedores de RSU, vendedores callejeros y otras ocupaciones elementales servicios	165,2	−2,0	−1,2	13,5	8,9
95 Peones agrarios, forestales y de la pesca	398,6	24,7	6,6	23,1	6,2
96 Peones de la construcción y de la minería	128,0	−3,8	−2,9	−6,6	−4,9
97 Peones de las industrias manufactureras	233,3	2,1	0,9	84,3	56,6
98 Peones del transporte, descargadores y reponedores	334,3	25,3	8,2	91,8	37,9

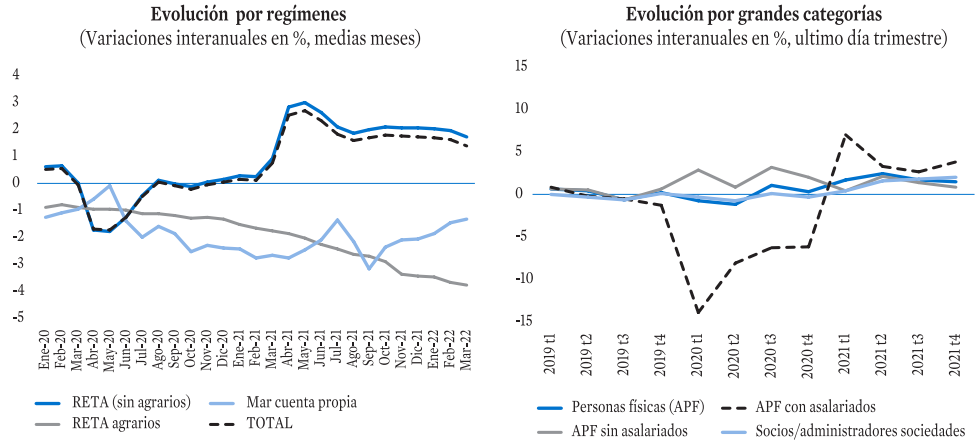
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO A-5. EMPLEO POR SITUACIÓN PROFESIONAL Y SEXO, 2019-2021
(Miles de personas, cuartos trimestres)

				2019-2020		2020-2021		2019-2021	
Situación profesional	**2019**	**2020**	**2021**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**	**Miles**	**%**
Ambos sexos									
Total	19.966,9	19.344,3	20.184,9	−622,6	−3,1	840,6	4,3	218,0	1,1
Trabajador por cuenta propia	3.112,0	3.092,2	3.198,0	−19,8	−0,6	105,8	3,4	86,0	2,8
Empleador	959,1	861,9	984,5	−97,2	−10,1	122,6	14,2	25,4	2,6
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	2.048,3	2.128,1	2.109,8	79,8	3,9	−18,3	−0,9	61,5	3,0
Miembro de una cooperativa	22,9	20,1	27,3	−2,8	−12,2	7,2	35,8	4,4	19,2
Ayuda en la empresa o negocio familiar	81,7	82,2	76,4	0,5	0,6	−5,8	−7,1	−5,3	−6,5
Asalariados: total	16.846,1	16.241,5	16.974,2	−604,6	−3,6	732,7	4,5	128,1	0,8
Asalariado sector público	3.253,3	3.379,1	3.475,5	125,8	3,9	96,4	2,9	222,2	6,8
Asalariado sector privado	13.592,8	12.862,4	13.498,7	−730,4	−5,4	636,3	4,9	−94,1	−0,7
Hombres									
Total	10.808,6	10.469,8	10.830,9	−338,8	−3,1	361,1	3,4	22,3	0,2
Trabajador por cuenta propia	2.042,2	2.046,6	2.096,7	4,4	0,2	50,1	2,4	54,5	2,7
Empleador	667,3	618,2	693,5	−49,1	−7,4	75,3	12,2	26,2	3,9
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	1.318,7	1.374,4	1.352,7	55,7	4,2	−21,7	−1,6	34,0	2,6
Miembro de una cooperativa	14,4	14,0	18,9	−0,4	−2,8	4,9	35,0	4,5	31,3
Ayuda en la empresa o negocio familiar	41,8	40,0	31,5	−1,8	−4,3	−8,5	−21,3	−10,3	−24,6
Asalariados: total	8.761,6	8.419,8	8.728,1	−341,8	−3,9	308,3	3,7	−33,5	−0,4
Asalariado sector público	1.411,3	1.458,8	1.428,6	47,5	3,4	−30,2	−2,1	17,3	1,2
Asalariado sector privado	7.350,3	6.961,0	7.299,6	−389,3	−5,3	338,6	4,9	−50,7	−0,7
Mujeres									
Total	9.158,3	8.874,5	9.354,1	−283,8	−3,1	479,6	5,4	195,8	2,1
Trabajador por cuenta propia	1.069,8	1.045,6	1.101,4	−24,2	−2,3	55,8	5,3	31,6	3,0
Empleador	291,8	243,6	291,0	−48,2	−16,5	47,4	19,5	−0,8	−0,3
Empresario sin asalariados o trabajador independiente	729,7	753,7	757,2	24,0	3,3	3,5	0,5	27,5	3,8
Miembro de una cooperativa	8,5	6,0	8,4	−2,5	−29,4	2,4	40,0	−0,1	−1,2
Ayuda en la empresa o negocio familiar	39,9	42,2	44,9	2,3	5,8	2,7	6,4	5,0	12,5
Asalariados: total	8.084,5	7.821,8	8.246,1	−262,7	−3,2	424,3	5,4	161,6	2,0
Asalariado sector público	1.842,0	1.920,4	2.047,0	78,4	4,3	126,6	6,6	205,0	11,1
Asalariado sector privado	6.242,5	5.901,4	6.199,2	−341,1	−5,5	297,8	5,0	−43,3	−0,7

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO A-2. AUTÓNOMOS: AFILIACIÓN POR REGÍMENES Y CATEGORÍAS, 2019-2021



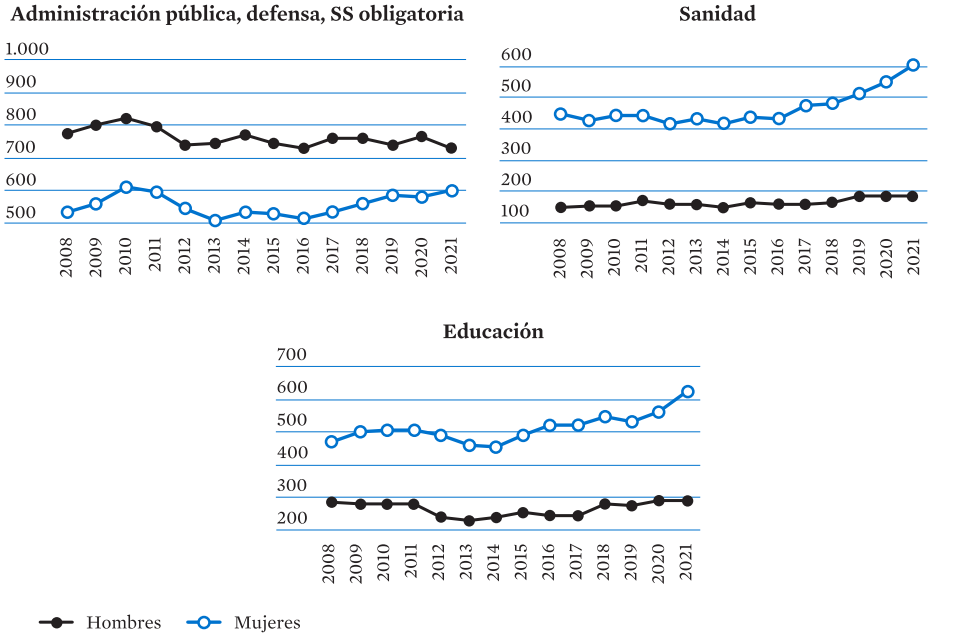
Afiliación media (Miles de personas)	RETA (sin agrarios)	RETA agrarios	Mar cuenta propia	TOTAL
2019	3.078,0	186,7	14,1	3.278,7
2020	3.068,0	184,7	13,8	3.266,6
2021	3.124,3	180,3	13,5	3.318,1
2022 (ene.-mar.)	3.141,5	175,7	13,4	3.330,5

Categorías autónomos	Autónomos personas físicas (APF)				Socios
(Miles de personas)	Total	Sin asal.	Con asal.	Nº asalariados	
2019	1.996,8	1.558,5	438,3	902,5	992,2
2020	1.993,6	1.593,1	400,5	805,2	989,0
2021	2.029,5	1.612,5	417,1	845,0	1.003,3

Fuente: elaboración propia con las bases de datos de estadísticas de la Tesorería General de la Seguridad Social (https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es) y con MITES, *Personas físicas trabajadoras por cuenta propia afiliadas a la Seguridad Social* (informes trimestrales, varios años).

CUADRO A-6. EMPLEO PÚBLICO POR SEXO EN LAS MAYORES RAMAS, 2008-2021

	Empleo asalariado público, ramas CNAE (miles de personas)							
	Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria 84		Educación 85		Actividades sanitarias 86		Resto ramas CNAE	
Cuartos trimestres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
2008	772,3	531,4	286,7	469,6	149,5	449,1	234,3	188,7
2009	800,4	561,4	277,4	498,3	153,4	428,7	222,2	185,7
2010	818,7	611,1	279,5	507,0	155,0	445,0	219,3	214,7
2011	795,3	595,6	280,0	504,8	170,9	442,6	220,1	225,4
2012	739,6	544,3	241,0	491,1	161,3	416,9	225,3	201,6
2013	742,6	506,2	229,0	458,5	156,8	431,8	198,5	186,0
2014	767,9	534,7	238,2	453,5	150,1	416,3	201,7	165,0
2015	744,5	528,3	252,4	492,0	164,6	437,4	200,9	180,6
2016	730,4	511,0	242,2	518,1	161,4	431,4	216,4	175,2
2017	760,8	535,3	243,4	518,5	157,1	475,6	194,1	189,9
2018	760,5	560,6	281,4	545,6	164,9	480,7	220,7	196,6
2019	737,8	585,5	272,1	531,5	183,5	513,4	217,9	211,6
2020	764,3	581,5	287,8	562,6	185,4	552,9	221,3	223,4
2021	728,1	599,7	289,5	622,2	183,9	605,2	227,0	219,8



Fuente: elaboración propia con los datos de INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO A-7. TASA DE TEMPORALIDAD EN ESPAÑA: SERIE HISTÓRICA, 1987-2021

(Porcentaje de temporales sobre total asalariados, cuartos trimestres)

1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
19,5	24,6	27,9	31,3	33,1	33,0	32,6	34,5	34,6	33,6	33,1	32,5	32,7	32,1	32,2	31,8	32,2	33,0

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
33,8	33,7	30,8	27,7	24,9	24,7	24,8	22,8	23,7	24,2	25,7	26,5	26,7	26,9	26,1	24,6	25,4

Fuente: elaboración propia con INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO A-8. INDICADORES COMPARADOS DE TEMPORALIDAD, 2021

(Tasas en porcentaje sobre total empleo asalariado. Motivos en porcentaje sobre empleo temporal; 4.º trim.)

ESTUDIOS TERMINADOS

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
España	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**
Total	**25,5**	**69,1**	**26,9**	**14,5**	**23,2**	**63,9**	**24,3**	**13,2**	**27,9**	**75,0**	**29,7**	**15,9**
Básicos (ISCED 0-2)	30,1	71,0	33,5	19,8	28,9	67,8	31,2	19,6	32,0	77,6	37,4	20,0
Medios (ISCED 3-4)	26,6	70,6	26,0	13,9	24,0	63,8	24,0	11,1	29,5	77,7	28,3	16,7
Altos (ISCED 5-6)	22,2	66,2	24,0	10,3	18,1	60,6	19,6	7,6	25,6	71,2	27,6	12,8

	Ambos sexos				Hombres				Mujeres			
UE-27	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**	**15-64**	**15-24**	**25-49**	**50-64**
Total	**14,0**	**47,6**	**12,9**	**6,7**	**13,3**	**46,1**	**11,8**	**6,3**	**14,8**	**49,3**	**14,1**	**7,1**
Básicos (ISCED 0-2)	23,2	59,5	21,5	12,3	23,0	59,9	20,3	12,2	23,6	58,9	23,5	12,4
Medios (ISCED 3-4)	12,5	42,7	10,7	5,7	11,6	40,1	9,7	5,1	13,6	45,7	12,0	6,2
Altos (ISCED 5-6)	12,1	47,7	12,6	4,9	10,4	44,5	11,0	4,1	13,5	50,1	13,9	5,7

RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

	España			UE-27		
Ramas (NACE Rev_2)	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**
Agrarias y pesqueras	54,2	51,1	65,0	32,1	31,4	33,7
Industriales	17,9	17,0	20,4	9,5	9,2	10,3
Energía + agua, ambientales	16,7	16,8	16,2	8,1	7,8	8,9
Construcción	33,3	34,9	21,0	14,2	14,8	9,8
Comercio	19,7	18,0	21,1	13,5	12,9	14,1
Transporte	24,6	24,8	23,9	11,9	11,8	12,3
Hostelería	33,8	30,6	36,2	23,2	22,8	23,5
Informacion y comunicación	13,1	12,8	13,8	9,2	8,7	10,3
Financieras + inmobiliarias	9,2	7,8	10,3	7,0	6,9	7,0
Profesionales, científicas y técnicas	17,0	16,4	17,4	11,7	12,0	11,4
Administrativas y auxiliares	26,2	22,7	28,9	18,3	17,7	18,9
Administración pública, defensa, Seguridad Social obligatoria	24,6	19,1	31,4	11,6	10,5	12,6
Educación	29,6	27,7	30,5	18,9	21,8	17,9
Salud y servicios sociales	35,0	28,8	36,6	16,1	17,9	15,7
Artísticas, recreativas+Otros servicios+Hogares	26,7	24,5	27,7	19,1	20,7	18,2

CUADRO A-8. INDICADORES COMPARADOS DE TEMPORALIDAD, 2021 *(continuación)*

(Tasas en porcentaje sobre total empleo asalariado. Motivos en porcentaje sobre empleo temporal; cuarto trimestre)

GRUPO DE OCUPACIÓN

	España								
	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Ocupación (ISCO08)	**15-29**	**30-64**	**15-64**	**15-29**	**30-64**	**15-64**	**15-29**	**30-64**	**15-64**
Profesionales	53,9	19,0	24,6	46,0	13,7	18,8	58,9	22,3	28,3
Técnicos apoyo	49,3	10,7	16,9	45,6	8,5	14,3	54,2	13,7	20,5
Administración apoyo	47,8	14,2	18,6	51,0	11,5	17,4	46,1	15,4	19,1
Servicios y vendedores	57,1	20,4	27,5	49,7	14,6	21,0	61,4	24,1	31,6
Cualificados agrario			26,7						
Cualificados industria y construcción, excepto operadores	47,0	21,6	24,3	45,0	20,8	23,4		31,6	36,2
Operadores maquinaria e instalaciones; conductores	59,6	18,4	23,6	56,8	18,4	23,2		18,3	25,8
Ocupaciones elementales	69,8	37,8	42,6	70,9	43,1	49,1	68,1	34,3	37,7

	UE-27								
	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Ocupación (ISCO08)	**15-29**	**30-64**	**15-64**	**15-29**	**30-64**	**15-64**	**15-29**	**30-64**	**15-64**
Profesionales	35,8	8,4	13,0	34,2	6,9	11,5	37,0	9,6	14,2
Técnicos apoyo	31,2	5,8	10,7	31,3	5,0	9,9	31,2	6,6	11,4
Administración apoyo	35,8	6,9	12,2	37,2	6,7	13,1	34,9	7,1	11,7
Servicios y vendedores	37,5	10,6	17,5	35,0	9,0	15,7	38,9	11,6	18,5
Cualificados agrario			24,6						
Cualificados industria y construcción, excepto operadores	30,5	8,2	12,8	30,0	8,0	12,6	35,1	9,6	14,6
Operadores maquinaria e instalaciones; conductores	28,2	8,7	11,7	27,2	8,2	11,2	32,9	10,5	13,7
Ocupaciones elementales	44,0	20,5	25,0	43,9	22,1	27,8	44,2	19,2	22,6

VOLUNTARIEDAD

Motivos (% total personas con empleo temporal)	España			UE-27		
	Total	**Hombres**	**Mujeres**	**Total**	**Hombres**	**Mujeres**
Total motivos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
No quiso empleo permanente	80,1	79,9	80,4	52,1	50,9	53,3
Estaba a prueba	4,3	4,8	3,7	15,3	16,7	13,8
No sabe/no contesta	5,0	5,2	4,9	13,5	13,4	13,5
Operadores maquinaria e instalaciones; conductores	1,0	1,0	0,9	8,9	9,0	8,7
Ocupaciones elementales	9,6	9,2	10,1	10,3	10,0	10,6

Fuente: elaboración propia con datos de Eurostat, *Labour Force Survey.*

CUADRO A-9. FLUJOS LABORALES EN ESPAÑA: PERSPECTIVA COMPARADA, 2021

	Miles de personas, trimestres					% categoría procedencia*			
Flujos	2021 t1	t2	t3	t4	Total 2021	2021 t1	t2	t3	t4
España									
Empleo-paro	668	505	663	614	2.450	3,5	2,6	3,4	3,1
Empleo-inactividad	689	485	589	692	2.455	3,6	2,5	3,0	3,5
Paro-empleo	718	904	923	939	3.484	19,3	24,7	26,0	27,5
Paro-inactividad	757	621	628	639	2.645	20,4	17,0	17,7	18,7
Inactividad-empleo	447	647	689	568	2.351	2,6	3,7	4,1	3,4
Inactividad-paro	760	862	785	654	3.061	4,4	5,0	4,6	3,9
Total flujos Epaña	**4.039**	**4.024**	**4.277**	**4.106**	**16.446**				
% población laboral					**40,9**				

	Miles de personas, trimestres					% categoría procedencia*			
Flujos	2021 t1	t2	t3	t4	Total 2021	2021 t1	t2	t3	t4
UE-27									
Empleo-paro	2.431	2.060	2.562	2.670	9.723	1,2	1,1	1,3	1,3
Empleo-inactividad	5.111	4.443	4.977	5.913	20.444	2,6	2,3	2,5	2,9
Paro-empleo	3.912	4.152	3.956	3.628	15.648	25,3	25,4	25,9	25,2
Paro-inactividad	3.534	3.566	3.647	3.389	14.136	22,8	21,8	23,9	23,5
Inactividad-empleo	6.054	6.220	6.666	5.275	24.215	3,8	3,8	4,1	3,3
Inactividad-paro	4.141	4.532	4.195	3.697	16.565	2,6	2,8	2,6	2,3
Total flujos UE-27	**25.183**	**24.973**	**26.003**	**24.572**	**100.731**				
% población laboral					**27,0**				

* Trimestre anterior.
Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey.*

CUADRO A-10. CONTRATOS REGISTRADOS: PRINCIPALES MODALIDADES, 2019-2021

		Contratos indefinidos			Contratos temporales						
Total contratos		Total	Iniciales	Conversiones	Total	Obra o servicio	Eventual	Interinidad	Formación	Prácticas	Otros
Número de contratos (miles)											
2019	22.512,2	2.159,4	1.323,9	835,5	20.352,9	8.193,2	10.342,0	1.555,4	39,4	82,5	140,4
2020	15.944,1	1.545,6	936,5	609,1	14.397,5	6.241,1	6.777,2	1.188,7	24,6	51,4	114,4
2021	19.384,4	2.113,3	1.235,5	877,9	17.271,0	6.998,7	8.683,5	1.347,9	30,7	80,1	130,1
Variación anual (%)											
2019	1,0	–5,5	–8,5	–0,3	1,7	–1,0	5,2	–0,9	–25,4	–23,1	–18,1
2020	–29,2	–28,4	–29,3	–27,1	–29,3	–23,8	–34,5	–23,6	–37,5	–37,7	–18,5
2021	21,6	36,7	31,9	44,1	20,0	12,1	28,1	13,4	24,5	55,8	13,8
Peso sobre el total (%)											
2019	100,0	9,6	5,9	3,7	90,4	36,4	45,9	6,9	0,2	0,4	0,6
2020	100,0	9,7	5,9	3,8	90,3	39,1	42,5	7,5	0,2	0,3	0,7
2021	100,0	10,9	6,4	4,5	89,1	36,1	44,8	7,0	0,2	0,4	0,7

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos Registrados. Vol II, datos acumulados. Varios años.

CUADRO A-11. VÍAS DE SALIDA DEL EMPLEO, 2019-2021

(Altas y reanudaciones en la prestación por desempleo, por causa)

Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo (principales causas)	2019	2021	Variación 2019-2021 Núm.	Variación 2019-2021 %
Acumulados anuales, contributiva y asistencial				
Despido individual	534.905	470.563	−64.342	−12,0
Causa no especificada al SEPE	363.928	312.176	−51.752	−14,2
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	154.850	147.177	−7.673	−5,0
Resto despidos	16.127	11.210	−4.917	−30,5
Despidos colectivos	26.183	44.651	18.468	70,5
Finalización periodo de prueba	132.687	91.219	−41.468	−31,3
Finalización de contrato temporal	3.417.623	3.120.700	−296.923	−8,7
Total	**4.111.398**	**3.727.133**	**−384.265**	**−9,3**

Altas y reanudaciones que comportan salida del empleo (principales causas)	2019	2021
% sobre total salidas		
Despido individual	13,0	12,6
Causa no especificada al SEPE	8,9	8,4
Causas objetivas (art. 52.a, b, c, d ET)	3,8	3,9
Resto despidos	0,4	0,3
Despidos colectivos	0,6	1,2
Finalización periodo de prueba	3,2	2,4
Finalización de contrato temporal	83,1	83,7
Total	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia con MITES, Estadística de Prestaciones por desempleo. Varios años.

CUADRO A-12. PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SEPE, 2013-2021

(Gasto corriente, millones de euros corrientes y porcentaje del PIB)

	Prestaciones por desempleo*		Políticas activas de empleo: Fomento del empleo	FP para el empleo	Otros**	Total		Total	
	Valor	% PIB	Valor	Valor	Valor	Valor	% PIB	Valor	% PIB
2013	31.237,1	3,1	1.782,0	1.633,0	1.136,9	4.552,0	3,5	35.789,1	3,5
2014	28.383,5	2,7	1.599,0	1.605,9	1.002,4	4.207,3	3,1	32.590,8	3,1
2015	25.772,5	2,3	2.004,3	1.796,5	1.035,9	4.836,7	2,8	30.609,2	2,8
2016	19.339,1	1,7	2.269,1	1.953,6	1.052,0	5.274,7	2,2	24.613,8	2,2
2017	18.042,6	1,6	2.473,6	1.862,3	1.239,1	5.575,0	0,5	23.992,1	2,1
2018	17.426,1	1,4	2.615,7	2.006,2	1.091,3	5.713,2	0,5	23.220,6	1,9
2019	18.756,9	1,5	2.703,0	2.142,7	1.128,5	5.974,2	0,5	24.731,1	2,0
2020	34.665,5	3,1	2.469,8	1.511,5	1.008,7	4.990,1	0,4	39.655,6	3,5
2021	27.539,2	2,3	3.165,2	1.829,0	1.658,9	6.653,1	0,6	34.192,3	2,8
Variación 2021/2020	−20,6		28,2	21,0	64,5	33,3		−13,8	

* Incluye prestaciones económicas por cese de actividad contenidas en el Presupuesto del SEPE.
** Incluye orientación profesional, fomento de la igualdad de oportunidades, oportunidades de empleo y formación, emprendimiento, modernización de los SPE y planes y medidas en varios ámbitos.
Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto, años 2013-2020 y Avance 2021.

CUADRO A-13. GASTO PÚBLICO EN POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2019
(Porcentaje del PIB)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Políticas activas	Políticas pasivas	Gasto total	Gasto total en PAE (sin intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total en PAE (con intermediación) por punto de tasa de paro	Gasto total por punto de tasa de paro
Alemania	0,340	0,257	0,721	1,318	0,083	0,193	0,425
Austria	0,181	0,525	1,285	1,991	0,117	0,157	0,442
Bélgica	0,337	0,574	1,081	1,993	0,106	0,169	0,369
Bulgaria	0,027	0,160	0,368	0,555	0,038	0,045	0,132
Chipre	0,028	0,031	0,470	0,530	0,004	0,008	0,075
Croacia	0,064	0,385	0,241	0,691	0,058	0,068	0,105
Dinamarca	0,395	1,360	0,943	2,697	0,272	0,351	0,539
Eslovaquia	0,043	0,189	0,329	0,562	0,033	0,040	0,097
Eslovenia	0,072	0,131	0,368	0,571	0,029	0,045	0,127
España	**0,130**	**0,563**	**1,521**	**2,214**	**0,040**	**0,049**	**0,157**
Estonia	0,145	0,369	0,441	0,955	0,082	0,114	0,212
Finlandia	0,110	0,767	1,140	2,016	0,114	0,131	0,301
Francia	0,231	0,479	1,874	2,584	0,057	0,085	0,308
Grecia	0,006	0,358	0,577	0,941	0,021	0,021	0,054
Hungría	0,059	0,517	0,214	0,790	0,152	0,169	0,232
Irlanda	0,028	0,265	0,564	0,857	0,053	0,059	0,171
Italia	0,023	0,205	1,291	1,519	0,021	0,023	0,152
Letonia	0,049	0,098	0,423	0,570	0,016	0,023	0,090
Lituania	0,048	0,165	0,429	0,642	0,026	0,034	0,102
Luxemburgo	0,077	0,566	0,541	1,184	0,101	0,115	0,211
Malta	0,193	0,081	0,032	0,307	0,023	0,076	0,085
Países Bajos	0,181	0,385	1,226	1,792	0,113	0,166	0,527
Polonia	0,070	0,253	0,126	0,449	0,077	0,098	0,136
Portugal	0,032	0,265	0,863	1,160	0,041	0,046	0,178
R. Checa	0,117	0,163	0,147	0,426	0,082	0,140	0,213
Rumanía	0,021	0,021	0,029	0,071	0,005	0,011	0,018
Suecia	0,224	0,764	0,430	1,418	0,112	0,145	0,209
UE-27	**0,193**	**0,391**	**1,062**	**1,647**	**0,058**	**0,087**	**0,246**

Nota: se incluye de forma diferenciada el gasto en políticas activas sin y con inclusión, respectivamente, de los servicios de mercado de trabajo (intermediación). Aunque se engloban en el capítulo de políticas activas, también contienen otros servicios ligados a la gestión de las prestaciones por desempleo.
Fuente: Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

CUADRO A-14. ESTRUCTURA DEL GASTO EN PAE EN LA UNIÓN EUROPEA POR TIPO DE MEDIDAS, 2019

(En porcentaje)

Estados miembros	Intermediación	Formación	Incentivos al empleo	Empleo con apoyo	Creación directa de empleo	Incentivos al emprendimiento
Alemania	56,9	30,6	4,2	3,4	3,5	1,4
Austria	25,6	56,4	8,1	3,2	6,0	0,7
Bélgica	37,0	18,5	24,6	15,2	4,7	0,1
Bulgaria	14,4	6,8	21,7		56,9	0,1
Chipre	47,7	39,4	10,5	2,2		0,1
Croacia	14,3	14,3	17,4	2,7	24,5	26,9
Dinamarca	22,5	12,6	9,8	55,1		
Eslovaquia	18,6	8,5	45,5	17,9	3,7	5,8
Eslovenia	35,5	18,7	25,6	1,7	17,0	1,5
España	**18,8**	**15,4**	**11,8**	**18,1**	**16,4**	**19,6**
Estonia	28,1	23,1	8,4	38,9	0,0	1,4
Finlandia	12,5	40,2	9,0	15,1	21,5	1,7
Francia	32,5	37,0	2,9	12,5	9,0	6,1
Grecia	1,6	5,5	27,5	0,0	58,9	6,6
Hungría	10,3	4,3	21,0		60,4	4,1
Irlanda	9,5	35,9	5,9	3,2	45,5	0,0
Italia	9,9	55,5	30,7	2,8	0,9	0,2
Letonia	33,4	33,5	18,8	0,2	12,8	1,3
Lituania	22,5	18,9	53,0	5,6		
Luxemburgo	11,9	28,0	55,3	0,7	4,0	0,0
Malta	70,4	2,3	24,8	1,9	0,3	0,3
Países Bajos	32,0	9,9	4,9	53,2		
Polonia	21,6	1,5	18,2	47,2	2,4	9,1
Portugal	10,7	55,9	18,2	5,5	8,3	1,6
R. Checa	41,7	1,0	4,2	46,2	6,8	0,1
Rumanía	49,5	7,0	42,9		0,6	0,1
Suecia	22,7	6,3	46,6	23,9		0,5
UE	**33,0**	**27,0**	**11,6**	**16,5**	**7,6**	**4,2**

Fuente: Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

CUADRO A-15. GASTO TOTAL EN DESEMPLEO, 2021

(Millones de euros)

	Presupuesto			Ejecución		Insuficiencias	
Clasificación gasto	Inicial	Modificación	Actualizado (1)	Obligaciones reconocidas (2)	% Ejecución sobre presupuesto (2/1)	Insuficiencia presupuestaria	Gasto real
Prestaciones a los desempleados	24.660,8	2.864,9	27.525,7	27.483,5	99,9	63,0	27.546,4
Prestaciones contributivas	12.048,3	3.112,7	15.161,0	15.161,0	100,0	56,6	15.217,6
Subsidio por desempleo	5.453,3	−628,3	4.825,0	4.799,4	99,5	0,0	4.799,4
Subsidio por desempleo eventuales SEASS	433,7	7,2	440,9	440,9	100,0	1,0	441,9
Cuotas beneficiarios prestaciones contributivas	4.037,0	419,2	4.456,2	4.456,2	100,0	5,4	461,6
Cuotas beneficiarios subsidio por desempleo	1.920,0	−228,5	1.691,5	1.680,6	99,4		1.680,6
Cuotas beneficiarios subsidio eventuales SEASS	126,0	0,8	126,8	125,8	99,2		125,8
Renta Activa de Inserción	641,4	181,7	823,1	819,4	99,6		819,4
Ayuda económica de acompañamiento del Programa de Activación para el empleo	0,2	0,0	0,2	0,0	18,5		0,0
Ayuda complementaria para jóvenes inscritos en el SNGJ	1,0	1,0	0,0	0,0	94,9		0,0
Prestaciones por cese actividad autónomos	2,0	11,5	13,5	13,0	96,3		
Prestación económica cese actividad	1,5	11,5	13,0	13,0	100,0	11,5	13,0
Cuotas beneficiarios prestación por cese actividad	0,5	0,0	0,5	0,0			
Total	**24.662,8**	**2.876,4**	**27.539,2**	**27.496,5**	**99,8**	**63,0**	**27.546,4**

Fuente: SEPE, Avance de Liquidación del Presupuesto del SEPE, 2021 (a 13 de enero de 2022).

CUADRO A-16. DOTACIÓN FINANCIERA DEL PAPE 2021

(Millones de euros)

Ejes	PAPE	Distribución a comunidades autónomas
Eje 1: Orientación	526,1	524,3
Eje 2: Formación	1.982,4	875,4
Eje 3: Oportunidades de empleo	2.568,1	611,1
Eje 4: Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo	20,3	20,0
Eje 5: Emprendimiento	11,3	10,0
Eje 6: Mejora del Marco Institucional del SNE	85,0	70,0
Varios ejes	200,4	105,0
Cuotas a organismos internacionales	0,3	0,3
Total	**5.393,9**	**2.110,8**

Fuente: Plan Anual de Política de Empleo 2021.

RECUADRO A-2. ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE APOYO ACTIVO AL EMPLEO 2021-2024

Objetivos estratégicos	Objetivos específicos
Enfoque centrado en las personas y en las empresas	Acompañamiento personalizado a demandantes de empleo. Servicio personalizado a empleadores reforzando la colaboración y comunicación entre SPE y empresas. Desarrollo de las PAE en los SPE con la puesta en marcha de los nuevos Centros de Orientación, Emprendimiento e innovación para el empleo.
Coherencia con la transformación productiva	Acompañar a través de las PAE las estrategias públicas dirigidas al cambio de modelo productivo, su modernización y digitalización. Aprovechar el potencial de creación de empleo hacia la consecución de un crecimiento sostenible y para la transición ecológica y digital así como en sectores no tradicionales.
Orientación hacia resultados	Consolidar un modelo integrado de evaluación de las PAE. Valorar la atención de las personas y empresas a través de la Cartera Común de Servicios. Crear un espacio técnico colaborativo de conocimiento, trabajo e innovación de los SPE.
Mejora de las capacidades de los servicios públicos	Diversificar los canales de prestación de servicios del SNE. Impulsar la transformación digital y modernización de los SPE. Planificar, actualizar y asegurar el acceso a la FP para el empleo. Fortalecer el SNE a través de la interoperabilidad de los sistemas, la mejora de calidad y el intercambio de conocimiento.
Gobernanza y cohesión del SNE	Impulso financiero de las PAE. Promover la mejora del sistema de gobernanza existente. Mejorar la coordinación operativa de los distintos niveles administrativos que intervienen en las PAE y la imagen de los SPE.

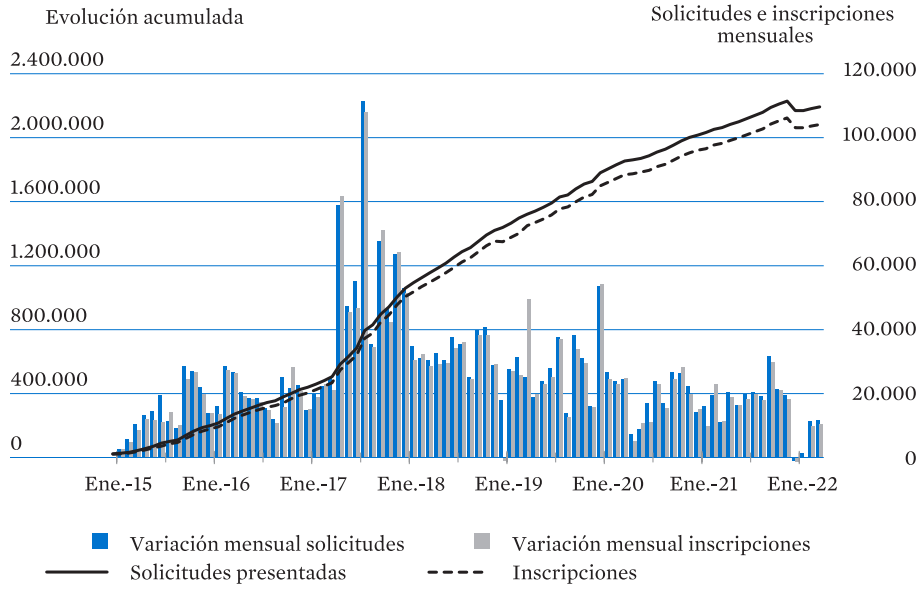
Fuente: Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024.

CUADRO A-17. CONTRATOS ACOGIDOS A MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN, 2021

	Contratos indefinidos										
	Indefinidos iniciales		Personas con discapacidad		Conversiones en indefinido		Contratos temporales		Total		
Total de contratos	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	% total	% mujeres
Según colectivos de objeto de bonificación											
Matern, adopción, acog. y riesgo							107.528	*52,5*	107.528	*44,2*	*60,1*
Otras interinidades							864	*0,4*	864	*0,4*	*74,0*
Pers. con discapacidad	1.374	*16,7*	8.740	*100,0*	12.693	*60,3*	90.107	*44,0*	112.914	*46,5*	*42,2*
Trabaj. en riesgo de excl. soc.	247	*3,0*					2.495	*1,2*	2.742	*1,1*	*68,0*
Víctimas violencia/terrorismo	176	*2,1*					725	*0,4*	901	*0,4*	*98,0*
Trabaj. en empr. de inserc.	12	*0,1*					2.488	*1,2*	2.500	*1,0*	*48,9*
Incorp. <30 años exclus. social emp. inserc.	2	*0,0*					204	*0,1*	206	*0,1*	*34,0*
Indef. proced. ctos. pract ETT (Real Decreto-ley 16/2013)	4	*0,0*							4	*0,0*	*75,0*
Familiar de trabajador autónomo	1.869	*22,7*							1.869	*0,8*	*53,2*
Formación SNGJ Real Decreto-ley 6/2016		*0,0*					590	*0,3*	590	*0,2*	*54,6*
Desempleado inscrito 12 meses en 18	4.551	*55,3*							4.551	*1,9*	*56,1*
Conv. Indef. Ley 43/2006					239	*1,1*			239	*0,1*	*71,5*
Conv. Indef. Ley 3/2012					7.364	*35,0*			7.364	*3,0*	*48,2*
Conv. Indef. Real Decreto-ley 6/2016					661	*3,1*			661	*0,3*	*54,3*
Conv. Indef. Real Decreto-ley 5/2020					98				98	*0,0*	*14,3*
Total	**8.235**	*3,4*	**8.740**	*3,6*	**21.055**	*8,7*	**205.001**	*84,4*	**243.031**	*100,0*	*51,4*
Pro memoria 201	**5.459**		**6.467**		**20.681**		**160.911**		**192.775**		

Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal, Estadística de Contratos.

GRÁFICO A-3. INSCRIPCIÓN EN EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



		Total	Hombres	Mujeres
Solicitudes	Acumulado	2.193.417	1.110.072	1.083.345
	Porcentaje	100,0	50,6	49,4
Resultado	Expedientes resueltos	2.165.785	1.096.353	1.069.432
	% solicitudes	98,7	50,6	49,4
	Inscripciones (resoluciones positivas)	2.083.110	1.057.092	1.026.018
	% resueltos	96,2	50,7	49,3
	Denegaciones (resoluciones negativas)	82.675	39.261	43.414
	% resueltos	3,8	47,5	52,5

Nota: datos acumulados desde la puesta en marcha del Programa hasta 30 de marzo de 2022.
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Registro del SNGJ.

CUADRO A-18. EMPRESAS Y PARTICIPANTES EN FORMACIÓN PROGRAMADA, 2020

Empresas			Participantes	
		Por tamaño empresarial		
214.359	66,4	1-9	361.893	7,5
82.578	25,6	10-49	703.259	14,5
21.282	6,6	50-249	947.524	19,6
4.450	1,4	>249	2.828.587	58,4
		Por sector		
12.640	3,9	Agrario	58.796	1,2
40.272	12,5	Industria	867.318	17,9
44.485	13,8	Construcción	283.521	5,9
70.854	22,0	Comercio	718.020	14,8
40.158	12,4	Hostelería	272.640	5,6
114.358	35,4	Otros servicios	2.641.090	54,6
322.767	**100,0**		**4.841.385**	**100,0**

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

CUADRO A-19. PERFIL DE PARTICIPANTES EN FORMACIÓN PROGRAMADA, 2020-2021

	Hombres				Mujeres			
	2020		2021		2020		2021	
Perfil participantes	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**	**Número**	**%**
Edad								
De 16 a 25	116.001	5,5	149.629	5,6	98.191	5,7	119.204	5,5
De 26 a 35	435.633	20,5	528.573	19,7	386.177	22,3	453.216	21,0
De 36 a 45	692.522	32,7	833.521	31,1	595.726	34,4	713.569	33,0
De 46 a 55	672.679	31,7	881.857	32,9	515.394	29,7	685.525	31,7
Mayores de 55	203.983	9,6	285.622	10,7	137.180	7,9	190.292	8,8
Nivel de estudios								
Universitarios	704.800	33,2	860.776	32,1	745.164	43,0	901.469	41,7
Secundarios	589.733	27,8	728.944	27,2	513.934	29,7	592.664	27,4
Primarios	759.376	35,8	930.848	34,7	402.119	23,2	475.857	22,0
Otros	67.113	3,2	158.723	5,9	71.615	4,1	192.104	8,9
Total	**2.121.022**	**55,0**	**2.679.291**	**55,3**	**1.732.832**	**45,0**	**2.162.094**	**44,7**

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo.

CUADRO A-20. CONVENIOS COLECTIVOS REGISTRADOS, EMPRESAS Y TRABAJADORES, 2012-2021
(Convenios con efectos económicos en cada año)

	Convenios		Empresas		Trabajadores	
Año	Número	Var. (%)	Miles	Var. (%)	Miles	Var. (%)
2012	4.376	–4,6	1.162,0	–0,8	10.099,0	–5,3
2013	4.589	4,9	1.312,9	13,0	10.265,4	1,6
2014	5.185	13,0	1.436,9	9,4	10.304,7	0,4
2015	5.642	8,8	1.201,9	–16,4	10.227,3	–0,8
2016	5.640	0,0	1.288,7	7,2	10.738,6	5,0
2017	5.741	1,8	1.312,1	1,8	10.855,3	1,1
2018	5.589	–2,6	1.362,6	3,8	11.423,7	5,2
2019	5.539	–0,9	1.238,4	–9,1	11.397,6	–0,2
2020*	4.326		1.109,9		10.188,5	
2021*	3.367		937,2		8.745,9	

* Datos provisionales de registro acumulados a marzo de 2022.
Fuente: MITES, Estadística de Convenios Colectivos.

CUADRO A-21. HUELGAS, PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, 2012-2021

				Centros de trabajo convocados		Centros de trabajo implicados	
Años	Huelgas	Participantes	Jornadas no trabajadas	Número	Plantilla	Número	Plantilla
2012	878	323.871	1.290.114	36.634	1.363.080	33.875	1.326.110
2013	994	448.024	1.098.480	45.831	1.633.898	42.326	1.512.650
2014	777	217.047	620.568	7.666	618.478	7.575	614.792
2015	615	170.528	497.483	4.939	588.359	4.153	539.818
2016	641	183.120	388.912	10.473	585.524	9.679	563.451
2017	730	225.723	594.253	24.441	1.284.776	20.234	1.149.235
2018	726	338.671	907.631	20.869	1.078.049	15.485	968.776
2019	898	264.454	858.401	16.000	1.108.466	11.698	933.511
2020	487	151.496	540.579	11.998	746.272	11.223	630.379
2021	606	199.026	422.815	15.848	791.106	15.560	768.563

Fuente: MITES, Estadística de Huelgas y Cierres Patronales.

CUADRO A-22. CONFLICTOS TRAMITADOS ANTE EL SIMA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS

	2018		2019		2020		2021		2018		2019		2020		2021	
	Conflictos								Personas trabajadoras							
	566		424		384		467		25.903.691		4.822.850		2.463.560		2.511.646	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Ámbito																
Empresa	493	87,1	392	92,5	351	91,4	444	95,1	1.302.369	5,0	1.054.818	21,9	847.062	34,4	1.440.062	57,3
Sector	73	12,9	32	7,5	33	8,6	23	4,9	24.601.322	95,0	3.768.032	78,1	1.616.498	65,6	1.071.584	42,7
Tipo de conflicto																
Interpret./Aplicación	462	81,6	343	80,9	332	86,4	147	31,5	5.534.881	21,4	2.350.349	48,7	2.171.661	88,2	863.784	34,4
Huelga	79	13,9	68	16,1	43	11,2	59	12,6	19.348.489	74,7	2.167.258	45,0	223.247	9,1	506.884	20,0
Bloqueo negociación	13	2,3	11	2,6	3	0,8	8	1,7	603.012	2,3	304.543	6,3	15.361	0,6	121.200	4,8
Servicios seguridad y mantenimiento	–	–	1	0,2	–		–		–		500	0,0	–		–	
Periodo de consultas	1	0,2	–		–		–		349	0,0	–		–		91	0,0
Controv. C. Paritaria	1	0,2	–		–		–		–		–		–		–	
Impugnación convenio colectivo	9	1,6	1	0,2	4	1,0	5	1,1	336.870	1,3	200	0,0	34.769	1,4	5.583	0,2
Bloqueo negociación acuerdo-pacto	1	0,2	–		1	0,3	1	0,2	90	0,0	–		18.000	0,7	200	0,0
Inaplicación del CC (descuelgue)	3	0,7	–		1	0,3	–		–		–		522	0,0		0,0
Discrepancias periodo consulta	–		–		–		–		–		–		–		–	
Procedimiento																
Mediación	565	99,8	421	99,3	382	99,5	464	99,4	25.903.651	100,0	4.810.550	99,7	2.462.532	100,0	2.511.446	100,0
Arbitraje	1	0,2	3	0,7	2	0,5	3	0,6	40	0,0	12.300	0,3	1.028	0,0	200	0,0
Resultados																
Acuerdos	160	28,3	116	30,6	84	24,6	139	33,0	1.725.522	6,7	386.395	10,8	612.865	26,5	612.865	26,5
Laudos arbitrales	1	0,2	–		2	0,6	–		40	0,0	–		–		–	
Sin acuerdo	341	60,3	263	69,4	255	74,8	282	67,0	23.936.047	92,4	3.186.338	89,2	1.699.830	73,5	1.538.359	64,9
Otros	64	11,2	45	10,6	43	11,2	46	9,9	242.082	0,9	1.250.117	25,9	150.865	6,1	142.687	5,7

Fuente: Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

CUADRO A-23. SOLUCIÓN AUTÓNOMA DE CONFLICTOS LABORALES EN ÓRGANOS AUTONÓMICOS
(Conflictos colectivos, personas trabajadoras y empresas)

Comunidad autónoma (Org. Gestor)	Núm. conflictos	Conciliación-Mediación	Arbitraje	Trabajadores afectados	Empresas afectadas	Resultado Conciliación-Mediación: Con acuerdo Núm.	Con acuerdo %	Sin acuerdo	Otras*
Andalucía (SERCLA)**	731	731	0	330.256	27.542	185	34,0	325	36
Aragón (SAMA)	129	129	0	48.082	161	51	44,7	63	n.d
Asturias (SASEC)	173	173	0	59.125	248	56	32,0	88	29
Baleares (TAMIB)	72	72	0	11.156	11.528	12	18,7	52	8
Canarias (TLC)	n.d.								
Cantabria (ORECLA)	167	167	0	73.033	7.000	19	13,0	127	21
Castilla y León (SERLA)	290	290	0	87.500	1.343	94	42,1	129	67
Castilla-La Mancha (J.Arbitral)	253	253	0	73.124	6.298	112	51,1	107	34
Cataluña (TLC)	897	894	3	153.045	2.091	419	51,5	387	80
Extremadura (SERMAE)	38	38	0	81.055	15.472	12	34,3	20	6
Galicia (CRL-AGA)	104	99	5	49.708	1.169	48	67,6	23	33
Madrid (Inst.Laboral)	541	540	1	241.778	1.000	n.d	32,9	n.d	n.d
Murcia (OMAL)	149	149	0	743.540	112.123	48	31,1	72	31
Navarra (TLN)	20	20	0	8.687	121	50	42,0	69	2
País Vasco (PRECO)	608	606	2	268.790	n.d	130	24,5	401	75
La Rioja (TLR)	23	23	0	1.629	32	2	1,1	19	2
Com. Valenciana (TAL)	301	299	2	214.612	12.597	60	23,3	198	41
Total	**4.496**	**4.483**	**13**	**2.445.120**	**198.725**	**1.298**	**32,2**	**2.080**	**465**

* Otras: archivadas, intentadas sin efecto, desistidas y en trámite.
** Los datos de Andalucía son hasta el mes de noviembre.
Fuente: elaboración propia con los datos suministrados por los órganos autonómicos de solución extrajudicial de conflictos.

CUADRO A-24. ASUNTOS JUDICIALES SOCIALES RESUELTOS, 2012-2021
(Por tipo de asunto)

Años	Total[1]	Conflictos colectivos[1]	Conflictos individuales[1]: Totales	Conflictos individuales[1]: Despidos	Seguridad Social[1]
2012	352.992	2.726	275.867	108.570	74.399
2013	354.272	2.920	276.959	119.115	74.393
2014	356.427	3.618	273.057	118.225	79.752
2015	364.356	2.934	267.794	110.092	93.628
2016	343.779	3.053	249.908	101.477	90.818
2017	334.724	2.294	243.638	97.673	88.792
2018	333.434	2.147	245.674	101.243	85.613
2019	339.108	2.031	252.753	108.698	84.324
2020	282.153	2.162	214.614	106.654	65.377
2021	399.849	2.528	296.689	135.361	100.632

(1) Incluye los asuntos resueltos «por desistimiento» y «otras causas».
Fuente: MITES, Estadística de Asuntos Judiciales Sociales, enero-diciembre de 2021.

CAPÍTULO III
CALIDAD DE VIDA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL

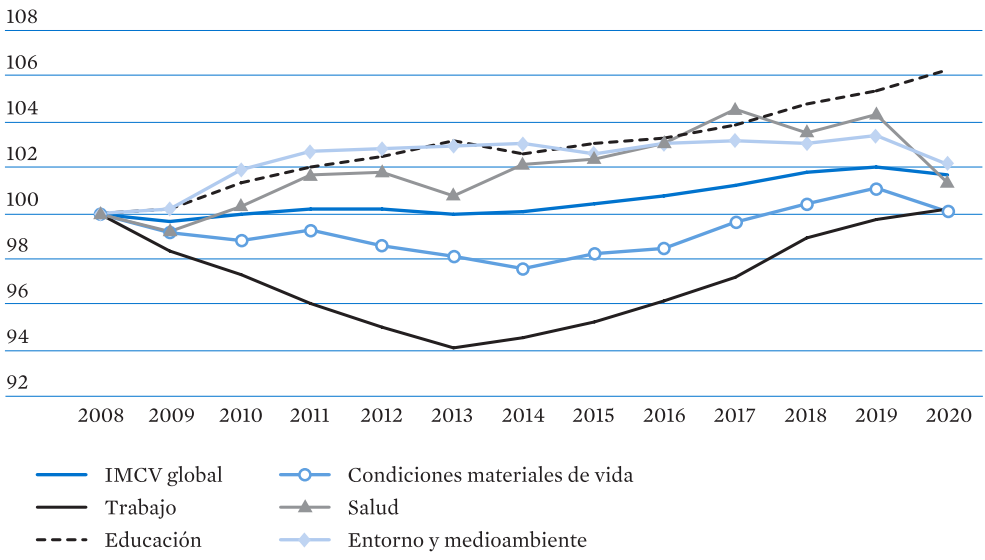
I. BALANCE Y PERSPECTIVAS

1. Calidad de vida, protección e inclusión social

1.1. CALIDAD DE VIDA Y POLÍTICAS DE BIENESTAR SOCIAL

El año 2021 comenzó con el arranque de un proceso masivo de vacunación que mejoraría las expectativas de recuperación de la normalidad en la vida social, en paralelo a la paulatina reanudación de la actividad económica. Se presentaba como un año decisivo para superar el deterioro de la calidad de vida observado en 2020 que, en su conjunto, y a pesar de la dureza del embate de la pandemia en la realidad social, fue menor de lo que hubiera cabido esperar, comparado con la anterior crisis (gráfico 1). Ello fue resultado del intenso despliegue de medidas adoptadas para evitar una drástica caída de las condiciones de vida de buena parte de la población.

GRÁFICO 1. CALIDAD DE VIDA Y PRINCIPALES DIMENSIONES, ESPAÑA 2008-2020



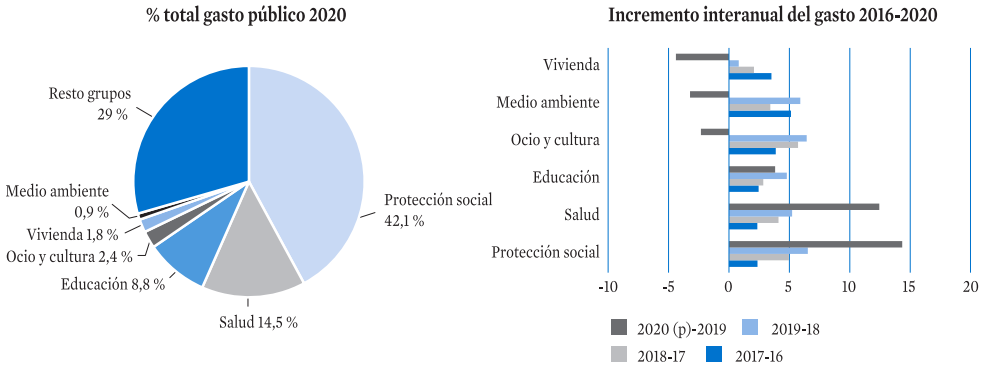
IMCV: indicador compuesto de medición de calidad de vida publicado con carácter experimental. Se construye a partir de los indicadores de calidad de vida del INE (actualmente 60) que cubren nueve dimensiones usadas para describir la calidad de vida. El gráfico no recoge las dimensiones no actualizadas a 2020 (Ocio y relaciones sociales, Gobernanza y derechos básicos y Experiencia general de la vida), así como la de Seguridad física y personal: https://www.ine.es/experimental/imcv/exp_calidad_vida_multi.pdf.
Fuente: INE, Indicadores de calidad de vida.

La situación social en 2021 siguió marcada por la continuidad de la pandemia y de las medidas de carácter extraordinario adoptadas para afrontar sus consecuencias, así como por los desiguales efectos de la crisis[1]. La calidad de vida en la primera parte del año prosiguió condicionada por las restricciones derivadas del estado de alarma por el COVID-19[2] y las distintas experiencias de la población en función de su lugar de residencia. Ello derivaba de la propia variabilidad territorial de la incidencia del virus así como de la diversidad de medidas aplicadas en el marco de la delegación de gestión a las comunidades autónomas. La situación más parecida a la prepandémica no llegaría hasta pasado el verano de 2021, ya con más del 70 por 100 de la población inmunizada en todo el país y con la llegada de variantes del virus algo más livianas en sus consecuencias.

El elenco de medidas desplegadas para hacer frente a las consecuencias sociales de la pandemia consiguió atenuar sus efectos y se acompañó de un considerable incremento de las principales partidas de gasto social (gráfico 2), con un importante aumento de las contrataciones en sanidad y educación, si bien más como reacción coyuntural a la evolución de la pandemia que como refuerzo estructural destinado a paliar debilidades previas pues, tal y como estima la AIReF[3], en 2021 se habría reducido esta partida de gasto por la retirada gradual de las medidas COVID.

La excepcionalidad de la vida en medio de una pandemia que no acababa de remitir a lo largo de 2021 se proyectó sobre todas las dimensiones importantes en la calidad de vida de las personas, desde las relativas a la vivienda y su entorno, al rendimiento educativo y sus circunstancias, pasando por las decisiones de consumo.

GRÁFICO 2. POLÍTICAS DE BIENESTAR Y GASTO PÚBLICO. DISTRIBUCIÓN Y CAMBIO, 2016-2020



* Resto grupos: servicios públicos generales, asuntos económicos y defensa.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda. Contabilidad nacional. Serie anual. Clasificación funcional del gasto de las Administraciones públicas (COFOG).

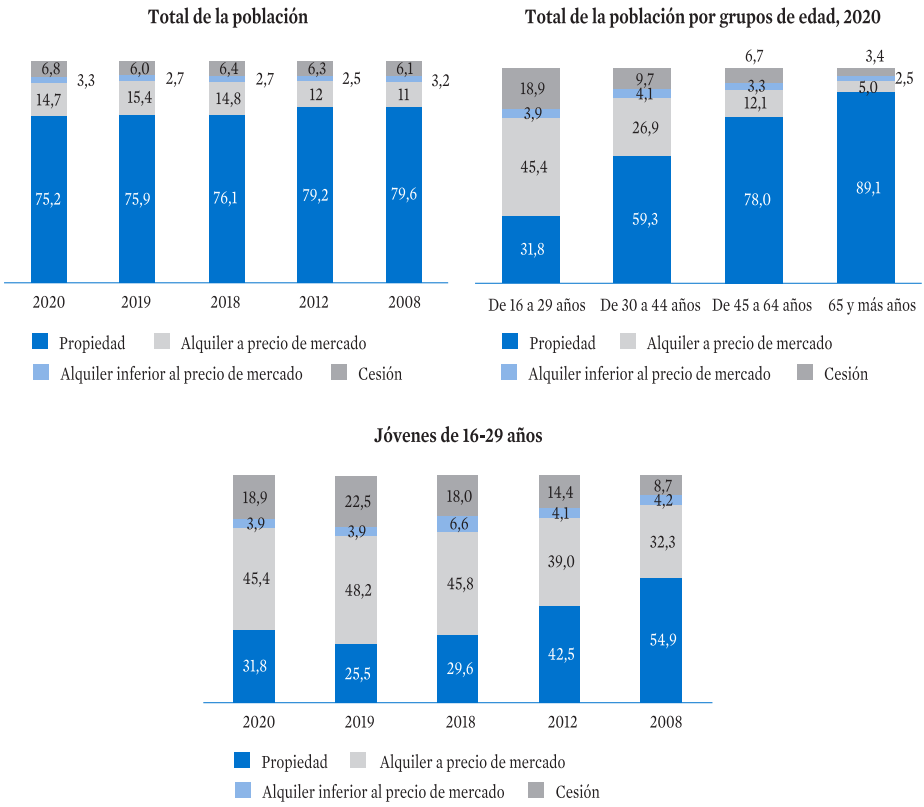
1. Véase en el apartado de retos sociales, el relativo a la desigualdad.
2. En noviembre de 2020, el Consejo de Ministros prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 hasta el 9 de mayo de 2021.
3. AIReF, Informe 48/21 sobre los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las administraciones públicas 2022. En 2021, en el conjunto del gasto público la remuneración de asalariados habría aumentado el 4,5 por 100 en términos nominales (alcanzando el 12,2 por 100 del PIB).

1.1.1. Condiciones de vida, vivienda y calidad del entorno ambiental

1.1.1.1. *El acceso a la vivienda*

Los últimos datos sobre distribución de la población por régimen de tenencia se refieren a 2020 y apuntan a ligeros cambios en el acceso a la vivienda que, en todo caso, hay que situar en el anómalo contexto de ese año, con fuertes restricciones a la movilidad, parálisis de los flujos migratorios y descenso abrupto de la emancipación de jóvenes y formación de nuevos hogares. Así, España seguía siendo uno de los países europeos con mayor número de propietarios pero la drástica reducción de los cambios de residencia durante el primer año de pandemia frenó tanto las adquisiciones como el dinamismo del alquiler de los últimos años, disminuyendo este último sobre todo entre los jóvenes (del 48,2 por 100 en 2019 al 45,4 por 100 en 2020) y en los hogares encabezados por personas extranjeras no comunitarias (67,7 por 100 en 2020 frente al 75 por 100 en 2019). Otras opciones como la cesión y el alquiler a menor precio que el del mercado aumentaron ligeramente su peso en el total.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES POR RÉGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA. TOTAL (VARIOS AÑOS) Y POR EDAD (2020)



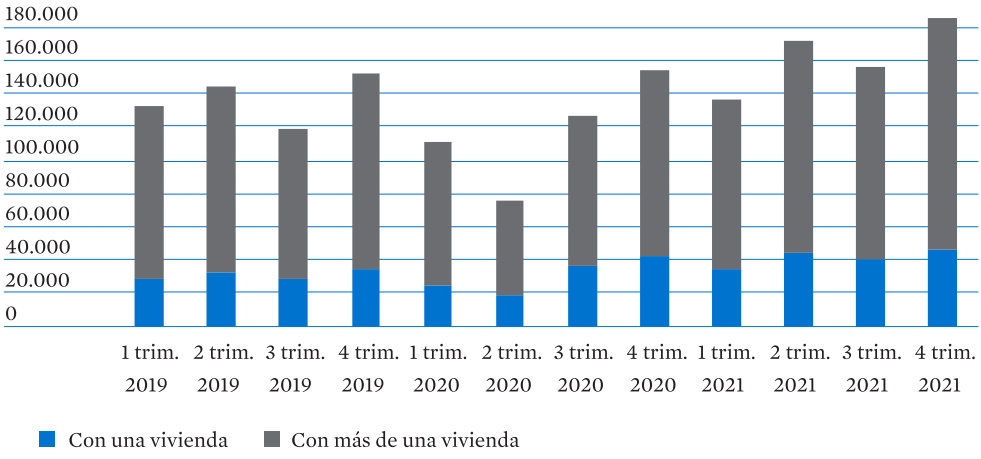
Nota: clasificación de hogares en función de la edad de la persona de referencia del hogar.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

Sube la demanda solvente de vivienda en propiedad y cambian las preferencias edificatorias

En 2021 se vendieron unas 675.000 viviendas en España, un 38,1 por 100 más que en 2020, y se superó, con creces, el nivel de 2019, antes de la llegada del COVID-19. Este crecimiento ha estado respaldado por varios factores: la salida al mercado de la demanda que quedó insatisfecha durante los meses de confinamiento en la fase más dura de la primera oleada, que muchas familias decidieron aplazar su decisión de compra esperando a que pasara la incertidumbre de aquellos meses así como la escasa rentabilidad de activos de riesgo comparable[4]. Además, parece que cambian las preferencias de edificación para la demanda solvente tras el COVID, pues la mayor permanencia en el hogar durante el confinamiento puede estar influyendo en una mejor evolución de la venta de viviendas unifamiliares. Como consecuencia, la búsqueda de esta tipología de vivienda se ha extendido más allá de las grandes capitales y se ha dirigido hacia municipios relativamente próximos a estas, donde la oferta se adapta mejor a las nuevas demandas de vivienda (gráfico 4). Así, los datos de transacciones ponen de manifiesto que, tras la pandemia, muchas capitales (Madrid, Barcelona, Bilbao, Alicante o Sevilla, entre otras) no lideraron el *ranking* de ventas de la provincia, como sí ocurría antes.

En 2021 aumentó la relación del precio de la vivienda respecto a la renta bruta disponible en el hogar medido en años para afrontarlo: de 7,3 años en 2020 a 8,1 en 2021. También, el esfuerzo teórico anual, que señala el porcentaje de la renta anual disponible

GRÁFICO 4. NÚMERO DE TRANSACCIONES INMOBILIARIAS DE VIVIENDA LIBRE SEGÚN TIPOLOGÍA DEL EDIFICIO, 2019-2021



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Transacciones inmobiliarias (compraventa).

4. Félix Lores, «La vivienda durante el COVID-19, ¿y después qué?», BBVA Research, Análisis Regional España/Inmobiliario.

del hogar que supone el importe de las cuotas a pagar, por un hogar mediano, en el primer año tras la adquisición de una vivienda tipo financiada con un préstamo estándar por el 80 por 100 del valor del piso, se incrementó del 31,3 por 100 en 2020 al 33 por 100 en 2021. Sin embargo, para la población solvente y con ahorros previos las condiciones de financiación, con tipos muy bajos, fueron buenas.

Aumenta el esfuerzo de acceso a una vivienda en propiedad, en un buen contexto de financiación

Este crecimiento de la demanda de vivienda por parte de la población solvente, coexiste con la dificultad que el coste de la vivienda sigue suponiendo para la emancipación residencial de los jóvenes. Como se verá en el apartado sobre el reto demográfico, la proporción de jóvenes que reside con sus padres en España es una de las más altas de la UE-27. A pesar del descenso en 2021, el coste de acceso al alquiler tanto de un hogar como de un individuo joven es muy elevado. Sin embargo, el coste de acceso y el ratio de solvencia a una vivienda en propiedad es excesivamente elevado en el caso de un individuo joven, pero no así si se trata de un hogar joven (cuadro 2).

Los costes de acceso a la vivienda, una de las claves en el retraso de la emancipación residencial

El alquiler constituye actualmente la principal vía de acceso a la vivienda por parte de los hogares jóvenes por lo que, como se verá posteriormente, el nuevo Plan de Vivienda 2022-2025[5], establece medidas específicas para favorecer el acceso al alquiler de este colectivo y facilitar la emancipación, tanto desde el punto de vista de la

CUADRO 1. CONDICIONES DE FINANCIACIÓN Y DE ESFUERZO PARA ACCEDER A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD, 2013-2021

Indicadores de accesibilidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Condiciones de financiación*									
Plazo medio de las nuevas hipotecas (años)	22,2	22,6	22,8	23,1	23,4	23,6	23,6	23,5	24,6
Relación préstamo/Valor (%) (RPV) (Operaciones nuevas)	57,5	59,5	62	63,9	65,1	65,7	64,5	64,2	65,1
Porcentaje de préstamos nuevos con RPV > 80%	14,9	13,4	14,6	14,3	14	14,8	12,1	9,1	8,9
Tipo de interés de los nuevos préstamos vivienda (%)	3,2	3,1	2,5	2,3	2,2	2,2	2,2	1,9	1,6
Medidas de esfuerzo*									
Precio de la vivienda/RBD por hogar (años)	6,3	6,4	6,6	6,7	6,9	6,8	7	7,3	8,1
Esfuerzo teórico anual (%)	36,4	36,1	33,6	33,5	30,4	30	30,8	31,3	33

Nota: datos a 7 de abril de 2022.
* Media del periodo.
Fuente: Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda.

5. Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025.

CUADRO 2. INDICADORES DE ACCESO A UNA VIVIENDA EN PROPIEDAD Y ALQUILER DE LOS JÓVENES EN ESPAÑA

Indicadores de acceso a una vivienda en alquiler	I semestre 2021	Variación interanual (II sem. 2020-I sem. 2021)**	
Acceso a la vivienda libre en alquiler			
Renta media vivienda libre (euros/mes)	856	–5,31%	↓
Coste de acceso alquiler (hogar joven) (%/ingresos)*	42,20%	–1,29	↓
Coste de acceso alquiler (asalariado/a) (%/salario)*	81,90%	–3,65	↓
Coste de acceso alquiler (%/ingresos ordinarios)*	182,60%	–70,75	↓
Renta máxima tolerable (hogar joven) (euros/mes)	608,7	–2,42%	↓
Renta máxima tolerable (asalariado/a) (euros/mes)	313,42	–1,09%	↓
Superficie máxima tolerable de alquiler(1)			
Hogar joven (m^2)	56,9	3,06%	↑
Persona joven asalariada (m^2)	29,3	4,46%	↑
Indicadores de acceso a una vivienda en propiedad			
Ratio de solvencia(2)			
Precio vivienda libre/salario persona joven	13,2	3,55%	↑
Precio vivienda libre/ingresos hogar joven	6,8	4,96%	↑
Acceso a la vivienda libre en propiedad con financiación hipotecaria			
Coste acceso propiedad (hogar joven)	26,40%	–0,04	↓
Coste acceso propiedad (asalariado/a) (%/salario)*	51,20%	–0,78	↓
Coste acceso propiedad (%/ingresos ordinarios)*	114,20%	–39,79	↓
Precio máximo tolerable compra (hogar joven) (euros)	187.525,29	2,59%	↑
Precio máximo tolerable compra (asalariado/a) (euros)	96.556,11	3,99%	↑
Núm. veces ingresos anuales hogar joven para pagar el importe de la entrada inicial (47.002 €)	1,9	–0,28%	↓
Núm. veces salario anual persona joven	3,7	–1,62%	↓
Superficie máxima tolerable de compra(3)			
Hogar joven (m^2)	113,7	0,16%	↑
Persona joven asalariada (m^2)	58,5	1,52%	↑

(1) Superficie máxima tolerable de alquiler: metros cuadrados construidos de una vivienda libre en alquiler cuya renta mensual no supusiera más del 30 por 100 del salario medio de una persona joven o más del 30 por 100 de los ingresos medios de un hogar joven.
(2) Ratio de solvencia: número de veces el salario anual de una persona joven asalariada o los ingresos anuales de un hogar joven equivalente al precio de venta de una vivienda libre.
(3) Superficie máxima tolerable de compra: metros cuadrados construidos de una vivienda libre en propiedad cuya compra no supusiera más del 30 por 100 del salario medio de una persona joven o más del 30 por 100 de los ingresos medios de un hogar joven.
* Coste de acceso a una vivienda en régimen de propiedad con el precio medio de mercado y coste de acceso al alquiler de una vivienda o de un piso compartido con la renta media de mercado (consultar la nota metodológica del Consejo de la Juventud de España).
** Puntos porcentuales.
Fuente: Consejo de la Juventud de España, Observatorio de Emancipación, Primer semestre de 2021.

demanda (ayudas directas a jóvenes), como desde la oferta, incrementando las viviendas sociales a precios asequibles destinadas a hogares jóvenes. Además, como una de las principales iniciativas en este ámbito en 2021 compatible con las medidas del nuevo Plan Estatal, se ha establecido el Bono Alquiler Joven, que pretende contribuir al

pago de la renta arrendaticia o precio de cesión en uso, con el fin de facilitar el acceso a la vivienda de los jóvenes y su emancipación. Como se verá a continuación, los jóvenes son uno de los grupos con mayor sobrecarga económica por los gastos de alojamiento.

En el año 2020 la vivienda absorbía la mayor parte del gasto familiar en España, implicando el 31,2 por 100 del desembolso del año (cuadro 3). Además, a pesar del descenso producido en los últimos años, en 2020 un 8,2 por 100 de la población destinaba el 40 por 100 o más de su renta disponible a satisfacer los costes de la vivienda, sobrepasando el umbral del 33 por 100. Tras un importante aumento respecto al 2019, en el año 2020 un 12,2 por 100 de las personas y un 10,7 por 100 de los hogares tuvieron retrasos en el pago de los gastos relacionados con la vivienda. Finalmente, aunque la mayoría de las familias españolas consiguió en 2020 hacer frente a estos pagos del alquiler o la hipoteca, un 6,9 por 100 no pudo, lo que supone un importante aumento respecto a 2019 (3,8 por 100).

En 2020 desciende la sobrecarga económica en vivienda, pero aumentan los retrasos en los pagos

La proporción de población que tiene sobrecarga de gastos de la vivienda en España es similar a la de la UE-27, si bien esta tasa de esfuerzo se ve ampliamente superada en determinados territorios y ciudades, tanto por la variabilidad de los ingresos medios por hogar como de los precios de la vivienda. Además, este problema, aunque ha disminuido en el último año, es más frecuente (alrededor del 30 por 100) entre la población que reside en alquiler y en los grupos con menor solvencia económica (primer quintil de ingresos, menos de 60 por 100 de ingresos). Por otro lado, en el año 2020, las personas que han tenido retrasos en los pagos relacionados con la vivienda son bastante más frecuentes y han crecido más en algunos grupos especialmente vulnerables: personas jóvenes, con escasos ingresos, inmigrantes no comunitarios, los hogares monoparentales y otros hogares con niños dependientes (cuadro 3).

Los hogares más vulnerables y en alquiler tienen más problemas para mantener su vivienda

Finalmente, hay que señalar que en respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania se ha aprobado[6] una limitación extraordinaria de la actualización anual de la renta de los contratos de arrendamiento de vivienda dentro del periodo comprendido entre la entrada en vigor de esta norma y el 30 de junio de 2022, de forma que el incremento de la renta será el que resulte del nuevo pacto entre las partes, sin que pueda exceder del resultado de aplicar la variación anual del Índice de Garantía de Competitividad a fecha de dicha actualización. En caso de

6. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (art. 46).

ausencia de pacto entre las partes, el incremento de la renta también quedará sujeto a esta misma limitación.

En muchas ocasiones, esta mayor vulnerabilidad puede derivar en desahucios por impago. Algunos indicadores muestran que los hogares que residen en alquiler siguen siendo especialmente vulnerables a la pérdida de la vivienda. Así, según la estadística del Consejo General del Poder Judicial[7], en 2021 se han producido más del triple de lanzamientos a consecuencia de la LAU que por ejecuciones hipotecarias. La paralización de los juzgados durante el primer estado de alarma en el año 2020 puede

Los hogares que residen en alquiler sigue siendo especialmente vulnerables a la pérdida de vivienda

CUADRO 3. RIESGOS EN EL MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA

	España		UE-27	
Problemas en el mantenimientos de la vivienda	**2019**	**2020**	**2019**	**2020**
Porcentaje de los costes en el ingreso familiar disponible	17,1	16,9	20,0	20,2
Porcentaje de población con retrasos en los pagos de la hipoteca o alquiler	3,8	6,9	2,7	3,2
Más del 60 por 100 del ingreso mediano equivalente	4,8	9,01	6,1	6,5
Menos del 60 por 100 del ingreso mediano equivalente	21,1	30,5	18,6	19,1
Sobrecarga				
Sobrecarga por gastos de alojamiento				
Porcentaje de la población con sobrecarga por gastos de alojamiento	8,5	8,2	9,4	10,0
Por régimen de tenencia de la vivienda				
Porcentaje de la población con sobrecarga por gastos vivienda en propiedad sin pagos pendientes	1,8	2,2	5,3	5,0
Porcentaje de la población con sobrecarga por gastos vivienda en propiedad con pagos pendientes	3,7	3,0	4,0	6,4
Porcentaje de la población con sobrecarga por gastos vivienda en alquiler a precio de mercado	37,4	35,9	24,2	25,8
Porcentaje de la población con sobrecarga por gastos vivienda en alquiler a precio reducido o cesión	9,3	8,2	10,7	9,8
Por nivel de pobreza				
Más del 60 por 100 del ingreso mediano equivalente	2,5	2,2	4,3	4,2
Menos del 60 por 100 del ingreso mediano equivalente	31,8	30,6	35,4	38,4
Primer quintil ingresos	32,5	31,6	31,7	32,5
Hogares jóvenes				
De 20 a 24 años	8,1	8,6	12,5	14,1
De 25 a 29 años	12,9	9,8	11,1	12,3
Retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal				
Porcentaje de personas con retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal	7,8	12,2		
Porcentaje de hogares con retrasos en los pagos relacionados con la vivienda principal	6,9	10,7		
Personas en el primer decil de renta por unidad de consumo	25,7	35,3		
Hogares 1 adulto con 1 ó más niños dependientes	16,4	18,9		
Otros hogares con niños dependientes	12,8	21,2		
Personas de 16 a 29 años	9,8	16,8		
Personas extranjeras (Resto del mundo)	21,9	35,6		

Fuente: Eurostat e INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

7. La estadística del CGPJ no diferencia entre viviendas principales, secundarias o locales y principalmente corresponden a alquileres impagados, pero también a otras causas (laudos arbitrales, procesos de familia, etc.).

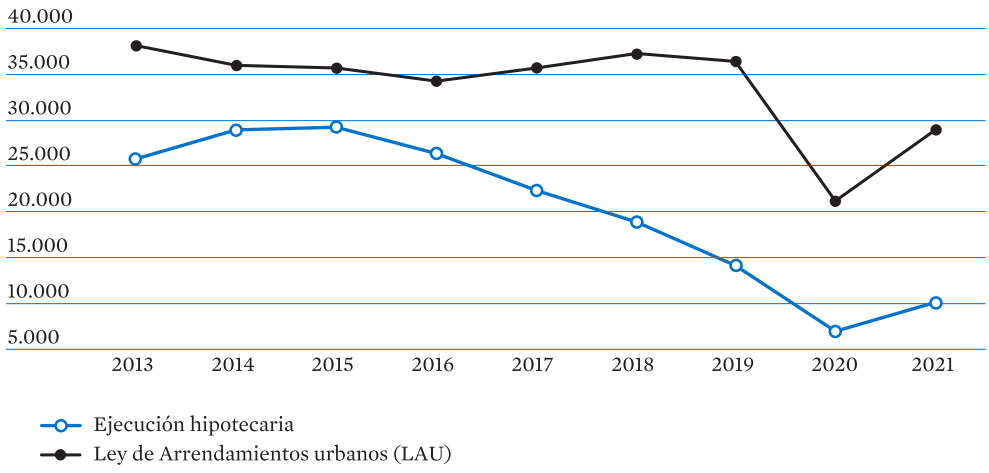
distorsionar en cierta medida la comparación de los lanzamientos dados con los de años anteriores. Sin embargo, el descenso de los lanzamientos en el año 2021 respecto a 2019 es atribuible a la prórroga de las medidas de protección del inquilino y en materia de arrendamiento, y de las medidas de protección contra los deudores hipotecarios especialmente vulnerables, que con carácter temporal se pusieron en marcha durante 2020 para ayudar a mantener la vivienda a estos colectivos durante la pandemia (gráfico 5).

En todo caso, el hecho de que se sigan produciendo desahucios, la mayor parte de ellos sin el ofrecimiento de una alternativa habitacional —dado el exiguo parque público de viviendas—, pone de relieve la necesidad de implementar políticas públicas de vivienda, máxime si dejan de estar en vigor estas medidas excepcionales de protección.

Según un informe de la Fundación FOESSA[8], la exclusión residencial en España ha aumentado entre los años 2018 y 2021 llegando a afectar a uno de cada cinco hogares (20,6 por 100)[9]. Los factores de exclusión que han aumentado de forma más significativa se refieren al porcentaje de hogares en situaciones de insalubridad y hacinamiento grave, y al porcentaje de hogares que han sufrido un elevado estrés económico asociado a los costes de vivienda

La exclusión residencial ha aumentado entre 2018 y 2021

GRÁFICO 5. LANZAMIENTOS PRACTICADOS COMO CONSECUENCIA DE PROCEDIMIENTOS DERIVADOS DE LA LAU Y DE EJECUCIONES HIPOTECARIAS, 2013-2021



Fuente: CGPJ, Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

8. Fundación FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID-19 en España,* colección Estudios 50, capítulo 18: «Evolución de las necesidades de vivienda y de la exclusión residencial. Impacto y limitaciones de las medidas de emergencia durante la pandemia», Luis Ayala Cañón, Carolina Navarro Ruiz y Sonia Olea Ferreras.
9. Elaboración propia a partir de EINSFOESSA 2018, 2021.

medidos como porcentaje de sus ingresos, hasta suponer en 2021 casi el 15 por 100 del total. Según este mismo informe, el perfil socioeconómico de los hogares más afectados por la exclusión residencial son, entre otros, aquellos cuyo sustentador principal es menor de 45 años, tiene estudios inferiores a bachillerato, busca empleo, tiene parados y/o menores de 25 años en el hogar, compuestos por familias de cinco o más miembros, donde conviven varios núcleos familiares, viven en barrios degradados o marginales o cuyo sustentador principal es extranjero o mujer.

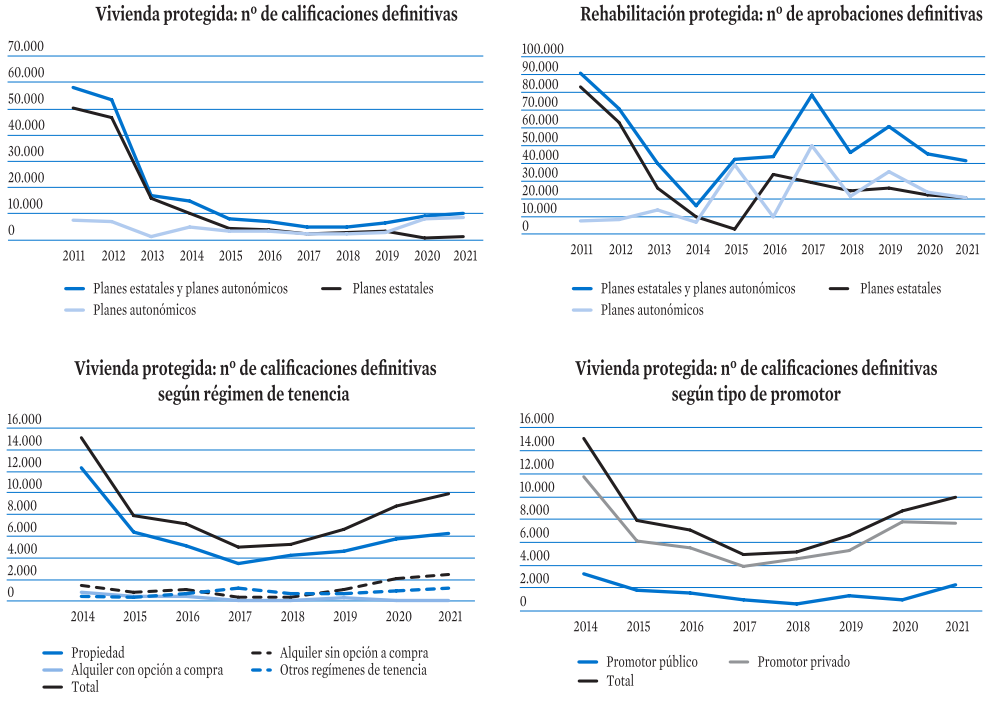
Por otro lado, el hacinamiento aumentó entre las personas jóvenes (del 11,7 al 13,5 por 100 entre las de 20 a 24 años y del 8,9 al 10,6 entre las de 25 a 29 años), a pesar de no alcanzar los niveles de la UE-27 (29,5 y 24, 3 por 100 respectivamente)[10].

La insuficiencia del parque de vivienda social y de la promoción de vivienda protegida

El exiguo parque de vivienda social existente en España en 2019, que según la estimación más reciente, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana[11], supone un 1,5 por 100 de los 19,4 millones de viviendas principales estimadas en 2019[12] y el 1,1 por 100 de los 25,8 millones de viviendas que componen el parque total, junto a las necesidades residenciales antes expuestas denota la necesidad de incrementar el parque de vivienda social, con el fin de contribuir a paliar los problemas de acceso a la vivienda de parte de la población, y también los problemas de mantenimiento y habitabilidad de las mismas. El incremento del parque de vivienda social se puede conseguir tanto por la vía de la construcción, como de la rehabilitación, sin embargo la escasa promoción de vivienda social y rehabilitación protegida en los últimos años no parece que vaya a solucionar a corto plazo la escasez de un parque adecuado de vivienda social (gráfico 6). De hecho, aunque los planes estatales de 2013 y de 2018 incorporaron en su formulación el fomento del alquiler, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, los datos de calificaciones de viviendas protegidas junto a la baja dotación presupuestaria[13] de los mismos, cuestionan su alcance real. La oferta de vivienda protegida sobre el total de viviendas iniciadas en el año 2021 (10,7 por 100) ha disminuido (13,2 en el año 2020)[14].

10. Eurostat database, 2020.
11. Estimación realizada a partir de los datos de la Encuesta sobre Vivienda Social 2019, realizada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a las comunidades autónomas, los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y a otras entidades locales. Resultados publicados en: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, *Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020*, septiembre de 2020.
12. INE, Encuesta Continua de Hogares (datos referidos a 2019, valor medio del periodo de referencia).
13. Walliser, A. y Uceda, P., «La vivienda en España: dinámicas de cambio en el modelo residencial», en *Informe España 2020*, Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro, 2020.
14. Banco de España, Indicadores del Mercado de la Vivienda.

GRÁFICO 6. CONSTRUCCIÓN Y REHABILITACIÓN DE VIVIENDA PROTEGIDA



Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Estadísticas: Vivienda y Rehabilitación protegida.

Prorrogadas las medidas extraordinarias e impulso renovado al alquiler en el nuevo plan de vivienda

Las principales medidas para abordar las necesidades de una vivienda adecuada desarrolladas en 2021, se han centrado en el mantenimiento de las ayudas a las personas más vulnerables aprobadas en 2020 y el impulso del alquiler en el nuevo plan de vivienda.

La pandemia ha enfatizado la importancia de disponer de un parque suficiente de vivienda de alquiler social para abordar los problemas de exclusión residencial y avanzar en cuanto a garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada. Incrementar el parque de vivienda social, puede contribuir a paliar el problema de acceso a la vivienda, especialmente de los jóvenes y de las personas con menos recursos. En la misma línea que el Plan 2018-2021, y de las modificaciones realizadas en el año 2020[15], el nuevo Plan de Vivienda 2022-2025[16] se centra en el fomento del alquiler a través de programas de ayudas para

15. Véase Memoria CES 2020 (capítulo III), y Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
16. Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

el acceso a una vivienda digna, programas de incremento de oferta de vivienda en alquiler, y del nuevo programa seguro de protección de la renta arrendaticia. La creación de un parque de vivienda en alquiler social es un proceso a largo plazo, por lo que habrá que esperar a su ejecución para ver los resultados del mismo.

1.1.1.2. *Calidad del entorno ambiental*

Junto a la perspectiva del derecho de acceso y las exigencias de habitabilidad y salubridad, hay que tener en cuenta el papel estratégico que tanto la vivienda como su entorno desempeñan para la sostenibilidad ambiental y la regeneración urbana. El potencial de la rehabilitación y mejora de la calidad de la vivienda es considerable: 6 de cada 10 edificaciones se construyeron antes de la introducción de criterios de eficiencia energética, de forma que solo en torno al 4,5 por 100 se corresponden con altas certificaciones (A, B o C) en términos de consumo energético[17]. Junto a ello, más de un 75 por 100 de los edificios residenciales no son accesibles, mientras carecen de ascensor en torno al 40 por 100 de los de cuatro o más plantas.

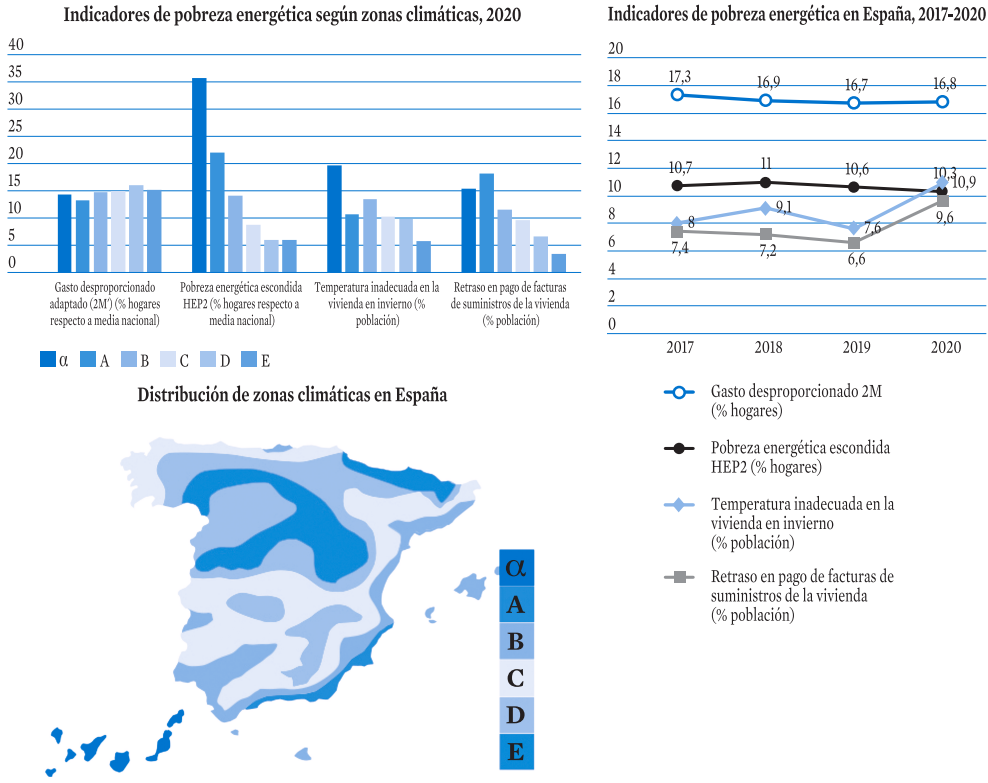
El Gobierno aprobó en 2019 la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024 (ENPE), que establece las bases para realizar un diagnóstico transversal y adoptar las medidas para reducir el número de hogares en situación de pobreza energética. El Informe de seguimiento 2021, basado en los indicadores del Observatorio Europeo de Pobreza Energética (EPOV), confirma cómo las medidas de restricción de la actividad y la crisis de 2020 aumentaron el riesgo de pobreza energética de los hogares en situación de vulnerabilidad, al empeorar tanto su capacidad para mantener una temperatura adecuada como el retraso en el pago de las facturas, mientras se observó un resultado estable para el indicador de gasto energético desproporcionado y una mejora en el de la pobreza energética escondida (gráfico 7).

Aumento del riesgo de pobreza energética y necesidad de una estrategia continuada e integral

El problema se acrecienta en las zonas climáticas más frías y en los hogares con menor nivel de renta, y puede agravarse en el contexto de aumento de la inflación y de los precios de la energía. Todo ello ha dado lugar a la aprobación durante 2021 de una serie de medidas de apoyo a los consumidores vulnerables[18] y de fomento de la rehabilitación de edificios y viviendas a través de deducciones fiscales a la mejora de su eficiencia energética con cargo al PRTR[19], junto a otras ayudas y subvenciones puestas en marcha por las distintas administraciones, cuyo alcance y resultados es importante evaluar a lo largo de los próximos años.

17. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Ministerio de Fomento, Certificación energética de los edificios (dic. 2019). Véase también capítulo I de esta Memoria.
18. Véase apartado de consumo y protección de los consumidores de este capítulo.
19. Real Decreto-ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

GRÁFICO 7. POBREZA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

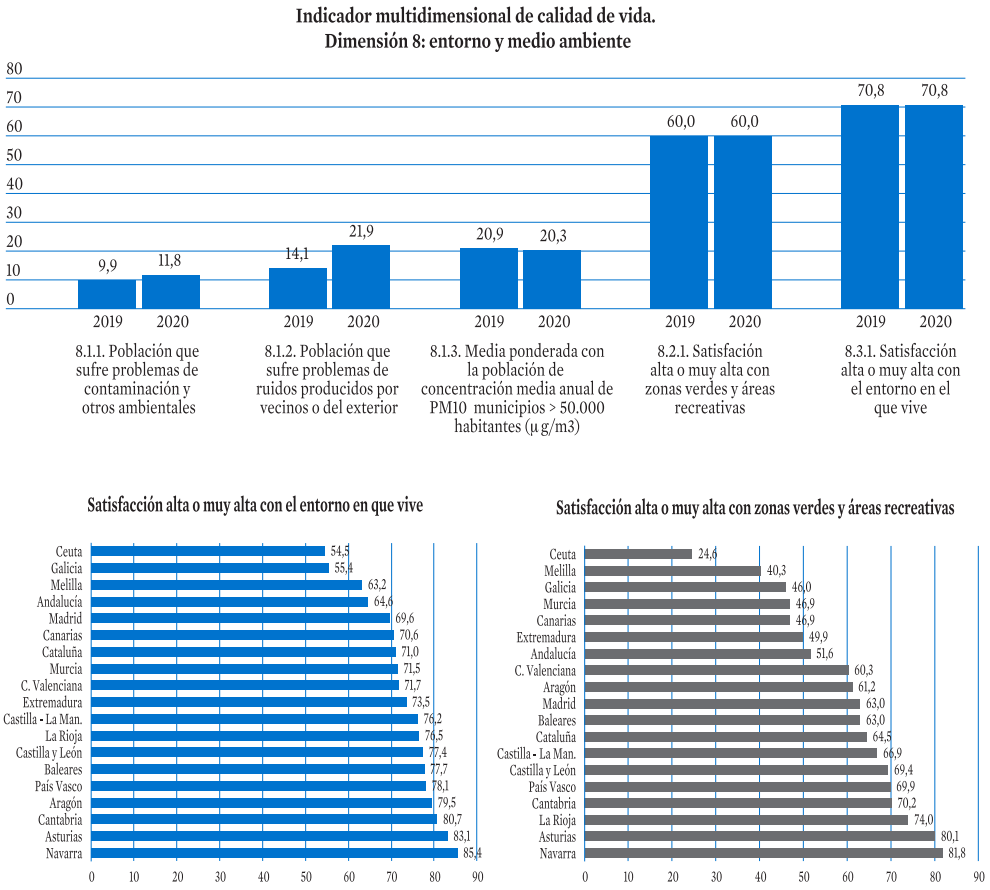


Notas: 2M = porcentaje de hogares cuyo gasto energético sobre ingresos es superior al doble de la mediana nacional. HEP = porcentaje de hogares cuyo gasto energético es inferior a la mitad de la mediana nacional.
Fuente: MITECO, Actualización indicadores Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (diciembre de 2021).

Por el momento, los cerca de 1,19 millones de consumidores españoles acogidos al bono social reciben un descuento en la factura de la electricidad de entre el 25 (consumidores vulnerable) y el 40 por 100 (vulnerables severos), que en aplicación de las nuevas medidas se elevará a entre el 60 y el 70 por 100.

La mayoría de la población se declara satisfecha con la calidad del entorno de su vivienda, si bien se aprecian diferencias territoriales significativas, especialmente en cuanto a la disponibilidad de zonas verdes y áreas recreativas cercanas. Se trata de aspectos que han cobrado valor a raíz de la mayor permanencia en el propio domicilio y el entorno más cercano a que ha forzado la pandemia. En paralelo, parece haber aumentado algo más la sensibilidad de la población hacia algunos problemas ambientales, como la contaminación (pese a la reducción de emisiones registrada en 2020 por las restricciones de movilidad y el trabajo a distancia) y la exposición a ruidos (gráfico 8).

GRÁFICO 8. CALIDAD DE VIDA, ENTORNO Y MEDIO AMBIENTE, 2020



Fuente: INE, Indicador Multidimensional de Calidad de Vida (Dimensión 8: Entorno y medio ambiente).

La pandemia no relegó la prioridad de afrontar el cambio climático, pues el calentamiento global figuraba en 2021 entre los principales problemas referidos por la población en España, solo por detrás del hambre y la pobreza[20]. También la concienciación sobre la incidencia del cambio climático en aspectos determinantes de la calidad de vida se encontraba en 2021 plenamente asentada ya entre la ciudadanía: el 93,5 por 100 considera que el cambio climático afecta gravemente a la salud humana y el 90 por 100 prevé un efecto negativo sobre generaciones futuras. De hecho, el 81 por 100 de los españoles apoyaría medidas más estrictas para afrontar la crisis climática, aunque el 58 por 100 se muestra pesimista respecto a que España alcance la neutralidad climática en 2050[21].

20. CIS, Encuesta sobre tendencias sociales-Avance de resultados (noviembre de 2021).
21. Banco Europeo de Inversiones, Encuesta sobre el clima 2021-2022 (28 de octubre de 2021).

La vivienda como oportunidad de transformación urbana sostenible

El nuevo Plan Estatal de acceso a la vivienda 2022-2025 supone una oportunidad para la transformación urbana sostenible, en línea con los objetivos de la Agenda Urbana Española (AUE) y de otras iniciativas como el Programa de rehabilitación energética en edificios para municipios de reto demográfico (PREE 5000), el segundo Plan Nacional de adaptación al Cambio Climático o el I Plan de Acción Economía Circular, que recibirán impulso con el desarrollo del PRTR. Destaca asimismo la adopción en 2021 del Plan Estratégico de Salud y Medio Ambiente 2022-2026 (recuadro 1).

RECUADRO 1. MEDIDAS ORIENTADAS A LA TRANSFORMACIÓN URBANA SOSTENIBLE

Inversiones

I. 1 y 2. Programa rehabilitación econ. y social entornos residenciales: 1.976 M€

I. 3. Programa rehabilitación energética edificios (PREE): 300 M€

I. 4. Programa transición energética y reto demográfico: 1.000 M€

I. 5. Programa rehabilitación sostenible y digital edificios públicos: 1.080 M€

I. 6. Programa ayudas elaboración proyectos piloto planes acción local Agenda Urbana Española: 20 M€

(Previstas por PNIEC y en el marco de Estrategia a Largo Plazo para Rehabilitación Energética Edificación en España, ERESEE.)

Contribución específica

Mitigación cambio climático: reducción de emisiones GEI (generadas por combustibles fósiles en edificaciones uso residencial, comercial e institucional = 9 por 100 del total emisiones GEI para España y las de difusos = 14 por 100).

Adaptación cambio climático: reducción de vulnerabilidades (incluye desarrollo y promoción de bioconstrucción, especialmente en edificios públicos, evaluación necesidades de especies vegetales de parques y jardines, etc.).

Uso sostenible y protección agua y recursos marinos: impacto positivo de las actuaciones de renovación urbana con criterios de sostenibilidad ambiental en zonas próximas a la costa, sobre uso sostenible y protección del agua y recursos marinos.

Transición economía circular: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas más respetuosas con el uso de recursos. Las actuaciones de transformación urbanística potenciarán la sostenibilidad en uso de materiales y recursos.

Prevención y control contaminación: las actuaciones previstas mejorarán calidad del aire y salud de las personas en espacios urbanos.

Protección y restauración biodiversidad y ecosistemas: reducción de artificialización o urbanización de nuevos suelos. Mejora de espacios públicos en entornos residenciales.

Transición energética: 1.1. Desarrollo de instalaciones de generación eléctrica con renovables; 1.4. Desarrollo del autoconsumo con renovables y generación distribuida; 1.11.

RECUADRO 1. MEDIDAS ORIENTADAS A LA TRANSFORMACIÓN URBANA SOSTENIBLE
(continuación)

Programas específicos para el aprovechamiento de biomasa en municipios de elevado recurso forestal o agrícola; 1.13. Comunidades energéticas locales; 1.14. Promoción del papel proactivo de la ciudadanía en la descarbonización; 1.19. Generación de conocimiento, divulgación y sensibilización; 2.6. Eficiencia energética en edificios del sector residencial; 2.8. Eficiencia energética en edificación del sector terciario; 2.11. Promoción de servicios energéticos; 2.12. Sector público: responsabilidad proactiva, y 2.15. Comunicación e información en eficiencia energética. Contratación pública eficiente energéticamente.

Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el bono alquiler joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025

Artículo 120. *Acuerdo para la gestión de zonas degradadas y áreas con chabolismo y/o infravivienda*

Presentar Memoria-programa que incluya: *a*) diagnóstico situación demográfica, social, económica y ambiental del área, *b*) programa con descripción actuaciones subvencionables, idoneidad técnica, formas de ejecución y gestión, y programación temporal. Incluirá medidas propuestas en ámbitos social, económico y ambiental, especificando instituciones públicas y privadas implicadas y compromisos para puesta en marcha, desarrollo y seguimiento.

Artículo 122. *Actuaciones subvencionables*

d) Obras urbanización y reurbanización espacios públicos, como consolidación pavimentación, jardinería, infraestructuras, servicios abastecimiento agua, saneamiento, suministro energético, alumbrado, recogida, separación y gestión residuos, telecomunicaciones y utilización subsuelo. Obras mejora accesibilidad espacios públicos y eficiencia ambiental de agua, energía, uso materiales, gestión residuos, protección biodiversidad y mejora eficiencia energética y utilización de renovables.

Artículo 123. *Cuantía de ayudas*

Subvención hasta el 80 por 100 coste obras de urbanización y reurbanización espacios públicos, incluidos supuestos mejora accesibilidad y eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso materiales, gestión residuos, protección biodiversidad y mejora eficiencia energética y utilización de energías renovables.

Fuentes: elaboración propia a partir de PRTR. Componente 2. Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula bono alquiler joven y Plan Estatal para acceso a la vivienda 2022-2025.

En 2019 los residuos municipales representaron el 17 por 100 de los generados en la economía, habiendo experimentado un ligero aumento interanual del 0,4 por 100. La Ley 7/2022, de 8 de abril, de Residuos y suelos contaminados para una economía circular incorpora novedades como la extensión de la recogida separada a nuevos tipos de residuos hasta ahora no contemplados; nuevos procedimientos para determinar la

condición de fin de residuo y subproducto; la adaptación del régimen jurídico de responsabilidad ampliada del productor a la Directiva Marco de Residuos o la incorporación de nuevos gravámenes. La iniciativa recuerda que el objetivo de reciclado de residuos municipales es de al menos el 50 por 100 sobre el total de los generados para 2035. Otro ámbito de importancia lo representa la recogida y tratamiento de aguas residuales urbanas, terreno en el que España tiene un amplio margen de mejora[22], habiéndose aprobado en 2021 un nuevo Plan Nacional de Depuración, Saneamiento, Eficiencia, Ahorro y Reutilización (Plan DSEAR)[23].

Hay que señalar también la puesta en marcha en 2021 de la Asamblea Ciudadana por el Clima, foro de participación ciudadana para generar conocimiento colectivo y lograr consensos respecto a las transformaciones necesarias para alcanzar la neutralidad climática en 2050.

La pandemia produjo una fuerte caída en el uso del transporte público y un mayor recurso al vehículo privado. En enero de 2021 todavía se encontraba aproximadamente en la mitad de frecuencia de uso que un año antes (un 51,9 por 100 en el urbano y un 54,2 por 100 en el interurbano) y a comienzos de 2022 se percibía su recuperación, sin llegar a los niveles prepandemia (aumentó un 40,8 por 100 en transporte urbano y un 50 por 100 en interurbano respecto a enero de 2021)[24]. Se percibe una buena evolución de la oferta de transporte público urbano e interurbano, frente a una demanda más tímida en media, que mejora en las grandes ciudades españolas[25]; como también lo hace la diversidad de servicios de movilidad compartida frente a la menor oferta en pequeñas y medianas ciudades, en la que destaca el patinete eléctrico (44 por 100 de empresas), seguido del *motosharing* (20 por 100) y el *carsharing* (entre el 16 y 14 por 100)[26].

¿Hacia un cambio de paradigma en la movilidad?

Durante 2021 se han impulsado diversas iniciativas de interés para la mejora de la calidad de vida en las ciudades y municipios en clave de sostenibilidad. Destaca la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030 que, apoyada en la digitalización y conectividad multimodal, impulsa el transporte público, el compartido y la movilidad activa. Enmarcada en la misma, se está tramitando el anteproyecto de Ley de Movilidad sostenible que dará concreción a esos objetivos desarrollando también políticas inclusivas para personas con diversidad funcional en el ámbito urbano,

22. 31 municipios incumplen las medidas de la Directiva 91/271/CEE, con procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea (CE) y sentencias condenatorias con sanciones económicas. Este organismo también considera insuficientes los avances en materia de contaminación por nitratos (Directiva 91/676/CEE), por lo que ha advertido sobre la remisión de un procedimiento de infracción.
23. Orden TED/801/2021, de 14 de julio, por la que se aprueba el Plan Nacional de depuración, saneamiento, eficiencia, ahorro y reutilización.
24. INE, Estadística del Transporte de Viajeros (enero de 2021 y marzo de 2022).
25. Idencity, segunda edición del Índice de Movilidad Sostenible de las Ciudades de España (IMSCE 2021-Congreso internacional sobre movilidad sostenible SUM Bilbao, octubre de 2021).
26. MITECO, Observatorio de Movilidad Metropolitana-Avance 2020 (julio de 2021).

entre otras medidas. Junto a ello, tanto el PNIEC 2021-2030 como la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio climático y transición energética, contemplan la generalización de zonas de bajas emisiones en ciudades de más de 50.000 habitantes (de obligado cumplimiento a partir del 1 de enero de 2023), el impulso al vehículo eléctrico y el uso de biocarburantes avanzados, como alternativas sostenibles al transporte. Se prevé para 2030 una penetración de 5 millones de vehículos eléctricos (lejos de los 54.079 contabilizados en 2018), para lo que es necesario la activación autonómica de las ayudas del Programa Moves III. Por lo que hace a los biocarburantes, se establece un objetivo obligatorio mínimo del 10 por 100 de mezcla para 2022[27].

La biodiversidad en crisis

La salvaguarda de la biodiversidad y los ecosistemas es clave para el desarrollo de una resiliencia climática, de la que depende la conservación de entre un 30 y un 50 por 100 de los recursos terrestres, oceánicos y el agua dulce (IPCC 2022)[28]. Diversos riesgos naturales, catástrofes ambientales y meteorológicas, vinculados o no con el cambio climático, han afectado al entorno en que habitan muchas personas a lo largo de 2021. Ese año, en España la borrasca Filomena provocó la declaración de zona gravemente afectada por la emergencia climática en trece comunidades autónomas, adoptándose medidas urgentes para paliar los daños[29]. Una depresión aislada en niveles altos (DANA) dejó en el mes de noviembre intensas nevadas en diversos sistemas montañosos, y precipitaciones y tormentas fuertes en el litoral mediterráneo. Los incendios forestales ocasionaban la pérdida de 87.880 ha, un 8,8 por 100 sobre 2020, declarándose 18 grandes incendios (superficie quemada superior a 500 ha)[30]. El año cerraba con la erupción del volcán de Cumbre Vieja, en La Palma, que causó daños por valor de cerca de 900 millones euros; tras tres meses de actividad ininterrumpida, se dio por finalizada el 25 de diciembre.

España es uno de los grandes contribuyentes europeos a la Red Natura 2000, con el 27 por 100 de superficie terrestre y el 8 por 100 de superficie marina incluidas en la misma y diversas iniciativas, que pueden verse impulsadas con el PRTR, se dirigen a reforzar su protección, como la Estrategia de Biodiversidad y Ciencia, la futura aprobación del Plan Director de la Red de Áreas Marinas Protegidas o el impulso de un sistema para promover el desarrollo sostenible del turismo en la Red Natura 2000 y la restauración de espacios degradados, en especial humedales y hábitats marinos. Cabe recordar al respecto el deterioro y proceso de degradación que desde hace décadas

27. Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de biocarburantes, y se regulan objetivos de venta o consumo para 2021 y 2022. El cumplimiento de mezcla global acumulada correspondiente a 2020 fue del 5 por 100 (CNMC, datos provisionales), cuando ese año debería haberse alcanzado un 8,5 por 100.
28. World Meteorological Organization, Climate Change 2022. Impacts, adaptation and vulnerability.
29. Real Decreto-ley 10/2021, de 18 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para paliar los daños causados por la borrasca «Filomena».
30. MITECO, Estadísticas de incendios forestales, Avance informativo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021 (datos provisionales).

sufre el Mar Menor, frente al que en 2021, tras un nuevo episodio de anoxia, fueron declaradas de interés general las obras para su protección y recuperación ambiental[31].

1.1.2. Situación de la educación en perspectiva comparada

La organización del sistema educativo siguió durante 2021 condicionada por el impacto del COVID-19 y las medidas preventivas en los centros escolares y formativos. En la primera parte del año (curso 2020-2021), la presencialidad fue casi generalizada en educación infantil y primaria, y la semipresencialidad fue la tónica en el resto de los niveles. En la segunda parte (el curso 2021-2022, aun no finalizado), la presencialidad ha predominado en todos los niveles educativos.

A nivel territorial, el modo de gestión de la situación se ha caracterizado por su variabilidad en las comunidades autónomas y su diferente nivel de interacción con las medidas de ámbito estatal, tanto en términos de recursos como de medidas educativas y organizativas[32]. Permanece abierto el interrogante de cómo ha afectado la crisis y las diferentes respuestas a la misma en el rendimiento y el aprendizaje del alumnado, lo que requerirá un esfuerzo de evaluación en los próximos años.

Los primeros datos sobre el curso 2019-2020 muestran una clara mejora de los resultados académicos respecto al curso anterior, derivados posiblemente de la situación excepcional en que se desarrollaron las evaluaciones[33]. También aumentaron significativamente las tasas de rendimiento, éxito y evaluación de los estudiantes de grado. Por otro lado, hay que destacar el aumento de las disparidades regionales ya existentes en las tasas de éxito en la EVAU, lo que ha generado preocupación política y social, por el riesgo potencial para la igualdad de oportunidades[34].

Aunque la cuantificación de los efectos de la pandemia en el aprendizaje es compleja, las pérdidas ocasionadas tendrán consecuencias en el futuro laboral de las generaciones afectadas y la opinión sobre la necesidad de afrontarlas de forma eficaz es unánime. Además, existe cierto consenso académico sobre el desigual impacto entre el alumnado, más limitado entre aquellos que cuentan con un entorno socioeconómico favorable y más elevado entre el alumnado en peor situación[35].

El impacto del COVID-19 en la educación ha sido desigual

31. Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y protección del Mar Menor y Declaración de interés general del Estado de las obras de protección y recuperación ambiental del Mar Menor (Consejo Ministros de 23 de noviembre de 2021).
32. Véase capítulo III de la Memoria CES 2020.
33. MEC, Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Resultados académicos del curso 2019-2020. Nota Resumen.
34. Según, la Comisión Europea. Monitor de la Educación y la Formación de 2021. España. las disparidades regionales en las tasas de éxito continúan creciendo (una brecha de 9 por 100 en 2021 en comparación con 4,5 por 100 en 2016).
35. «Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España», Cáritas y la Fundación FOESSA, 2022, capítulo 17 Desigualdad y oportunidades educativas durante la pandemia, M. Marí-Klose y A. Julià.

Los resultados del primer estudio de caso sobre pérdida de aprendizaje realizado en España[36], muestran pérdidas importantes para los estudiantes de segundo de la ESO un año después del cierre escolar. La pérdida de aprendizaje es mayor en las competencia de matemáticas (25 por 100 de un año de aprendizaje en la escuela), euskera (15 por 100 de un año de aprendizaje) mientras que sobre el castellano no se encuentran pérdidas. Además, dicho estudio muestra que las escuelas de titularidad pública, independientemente del nivel socioeconómico del alumnado, concentran la mayor parte de la pérdida de aprendizaje. Dentro de las escuelas concertadas, aquellas con un nivel de aprendizaje previo más bajo, presentan pérdidas de aprendizaje significativas. No obstante, dichos resultados no son extrapolables al conjunto del sistema educativo, dada la diversidad de las propuestas educativas desarrolladas por las comunidades autónomas (curriculares, diseño de programas, grado de presencialidad, etc.) con el fin de garantizar la recuperación de aprendizajes y competencias básicas[37].

Como tendencia destacable, se ha ido consolidando la digitalización de determinados procesos de enseñanza impulsados a raíz de la pandemia, poniendo de manifiesto la necesidad de inversiones en habilidades digitales básicas y avanzadas (IA, ciberseguridad, etc.) y de impulsar significativamente el acceso al aprendizaje digital mediante dispositivos, habilidades y desarrollo de cursos de capacitación en línea. En este sentido, la aportación a la digitalización del sistema educativo del componente 19 del PRTR es una oportunidad para compensar los déficits existentes en este ámbito[38].

Las fortalezas, déficits y progresos de la situación de la educación en España en el contexto europeo

A nivel comparado, desde hace años España se posiciona por delante de la UE-27 en algunos indicadores, como las tasas de escolarización en educación infantil o la proporción de jóvenes que finalizan una educación terciaria, aunque persisten los bajos niveles de empleabilidad y el desajuste de capacidades.. En otros, como la proporción de jóvenes de 20-24 años con un nivel de enseñanza secundaria superior, el abandono escolar temprano, o la matriculación en formación profesional, pese a su mejoría en la última década, el avance no ha sido suficiente para alcanzar los niveles medios en la Unión Europea, y continúan suponiendo un reto. Tampoco mejora la proporción de jóvenes con bajos rendimientos en los niveles de competencias básicas o la participación de personas adultas poco cualificadas, aunque sí la participación del resto de la población adulta. En 2021, se ha establecido un nuevo marco europeo estratégico en el ámbito de la educación y la formación para el período 2021-2030 (recuadro 2).

36. EsadeEcPol y Fundación COTEC, «Pérdida de aprendizaje tras un año de pandemia: el caso de Euskadi», marzo de 2022.
37. Véase epígrafe de *Educación* de la Memoria CES 2020.
38. Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

RECUADRO 2. PRIORIDADES ESTRATÉGICAS Y OBJETIVOS A ESCALA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL NUEVO MARCO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN 2021-2030

Núm. 1. Aumentar la calidad, la equidad, la inclusión y el éxito de todos en el ámbito de la educación y la formación.

Núm. 2. Hacer del aprendizaje permanente y la movilidad una realidad para todos.

Núm. 3. Mejorar las competencias y la motivación en la profesión docente.

Núm. 4. Reforzar la educación superior europea.

Núm. 5. Respaldar las transiciones ecológica y digital en la educación y la formación a través de estas.

		España				UE-27			
Objetivos a escala de la Unión Europea	Objetivo para 2030	2010		2020		2010		2020	
Participación en la educación infantil (desde los 3 años de edad hasta la educación obligatoria)	≥96%	96,6%	13	97,3%	19	91,8%	13	92,8%	19
Bajo rendimiento de alumnos de octavo curso en competencias digitales	<15%								
Jóvenes de 15 años con un bajo rendimiento en:									
Lectura	<15%	19,6%	9b	23,2%	18	19,7%	9	22,5%	18
Matemáticas	<15%	23,8%	9	24,7%	18	22,7%	9	22,9%	18
Ciencia	<15%	18,2%	9	21,3%	18	17,8%	9	22,3%	18
Jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación (18-24 años)	<9%	28,2%		16,0%		13,8%		9,9%	
Exposición de los titulados de EFP al aprendizaje basado en el trabajo	≥60%	:		:		:		:	
Finalización de la enseñanza terciaria (25-34 años)	≥45% (2025)	40,3%		47,4%		32,2%		40,5%	
Participación de los adultos en el aprendizaje (25-64 años)	≥47% (2025)	:		:		:		:	
Gasto público en educación como porcentaje del PIB		4,5%		4,0%p		5,0%		4,7%	19
Gasto en instituciones públicas y privadas por ETC/alumno en EPA:									
Niveles 1 a 2 de la CINE (€)		5.785	12	6.079	18	6.072	12d	6.359	17d
Niveles 3 a 4 de la CINE (€)		6.775	12	7.525	18	7.366	12d	7.762	17d
Niveles 5 a 8 de la CINE (€)		9.155	12	9.477	18	9.679	12d	9.995	17d
Nivel de enseñanza secundaria superior (20-24 años, niveles 3 a 8 de la CINE)		61,5%		75,9%		79,1%		84,3%	

En 2018, la media de la Unión Europea en cuanto a rendimiento en lectura de PISA no incluye a España; ETC = equivalente a tiempo completo; d = definición divergente, p = provisional, : = no disponible, 9 = 2009, 12 = 2012, 13 = 2013, 17 = 2017, 18 = 2018, 19 = 2019.
Fuente: Resolución del Consejo relativa a un Marco Estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al espacio europeo de educación y más allá (2021-2030). 2021/C 66/01Comisión Europea. Monitor de la Educación y la Formación de 2021. España.

En España, la tasa de alumnos con bajo rendimiento fue superior a la media de la Unión Europea en matemáticas y cerca de la media de la Unión Europea en ciencias; aunque ambas se situaban en 2018 muy lejos del valor de referencia de 15 por 100 de la estrategia ET 2020. Además, esta tasa se mantuvo estable durante el periodo 2009-2018 para las matemáticas, pero empeoró significativamente en ciencias. Por otro lado,

las diferencias entre comunidades autónomas disminuyeron en las competencias básicas, pero continúan siendo significativas, es decir, equivalentes a al menos un año de escolarización[39].

Con datos de 2019, el gasto público en educación en España sigue manteniéndose, en porcentaje del PIB, por debajo de la media de la UE-27, al igual que el gasto en instituciones públicas y privadas por alumno, en todos los niveles educativos. En todo caso, la inversión pública en educación[40] creció un 4 por 100 en 2020, hasta alcanzar su máximo histórico con 55.265,8 millones, y aumentando su participación sobre el PIB en siete décimas porcentuales hasta el 4,9 por 100. Continuó también el ritmo de aumento del gasto público en conciertos y subvenciones (4,9 por 100), que se sitúa en 6.977,2 millones. El gasto en becas y ayudas (gráfico 9) supuso el 3,9 por 100 del gasto total, y aunque en términos nominales se redujo ligeramente por el menor gasto en transporte o comedor escolar, por la no presencialidad durante el último trimestre del curso, el número total de beneficiarios de las becas y ayudas se incrementó un 3,0 por 100, aunque con diferencias por tipos de enseñanzas. Dicho aumento, probablemente sea debido a la puesta en vigor de la reforma[41] del sistema efectuado en el curso 2020-21 por el que se rebajan los requisitos académicos, se eleva el umbral de renta familiar, se produce un incremento en 100 euros de determinadas cuantías, y se efectúan algunas mejoras dirigidas a los colectivos de estudiantes con necesidad específica de apoyo educativo[42].

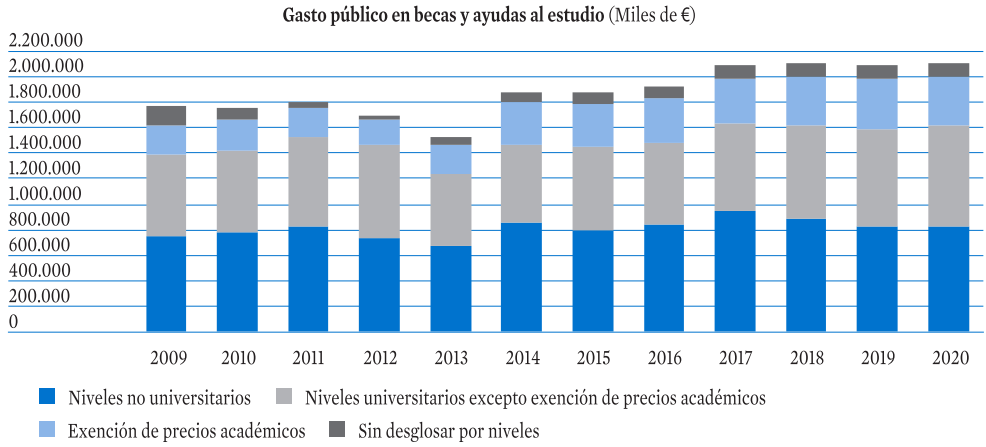
Crece el gasto público en educación y el número de estudiantes con becas y ayudas al estudio

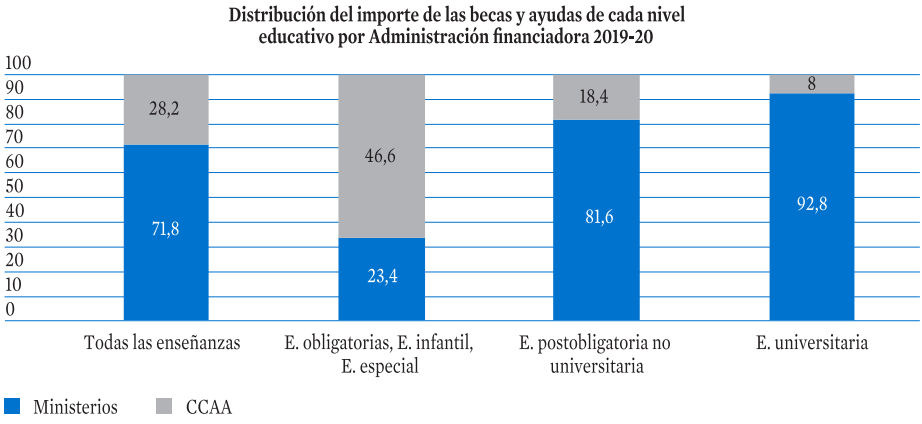
Por otro lado, según un reciente estudio[43] entre 2006 y 2019 se ha producido un crecimiento sostenido de la proporción de hogares que consumen clases particulares, tutorías privadas, academias para la preparación de exámenes, y empresas que ofrecen todos estos servicios en línea[44]. En la actualidad, se estima que un 23 por 100 de los hogares en España realiza este tipo de gastos en educación suplementaria. La evolución creciente de este tipo de gasto privado refleja la importancia de la educación para las familias pero plantea interrogantes sobre su relación con la calidad del sistema educativo y, según el citado estudio, conlleva un impacto negativo en términos de equidad.

Aumenta el gasto privado en educación suplementaria

39. Ministerio de Educación y Formación Profesional, Informe PISA 2018, Informe Español, volumen 1, 2019.
40. MEC, Estadística del Gasto Público en Educación.
41. Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.
42. Véase epígrafe de *Educación* de la Memoria CES 2020.
43. Juan Manuel Moreno UNED. «Educación en la Sombra» en España: cómo las clases particulares se están convirtiendo en un bien de primera necesidad. EsadeEcPol Brief #22, enero de 2022.
44. Conocido habitualmente como educación en la sombra (ES).

GRÁFICO 9. GASTO PÚBLICO EN BECAS Y AYUDAS POR NIVEL EDUCATIVO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIADORA





Fuente: Ministerio de Educación. Estadística del Gasto Público en Educación. Edición 2019. INE, Encuesta sobre el Gasto de los Hogares en Educación. Curso 2019-2020.

Reformas e inversiones para hacer frente a los desafíos educativos en España

Con el fin de modernizar y hacer frente a los déficit y desafíos del sistema educativo España está afrontando importantes reformas legislativas en todos sus niveles educativos y promoviendo diversos programas para hacerlos frente. En 2021 se modificó significativamente la evaluación, la promoción y la titulación en varios niveles[45] y a principios de 2022 se reformaron los planes de estudios de la educación infantil,

45. Real Decreto 984/2021, de 16 de noviembre, por el que se regulan la evaluación y la promoción en la educación primaria, así como la evaluación, la promoción y la titulación en la educación secundaria obligatoria, el bachillerato y la formación profesional.

primaria, ESO y bachillerato[46]. Además, recientemente se ha aprobado la Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional (LOFP)[47], cuyo anteproyecto el CES tuvo la oportunidad de dictaminar[48]. Por su parte, en 2021 se ha procedido a algunas reformas del sistema universitario respecto a la ordenación de las instituciones[49] y enseñanzas universitarias[50], y se está trabajando con los diversos sectores implicados en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema universitario[51]. Para apoyar estas reformas e impulsar la modernización del sistema educativo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), contempla inversiones dirigidas a la modernización y digitalización del sistema educativo y el impulso a la FP, cuyas partidas representan más del 10 por 100 del presupuesto total[52].

Importante impulso en España de la participación en la educación y los cuidados a la primera infancia

La participación en la educación infantil o atención temprana, se seguía manteniendo en 2019 por encima de la media de la Unión Europea, aunque se habría producido un descenso de las tasas netas de escolaridad en educación infantil en sus dos ciclos, y especialmente de 0-2 años, previsiblemente vinculado al impacto de la pandemia en el empleo femenino y en los ingresos familiares[53]. La nueva Ley de Educación (LOMLOE), en consonancia con las recomendaciones de las instituciones europeas[54] prevé garantizar el acceso universal a la educación temprana y por primera vez se define el currículo del primer ciclo de la educación infantil, concebido como una única etapa[55]. El impulso a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil es la inversión mejor dotada del componente 21 del PRTR, en consonancia con su importante impacto educativo, especialmente positivo entre el alumnado de familias con menores recursos socioeconómicos.

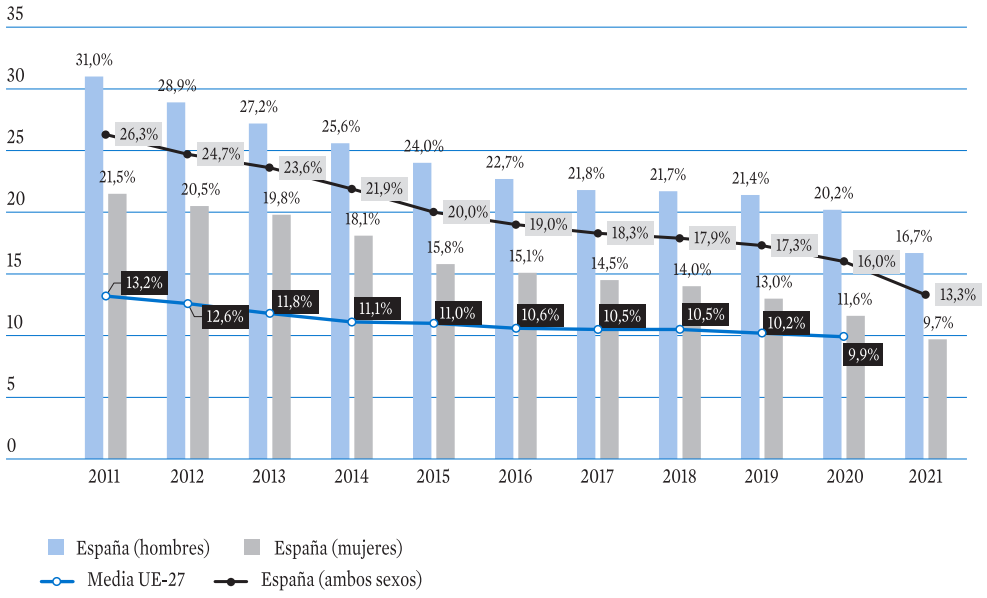
46. Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación infantil. Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación primaria. Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria y Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del bachillerato.
47. Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional.
48. Dictamen 5/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación e integración de la formación profesional.
49. Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.
50. Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.
51. El Gobierno tiene previsto que se apruebe definitivamente en el primer semestre del año 2023.
52. Comisión Europea, Monitor de la Educación y la Formación de 2021, España.
53. Véase Informe del CES sobre Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro (en elaboración).
54. Recomendación del Consejo de 22 de mayo de 2019 relativa a unos sistemas de educación y cuidados de la primera infancia de alta calidad (2019/C 189/02) y Comisión Europea. Indicadores estructurales para el seguimiento de los sistemas de educación y formación en Europa. 2021.
55. Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación infantil.

A pesar del importante descenso, persiste un alto abandono escolar temprano

En el año 2021 el abandono escolar temprano (AET) en España se sitúo en el 13,3 por 100, lo que supone un importante descenso respecto al año 2020 (gráfico 10), especialmente entre los y las jóvenes no ocupados/as y quienes abandonaron el sistema educativo con el título de la ESO). En España la concentración de niveles más bajos de competencias, así como de altas tasas de repetición, absentismo crónico, y abandono educativo se produce entre el alumnado con perfiles sociales más vulnerables[56]. Por otro lado, según el informe elaborado en base a los resultados del Estudio de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS) y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE (PISA)[57], España es el país de la Unión Europea con mayor grado de segregación escolar en los centros de educación primaria, aunque en los centros de educación secundaria se ajusta a la media. No obstante existen diferencias significativas por comunidades autónomas.

En este sentido, la LOMLOE sienta las bases para luchar contra la segregación escolar, con medidas para evitar la concentración de estudiantes vulnerables en

GRÁFICO 10. ABANDONO TEMPRANO DE LA EDUCACIÓN-FORMACIÓN POR SEXO. ESPAÑA-UNIÓN EUROPEA, 2011-2021



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa, Avance resultados 2021.

56. OCDE, Balancing School Choice and Equity: An International Perspective Based on PISA, 2019.
57. Ferrer, A. y Gortázar, L., «Diversidad y libertad: Reducir la segregación escolar respetando la capacidad de elección de centro», EsadeEcPol, 2021.

determinados centros escolares por razones socioeconómicas o de otro tipo. Además, las inversiones destinadas a reducir el fracaso escolar y AET, a través del Programa PROA+ y las Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiares, han tenido un importante impulso, en parte gracias a las inversiones del componente 21 del PRTR.

Los desajustes entre los ciclos formativos de FP ofertados, las necesidades del mercado laboral[58] y las plazas disponibles para realizar estos estudios constituyen un importante problema estructural, máxime si se considera que la FP es clave para reducir el abandono escolar y mejorar la empleabilidad de los jóvenes. El ligero aumento en la oferta de plazas públicas no ha sido suficiente para atender a la creciente demanda de estos estudios, especialmente en algunas comunidades autónomas, y en ciertas especialidades profesionales. Ello puede impedir el acceso a estos estudios especialmente a estudiantes con menos recursos, dificultando su permanencia en el sistema educativo. Mientras tanto, aumenta la matrícula en centros privados, especialmente en algunas familias y especialidades profesionales tanto en los CFGM como superior, algunas con elevadas tasas de inserción laboral en el primer año. Esta situación, junto con las estimaciones de necesidades futuras de personas formadas con cualificación intermedia (técnicos medios y superiores), ha llevado a las administraciones educativas a reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional con la aprobación de LOFP[59] y del Plan para la formación profesional, el crecimiento económico y social, y la empleabilidad.

El importante impulso de la formación profesional trata de responder a algunos de sus problemas estructurales

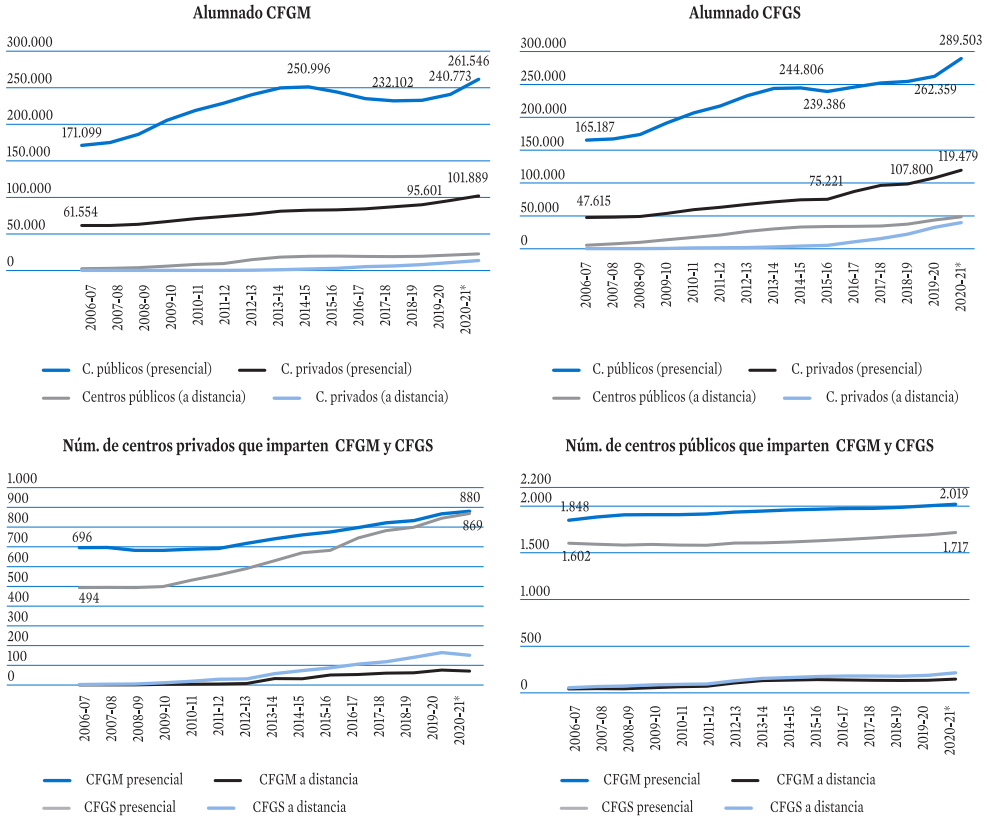
Parte de ese Plan se incorpora parcialmente al PRTR (componente 20) en forma de inversiones para facilitar su ejecución, entre las que destaca la creación de 135.000 nuevas plazas en FP, aumentar la oferta, tanto de ciclos formativos como del número de plazas en aquellas opciones profesionales con mayor demanda y proyección laboral, y la acreditación formal de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y la formación no formal.

Además de las normas que se han aprobado en al año 2021 con el objeto de incrementar la calidad para las instituciones de educación superior, y de la reforma de la organización de los programas educativos y de los procedimientos de evaluación de la calidad, continúa la preparación de una reforma integral del sistema universitario. La reforma pretende responder a los déficits y carencias del sistema universitario[60], atendiendo a las recomendaciones

En la senda de la transformación del sistema universitario

58. Véanse Memoria CES 2020 e Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España.*
59. Véase Dictamen CES 5/2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación e integración de la formación profesional.
60. Véase Memoria CES 2020 e Informe CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España.*

GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DEL ALUMNADO Y DEL NÚMERO DE CENTROS QUE IMPARTEN CFGM Y CFGS POR TITULARIDAD Y MODALIDAD, 2006-2021

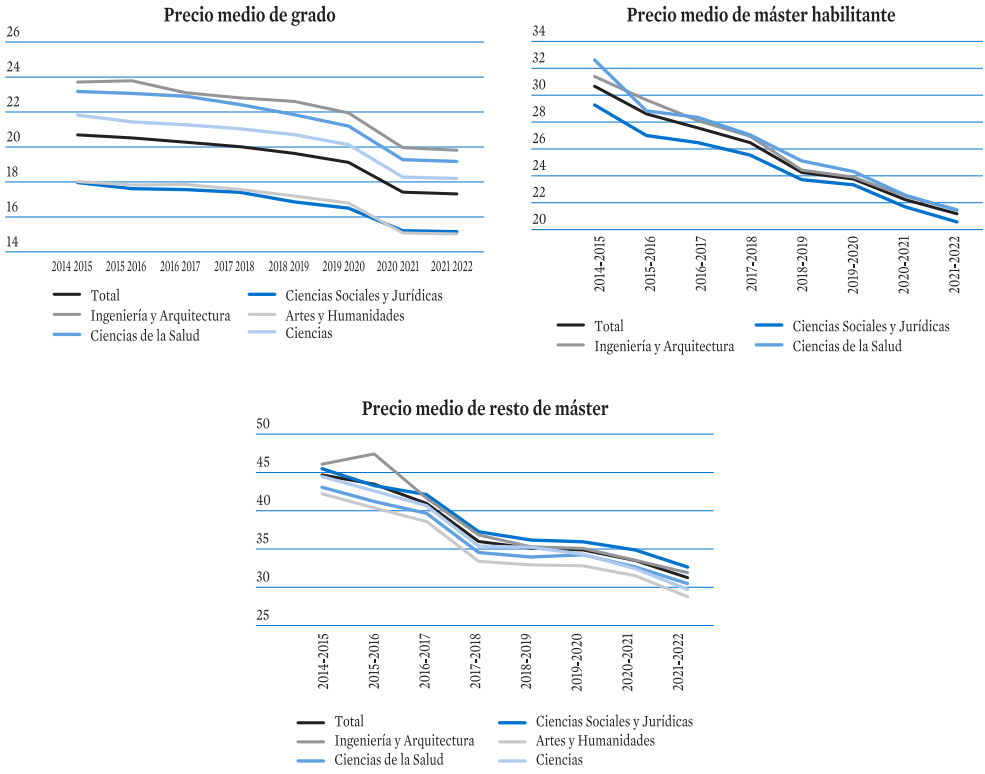


* Datos avance.
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

formuladas por la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Con el fin de fomentar el acceso a la enseñanza superior pública y evitar que los altos precios públicos universitarios provoquen inequidad y abandono de estudios, en 2020 se modificó el sistema de precios públicos universitarios[61], que eliminaba el sistema de horquillas, lo cual en un principio reduciría tanto el incremento de los precios como la heterogeneidad en las comunidades autónomas y universidades. Desde entonces la Conferencia General de Política Universitaria ha publicado tres acuerdos. Sin embargo, según el Observatorio del Sistema Universitario[62] sus consecuencias en la fijación de precios no han producido cambios sustanciales (gráfico 12).

61. Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
62. Observatorio del Sistema Universitario, ¿Qué efecto han tenido los acuerdos sobre precios públicos de matrícula?, 2.ª edición: curso 2021-2022, Vera Sacristán, enero de 2022.

GRÁFICO 12. PRECIOS MEDIOS DE GRADO Y MÁSTER POR RAMA DE ENSEÑANZA, 2014-2021
(€/crédito)



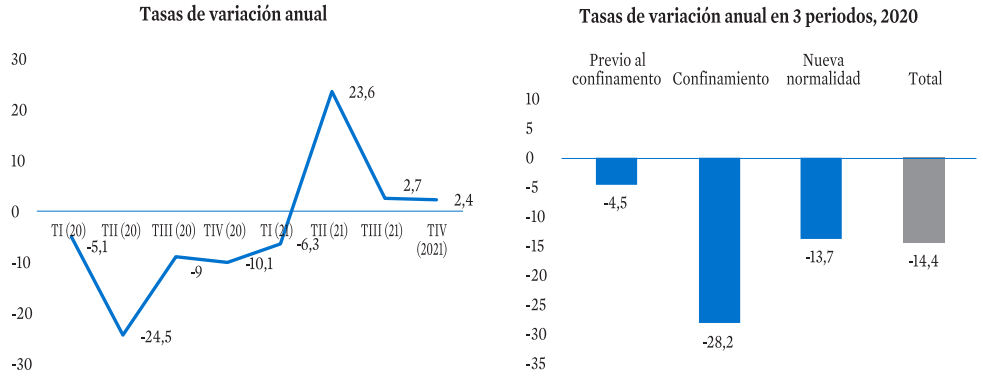
Fuente: Ministerio de Universidades, Estadística de precios públicos universitarios.

1.1.3. Protección de las personas consumidoras y usuarias

La segunda década del siglo XXI tuvo comienzo en medio de la conmoción tras el golpe del SARS-CoV-2. La vida cotidiana, en todas sus dimensiones, vio interrumpido su ritmo, lo que inevitablemente se manifestó en los comportamientos de consumo, con una importante reducción del gasto de los hogares y un sustancial cambio de prioridades. Las familias gastaron menos y reorganizaron sus pautas de consumo, adaptándose a las circunstancias extraordinarias de la pandemia y a las medidas de salud pública. En 2021, de acuerdo con los datos del INE[63], el consumo habría aumentado un 5,6 por 100 recuperando en parte su volumen tras la fuerte reducción experimentada en 2020 (12,2 por 100), asumiendo el incremento de precios que afectó de forma notable a algunos bienes de consumo básicos, como la energía y la alimentación, lo que obligó a un mayor esfuerzo de ajuste en las decisiones de compra. Se mantuvo, no obstante, todavía alejado de las cifras anteriores al COVID-19.

63. INE, Contabilidad Nacional.

GRÁFICO 13. GASTO EN CONSUMO DE LOS HOGARES



Nota: gasto en consumo final 2020-2021 (tasas de variación interanual); gasto monetario 2020 en tres periodos (tasas de variación anual).
Fuente: INE, Contabilidad trimestral y Encuesta de Presupuestos Familiares, 2022.

Pero la evolución de la pandemia, con periodos de alta incidencia seguidos de otros menos agresivos, y la consecuente toma de medidas de contención y relajación, se ha manifestado en una sucesión de periodos en la evolución del consumo derivados de las medidas sanitarias. Según los datos del INE[64] hasta 2020, la llegada de la pandemia se tradujo en una reducción del 28 por 100 del gasto monetario medio por hogar, como consecuencia de las medidas de reducción de la movilidad. Esta sacudida se manifestó también en una nueva estructura de gasto, con la drástica reducción de varias partidas en términos monetarios (hostelería y vestido –81 por 100 sobre el periodo del año anterior al confinamiento, y transportes –46 por 100 y ocio y cultura –44 por 100).

En sentido contrario, dos partidas estrechamente relacionadas con la privacidad del hogar, como son la alimentación en el domicilio y las comunicaciones mediante dispositivos electrónicos, ganaron peso durante la fase de confinamiento, siendo una clara manifestación del repliegue del consumo a la esfera de la intimidad familiar. La primera aumentó en un 14 por 100 sobre el periodo anterior (primeros meses del año hasta marzo) y la segunda en un 1,3 por 100. El gasto en dispositivos y servicios de conexión (partida de comunicaciones, incluyendo televisión de pago, móviles, ordenadores, etc.) se incrementó en un 73 por 100 entre 2006 y 2020, alcanzando una cantidad de 1.500 euros por hogar al año en España.

Aumento de la digitalización y de la brecha de acceso a bienes y servicios

Siguiendo los datos ofrecidos por el INE[65] para 2021, la gran mayoría entre las personas de entre 16 y 74 años de edad (93 por 100) habían accedido a Internet en los últimos tres meses, proporción superior a la media europea. Y el 55 había realizado alguna compra por ese medio,

64. INE, Efecto del COVID-19 en el gasto monetario de los hogares, noviembre de 2021.
65. Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación.

con un espectacular aumento desde el inicio de la serie (10 por 100 en 2006). Sin embargo, la proporción es sustancialmente más baja en la población mayor de 74 años, pues solo el 32 por 100 ha usado Internet en los últimos tres meses y el 27 por 100 lo hace con frecuencia semanal. En cuanto al consumo electrónico, solo el 7 por 100 de los mayores de 74 había recurrido a este medio para comprar en los tres últimos meses.

La llamada brecha digital entre la población general y las personas de más edad se manifiesta también en el uso diferencial de Internet para acceder a ciertos servicios como la banca en línea y la petición de citas médicas. Si entre quienes se encuentran en la franja de 16 a 74 años de edad el 65 por 100 utiliza servicios de banca y el 51 accede a citas médicas, entre los mayores de 75 el porcentaje cae hasta el 13 y el 10 por 100 respectivamente, siguiendo la misma fuente. Estas diferencias hacen patente la menor accesibilidad para las personas de más edad a ciertos servicios que tienden a migrar a la modalidad en línea, desplazando a los formatos tradicionales (con mayor peso de la presencialidad) hasta posiciones casi marginales, lo que genera dificultad de acceso para un volumen de la población que en 2021 superaba los seis millones de personas.

El proceso de digitalización de las entidades financieras, con el consecuente cierre de oficinas y la reducción de horarios de atención presencial[66], acelerado durante la pandemia, ha aumentado la exclusión financiera de las personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo las mayores de 65 años. Ello ha motivado el incremento de la presión social para tratar de evitar las consecuencias negativas de la digitalización sobre el acceso a los servicios de la población en general, y de manera particular, de las personas en situación de vulnerabilidad. Como resultado, las asociaciones de la banca se comprometieron a garantizar la atención presencial y telefónica y la mejora del acceso a cajeros, entre otras, mediante la firma de un protocolo, ampliado en 2022[67].

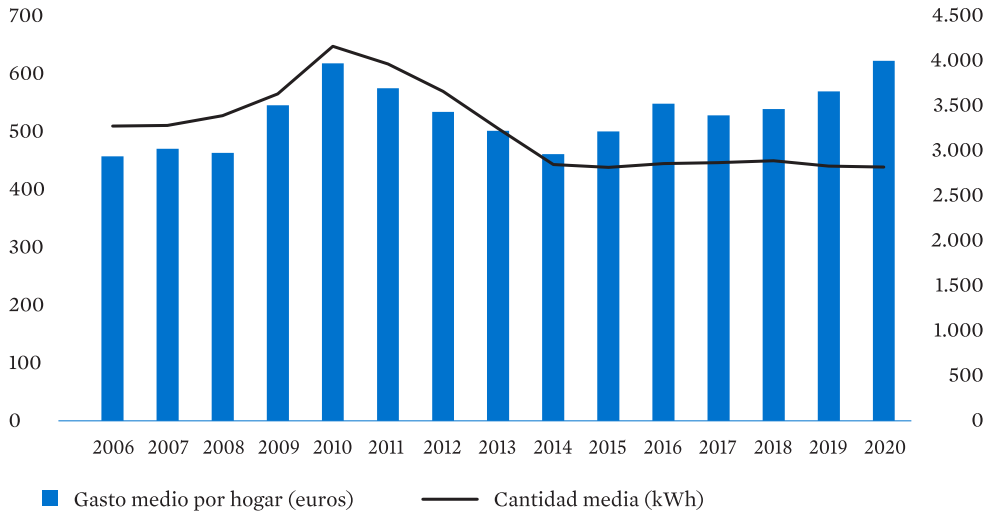
La creciente digitalización de los servicios, tanto privados como públicos, ofrece una perspectiva de mayor eficiencia a largo plazo. Pero la transición hacia un modelo de atención con mayor peso del acceso en línea está mostrando dificultades en términos de accesibilidad que alcanzan a multitud de servicios, incluidos los prestados por las Administraciones públicas, saldándose con el aumento de la insatisfacción de las personas usuarias[68].

66. Banco de España, *Boletín Económico 1/2020, La influencia de las nuevas tecnologías en la inclusión financiera*.
67. Protocolo Estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca de julio de 2021 y su «actualización» en febrero de 2022.
68. En este sentido, el Defensor del Pueblo (Informe Anual 2021 y Debates en las Cortes Generales) alerta sobre los riesgos de aumento de la brecha digital con el incremento de los servicios en línea.

Los hogares afrontaron un importante incremento del precio de la energía

El proceso de «electrificación» de los hogares en las últimas décadas ha corrido en paralelo al aumento de la eficiencia de los aparatos de uso cotidiano, de modo que la cantidad de energía consumida se ha mantenido relativamente estable o incluso ha descendido en algunos momentos, debido también a la contención de las familias en periodos de crisis. Sin embargo, el gasto relativo a esa partida ha seguido una trayectoria ascendente relacionada sobre todo con el incremento de los precios, incluso en circunstancias de moderación del consumo, como se desprende de las principales fuentes de información[69]. Pero en el año 2021 se registró un aumento particularmente acentuado de los precios de la electricidad[70], provocando un incremento notable de la factura media, que en los primeros meses de 2022 se ha agudizado en el contexto de la guerra en Ucrania. La trayectoria ascendente de 2021 desembocó en una factura media de 119,2 euros en diciembre, situando la media anual en 79,1 euros[71], un 40 por 100 más cara que la correspondiente a 2020. Esta subida, que ha repercutido en los presupuestos de los hogares, ha agravado además la situación de los más vulnerables, con más dificultad para afrontar los gastos corrientes.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DEL CONSUMO DE ELECTRICIDAD, 2006-2020



Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares.

69. MITECO, IDAE; INE, Encuesta de Presupuestos Familiares (descenso del consumo unitario medido en kWh).
70. Véase capítulo I de esta Memoria.
71. OCU, 2022.

La aprobación de medidas para amortiguar el impacto de las subidas de precios[72], se centró por un lado en la protección del conjunto de los hogares, con rebajas fiscales mediante la reducción del IVA (21 a 10 por 100) y por otro en el apoyo a aquellos en situación de vulnerabilidad. En este sentido, cerca de 1,2 millones de hogares españoles[73] se encontraban en 2021 acogidos al bono social, recibiendo descuentos en su factura de la electricidad de entre el 25 (consumidores vulnerable) y el 40 por 100 (vulnerables severos). La entrada en vigor de un nuevo Real Decreto de protección de los consumidores de energía[74], incrementó las ayudas al 60 y el 70 por 100 respectivamente.

Todas las personas pueden encontrase en algún momento de su vida y por causas muy diferentes en situación de vulnerabilidad frente al mercado. Esta realidad, ya constatada, ha cobrado relevancia en el ámbito del consumo durante la pandemia, que ha acelerado la digitalización, las situaciones de especial vulnerabilidad, como las vistas más arriba, y el incremento de las prácticas comerciales desleales[75], entre otras. La necesidad de abordar las situaciones específicas de consumidores que, por sus características o circunstancias, requieran de una mayor protección para garantizar la toma de decisiones en las relaciones de consumo acorde con sus intereses, reconocida en buena parte de la normativa de protección de las personas consumidoras, acusaba una falta de concreción conceptual que la nueva norma, aprobada en febrero de 2022 trata de solventar con la incorporación del concepto de consumidor vulnerable[76].

Una nueva definición de consumidor vulnerable

Más allá de las circunstancias específicas en que puedan encontrarse las personas consumidoras, la durabilidad de los bienes que adquieren en el mercado es una cuestión de interés para todos en tanto que afecta de manera directa a la economía de los hogares y de forma amplia a las condiciones medioambientales. El plazo de dos años de garantía y cinco de reparabilidad del que venían disfrutando los bienes de consumo en España, se ampliaron en 2021 a tres y diez respectivamente con la reforma de la Ley de Protección de los

Ampliación de garantías para los bienes de consumo

72. Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre la gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua; Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.
73. Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, 2022.
74. Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.
75. Comisión Europea, Nueva Agenda del Consumidor.
76. Ley 4/2022 de 25 de febrero, de Protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

consumidores[77], lo que supone un avance tanto en materia de seguridad de las personas consumidoras, como en circularidad de la economía.

1.2. PROTECCIÓN SOCIAL E INCLUSIÓN

1.2.1. Seguridad Social y sistema de pensiones

La Seguridad Social siguió dando apoyo a la política social y económica en 2021 a través de la prolongación de la mayor parte de las medidas aprobadas el año anterior, dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis del COVID-19 sobre empresas y trabajadores. Así, continuó la consideración excepcional como situación asimilada a accidente de trabajo de los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras como consecuencia del coronavirus, ampliándose además la protección a los profesionales de centros sanitarios y socio sanitarios. Se prorrogó el programa de exoneraciones a las empresas de las cuotas a la Seguridad Social en los expedientes temporales de suspensión de contratos y reducción de jornada vinculados al COVID-19, así como la prestación extraordinaria por cese de actividad para trabajadores autónomos. Además, se mantuvo la posibilidad de solicitar, a través del aplazamiento, la moratoria en el pago de las cuotas con la Seguridad Social cuyo devengo tuviese lugar entre diciembre de 2020 y febrero de 2021 en el caso de empresas, y entre enero y marzo de 2021, en el de los autónomos[78].

Sin embargo, el impacto de todas estas medidas sobre la situación financiera de la Seguridad Social fue menor que en 2020, debido a la mejora de la situación sanitaria por la elevada inmunización de la población y la consiguiente reactivación de la actividad económica y el empleo. En todo caso, el sistema, que arrastra déficit recurrentes desde 2011, se enfrenta a importantes retos en términos de sostenibilidad y suficiencia, derivados del aumento del gasto en pensiones como consecuencia del mayor tamaño de las cohortes que van llegando a la edad de jubilación[79], del incremento de la esperanza de vida, y de la insuficiencia de ingresos por cotizaciones sociales para mantener las tasas actuales de reposición, lo que hace necesario recurrir a aportaciones del Estado para equilibrar el sistema.

77. Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea de las materias de competencia, de prevención de blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores.
78. Además de la vigencia de buena parte de la normativa asociada al COVID-19 aprobada en 2020 (véase Memoria CES 2020), en 2021 se aprobaron las siguientes normas: Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo; Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico; Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos, y Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.
79. Aproximadamente entre 2025 y 2045 entrará a la jubilación la generación del *baby boom,* nacida entre 1958 y 1977.

1.2.1.1. *Avances en la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones*

La reforma del sistema de pensiones constituye una prioridad del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, recogida en el Componente 30: Sostenibilidad del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo, cuyo objetivo es preservar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, garantizando su poder adquisitivo, su contribución a la lucha contra la pobreza y la justicia intergeneracional. Apoyándose en las últimas recomendaciones del Pacto de Toledo[80], el PRTR instaba a poner en marcha, en el marco del diálogo social, una serie de medidas que derivaron en el Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, en cumplimiento del Pacto de Toledo y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, suscrito el 1 de julio de 2021 entre el Gobierno y las principales organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME).

El Acuerdo incorpora siete bloques: (I) la nueva fórmula de revalorización para el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones (II) medidas para favorecer el acercamiento voluntario de la edad efectiva con la edad legal de jubilación; (III) el fortalecimiento de la estructura de ingresos del sistema y la culminación del principio de separación de fuentes; (IV) un nuevo sistema de cotización por ingresos reales y mejora de la protección social en el RETA; (V) medidas para preservar el equilibrio y la equidad intergeneracional, con la sustitución del factor de sostenibilidad por un nuevo mecanismo de equidad intergeneracional; (VI) otras medidas de mejora de la gestión y la calidad de la acción protectora y (VII) la integración del texto normativo del Anteproyecto de ley de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

Dicho Anteproyecto, que fue dictaminado por el CES[81], culminó con la Ley 21/2021, de 28 de diciembre, que constituye el primer bloque de la reforma del sistema (recuadro 3).

El dictamen del CES hizo una valoración positiva del contenido del Anteproyecto, entendiendo que responde con fidelidad a lo acordado en el marco del diálogo social, además de avanzar en el cumplimiento de las recomendaciones del Pacto de Toledo. En opinión del CES, el texto contribuye a reforzar el principio constitucional de suficiencia de las pensiones, mediante su adecuación y actualización periódica, respetando los principios de contributividad y solidaridad inherentes al modelo español, al

80. El 19 de noviembre de 2020, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo.
81. Dictamen CES 6/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

RECUADRO 3. PRINCIPALES NOVEDADES DE LA LEY 21/2021

- Recupera el mecanismo de revalorización de las pensiones en función de la evolución del IPC, utilizando como referencia el dato medio anual, e incorporando una revisión quinquenal de sus efectos para preservar el mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones.
- Aborda diferentes medidas para aproximar la edad efectiva a la edad legal de jubilación, a través de la revisión de la jubilación anticipada (voluntaria e involuntaria y por razón de la actividad) la demorada, la activa y la forzosa, con el refuerzo del principio de voluntariedad.
- Introduce el Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI), en sustitución del factor de sostenibilidad de la Ley 23/2013, que consiste en un incremento temporal de las cotizaciones sociales (de 0,6 puntos porcentuales) con destino al Fondo de Reserva que, a partir del año 2032, si fuera necesario, podrá hacer frente al gasto en pensiones. Su concreción se incorporó a la norma mediante una enmienda, sin el acuerdo de CEOE y CEPYME.
- Avanza en la culminación de la separación de fuentes de financiación, contemplando anualmente en la Ley de PGE una transferencia del Estado al presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de aquellos gastos que están fuera del ámbito contributivo y para reforzar el papel del Estado como garante público del sistema en su conjunto.
- Introduce otras medidas como la modificación del acceso a la pensión de viudedad de las parejas de hecho o el mantenimiento indefinido de la «cláusula de salvaguarda».
- Establece una serie de compromisos, como la creación de la Agencia Estatal de la Seguridad Social, la mejora del marco regulador del acceso a la pensión de jubilación de las personas con discapacidad, la mejora de la cobertura de los cuidadores no profesionales de personas dependientes(1), o la revisión de los criterios para la determinación de las cuantías de las pensiones mínimas con el fin de garantizar su suficiencia.

(1) Esta previsión culminó con la aprobación del Real Decreto 1057/2021, de 30 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Fuente: Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de Garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones.

tiempo que avanza en la introducción de elementos que refuerzan la indispensable sostenibilidad del sistema.

Asimismo, el CES quiso poner en valor en su dictamen la dinámica del diálogo social y de búsqueda del acuerdo que ha presidido la gestación de este Anteproyecto, en tanto que refuerza la legitimación social de las medidas que se adoptan y contribuye a allanar el camino de su aplicación.

1.2.1.2. *La situación financiera del sistema de la Seguridad Social*

Los Fondos de la Seguridad Social[82] registraron un déficit en 2021 de 12.325 millones de euros, equivalente al 1,02 por 100 del PIB, frente al 2,62 por 100 registrado el año anterior. La mejora más significativa la registró el Servicio Público de Empleo Estatal, gracias al descenso del conjunto de prestaciones por desempleo vinculadas a los ERTES y otras medidas COVID, así como al del resto de prestaciones por desempleo, en línea con la reducción del número de beneficiarios. El Fondo de Garantía Salarial, por su parte, se mantuvo prácticamente en equilibrio, mientras que el sistema de la Seguridad Social mejoró su saldo presupuestario debido principalmente a la recuperación de las cotizaciones sociales.

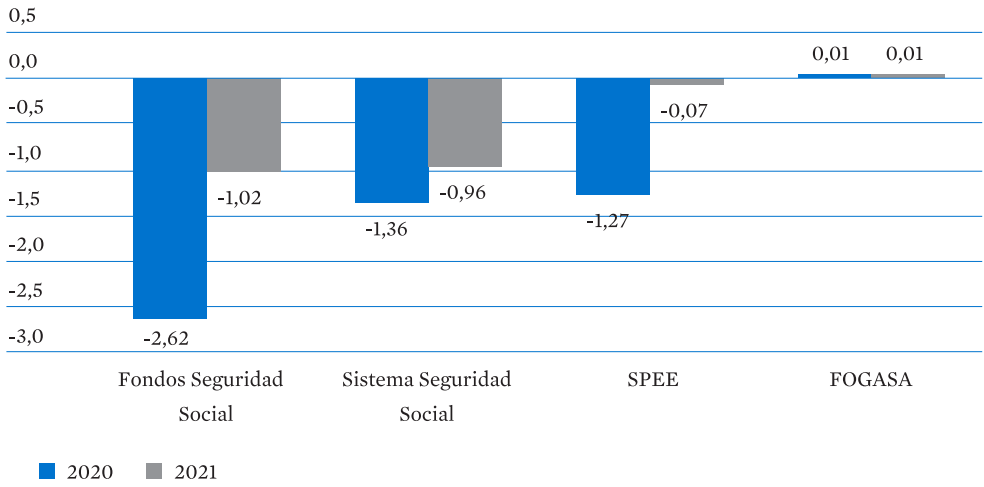
Efectivamente, el extraordinario comportamiento del empleo en 2021, superior, incluso, al experimentado por la actividad económica, favoreció un avance del nivel de ingresos no financieros superior al de los gastos, con la consiguiente mejora de las cuentas del sistema de la Seguridad Social. El déficit en términos de ejecución presupuestaria[83] se redujo un 15 por 100 respecto al año anterior, hasta los 11.191,7 millones de euros, lo que equivale al 0,9 por 100 del PIB, el menor registro desde el año 2013. Por su parte, el déficit contributivo, que excluye los ingresos y gastos no contributivos y las transferencias, se situó en el 2,4 por 100 del PIB, frente al 2,9 por 100 del año anterior.

Las cotizaciones sociales, que representan cerca de tres cuartas partes de los ingresos totales no financieros del sistema, crecieron el 10 por 100, gracias principalmente a las cotizaciones procedentes de los ocupados. La afiliación en alta laboral a la Seguridad Social aumentó un 4,1 por 100 en tasa interanual del mes de diciembre, alcanzando el máximo histórico de 19.824.911,2 afiliaciones. En media anual, el incremento fue de 475.998 afiliaciones, de las cuales, un 90 por 100 se registraron en el Régimen General, concentrándose mayoritariamente tanto en los grupos de cotización más elevados, como en los más bajos. Así, los grupos 1 y 2 (ingenieros y licenciados, e ingenieros técnicos y peritos) aglutinaron más del 30 por 100 de las nuevas afiliaciones, mientras que el 8 y el 10 (oficiales de primera y de segunda y trabajadores mayores de 18 años no cualificados), supusieron cerca del 29 por 100 del total.

Récord de ingresos por cotizaciones sociales

82. El déficit del subsector los Fondos de la Seguridad Social se expresa en términos de Contabilidad Nacional, aplicando los criterios metodológicos del Sistema Europeo de Cuentas, que permite la comparación homogénea entre los distintos Estados miembros, siendo, por tanto, el utilizado a efectos de la aplicación del Procedimiento de Déficit Excesivo y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
83. El déficit del sistema de la Seguridad Social por operaciones no financieras, incluye las cuentas de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social. La metodología utilizada para su cálculo es la de la contabilidad pública, a través de la ejecución presupuestaria, donde se reconocen las cantidades efectivamente gastadas (obligaciones reconocidas) y los ingresos obtenidos en el ejercicio (derechos reconocidos netos).

GRÁFICO 15. DÉFICIT (–)/SUPERÁVIT (+) DE LOS FONDOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

CUADRO 4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2021
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

	Millones de euros	Var. 21/20 (%)	Estructura (%)
Total ingresos no financieros	**180.919,5**	**8,5**	**100,0**
Cotizaciones sociales	131.990,8	10,0	73,0
De ocupados	120.452,1	9,3	66,6
De desempleados	11.115,2	16,6	6,1
Cese de actividad de trabajadores autónomos	423,5	89,8	0,2
Transferencias corrientes	47.991,7	5,3	26,5
Del Estado y organismos autónomos	36.112,3	0,9	20,0
Total gastos no financieros	**192.111,2**	**6,8**	**100,0**
Transferencias contributivas	172.738,6	6,3	89,9
Pensiones	138.459,1	5,0	72,1
Incapacidad permanente	13.302,8	2,7	6,9
Jubilación	100.395,5	5,4	52,3
Viudedad	22.653,6	4,1	11,8
Orfandad	1.758,6	4,6	0,9
A favor de familiares	348,6	6,5	0,2
Subsidios y otras prestaciones	22.129,4	8,3	11,5
Incapacidad temporal	12.497,3	5,1	6,5
Subsidios temporales por procesos derivados COVID-19	1.677,8	46,3	0,9
Subsidios temporales por contingencias comunes	9.644,2	0,5	5,0
Subsidios temporales por contingencias profesionales	1.175,3	2,7	0,6
Prestaciones por nacimiento, cuidado menor, corresp., riesgo embarazo y lactancia	3.499,6	16,1	1,8

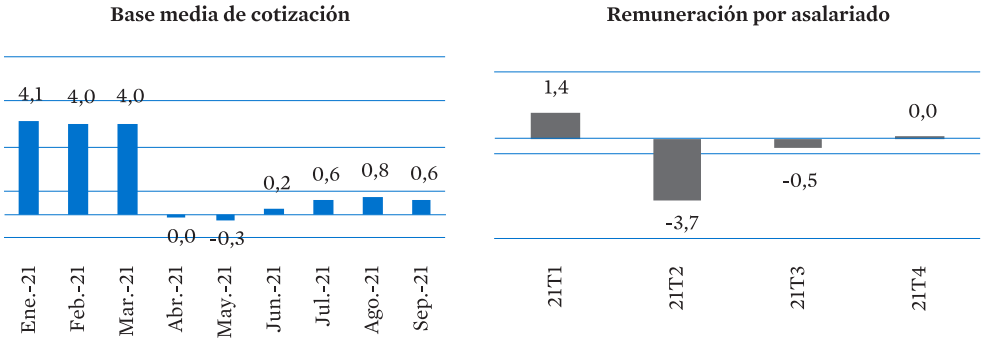
CUADRO 4. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN 2021
(continuación)
(Operaciones no financieras, en términos de derechos y obligaciones reconocidas hasta fin de diciembre)

	Millones de euros	Var. 21/20 (%)	Estructura (%)
Prestaciones para autónomos	5.482,0	3,9	2,9
Prestación cese actividad	1.512,6	94,2	0,8
Prestación extra cese actividad COVID-19	587,2	–84,7	0,3
Cuotas benef. prestac. cese actividad	617,6	93,2	0,3
Cuotas benef. prestac. extra cese actividad	2.764,5	–	1,4
Transferencias no contributivas	15.371,9	14,8	8,0
Pensiones de invalidez y jubilación	2.500,9	2,6	1,3
Complementos a mínimos pensiones contributivas	6.907,1	–0,7	3,6
Ingreso mínimo vital y prestaciones familiares	3.577,4	62,1	1,9
Ingreso mínimo vital	1.924,8	372,0	1,0
Resto de prestaciones familiares	1.652,6	–8,2	0,9
Saldo no financiero	**–11.191,7**	**–14,8**	–
Saldo no financiero (en % del PIB)	**–0,9**	–	–

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Sin embargo, la base media de cotización mostró avances muy moderados a lo largo de 2021, especialmente a partir del mes de abril, en línea con el comportamiento de la remuneración por asalariado, que en el tercer trimestre llegó a caer un 3,7 por 100, registrando en el conjunto del año un descenso del 0,7 por 100. Por su parte, la base máxima de cotización se mantuvo invariable, mientras que la mínima se incrementó un 1,6 por 100, en línea con el aumento del salario mínimo interprofesional[84].

GRÁFICO 16. BASES MEDIAS DE COTIZACIÓN Y REMUNERACIÓN POR ASALARIADO
(Tasa de variación anual, en porcentaje)



Bases medias de cotización por contingencias comunes, al Régimen General.
Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. BBDD estadísticas TGSS, e INE, Contabilidad Nacional Trimestral de España.

84. Real Decreto 817/2021, de 28 de septiembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2021.

Por otra parte, las cotizaciones sociales siguieron viéndose afectadas por las exoneraciones de cuotas y moratorias en el contexto de la pandemia, aunque en menor medida que en 2020. Además, continuaron las reducciones en las cuotas a ingresar a la Seguridad Social como medidas de apoyo en materia de fomento del empleo, las cuales, tal y como viene señalando el CES en sus sucesivas Memorias, deberían ser completamente asumidas por el Estado, en coherencia con la primera recomendación del Pacto de Toledo sobre separación y clarificación de las fuentes de financiación. Precisamente para contribuir al cumplimiento de dicha recomendación, el Estado transfirió a la Seguridad Social en torno a 36.000 millones de euros en 2021, dirigidas principalmente a financiar el ingreso mínimo vital y el resto de prestaciones no contributivas, incluidos los complementos para las pensiones mínimas, así como la pérdida de ingresos por cotizaciones debido a las medidas asociadas a la pandemia.

La evolución del gasto no financiero del sistema de la Seguridad Social, que creció un 6,8 por 100 en 2021, vino determinada principalmente por el comportamiento del gasto en pensiones contributivas, que con un peso superior al 70 por 100 sobre el gasto total, se incrementó un 5 por 100 en 2021, en base a la evolución del número de pensionistas, del efecto sustitución y de la revalorización de las pensiones.

Los gastos del sistema se moderan con la mejora de la pandemia

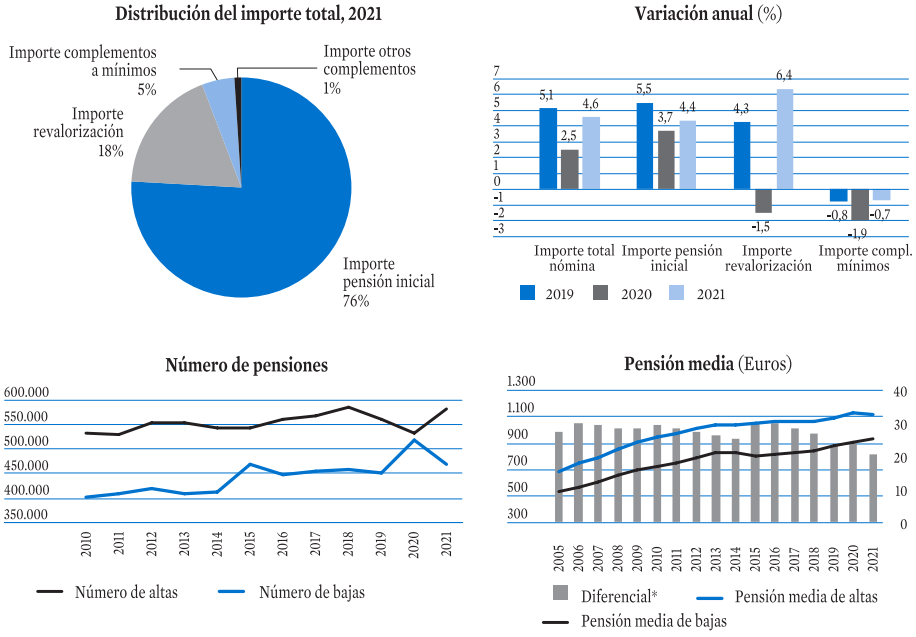
Por su parte, la partida correspondiente a subsidios y otras prestaciones, donde se incluyen los gastos de carácter extraordinario asociados a la pandemia, creció más de un 8 por 100. En particular, el gasto por incapacidad temporal derivado del COVID-19 aumentó un 46 por 100, ante el elevado número de bajas que supuso especialmente la variante ómicron a finales de año. Continuó también la prestación extraordinaria por cese de actividad y se aprobó otra específica para los trabajadores autónomos afectados por la erupción volcánica en la isla de La Palma, incluyendo ambas prestaciones exenciones en las cuotas. Además, aquellos trabajadores que hubieran vuelto completamente a la actividad tras percibir la prestación extraordinaria por COVID-19, mantienen durante un tiempo una exoneración de la cuota.

Dentro de esta misma partida de subsidios y otras prestaciones, el gasto en prestaciones por nacimiento y cuidado del menor, corresponsabilidad en el cuidado del lactante, riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad aumentó un 16 por 100, como consecuencia de la ampliación del permiso del segundo progenitor, de 12 a 16 semanas, después de que el 1 de enero de 2021 se produjera la completa equiparación entre las anteriormente denominadas prestaciones de maternidad y paternidad.

Finalmente, en el ámbito no contributivo del sistema, destaca el aumento en la partida correspondiente al ingreso mínimo vital, debido a su reciente aprobación, aunque cabe señalar que el volumen de gasto, de alrededor de 1.900 millones de euros,

RECUADRO 4. IMPORTE DE LA NÓMINA DE LAS PENSIONES EN VIGOR EN 2021

El gasto en pensiones contributivas lo determina el importe de la nómina anual de las pensiones, que en 2021 aceleró su ritmo de crecimiento hasta el 4,6 por 100, frente al 2,5 por 100 del año anterior. La elevada inmunización alcanzada entre la población y, con ello, las menores restricciones, acabaron con gran parte de las dificultades surgidas en 2020 en la tramitación de las altas de pensiones, al tiempo que el menor impacto de la enfermedad en la mortalidad se vio reflejado en una reducción del número de bajas respecto de los elevados niveles alcanzados el año anterior. Junto a ello, el efecto de la revalorización de las pensiones hizo que el importe de la nómina de las pensiones recuperara niveles de crecimiento previos a la pandemia.



* Porcentaje que representa la pensión media de las altas respecto a la de las bajas.

Algo más de tres cuartas partes del importe total de la nómina de pensiones se corresponde con la pensión inicial, la cual viene determinada por el efecto sustitución, derivado de la renovación gradual del colectivo de pensionistas, con altas más numerosas y de mayor cuantía que las bajas. En 2021, el diferencial entre el número de altas y bajas se incrementó notablemente, por efecto de un importante avance de las altas y una caída de las bajas (tras el comportamiento anómalo de 2020). Sin embargo, el *gap* entre la cuantía media de las altas y las bajas se redujo, al caer la pensión media de las altas un 0,8 por 100. Cabe señalar que este diferencial ha venido reduciéndose en los últimos años, de forma que mientras que en 2015 la cuantía de las nuevas pensiones superaba en un 30 por 100 a la de las que causaban baja, en 2021 dicho porcentaje se sitúa en el 20 por 100.

RECUADRO 4. IMPORTE DE LA NÓMINA DE LAS PENSIONES EN VIGOR EN 2021
(continuación)

Por su parte, el importe asociado a las revalorizaciones acumuladas creció un 6,4 por 100, por la revalorización de las pensiones en un 0,9 por 100 (un 1,8 por 100 las no contributivas). Finalmente, el referido a los complementos para la garantía de mínimos(1) cayó un 0,7 por 100, ante un nuevo descenso del número de pensiones mínimas (–2 por 100), las cuales, a finales de 2021 alcanzaban los 2,2 millones de pensiones, el 23 por 100 de las pensiones contributivas.

(1) Los complementos a mínimos se reconocen a las pensiones de carácter contributivo que no alcanzan el límite fijado anualmente, a fin de garantizar un nivel de subsistencia a todos los pensionistas. En 2021, dicho límite se fijó en 851 euros mensuales para las pensiones de jubilación de titulares con 65 o más años de edad y con cónyuge a cargo, en 689,7 euros para unidades económicas unipersonales y en 654,6 euros mensuales para mayores con cónyuge no a cargo.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. eSTADISS.

supone únicamente el 1 por 100 de los gastos totales del sistema. El resto de prestaciones familiares vieron reducido su nivel de gasto en un 8 por 100, al igual que la partida de complementos a mínimos, que cayó un 0,7 por 100. Por su parte, el gasto en pensiones no contributivas de invalidez y jubilación creció un 2,6 por 100, debido al aumento de la cuantía por la revalorización en un 1,8 por 100, dado que el número de beneficiarios siguió reduciéndose.

Con el objetivo de equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19, a finales de año se autorizó un crédito extraordinario en los presupuestos para el ejercicio 2021 por importe de 5.000 millones de euros[85]. Cabe recordar que desde 2017 el déficit del sistema de la Seguridad Social se ha ido cubriendo con préstamos otorgados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y, desde 2018, también a través de transferencias del Estado dirigidas específicamente a posibilitar el equilibrio presupuestario de la Seguridad Social. El CES ha venido señalando en sus últimas Memorias la necesidad de que la financiación extraordinaria requerida por el sistema se aborde fundamentalmente mediante transferencias corrientes y, en ese sentido, la Ley 21/2021 supone un avance, puesto que prevé que la Ley de Presupuestos Generales del Estado contemple anualmente una transferencia del Estado al Presupuesto de la Seguridad Social para la financiación de una serie de conceptos que permitan culminar la separación de fuentes en cumplimiento de la recomendación primera del Pacto de Toledo.

Un nuevo crédito extraordinario del Estado para hacer frente a las obligaciones del sistema

85. Real Decreto-ley 25/2021, de 8 de noviembre, de medidas en materia de Seguridad Social y otras medidas fiscales de apoyo social.

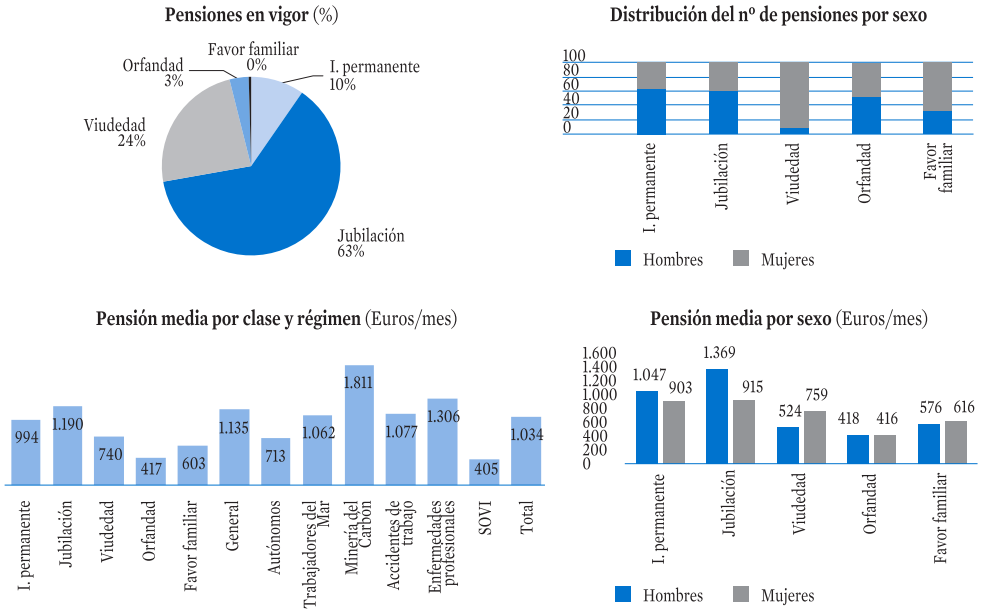
1.2.1.3. *Las prestaciones de la Seguridad Social en 2021*

El sistema contributivo de la Seguridad Social daba cobertura en 2021 a 8,9 millones de pensionistas, con una edad promedio de 72 años y con un 49 por 100 de mujeres. Alrededor del 10 por 100 era titular de más de una pensión, lo que explica que el número de pensiones en vigor sea superior: 9,8 millones.

La pensión media alcanzó los 1.034,02 euros mensuales, tras incrementarse un 2,3 por 100 respecto al año anterior, con diferencias significativas por clase de pensión y régimen. Cabe señalar que el 60,5 por 100 no alcanza el salario mínimo interprofesional (fijado en 2021 en 965 euros mensuales), porcentaje que en el caso de las mujeres asciende al 74,2 por 100. Por el contrario, un 20 por 100 de las pensiones percibidas por varones supera los 2.000 euros mensuales (con el tope máximo fijado en 2.707,49 euros), frente a un 5 por 100 de las pensiones de titularidad femenina.

Las diferencias entre las cuantías percibidas por hombres y mujeres se producen principalmente en las pensiones de jubilación y tienen que ver en gran medida con su diferente participación en el mercado laboral y con rasgos diferenciales en los empleos que ocupan[86]. Además, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en las pensiones

GRÁFICO 17. PENSIONES CONTRIBUTIVAS EN VIGOR E IMPORTE MENSUAL, 2021



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, eSTADISS: Estadísticas de pensiones.

86. En términos generales, las mujeres registran menores tasas de empleo y salarios que los hombres, entradas más tardías en la ocupación, trayectorias laborales más irregulares y un mayor número de interrupciones asociadas a la mayor incidencia de la contratación temporal y del desempleo, así como a la maternidad y el cuidado de los hijos.

de menores cuantías, como viudedad, favor familiar y el SOVI, lo que explica que un 28,6 por 100 de las pensiones de titularidad femenina perciban complementos a mínimos, frente al 16 por 100 de las de titularidad masculina. En todo caso, la situación para las mujeres ha ido mejorando a lo largo de los años, a medida que han ido entrando en el sistema generaciones de mujeres con una mayor participación en el mercado laboral y un nivel formativo más alto, tal y como muestran los resultados referidos a las nuevas altas de pensiones. Además, se han ido introduciendo mejoras en el sistema para reducir la brecha de género, como el complemento para reducir la brecha de género en pensiones, aprobado en febrero de 2021, en sustitución al complemento por maternidad anterior[87], que fue considerado discriminatorio por una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Un año después de su aprobación, alrededor de 163.000 pensiones en vigor tienen complemento por brecha de género (de 62,03 euros de media), de las cuales, en el 94 por 100 de los casos la persona beneficiaria es una mujer.

Las pensiones de jubilación

Las pensiones de jubilación constituyen el grueso de las prestaciones contributivas, con 6,2 millones en 2021, de las cuales, un 72 por 100 procede del Régimen General y un 21 por 100 del RETA. Las diferencias en la pensión media de ambos regímenes son significativas: 1.335,2 el primero y 792,9 euros el segundo; brecha que además no ha dejado de incrementarse a lo largo de los años por varios motivos. El principal: la menor base media de cotización en el RETA, en tanto que un 86 por 100 de los trabajadores cotiza por la base mínima[88]; solo a partir de los 55 años de edad, cuando se acerca la edad de jubilación, el porcentaje se reduce hasta el 74 por 100. Además, el número de años cotizados por los autónomos cuando alcanzan la edad de jubilación es menor que en el Régimen General, siendo por tanto también más bajo el porcentaje de los que acceden a la cuantía máxima de jubilación, correspondiente al 100 por 100 de la base reguladora[89]. Esta situación explica que algo más del 30 por 100 de los jubilados del RETA perciba complementos a mínimos, frente al 19 por 100 de los del Régimen General.

En este contexto, y en base a la cuarta y quinta recomendación del Pacto de Toledo, relativas a la integración y convergencia de regímenes y a la adecuación de las bases y periodos de cotización, el Acuerdo de la Mesa de Diálogo social sobre el primer

87. Sustituye al establecido en el artículo 60 del TRLGSS, introducido por la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.
88. Este porcentaje supera el 90 por 100 en los menores de 40 años, y en los autónomos que llevan menos de 5 años en alta. Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social. *Trabajadoras y trabajadores autónomos, personas físicas, en alta en la seguridad social. Resumen de resultados a 31 de diciembre de 2021.*
89. Con datos a 31 de agosto de 2021, el 49 por 100 de los jubilados procedentes del RETA tenía una carrera de cotización superior a los 35 años (frente al 68 por 100 en el Régimen General), mientras que un 18 por 100 acreditaba menos de 20 años cotizados (el 9 por 100 en el General).

bloque de medidas para el equilibrio del sistema, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas, recogía la previsión de establecer un nuevo sistema de cotización por ingresos reales que permita mejorar de la protección social de estos trabajadores; reforma cuya aprobación está prevista para el primer semestre de 2022.

Las dificultades que se produjeron en el peor momento de la pandemia en 2020 a la hora de presentar las solicitudes de las prestaciones, debido al cierre de los centros de atención de la Seguridad Social y a problemas puntuales de saturación de la Sede Electrónica, derivaron en una caída de las altas de jubilación del 5,8 por 100 en dicho ejercicio. En 2021, la mejora de la situación epidemiológica permitió solventar en parte estas dificultades, registrándose 316.000 altas de jubilación, un 10,6 por 100 más que en 2020 y un 4,2 por 100 por encima del registro de 2019.

Se recuperan las altas de jubilación tras la caída en 2020 por la pandemia

La edad ordinaria de jubilación se situó entre los 66 años y los 65 con al menos 37 años y tres meses cotizados, mientras que la edad real alcanzó los 64,7 años. Esta diferencia entre la edad legal y la real, que responde a las diferentes modalidades de acceso a la jubilación, se ha ido reduciendo en los últimos años por las modificaciones introducidas en el acceso a la jubilación con el objetivo de fomentar la permanencia de los trabajadores en activo, en base a la recomendación duodécima del Pacto de Toledo. Cabe destacar que el aumento progresivo de la edad real de jubilación está siendo compatible con el acceso a fórmulas flexibles de jubilación, tanto anticipada (el 39 por 100 de las altas) como, en menor medida, de forma demorada (el 5 por 100). La última reforma, enmarcada en la Ley 21/2021, entre otras medidas modifica los coeficientes de la jubilación anticipada voluntaria, limita las cláusulas de jubilación forzosa en los convenios y mejora los incentivos a la jubilación demorada.

Las altas de pensiones anticipadas, que suponen el 39 por 100 del total, y que entre 2019 y 2020 acumularon una caída superior al 20 por 100, registraron en 2021 un incremento del 10,5 por 100, con avances en todas sus modalidades, salvo en las de carácter involuntario. Estas últimas, relacionadas con despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, cayeron un 6,4 por 100 en 2021 gracias a la activación de los ERTE, lo que contrasta con los aumentos producidos en otras crisis, como la de 2008. La jubilación anticipada voluntaria, que no ha dejado de crecer desde que se estableció el año 2013[90], aumentó un 14 por 100 en 2021, llegando a representar el 20 por 100 de las altas totales de jubilación. Por su parte, la jubilación demorada creció un 9,4 por 100, manteniendo una participación del 5 por 100 sobre las altas totales de jubilación.

90. Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

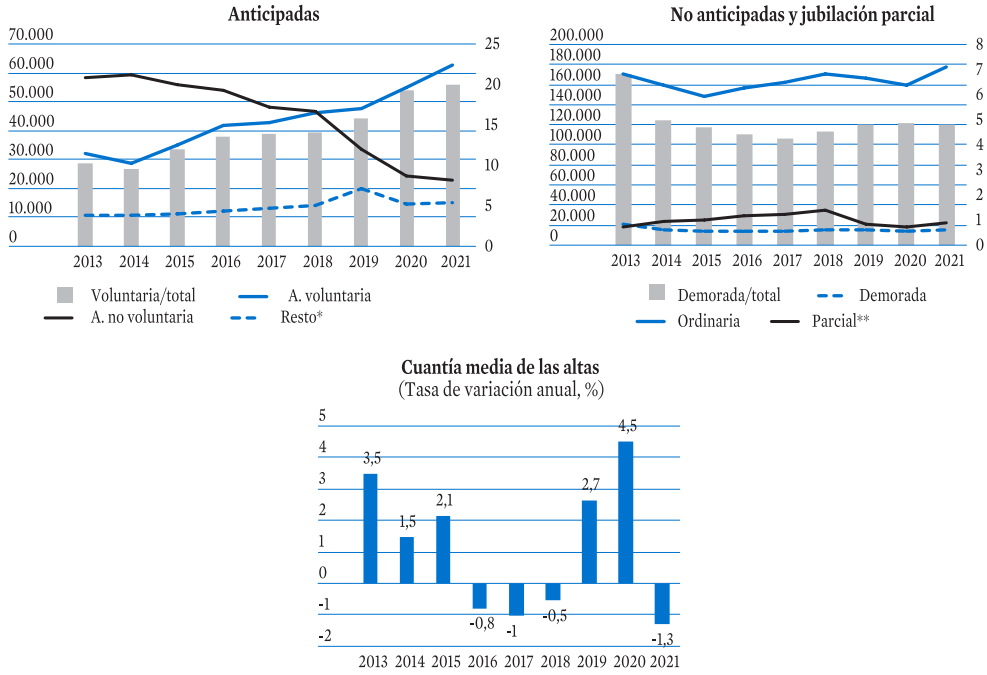
CUADRO 5. ALTAS DE JUBILACIÓN EN EL SISTEMA (EXCLUIDO SOVI) POR MODALIDAD, 2021

	Altas de jubilación				Pensión media	
			Var. anual			
Modalidad	Núm. de altas	Distribución (%)	%	Número	Euros/mes	Var. anual (%)
Jubilación anticipada	**123.698**	**39,1**	**10,5**	**11.749**	**1.680,5**	**–0,7**
Con coeficiente reductor	85.756	27,1	8,0	6.347	1.636,7	–0,1
Voluntaria	62.927	19,9	14,4	7.918	1.646,9	–1,4
No voluntaria	22.829	7,2	–6,4	–1.571	1.608,9	2,7
Sin coeficiente reductor	8.726	2,8	2,0	174	2.078,1	–1,0
Parcial	22.618	7,2	25,7	4.623	1.529,7	–1,4
Especial a los 64 años	6.598	2,1	10,1	605	2.240,9	–0,5
Jubilación no anticipada	**192.358**	**60,9**	**10,7**	**18.579**	**1.201,0**	**–1,8**
Parcial	143	0,0	19,2	23	826,5	–7,4
Demorada	15.250	4,8	9,4	1.313	1.300,6	–4,6
Ordinaria	176.965	56,0	10,8	17.243	1.192,7	–1,5
Total	**316.056**	**100,0**	**10,6**	**30.328**	**1.388,7**	**–1,3**

Fuente: Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

GRÁFICO 18. ALTAS DE JUBILACIÓN POR MODALIDAD Y CUANTÍA, 2013-2021

[Número de altas (eje izquierdo) y porcentaje sobre el total (eje derecho)]



* Jubilación especial a los 64 años y anticipada sin coeficiente reductor.
** Las altas de jubilación parcial incluyen tanto las anticipadas como las no anticipadas.
Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Como consecuencia de las distorsiones producidas por la pandemia en el funcionamiento del sistema, la pensión media de las altas se disparó un 4,5 por 100 en 2020, en tanto que únicamente aumentaron en dicho ejercicio las altas voluntarias, cuya cuantía supera la media de las altas de jubilación del sistema, en la medida en que, en términos generales, las personas que abandonan el mercado laboral antes de la edad ordinaria de jubilación presentan periodos de cotización más largos y generalmente, con bases reguladoras más elevadas que las de quienes se jubilan a los 65 años o más. En este contexto, la pensión media de las altas cayó un 1,3 por 100 en 2021, hasta los 1.388,4 euros mensuales, aunque si se compara con el nivel de 2019, se habría producido un incremento del 3,2 por 100. Las cuantías de las altas de jubilación anticipada fueron las que menos cayeron (–0,7 por 100), frente a una reducción de la pensión media de las ordinarias del 1,5 por 100.

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social: el ingreso mínimo vital

La esfera no contributiva de la Seguridad Social la integran fundamentalmente las pensiones no contributivas (PNC), las pensiones asistenciales, las prestaciones económicas de la LISMI[91], la protección familiar y, desde el año 2020, el Ingreso mínimo vital (IMV)[92]. Con esta última prestación se abre paso a un nuevo modelo de inclusión, que pretende mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social, fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias, así como la coordinación y la gobernanza entre los agentes relevantes para la política de inclusión. Estos objetivos han sido también incorporados al PRTR[93], para lo cual se establecieron una serie de compromisos a alcanzar en 2021, como la aprobación de la Ley del IMV y la definición y puesta en marcha del modelo de gobernanza para la inclusión.

La Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso mínimo vital introduce algunas mejoras respecto al Real Decreto-ley 20/2020, como el reconocimiento del complemento de ayuda para la infancia a los beneficiarios de la asignación económica por hijo o menor a cargo. Además, aumentan los umbrales de renta garantizada y patrimonio establecidos para cada tipología de hogar; se amplía la cobertura a los jóvenes que hayan estado bajo la tutela de las entidades públicas; se igualan las condiciones de las familias monoparentales con cuatro o más hijos o menores a cargo; se asigna un complemento a personas con discapacidad superior al 65 por 100, y se exceptúa del cómputo de rentas las prestaciones por dependencia y las prestaciones o subsidios por desempleo. Para acceder a la prestación se reduce el plazo de antigüedad de la unidad de convivencia de 12 a 6 meses y se convierte

91. Ley de Integración social para minusválidos (LISMI).
92. Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el Ingreso mínimo vital. Para un análisis exhaustivo de esta nueva prestación véase Memoria CES 2020.
93. C22.R5. Mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas de la AGE.

en permanente la posibilidad de solicitar la prestación con los ingresos del año en curso.

Por su parte, a comienzos de 2022 se aprobó el Real Decreto 64/2022, de 25 de enero, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital; órgano de cooperación con las comunidades autónomas y entidades locales en materia de inclusión, que junto al Consejo Consultivo del IMV (órgano de consulta y participación con las entidades del tercer sector de acción social y las organizaciones sindicales y empresariales) conformarán los dos órganos de participación y gobernanza previstos en la Ley 19/2021.

A finales de 2021, el número de prestaciones ascendía a 291.500 y a 718.000 el de personas beneficiarias, con una cuantía media mensual de 175,64 euros y 432,6 euros por hogar. Por otra parte, hasta marzo de 2022, el Instituto Nacional de la Seguridad Social había recibido en torno a 1,7 millones de solicitudes, de las cuales, fueron válidas algo más de 1,5 millones y, de estas últimas, un 92 por 100 se tramitaron. Esto supone 428.000 hogares beneficiarios y 1,1 millones de personas (el 43 por 100 menores), cifra que, sin embargo, se mantiene alejada de los 2,3 millones estimados inicialmente.

Para 2022 está previsto el desarrollo reglamentario del IMV y del incentivo al empleo vinculado a esta prestación, además de la aprobación del Plan para la reordenación y simplificación del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la AGE. En todo caso, sigue siendo necesario facilitar y agilizar la tramitación de las solicitudes, habida cuenta de los problemas de gestión, que han mermado la cobertura y la eficacia de la prestación, agravados además por las brechas digitales existentes en la Administración y entre la población más vulnerable. Una novedad en este ámbito ha sido la puesta en marcha a finales de 2021 del Registro de mediadores del IMV que permitirá a las entidades colaboradoras acreditar la idoneidad de potenciales personas beneficiarias de la prestación.

Por otra parte, es preciso superar las dificultades de acceso a la prestación de determinados colectivos, al constatarse que muchos hogares en situación de pobreza desconocen la existencia del IMV y/o carecen de recursos para tramitarla. De hecho, entre los hogares en situación de pobreza severa, más de dos tercios no han solicitado la prestación y solo una cuarta parte ha conseguido realizar el trámite con éxito[94].

Finalmente, cabe señalar que, en el contexto de la guerra en Ucrania, el Gobierno aprobó a finales de marzo de 2022[95] un plan de choque con medidas dirigidas a amortiguar el impacto de la crisis energética sobre los colectivos más vulnerables, como es el caso de las personas perceptoras del ingreso mínimo vital, para los que se prevé un incremento extraordinario del 15 por 100 en el importe reconocido en cada caso, durante los meses de abril, mayo y junio de 2022.

94. Avance de resultados de la Encuesta sobre Integración y Necesidades Sociales (EINSFOESSA), 2021.
95. Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

1.2.1.4. *La previsión social complementaria*

En el contexto global de reforma del sistema de pensiones, en 2021 se inició el proceso de modificación del marco jurídico de los planes de pensiones de empleo, siguiendo la recomendación decimosexta del Pacto de Toledo (2020), relativa a los sistemas complementarios, que posteriormente fue recogida en la reforma 5.ª del componente 30 del PRTR. Mediante la nueva Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo[96] (actualmente en fase de proyecto) se pretende impulsar la previsión social complementaria, promoviendo los planes de pensiones del sistema de empleo, con un importante apoyo en la negociación colectiva sectorial, a fin de llegar a un mayor número de trabajadores. El objetivo es ampliar los colectivos con acceso a dichos planes, entre otros, a las personas trabajadoras por cuenta propia y las de las pymes, apostando para ello, entre otras cuestiones, por diseñar un nuevo incentivo fiscal que beneficie especialmente el ahorro de las rentas medias y bajas. La norma proyectada amplía considerablemente el contenido del texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, incorporando los fondos de pensiones de empleo de promoción pública y los planes de pensiones de empleo simplificados.

El CES tuvo la oportunidad de dictaminar el correspondiente Anteproyecto[97], compartiendo el objetivo general de la iniciativa, pero apuntando en todo caso a la necesidad de avanzar en la configuración del conjunto del sistema de pensiones, asegurando la suficiencia y adecuación del primer pilar (sistema público de reparto), impulsando el segundo (previsión ocupacional), y permitiendo que el tercero (planes de previsión individuales) desarrolle su propia dimensión.

Principales datos del segundo y tercer pilar del sistema de pensiones

El desarrollo de la previsión social complementaria en España mejoró en 2021, tras el embate de la pandemia, aunque únicamente el segmento de los planes de empleo. En todo caso, los planes de pensiones mantuvieron la atonía de los últimos años, en un contexto de persistencia de cierto nivel de incertidumbre sobre la evolución de los mercados financieros y la renta de los hogares; menor rentabilidad de este tipo de productos en relación a otras inversiones de carácter bursátil o inmobiliaria; elevado peso de la inversión en activos reales frente a los financieros; elevadas comisiones ligadas a estos productos financieros, o la eliminación de incentivos fiscales diferenciados entre los planes de pensiones de empleo y los individuales.

96. Proyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.
97. Dictamen CES 12/2021.

Con datos acumulados al tercer trimestre de 2021[98], el valor de la cuenta de posición[99] del conjunto de planes de pensiones se incrementó cerca de un 11 por 100 respecto al mismo periodo del año anterior, continuando la tendencia creciente iniciada en el segundo trimestre de 2020 (cuadro 6). Sin embargo, las aportaciones brutas se redujeron cerca de un 16 por 100, situándose por debajo de las prestaciones acumuladas, que aumentan un 8 por 100. En el caso de los planes individuales y asociados, las aportaciones cayeron un 54 por 100 y un 37 por 100 las prestaciones, mientras que en los planes de empleo se produjeron incrementos del 2,3 y del 7,8 por 100, respectivamente. Por su parte, la rentabilidad media anual creció 8,5 puntos porcentuales, situándose en todos los segmentos en el entorno del 5,5 por 100, aunque con una rentabilidad de los planes de empleo ligeramente superior a la de los individuales.

CUADRO 6. PLANES DE PENSIONES POR MODALIDAD, 2018-2021*

	2018	2019	Var. 19/18	2020	Var. 20/19	III T 2021	Var. 21/20 (III T)
Total							
Cuenta de posición (millones de euros)	105.889	115.263	8,9	117.075	1,6	123.078	10,7
Aportaciones acumuladas (millones de euros)	4.658	4.884	4,9	4.991	2,2	2.144	–15,8
Prestaciones acumuladas (millones de euros)	4.958	4.040	–18,5	3.796	–6,0	2.589	7,8
Rentabilidad acumulada**	–3,7%	8,6%	12,3	0,8%	–7,8	5,5%	8,5
Número de planes inscritos	2.624	2.537	–3,3	2.527	–0,4	2.475	0,0
Partícipes	9.516.815	9.576.010	0,6	9.443.763	–1,4	9.355.432	–0,5
Planes de empleo							
Cuenta de posición (millones de euros)	33.874	35.790	5,7	35.644	–0,4	37.180	7,7
Aportaciones acumuladas (millones de euros)	1.173	1.240	5,7	1.237	–0,2	853	2,3
Prestaciones acumuladas (millones de euros)	1.965	1.581	–19,5	1.421	–10,1	995	7,8
Rentabilidad acumulada**	–3,0%	8,6%	11,6	1,6%	–7,0	5,6%	7,7
Número de planes inscritos	1.324	1.310	–1,1	1.302	–0,6	1.315	1,2
Partícipes	1.996.997	2.098.507	5,1	2.032.422	–3,1	2.023.068	–0,5
Planes individuales y asociados							
Cuenta de posición (millones de euros)	72.015	79.474	10,4	81.431	2,5	85.898	12,1
Aportaciones acumuladas (millones de euros)	3.485	3.644	4,6	3.755	3,0	1.291	–53,7
Prestaciones acumuladas (millones de euros)	2.993	2.458	–17,9	2.386	–2,9	1.594	–36,9
Rentabilidad acumulada**	–4,0%	8,6%	12,6	0,4%	–8,2	5,4%	8,8
Número de planes inscritos	1.300	1.227	–5,6	1.225	–0,2	1.160	–1,4
Partícipes	7.519.818	7.477.503	–0,6	7.411.341	–0,9	7.332.364	–0,5

* Los datos de 2021 están referidos al tercer trimestre.
** La variación anual de las rentabilidades acumuladas se mide en puntos porcentuales.
Fuente: Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, Boletín de Información Trimestral de Seguros y Fondos de Pensiones, tercer trimestre 2021.

98. Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.
99. La cuenta de posición es la que recoge las aportaciones y contribuciones, bienes y derechos correspondientes al Plan, así como las rentas de las inversiones del fondo de pensiones atribuibles al Plan, deducidos los gastos que les sean imputables. Con cargo a la misma se atenderá el cumplimiento de las prestaciones derivadas de la ejecución del Plan.

El número total de planes inscritos se mantuvo invariable respecto al tercer trimestre de 2020, e incluso cayó en los planes individuales y asociados, mientras que los de empleo registraron un avance del 1,2 por 100. En cambio, el número de partícipes se redujo un 0,5 por 100 en el conjunto de la previsión social complementaria, alcanzando un total de 9,4 millones, de los cuales, dos terceras partes se circunscribe a planes individuales y solo un 22 por 100 a planes de empleo.

En este sentido, la nueva Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo persigue fomentar el segundo pilar de la previsión social, aumentando tanto la cobertura de los planes de empleo, que en la actualidad representa poco más del 10 por 100 de la población ocupada (frente a coberturas de entre el 25 y el 90 por 100 en los países europeos de nuestro entorno), como su patrimonio, que tan solo supone el 30 por 100 de la previsión social complementaria. El fortalecimiento de su dimensión económica permitirá, además, asegurar unos menores costes de gestión, posibilitar la diversificación inversora y mejorar los niveles de rentabilidad.

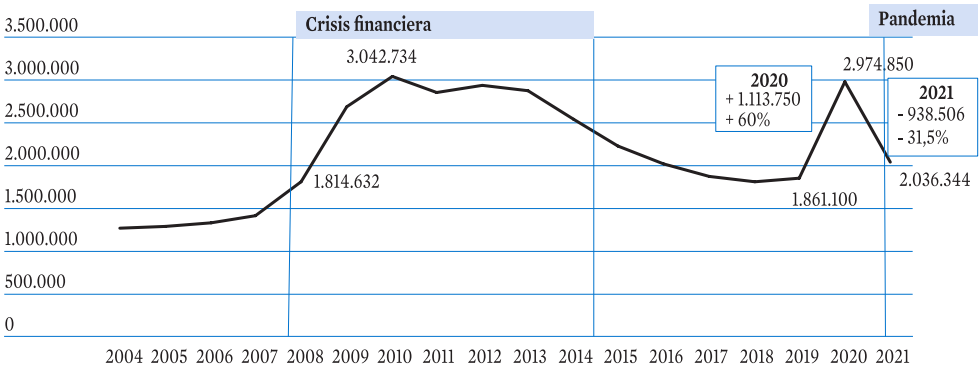
1.2.2. Protección por desempleo y cese de actividad

El sistema alcanzó los 2 millones de personas beneficiarias en 2021, un 31,5 por 100 menos que en 2020

En el segundo año de la crisis ocasionada por la pandemia el sistema de protección por desempleo ha seguido siendo fundamental en el proceso de recuperación económica y social, como pone de manifiesto que el número de personas beneficiarias alcanzase los 2 millones de media anual, todavía ligeramente por encima de los niveles prepandemia (gráfico 19).

Pero el progresivo descenso registrado a lo largo del año, sin variaciones tan marcadas como en 2020, ha hecho que en el mes de diciembre el número de personas

GRÁFICO 19. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO
(Media anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

beneficiarias (1,8 millones) sea ligeramente inferior al mismo mes de 2019 (1,9 millones). Y es que la recuperación del empleo a lo largo del año ha supuesto una bajada de casi un millón de personas beneficiarias de prestaciones respecto a 2020, lo que en términos porcentuales supone una caída del 31,5 por 100.

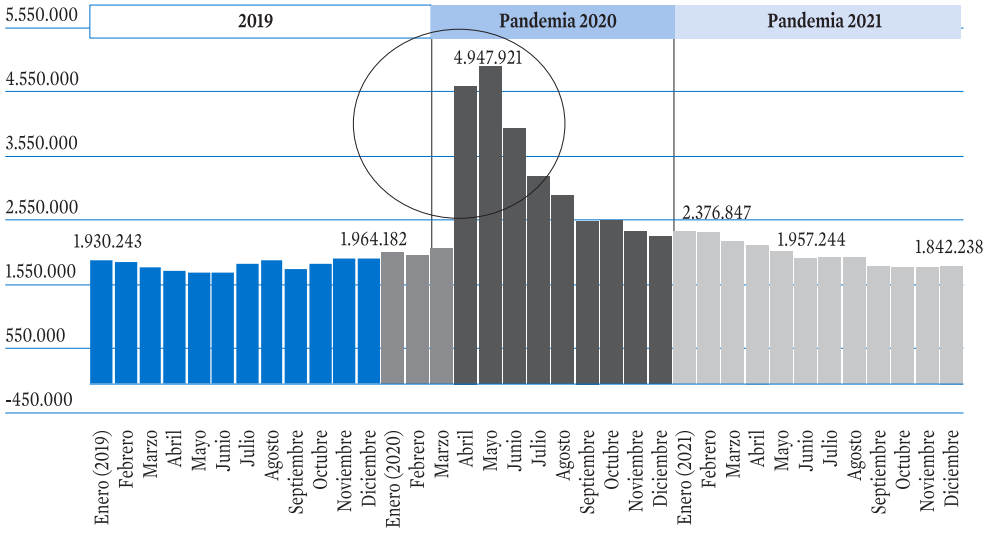
Las prestaciones contributivas caen ante el fuerte descenso de las prestaciones por ERTE

Ese descenso se ha producido, sobre todo, entre las personas beneficiarias de prestaciones por ERTE, que pasaron de casi 900.000 de media en 2020 a poco más de 100.000 en 2021, lo que en términos porcentuales supuso que pasaran de representar el 50 por 100 de las prestaciones contributivas en 2020 a apenas el 11 por 100 en 2021[100].

Tomando en consideración el resto de prestaciones contributivas, se observa que, con ligeras variaciones, se retoman los niveles del año anterior a la pandemia. Por lo que hace a las principales causas de las altas, también se vuelve a la situación prepandémica, dado en claro protagonismo de la finalización del contrato temporal (origen de casi medio millón de prestaciones de media anual) (gráfico 21).

A pesar del descenso de las prestaciones por ERTE, en consonancia con la recuperación económica y del empleo, su papel ha seguido siendo muy importante

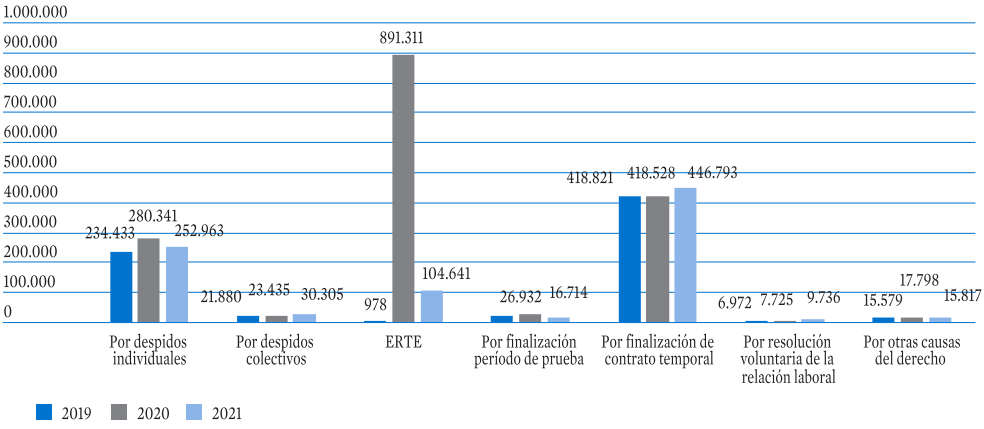
GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN MENSUAL DE LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

100. El número de beneficiarios por ERTE es inferior al número de personas que continúan afectadas por ERTE COVID-19 debido a que, desde noviembre 2020, la comunicación de periodos de actividad se efectúa a mes vencido, lo que origina que parte de los trabajadores queden en situación de baja en la prestación al último día del mes anterior. Todo ello hace que exista una discrepancia entre las cifras de beneficiarios de prestaciones por ERTE que ofrece el SEPE y las de afiliados en ERTE que se dan en el Balance del capítulo II.

GRÁFICO 21. PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR CAUSA DEL DERECHO, 2021
(Media a diciembre 2021)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

para las personas trabajadoras concentradas en los sectores que no se han recuperado de la crisis ocasionada por la pandemia (como la hostelería y los servicios personales o el transporte aéreo y las agencias de viajes)[101]. Se trata de un volumen cada vez menor, pero importante en términos de protección, y que explicaría que sigan constituyendo casi la mitad de las altas iniciales acumuladas en el sistema contributivo en el año (964.000), y el 80 por 100 del total de reanudaciones en el mismo (más de 8 millones acumuladas en el año).

Pero dejando al margen los ERTE, y como sucediera con anterioridad a la pandemia, el mayor porcentaje de altas iniciales acumuladas en el año en el sistema contributivo (algo más del 50 por 100) es motivado por la finalización del contrato temporal, lo que sería indicativo de la falta de estabilidad laboral y rotación aun existente para muchas personas en un momento en el que persiste cierta incertidumbre económica y laboral.

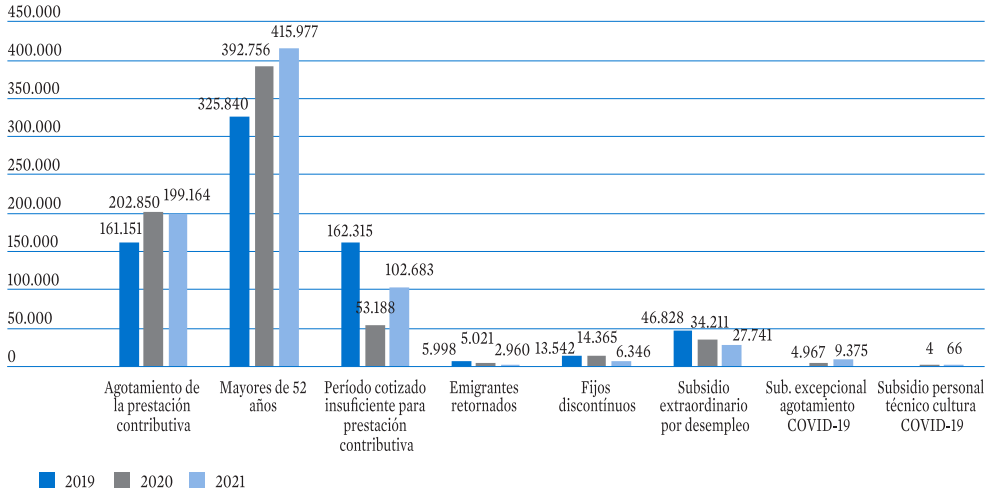
Las prestaciones de carácter asistencial también registran un descenso en 2021 respecto al año anterior, aunque menor, en torno al 20 por 100. Atendiendo a las causas que dan derecho a estas prestaciones, se observa que dicho descenso ha afectado sobre todo al subsidio extraordinario por desempleo, los fijos discontinuos y emigrantes retornados. Sin embargo, las prestaciones a personas mayores de 52 años, que constituyen el grueso de la protección del nivel asistencial (52 por 100) continuaron aumentando en 2021 (6 por 100), incremento que se añade al del 20 por 100 experimentado en 2020. Por

Las prestaciones asistenciales descienden un 20 por 100

101. Para más detalle, véase en el capítulo II el Balance sobre el mercado de trabajo.

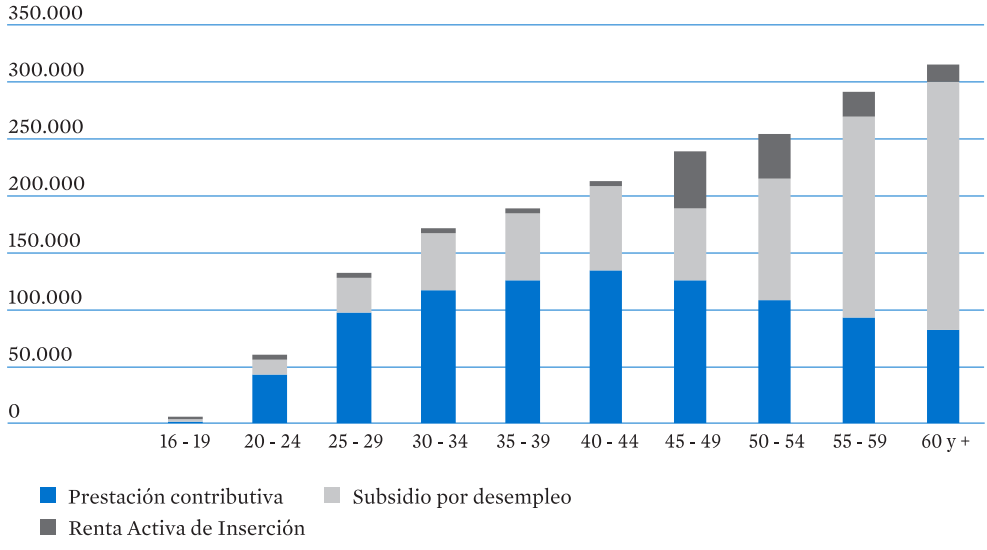
su parte, se han duplicado las situaciones de insuficiente cotización para acceder a una prestación contributiva (gráfico 22).

GRÁFICO 22. PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR CAUSA
(Medias a diciembre de cada año)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

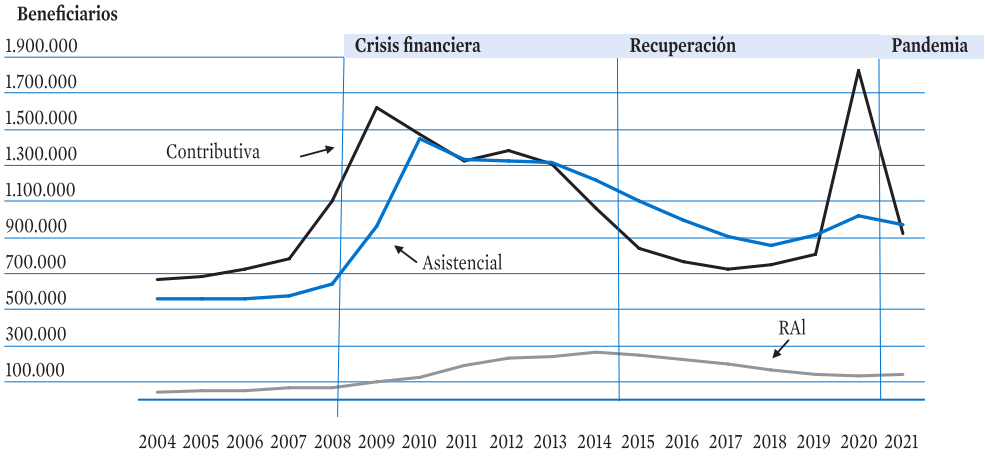
GRÁFICO 23. PERSONAS BENEFICIARIAS, POR TIPO DE PRESTACIÓN Y EDAD



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

La Renta Activa de Inserción (RAI)[102] también registra una subida del 12 por 100, pasando de 128.000 en 2020, a 144.000 personas beneficiarias en 2021, lo que sería indicativo de las dificultades de empleabilidad de una parte las personas mayores de 45 años, pues superar esta edad es requisito para acceder a este programa, como también que sean las que mayormente concentran las prestaciones de carácter asistencial.

GRÁFICO 24. PERSONAS BENEFICIARIAS, POR TIPO DE PRESTACIÓN DE DESEMPLEO
(Media anual)



	NIVEL CONTRIBUTIVO (Número)			NIVEL ASISTENCIAL (Número)				RAI (Número)
	Total	Contributiva	Eventuales agrarios	Total	Subsidio	Renta agraria	Subsidio eventuales agrarios	Total
2018	751.172	720.641	30.530	853.437	662.138	83.798	107.500	166.082
2019	807.614	775.214	32.400	912.384	726.402	83.100	102.882	140.973
2020	1.828.489	1.795.461	33.028	1.017.429	838.611	81.253	97.566	128.923
2021	922.856	891.811	31.045	969.412	798.581	78.305	92.526	144.072
	NIVEL CONTRIBUTIVO (% total beneficiarios prestaciones)			**NIVEL ASISTENCIAL** (% total beneficiarios prestaciones)				**RAI**
	Total	Contributiva	Eventuales agrarios	**Total**	Subsidio	Renta agraria	Subsidio eventuales agrarios	(% total beneficiarios prestaciones)
2018	**41,6**	39,9	1,7	**47,3**	36,7	4,6	6,0	**9,2**
2019	**43,4**	41,7	1,7	**49,0**	39,0	4,5	5,5	**7,6**
2020	**61,5**	60,4	1,1	**34,2**	28,2	2,7	3,3	**4,3**
2021	**45,3**	43,8	1,5	**47,6**	39,2	3,8	4,5	**7,1**

Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

102. Cabe recordar que la RAI es una renta económica vinculada a la realización de acciones en materia de inserción laboral que no conlleven retribuciones salariales para desempleados de larga duración mayores de 45 años, que hayan extinguido la prestación y/o el subsidio por desempleo y no tengan derecho a prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria y carezcan de renta. También puede alcanzar a los menores de 45 años con discapacidad igual o mayor del 33 por 100, emigrantes retornados, víctimas de violencia de género o doméstica y pensionistas de invalidez no contributiva.

Las prestaciones asistenciales ganan peso en el conjunto del sistema

En consecuencia, el sistema registra un descenso de 16 puntos porcentuales de las prestaciones contributivas respecto al año anterior (que pasan del 61,5 por 100 en 2020 al 45,3 por 100 en 2021) y un aumento de 13,4 puntos porcentuales de las asistenciales (que pasan del 34,2 por 100 al 47,6 por 100). Si bien el descenso de las prestaciones contributivas, y más concretamente de los ERTE, es reflejo de la mejora del mercado de trabajo, en términos de protección de la población desempleada sería indicativo de una reducción de la suficiencia protectora, teniendo en cuenta la menor duración y cuantía de las prestaciones asistenciales. Estos datos muestran una vuelta a la tendencia anterior a la pandemia, caracterizada por una elevada asistencialización del sistema.

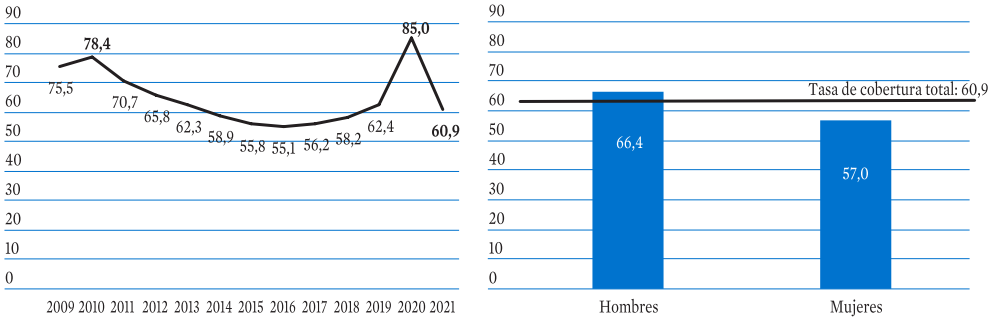
Un cambio relevante es la bajada de 25 puntos porcentuales de la tasa de cobertura, hasta el 60,9 por 100

Uno de los cambios más destacables del año es el notable descenso de la tasa de cobertura, que pasa del 85 por 100 en 2020, al 60,9 por 100 en 2021 (gráfico 25). Una caída que obedece al fuerte descenso de los beneficiarios de prestaciones acogidos a ERTE, frente a un descenso mucho más atenuado del promedio anual del paro registrado[103] (gráfico 26). Esto es así en tanto que las personas trabajadoras en situación de ERTE se contabilizan como beneficiarias de prestaciones por desempleo pero no como demandantes de empleo, por lo que no se computan en el cálculo del paro registrado. La tasa de cobertura correspondiente a los años 2020 y 2021, pues, no es estrictamente comparable con la de años anteriores, aunque la caída registrada en el último año es indicativa de que vuelve a niveles previos a la crisis, e incluso algo inferior teniendo en cuenta que esta tasa sigue estando condicionada al alza por los ERTE.

Aunque el promedio anual del paro registrado se mantuvo en niveles muy similares al del año anterior, lo cierto es que a lo largo de 2021 mostró una tendencia descendente, con una caída de 900.000 personas entre los meses de febrero (mes con el nivel más alto del año: 4 millones de personas registradas como paradas) y diciembre. Con todo, el año cerró con unos niveles de paro registrado superiores a los 3 millones de personas, lo es indicativo de las dificultades en la búsqueda de empleo que aqueja a una parte importante de las personas en paro, más aun cuando, como se ha visto en el capítulo II: Balance sobre el mercado de trabajo, buena parte de los empleos nuevos creados se han ubicado en actividades económicas y ocupaciones distintas a las que experimentaron mayores pérdidas en la pandemia. Ello estaría dificultando la empleabilidad de las personas trabajadoras que se vieron más afectadas por la crisis y obstaculizando

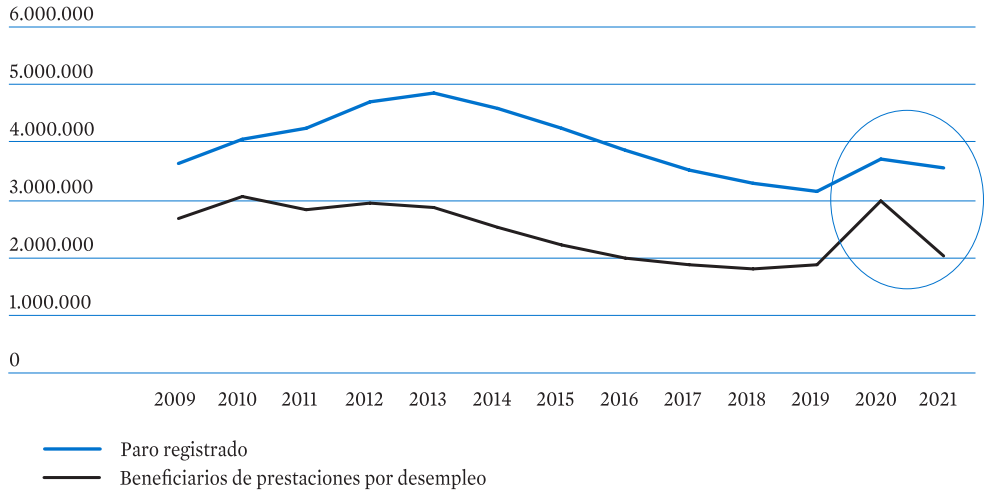
103. El promedio anual del paro registrado en 2020 fue de 3,7 millones y en 2021 de 3,5 millones, según las estadísticas del SEPE.

GRÁFICO 25. TASA DE COBERTURA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO*



* La tasa de cobertura muestra el porcentaje de población desempleada que recibe protección por desempleo (beneficiarios de prestaciones) respecto al total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado = paro registrado SISPE con experiencia laboral + subsidio agrario).
Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DEL PARO REGISTRADO Y DE PERSONAS BENEFICIARIAS
(Promedio anual)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

su acceso o mantenimiento en el sistema de protección por desempleo, especialmente en el caso de aquellas que quedaron fuera de las medidas de choque aprobadas con la llegada de la pandemia.

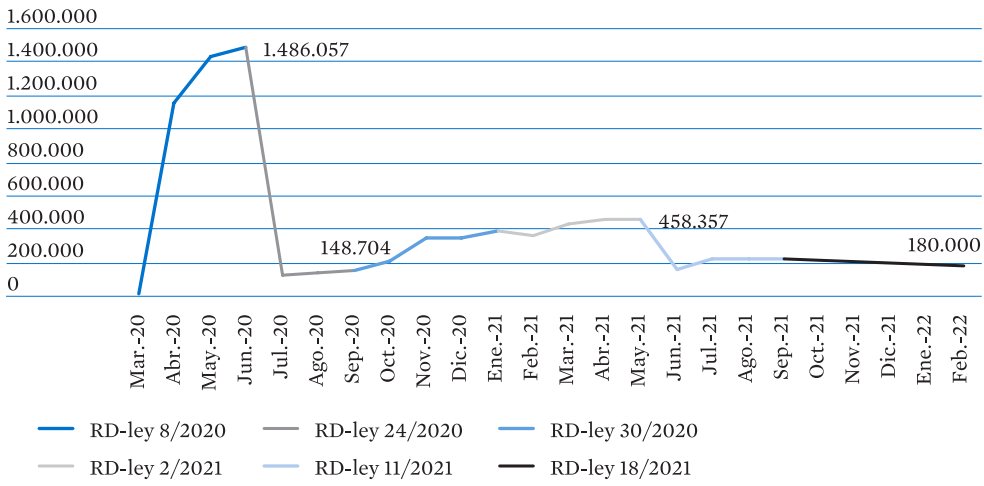
Esta situación continúa siendo más acusada entre las mujeres, como muestra que la tasa de cobertura para ellas sea 9,4 puntos porcentuales inferior a los hombres de media anual (57 por 100 frente al 66,4 por 100). Y es que, como se puso de manifiesto en la pasada edición de esta Memoria, la caída del empleo en el primer momento de la pandemia, hasta la puesta en marcha de los mecanismos de protección del empleo, afectó fundamentalmente a las personas que tenían contratos temporales de corta duración, con un fuerte impacto entre las mujeres jóvenes y extranjeras.

A este respecto, hay que tener en cuenta además, que una de las medidas que decayó tras la pandemia fue el subsidio extraordinario de carácter asistencial de las empleadas del hogar. Si bien se trató de una medida puntual, puso en evidencia los límites de la acción protectora del Régimen Especial de los empleados de Hogar, que no incluye la protección por desempleo[104]. Un fallo reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha considerado que la exclusión de esta contingencia entraña una mayor desprotección y desamparo social, lo que es contrario al Derecho de la Unión, y constituye, según el mismo, una discriminación indirecta por razón de sexo, al ser un sistema integrado casi en su totalidad por mujeres[105]. La próxima ratificación del Convenio 189 de la OIT para los y las trabajadoras domésticas por parte de España apunta a que los cambios legales necesarios para dar cumplimiento a la referida sentencia del TJUE tendrán lugar en un espacio de tiempo breve[106].

Desde que diera comienzo la pandemia se realizó un esfuerzo significativo de protección de los trabajadores autónomos. Para ello, se facilitó el acceso a la prestación por cese de actividad ordinaria, y se aprobó una prestación extraordinaria, lo que produjo un aumento notable de este

La protección por cese de actividad también registra una fuerte caída, en especial desde mitad de año

GRÁFICO 27. PRESTACIÓN EXTRAORDINARIA POR CESE DE ACTIVIDAD



Fuente: Seguridad Social, *Informe económico financiero*, Ejercicio 2022 y La Moncloa, *Nota de prensa*, 28 de febrero de 2022.

104. La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, reconoció la integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de hogar en el Régimen General como un Sistema Especial. Desde entonces, la población trabajadora incluida en dicho Sistema tiene derecho a las prestaciones de la Seguridad Social, si bien la acción protectora no comprende la prestación por desempleo.
105. TJUE, sentencia de 24 de febrero de 2022.
106. El 5 de abril de 2022, el Consejo de Ministros aprobó remitirlo a las Cortes Generales para su ratificación.

tipo de prestaciones, especialmente durante los primeros meses de la pandemia[107] (gráfico 27).

Estas medidas fueron adaptándose progresivamente en 2021 para garantizar la protección de las personas que trabajan por cuenta propia. Ello facilitó la prestación en torno a 400.000 en el primer semestre del año, un millón menos que durante los primeros meses de la pandemia. Desde mediados de año se registra un descenso notable, en torno a un 50 por 100, con cifras alrededor de los 200.000, y menos una vez comenzado el año 2022.

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. 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. Los ERTE y la prestación extraordinaria por cese de actividad han dado soporte de rentas a la población trabajadora que están teniendo mayores dificultades para retornar a sus empleos, es decir, a aquellos con una situación más crítica dada su concentración en sectores donde persiste el impacto de la pandemia.

Balance del año con perspectiva a medio plazo: la protección debe ir acompañada de activación

Pero resulta preocupante el notable descenso de la tasa de cobertura registrada en el año, así como el repunte de las prestaciones asistenciales. Estos datos del sistema ponen de manifiesto los altos niveles de temporalidad, así como las dificultades para encontrar un empleo, en especial para las mujeres y la población de mayor edad (dada su incidencia mayor en las prestaciones asistenciales, especialmente en las destinadas a la población mayor de 52 años, y en la RAI).

En consecuencia, junto a la vertiente protectora debería ir adquiriendo mayor peso la activación, con el fin de lograr el retorno al empleo de la población trabajadora que haya podido verse más afectada por la crisis, sobre todo si tenemos en cuenta que la creación de empleo, no solo se está concentrando en actividades económicas y ocupaciones distintas a las más perjudicadas por la pandemia, sino en ocupaciones cualificadas y de mayor especialización profesional.

1.2.3. Salud y sistema sanitario

En 2021 la sociedad española dio, a través del Sistema Nacional de Salud (SNS), una contundente respuesta a la crisis del COVID-19 con una campaña de vacunación de extraordinaria magnitud. Ello fue posible gracias a la confianza en el sistema sanitario público y al esfuerzo de las administraciones para organizar un dispositivo de alcance nacional a través de la red de atención primaria en todas las comunidades autónomas. Sin embargo, mientras la campaña se desplegaba, la pandemia continuó

107. Para más detalle, véase Memora CES 2020 (capítulo III, apartado 2.3).

ejerciendo una fuerte presión sobre las estructuras asistenciales, que tuvieron que asumir una pesada carga de morbilidad añadida en todos los niveles. La atención especializada continuó absorbiendo un volumen elevado de ingresos hospitalarios y en UCI, mientras los servicios de atención primaria rozaban el colapso con la multiplicación de pacientes y la asignación de tareas nuevas, como el rastreo de casos. Pero sobre todo, la sociedad tuvo que asimilar el alto coste en vidas humanas que, de acuerdo con los datos oficiales, sobrepasó las cien mil, aunque es probable que el número real de fallecimientos por COVID-19 sea muy superior, como vienen señalando distintas fuentes.

Pocos meses después de la declaración de la pandemia de COVID-19[108], la Comisión Europea estableció un Plan de Vacunación frente a la enfermedad[109], que incluía acuerdos adelantados de adquisición de vacunas con varias compañías farmacéuticas[110]. La participación de España en esta estrategia facilitó la rápida disposición de dosis que han ido administrándose con arreglo a las pautas establecidas en una Estrategia[111] que se ha actualizado en once ocasiones, a medida que se incorporaban nuevos preparados[112] y se profundizaba en el conocimiento de la enfermedad y su transmisión. El objetivo recogido es la prevención de la enfermedad y la disminución de la gravedad y la mortalidad de la misma, protegiendo especialmente a aquellos grupos con mayor vulnerabilidad. La Estrategia delimita varias etapas según las dosis disponibles en cada momento estableciendo los grupos de población a vacunar por orden de prioridad en función del riesgo de exposición, de transmisión y de enfermedad grave, así como el impacto socioeconómico de la pandemia en cada grupo de población.

Una inédita campaña de vacunación

La campaña, que comenzó en diciembre de 2020, aproximadamente un año después de la detección de los primeros casos de la enfermedad, fue un éxito incontestable que ha situado a España en una posición muy destacada gracias la alta aceptación social y a la capacidad organizativa del SNS. En abril de 2022 el 92 por 100 de las personas mayores de 12 años cuenta con la pauta completa (40,3 millones de personas), superando la media de la Unión Europea. La población de 5 a 12 años, cuya vacunación fue posible desde diciembre de 2021, ha sido vacunada, en cambio, en una proporción muy inferior (40 por 100 pauta completa y 53 por 100 una dosis). Ello podría responder a cambios en la percepción del riesgo, coincidiendo con la llegada de la variante ómicron, de curso más leve y menos sensible al efecto de unas vacunas, entre otras causas.

108. OMS, 11 marzo de 2020.
109. *Estrategia de la Unión Europea para las vacunas frente al COVID-19,* COM (2020) 245 final.
110. Con una aportación de 2.700 millones de euros para su desarrollo.
111. Ministerio de Sanidad, *Estrategia de vacunación frente al COVID-19 en España.*
112. Todas las vacunas que están consideradas dentro del acuerdo de compra de la Comisión Europea se autorizan siguiendo el procedimiento centralizado por la Agencia Europea de Medicamentos.

RECUADRO 5. ETAPAS DE VACUNACIÓN FRENTE AL COVID-19

Etapa 1. Diciembre 2020

Residentes y personal en centros de mayores y de atención a grandes dependientes.

Personal sanitario y sociosanitario de primera línea.

Otro personal sanitario y sociosanitario.

Grandes dependientes no institucionalizados.

Etapa 2. Febrero 2021

Mayores de 80; personas entre 70 y 79 y personas con condiciones de muy alto riesgo, personas entre 60 y 65; personas entre 66 y 69 y otro personal sanitario y sociosanitario, trabajadores con una función social esencial, personas entre 50 y 59.

Etapa 3. Junio 2021

Personas entre 40 y 49; personas entre 30 y 39; personas entre 20 y 29, personas entre 12 y 19; personas entre 5 y 11.

Fuente: Ministerio de Sanidad.

Los datos, actualizados permanentemente por el Ministerio, muestran una mayor adhesión en los tramos de más edad (100 por 100 en los mayores de 80) con una disminución paulatina en los más jóvenes (84 por 100 en las personas entre 20 y 29), en consonancia con el riesgo personal percibido.

En todo caso, la efectividad y la seguridad de la vacunación frente al COVID-19[113], está siendo monitorizada desde el inicio de la campaña, mostrando los diferentes niveles de eficacia en distintos segmentos de población y frente a distintas variantes del SARS-CoV-2, con un claro balance favorable a su uso en el caso de la variante ómicron, dominante desde enero de 2022 (se estima que ha evitado entre 800 y 1.000 muertes por cada 100.000 habitantes).

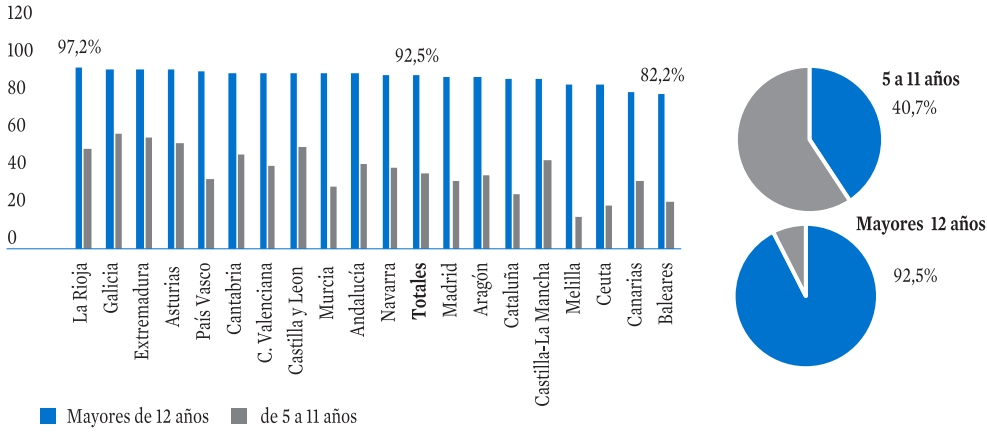
Un año decisivo en la evolución de la pandemia

Hasta la aparición de ómicron a finales de 2021 se habían registrado cerca de 300 millones de contagios de coronavirus en todo el mundo. Pero dada la alta contagiosidad de esa variante, pocos meses después los casos registrados alcanzaban los 500 millones, y el número de fallecimientos por COVID-19, los 6 millones.

En España, desde el inicio de la crisis se han detectado 11,5 millones de casos y 102.000 muertes, concentradas en seis periodos de expansión epidémica. La evolución de los contagios ha tenido como consecuencia la hospitalización de 511.000 personas y el ingreso en UCI de 49.000.

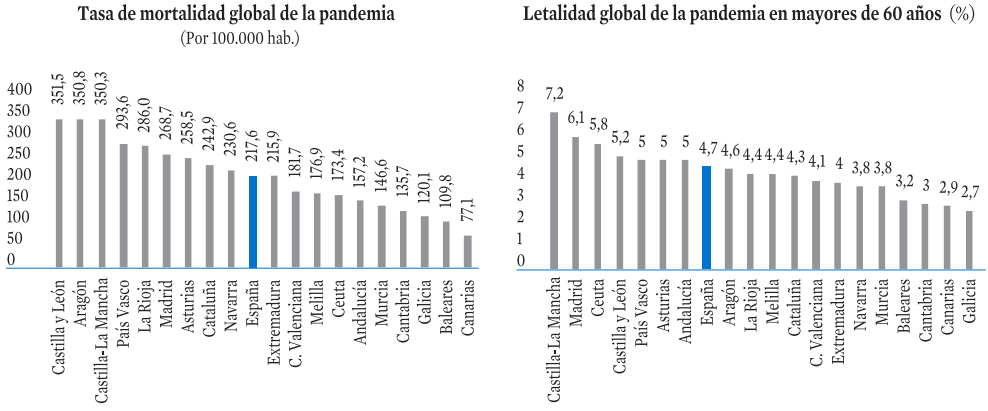
113. Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, Análisis de la efectividad de la vacunación frente a COVID-19 en España; Informes de farmacovigilancia.

GRÁFICO 28. POBLACIÓN VACUNADA EN ABRIL DE 2022
(Porcentajes)



Fuente: Ministerio de Sanidad.

GRÁFICO 29. MORTALIDAD Y LETALIDAD DE PANDEMIA POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (HASTA ABRIL DE 2022)



Fuente: Ministerio de Sanidad, Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (CCAES), abril de 2022.

Casi todos los indicadores de evolución de la pandemia muestran diferencias territoriales, siendo llamativas las arrojadas por las tasas de mortalidad global y la letalidad en mayores de 60 años[114]. La primera presenta un amplio rango de variación, desde las 77 hasta 351 muertes por cada 100.000 habitantes; la letalidad, por su parte, varía entre el 2,7 y el 7,2 por 100 de los contagiados mayores de 60. Cabe destacar el hecho

114. La mortalidad global alude al número de fallecimientos por COVID por cada 100.000 habitantes: la letalidad en mayores de 60 se refiere al número de fallecimientos por cada 100 mayores de 60 años contagiados.

de que algunas comunidades autónomas como Castilla y León, cuyas tasas de dependencia de mayores de 64 años se sitúan por encima de la media nacional arrojan tasas de mortalidad muy elevadas, mientras que otras, con menos población mayor han experimentado tasas de mortalidad por COVID también altas, como en el caso de Madrid. Por ello, las causas de las importantes diferencias territoriales deben buscarse en otros factores.

La sobrecarga de los servicios sanitarios y el temor al contacto con el coronavirus, sobre todo en las primeras fases de expansión, han tenido importantes consecuencias sobre la salud de la población que continuarán siendo visibles en los próximos años. El retraso en la atención a las personas con patologías crónicas y cuadros agudos, el incremento de la cronicidad tras el contagio de COVID-19, así como el aumento de los problemas de salud mental se han convertido en focos preocupación a lo largo de 2021.

El SARS-CoV-2 ha dejado una profunda huella en la salud y en el sistema sanitario

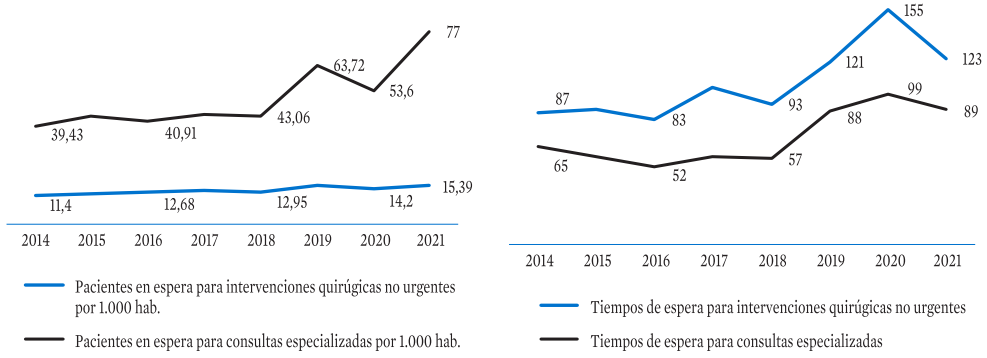
Hasta la llegada del COVID-19, el 90 por 100 de las muertes se debía a enfermedades crónicas como el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y las respiratorias. La reducción de la atención a las personas con estas patologías por la restricción de la actividad no urgente de los servicios de atención sanitaria y la autorrestricción por miedo al contacto con el coronavirus, han tenido como consecuencia el agravamiento de cuadros por falta de atención. Además, en torno a un 20 por 100 de los nuevos cánceres quedó sin diagnosticar durante las primeras etapas de la pandemia, lo que habrá ocasionado un aumento de casos en estadios avanzados y con peor diagnóstico (en España se estima un total de 276.000 nuevos casos en 2021)[115], que se reflejará en las estadísticas sanitarias en los próximos años, dando cuenta de los efectos de la demanda embalsada.

Entretanto, la información relativa a las listas de espera en atención especializada muestra una significativa reducción en 2020, que se explica por la drástica limitación de las solicitudes de consulta en el primer año de pandemia y una considerable subida en 2021, sobre todo en el número de pacientes en espera de consulta con el médico especialista (77 por cada 1.000 hab.), superando la tasa registrada en 2019. En paralelo, los tiempos medios de espera se han reducido con respecto a 2020, cuando el indicador alcanzó su máximo valor en un contexto en el que buena parte de los recursos del sistema se dedicaron a la atención urgente del COVID y los procedimientos quirúrgicos programados fueron postergados.

La salud mental ha sido otro de los focos de preocupación desde el inicio de la pandemia, habiéndose constatado un importante deterioro, de manera especialmente acusada en la población femenina y en las personas más jóvenes, entre quienes se han

115. Federación de asociaciones científico médicas españolas (FACME) y 51_Health, *Impacto de la COVID-19 en lo no COVID-19,* junio de 2021.

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN DE LOS PACIENTES EN ESPERA Y DE LOS TIEMPOS DE DEMORA
(Días)



Fuente: Ministerio de Sanidad, *Sistema de Información sobre listas de espera en el SNS,* situación a 31 de diciembre de 2021.

venido registrando incrementos importantes de diagnósticos de depresión y ansiedad[116]. En este sentido, la reciente aprobación de la nueva Estrategia de Salud Mental[117], que no se actualizaba desde 2009, incorpora la perspectiva de género así como una línea específica para la prevención de conductas suicidas.

En lo relativo a la cronicidad que responde de manera específica al contagio por el virus, se ha constatado su mayor riesgo de padecer problemas circulatorios, neurológicos, digestivos y endocrinos, entre otros. El COVID persistente, que se diagnostica a partir de la cuarta semana con síntomas, entraña un notable deterioro de la calidad de vida de las personas, requiriendo de una atención multidisciplinar que habrá de afrontar el SNS en un escenario en el que podría verse afectada una proporción muy importante de personas que han pasado la infección[118].

El gasto sanitario público se elevó en 2020 a una cantidad total de 83.800 millones de euros, lo que supuso un incremento del 11,7 por 100 con respecto al año anterior, el más alto de la última década. Este aumento ha situado a la partida sanitaria en un volumen equivalente al 7,5 por 100 del PIB en un año en el que las extraordinarias circunstancias habrían obligado a redoblar el esfuerzo para afrontar una crisis sin precedentes. El gasto medio por habitante alcanzó así una cantidad de 1.770 euros, registrándose notables diferencias entre las comunidades autónomas.

Aumento del gasto sanitario en el primer año de crisis

En todo caso, cabe recordar que la crisis económica derivada de la sanitaria se materializó en una caída del PIB del 10,8 por 100 en 2020, lo que sin restar valor al esfuerzo

116. Según el CIS, el 40 por 100 manifestó síntomas de depresión y el 30 por 100 de ansiedad.
117. Ministerio de Sanidad, *Estrategia de Salud Mental del Sistema Nacional de Salud 2022-2026*.
118. Según la estimación realizada por el Grupo de Trabajo Multidisciplinar de apoyo al Ministerio de Ciencia e Innovación en materia de COVID-19, el 7 por 100 de todos los casos y el 15 por 100 de los sintomáticos acaban desarrollando COVID persistente.

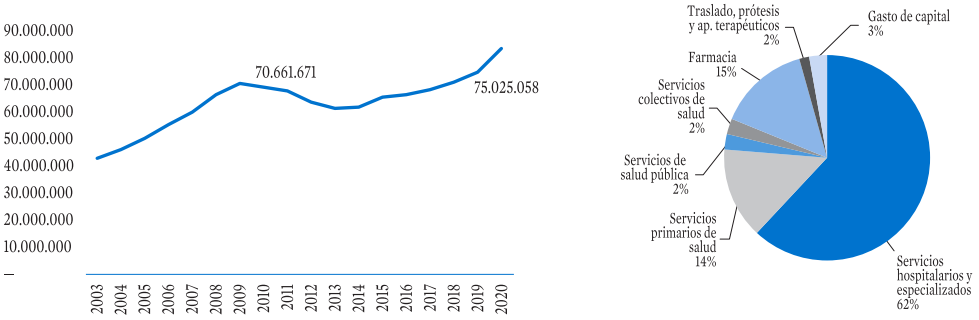
público realizado, crea cierta distorsión en el análisis de la evolución del gasto sanitario, que ha venido mostrando valores inferiores a la media de la Unión Europea.

Atendiendo a la distribución funcional, el gasto sanitario público, que mantiene una estructura bastante estable, ha experimentado ciertos cambios relacionados con la naturaleza del trance que comenzó en 2020. Con un claro predominio de los servicios hospitalarios y especializados (62 por 100), que por su alto coste unitario implican fuertes inversiones, y unas posiciones muy relevantes de la farmacia (15 por 100) y la atención primaria (14 por 100), el gasto sanitario refleja tanto la evolución demográfica como el continuo incremento de la innovación científica y tecnológica o las expectativas de los usuarios. La crisis del coronavirus, sin embargo, ha propiciado el refuerzo de algunas funciones de escaso peso en la distribución, como la salud pública, que habiendo multiplicado por más de 2 su gasto ha aumentado su importancia relativa situándose en el 2 por 100 del gasto total.

Las dificultades que ha atravesado el SNS a lo largo de los dos últimos años no han impedido, sin embargo, el avance en algunas materias muy relevantes. Sin ánimo de exhaustividad, podrían destacarse la aprobación de la Estrategia de Salud Digital[119], ligada al PRTR para el periodo 2022-2026, que debe redundar en una profundización en la interoperabilidad; la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Regulación de muerte digna[120] o los avances en la aplicación en el SNS de las terapias CAR-T en 2021[121], que han abierto una nueva y prometedora perspectiva en el tratamiento de ciertos tipos de cáncer a través de inmunoterapia avanzada.

Un año de avances a pesar de las dificultades

GRÁFICO 31. EVOLUCIÓN DEL GASTO SANITARIO PÚBLICO, MILLONES DE EUROS Y DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL



Fuente: Ministerio de Sanidad, 2022.

119. Secretaría General de Salud Digital, Información e Innovación para el SNS, *Estrategia de Salud Digital,* diciembre de 2021.
120. Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de Regulación de la eutanasia.
121. Incorporadas a la cartera de servicios de nueve hospitales en España.

1.2.4. Atención a la dependencia y servicios sociales

Atención a la dependencia

La crisis sanitaria ha tenido su reflejo más dramático en los efectos causados en la población con dependencia que, por definición, es más vulnerable a los factores de desequilibrio externo. El excesivo número de fallecimientos concentrado en esa población en un periodo de varios meses, como consecuencia de la llegada al sistema de atención (y a los hogares) del SARS-CoV-2, causó una fuerte conmoción social. Y como respuesta, una clara activación de las actitudes favorables al refuerzo del SAAD, mejorando la inversión pública, como ponen de manifiesto los sondeos de opinión[122].

El Plan de Choque[123] acordado en 2021 en el marco del diálogo social vino a asumir en parte esa demanda social, impulsada durante la pandemia, dando carta de naturaleza a la necesidad de fortalecer el sistema de protección, que se había hecho patente ya antes de la irrupción de la crisis. El PRTR incorpora este Plan en su Componente 22, dedicado a la Economía de los Cuidados.

En este contexto, los datos procedentes del Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (SISAAD) muestran una evolución favorable desde algunos puntos de vista, pero menos clara desde otros. Así, 1,2 millones de personas eran beneficiarias de prestaciones a diciembre de 2021, un 8,7 por 100 más que al cierre del ejercicio anterior, suponiendo uno de los incrementos anuales más elevados desde los comienzos del sistema.

Aumento de personas dependientes atendidas y predominio de prestaciones económicas y servicios poco intensivos

En lo que concierne a los distintos tipos de prestaciones de las que disfrutan las personas beneficiarias, los datos muestran una relación 58/42 por 100 a favor de los servicios profesionales (prioritarios en la Ley de dependencia[124]) sobre las prestaciones económicas. Pero si se excluye a los servicios de teleasistencia, que siendo los más frecuentes implican una intensidad protectora muy baja, la distribución queda marcada por el peso aún importante de las prestaciones económicas, principalmente para los cuidados en el entorno familiar (no profesionales), asignada al 31 por 100 de las personas beneficiarias. No obstante, la evolución interanual muestra el esfuerzo realizado por las administraciones para dotar de mayor peso a los servicios, con un incremento del 15 por 100 del servicio de ayuda a domicilio y del 8 por 100 en atención

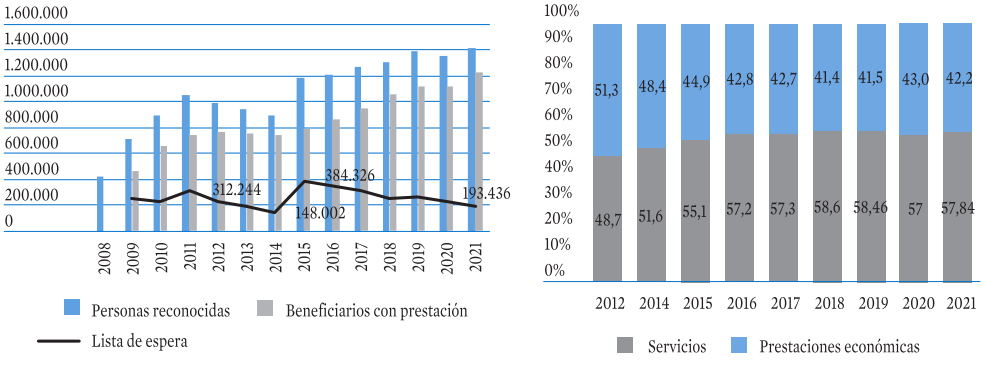
122. Centro de Investigaciones Sociológicas, varios estudios.
123. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, *Acuerdo para la puesta en marcha del Plan de choque en dependencia*. Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* y Memoria CES 2020.
124. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (art. 14).

residencial, aunque las ayudas económicas para cuidados familiares se incrementaran en un 7 por 100 desde 2020. En cambio, los servicios de prevención, cuya intervención podría ser clave en el retraso del tránsito a niveles de dependencia más severos y más exigentes en atención, en la práctica sigue resultando residual con una representación del 4 por 100 de las prestaciones y un exiguo crecimiento en un año (1 por 100). En todo caso, la reactivación del SAAD que muestran los datos del conjunto descansa aún en gran medida en el aumento de la teleasistencia, que es la prestación más frecuente (24 por 100), destinada sobre todo a las personas dependientes de grado I (menos graves) y que ha aumentado en un 14 por 100 desde 2020. Debe tenerse en cuenta, además, que la teleasistencia se considera una prestación de tipo complementario, que aporta mayor valor en combinación con otras como la ayuda a domicilio. Dado que el SISAAD no ofrece datos sobre el número de personas beneficiarias que cuentan con prestaciones de teleasistencia en combinación con otras, es difícil conocer el alcance de su eficacia como ayuda suplementaria. Sin embargo, sí recoge el número medio de prestaciones por persona beneficiaria, situado en 1,27.

La presencia de unas listas de espera excesivamente abultadas para recibir atención constituye un problema estructural del SAAD que ha sufrido variaciones en su alcance a lo largo de los quince años de existencia del sistema y que viene afectando de manera desigual a las comunidades autónomas. A finales de 2021 el número de beneficiarios había aumentado casi en un 9 por 100 y el número de personas en espera para recibir atención se había reducido de forma considerable (38.807 menos que el año anterior, lo que supone un 17 por 100), pero la cifra quedó alejada del objetivo propuesto en el Plan de choque (60.000 menos a lo largo del año). Las diferencias territoriales son también notables en este caso, con cinco comunidades habiendo cumplido el objetivo

Nuevas medidas de reducción de las listas de espera y disminución en 2021

GRÁFICO 32. PERSONAS BENEFICIARIAS, LISTAS DE ESPERA Y TIPOS DE PRESTACIONES, 2008-2021



Fuente: IMSERSO, SISAAD, 2022.

marcado (Madrid, Aragón, Castilla-La Mancha, Asturias y Andalucía) y otras con cifras incluso peores que las de los años previos.

Siendo un problema crónico que afecta al alcance del sistema, las listas de espera y su reducción se han fijado como objetivo prioritario para mejorar la calidad del SAAD con un nuevo Plan de reducción[125] que marca nuevos objetivos específicos, bajo la premisa de una causalidad compleja, que implica un enfoque multifactorial en su abordaje (recuadro 6).

La reciente incorporación al SISAAD de datos sobre la financiación del sistema ha supuesto un notable avance en términos de transparencia, permitiendo analizar la evolución del esfuerzo realizado por las distintas administraciones en dependencia. De acuerdo con esa fuente, en 2021 el gasto certificado por las comunidades autónomas en atención a la dependencia[126] ascendió a 9.600 millones de euros, lo que supuso un incremento del 7,3 por 100 sobre el año anterior. Cabe recordar que a lo largo de sus quince años de

Aumenta la contribución de la AGE a la financiación del SAAD

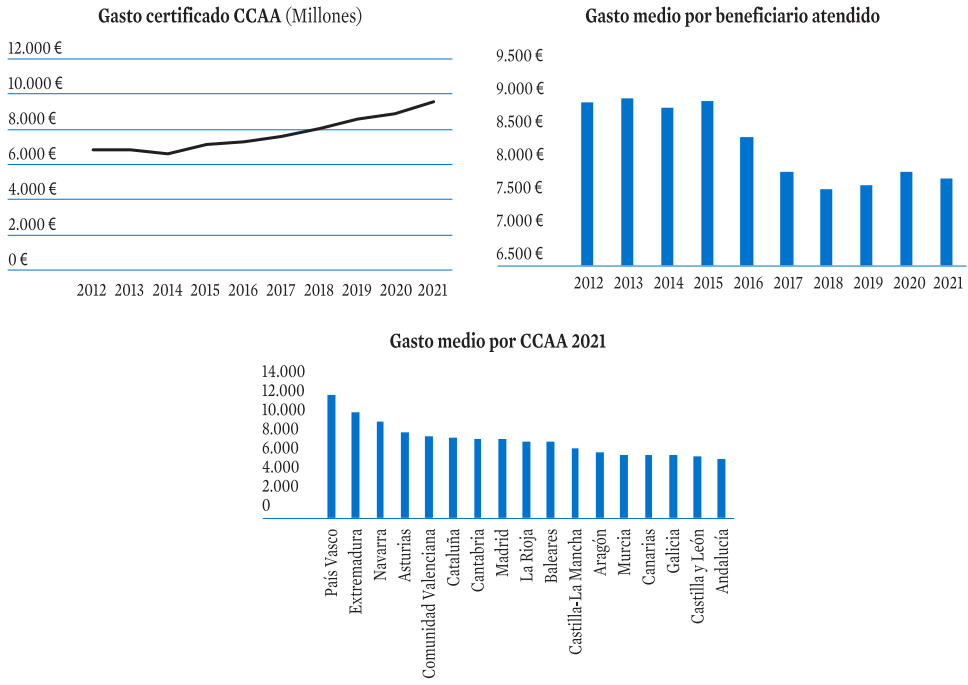
RECUADRO 6. MEDIDAS PROPUESTAS EN EL PLAN DE REDUCCIÓN DE LAS LISTAS DE ESPERA DEL SAAD

- **Simplificación procedimental** en procedimientos de valoración de grado y reconocimiento de prestaciones y servicios.
- **Integración de procedimientos administrativos y técnicos.** Integrar los procesos de valoración y PIA.
- **Sistemas y desarrollos de soportes informáticos.** Fórmulas de interoperabilidad, aplicaciones de gestión integral de expedientes, etc.
- Reforzamiento de **recursos humanos en los procesos de gestión.**
- Medidas organizativas dirigidas al reforzamiento de **recursos humanos en los procesos de valoración.**
- Incremento de inversión en **recursos técnicos y materiales** al servicio del personal técnico y administrativo (equipos informáticos a medios para facilitar las visitas domiciliarias).
- **Ampliación de la disponibilidad real de servicios y prestaciones.** Incremento de plazas en servicios deficitarios/necesarios, ampliación de intensidades.
- Medidas dirigidas a **la calidad de datos SISAAD** (supresión de duplicados, disminución de incidencias, etc.). Revisión y depuración de expedientes en SISAAD dirigido a todas las comunidades autónomas.

Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda Social 2030, Plan de reducción de las listas de espera en el SAAD, abril de 2021.

125. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Plan de reducción de la lista de espera en el SAAD (Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y SAAD de abril de 2021).
126. IMSERSO, Autonomía personal y dependencia, *Financiación del SAAD.*

GRÁFICO 33. GASTO PÚBLICO EN DEPENDENCIA, 2012-2021



Fuente: IMSERSO, 2022.

vigencia el SAAD ha sufrido los efectos de una crisis económica con importantes restricciones presupuestarias[127], lo que supuso una disminución de recursos importante durante varios ejercicios, y una crisis sanitaria, que implicó en 2020 una cuantía menor que la prevista. Sin embargo, el Plan de choque de 2021 ha implicado un considerable incremento de los recursos (600 millones de euros) que se ha traducido en un mayor número de personas atendidas y una disminución de la lista de espera.

Pero en los últimos años, el incremento de los recursos y de los beneficiarios ha corrido en paralelo al descenso de la cuantía media por persona atendida, lo que se explica en parte por la incorporación al sistema de los casos de menor gravedad a partir de 2015 (grado I), cuya atención implica menores costes. El incremento de la financiación podría contribuir a revertir esta tendencia.

Servicios sociales e inclusión social

Resulta difícil ofrecer un balance del conjunto de actuaciones de los servicios sociales en 2021, debido al retraso y las carencias de las estadísticas sobre el sistema. Uno de los principales interrogantes se refiere a cómo está operando la complementariedad

127. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (supresión del nivel acordado y disminución del nivel mínimo).

entre el IMV y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, como principal programa dirigido a la inclusión social en este ámbito. La falta de actualización y las distintas fuentes de información de ambos tipos de ayuda dificultan de momento, conocer ese extremo a ciencia cierta.

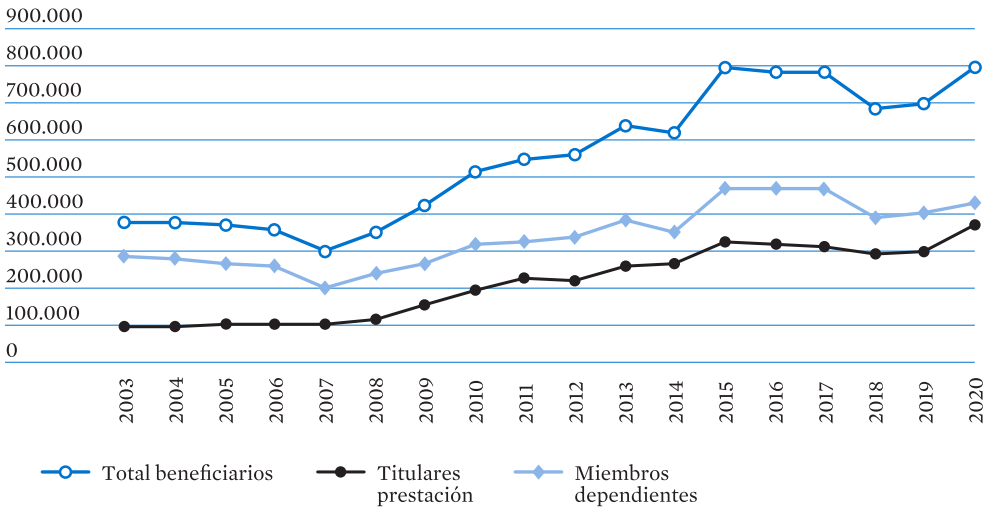
En coherencia con el impacto de la crisis, el total de hogares beneficiarios de las rentas mínimas se incrementó considerablemente durante 2020. Según FOESSA[128], algunas comunidades autónomas han modificado o adaptado sus disposiciones para ampliar la cobertura o el nivel de la prestación y facilitar el acceso a las rentas mínimas o a nuevas medidas de carácter excepcional, en respuesta al fuerte aumento de la demanda registrado especialmente durante los primeros meses de pandemia.

La pandemia aumentó el volumen de perceptores de RMI

Durante ese año aumentó considerablemente el número de beneficiarios, llegando a alcanzar los 800.000, en un contexto de aumento de las necesidades de los hogares que ya eran perceptores, pero sobre todo, de la incorporación de hogares sin acceso a otras prestaciones de desempleo.

Pese a todo, las cuantías garantizadas por el IMV superan en muchos casos las ofrecidas por las rentas autonómicas, por lo que según FOESSA es previsible que se produzca un desplazamiento de buena parte de los perceptores de RMI al nuevo programa estatal. Además, la falta de homogeneidad en los requisitos[129] (edad o tiempo de

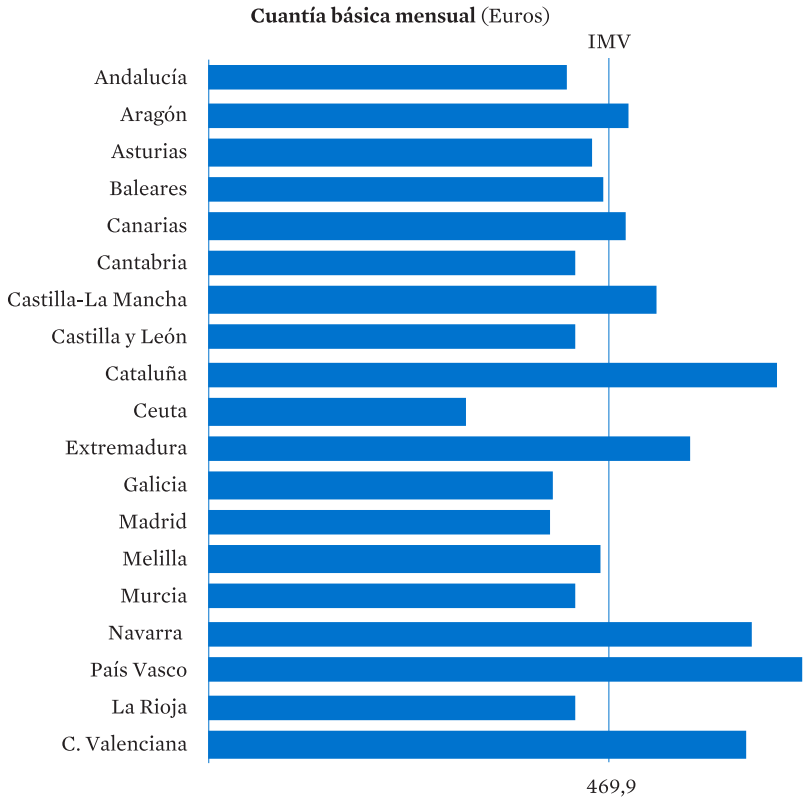
GRÁFICO 34. PERSONAS BENEFICIARIAS DE RMI, 2003-2020
(Número)



Fuente: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción 2020.

128. FOESSA, Informe 2022.
129. Véase Memoria CES, 2020, capítulo III.

GRÁFICO 35. CUANTÍA DE LAS RENTAS MÍNIMAS DE INSERCIÓN (2020) Y DEL IMV 2021



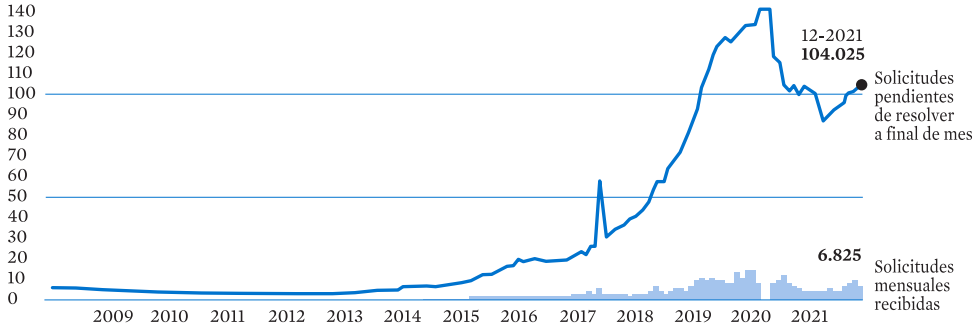
Notas: la cuantía básica es la que corresponde al hogar unipersonal. Cuantía básica de las RMI según situación a 31 de diciembre de 2019.
Fuentes: Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, Informe Anual de Rentas Mínimas de Inserción; Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital; y Real Decreto-ley 1/2020, de 14 de enero, por el que se establece la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de Seguridad Social (BOE, 31 de marzo de 2021).

residencia), de la diversidad de definiciones de unidad de convivencia, las cuantías según la estructura del hogar, las condicionalidades y, especialmente, el diferente horizonte temporal de la definición de insuficiencia de ingresos, siguen generando discontinuidad protectora entre ambas prestaciones. En 2020 la cuantía media alcanzó los 470 euros mensuales, registrándose importantes diferencias entre las distintas comunidades autónomas.

Entre las situaciones de necesidad social más graves, destaca la de las personas solicitantes de protección internacional que en 2021 descendieron hasta 65.404, por segundo año consecutivo, debido a las restricciones de entrada impuestas por la pandemia. España duplicó ese año la proporción de solicitudes aceptadas (el 10,5 por 100 frente al 5 por 100 en 2020), aún por debajo de la media europea (35 por 100). Agilizar las resoluciones garantizando al mismo

La crisis humanitaria de Ucrania pone a prueba el sistema nacional de acogida

GRÁFICO 36. SOLICITUDES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL, 2008-2021



Fuente: Ministerio del Interior, Oficina de Asilo y Refugio.

tiempo el análisis individualizado seguía siendo un reto para la Oficina de Asilo en 2021, volviendo a aumentar las solicitudes pendientes de resolución (gráfico 36).

Tras la invasión de Ucrania en febrero de 2022, 36.168 personas habían recibido protección internacional en España hasta el 5 de abril, en aplicación del sistema exprés implantado en toda la Unión Europea, aunque se estima que el volumen de llegadas ha sido mayor. La presión sobre un sistema nacional de acogida que ya adolecía de importantes limitaciones[130] (9.915 plazas de titularidad pública a finales de 2021) y cuya mejora estaba ya comprometida en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 y en el PRTR, ha acelerado la aprobación del desarrollo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, Reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria[131]. La nueva norma desarrolla los contenidos del itinerario del sistema de acogida, la tipología de recursos y las características del nuevo modelo de colaboración con entidades sin ánimo de lucro y de financiación de la acción con ellas concertada.

130. Defensor del Pueblo, Estudio «La migración en Canarias», Madrid, 2021.
131. Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

II. RETOS PARA EL FUTURO

Desigualdad tras el COVID-19: retos para la recuperación

La pandemia ha hecho resurgir con fuerza la preocupación por la desigualdad: su impacto ha sido notable y generalizado a nivel mundial pero, como ya sucediera en pandemias anteriores, sus efectos están recayendo en mayor medida en países y población con menores recursos, por lo que los principales estudios e investigaciones advierten del riesgo de repunte de la desigualdad a nivel mundial[132]. Y ello cuando se venían registrando aumentos continuados y generalizados desde los años 80[133].

De entre las economías desarrolladas de la Unión Europea, la española ha sido una de las más afectadas por la pandemia, con un descenso del PIB de más de un 17 por 100 solo en el segundo trimestre de 2020 (entre 2008 y 2013 el PIB cayó un 8 por 100). Este impacto obedece, en gran parte, al mayor peso en su estructura productiva de los sectores que se han visto más condicionados por las medidas de confinamiento y distanciamiento social. Algunos estudios señalan como debilidad adicional de la economía española la escasez de empleos susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo, lo que agudizaría el impacto en el empleo[134].

El impacto asimétrico de la pandemia genera preocupación por un nuevo repunte de la desigualdad

Pero la preocupación no solo obedece a ese mayor impacto, sino al carácter asimétrico del mismo, concentrado especialmente en los sectores que, como el turismo, hostelería o restauración, emplean a buena parte de la población con menor nivel socioeconómico, y que ya fue especialmente castigada durante la crisis financiera anterior.

132. Véase *Informe anual 2020. Apoyo a los países en una época sin precedentes*; FMI, *Perspectivas de la economía mundial: un largo y difícil camino cuesta arriba*, 2020 y Furceri *et al., Will COVID-19 affect inequality?* CEPR, 12, 138-157, 2020.

133. El aumento generalizado de la desigualdad en las últimas décadas obedece a factores diversos: el desacoplamiento entre los salarios y la productividad (los aumentos de productividad estarían recayendo en menor proporción en las rentas salariales y más en las rentas de capital) o la globalización económica y la apertura de los mercados (que ejercen una presión a la baja sobre los salarios de los países desarrollados), mientras que los cambios tecnológicos estarían requiriendo mayor demanda de trabajadores de mayor cualificación y con mayores salarios. También influye el debilitamiento de la negociación colectiva o afiliación sindical. Véase OCDE, Outlook 2018 (capítulo 2); *World inequality report,* 2022 y Cantó, O., *Radiografía de medio siglo de desigualdad en España,* Fundación la Caixa.

134. Palomino, J. C. *et al., Wage inequality and poverty effects of lockdowns and social distancing in Europe,* European Economic Review 129.

El impacto desigual de la pandemia, según algunos autores, habría producido una nueva forma de dualidad laboral: aquellas personas con empleos estables y de mayor cualificación que pudieron acogerse al teletrabajo y aquellas otras que, por la naturaleza de sus empleos, con mayor requerimiento de presencialidad, no pudieron hacerlo, quedando más expuestas al desempleo y al virus[135]. Una dualidad que se ha visto más agudizada en España debido a la menor presencia de empleos de cualificaciones intermedias y que acentuó el impacto en los empleos de rentas más bajas[136].

Con todo, la lucha contra la desigualdad ocupa hoy día un lugar central en el conjunto de medidas y políticas adoptadas para combatir la pandemia. La experiencia adquirida de la crisis financiera anterior favoreció la puesta en marcha de políticas anticíclicas respaldadas desde el ámbito europeo con un programa de ayudas económicas sin precedentes. Ello, junto a una política fiscal más laxa, permitió a los Estados miembros emprender importantes paquetes de medidas dirigidas al mantenimiento del empleo y las rentas de los hogares[137].

La desigualdad ocupa un lugar central en las medidas de choque adoptadas

Se parte así de una ventaja comparativa respecto a crisis anteriores que ha permitido en España desarrollar un importante paquete de medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, y dirigidas al mantenimiento del empleo y la renta de los hogares[138].

Conocer la medida en la que las políticas adoptadas han sido capaces de contrarrestar el impacto asimétrico de la pandemia es importante para calibrar los riesgos y desafíos que deja esta nueva crisis. Si bien será necesario que transcurra más tiempo para poder hacer un diagnóstico preciso, los primeros indicios muestran que las medidas de choque tuvieron un importante efecto amortiguador de las desigualdades, si bien no evitaron un deterioro de las condiciones de vida de la población, sobre todo de la más vulnerable.

Existe el riesgo de que se amplifiquen aún más las vulnerabilidades heredadas de la crisis anterior, más aun teniendo en cuenta que brechas ya existentes, como la educativa, la digital y la de género, con gran impacto en la transmisión intergenera-

135. Ayala, L. *et al.,* en FOESSA *Evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID-19 en España, 2022* (capítulo 4).
136. Cantó, O., *Los efectos de la pandemia del COVID-19 en la distribución de la renta y el papel de las políticas públicas,* en ICE núm. 923 (2021).
137. Para más detalle, véase Informe CES 3/2021, *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia.*
138. El sistema de protección por desempleo ha constituido un pilar fundamental de la respuesta a la crisis ocasionada por el COVID-19, pues en él se han imbricado las ayudas a las personas afectadas por los ERTE y otros subsidios y prestaciones de nueva creación que, en conjunto, fortalecieron el alcance protector del sistema durante esta crisis. Destaca también el esfuerzo realizado para movilizar las ayudas dirigidas a la población más vulnerable, como el IMV, además de las moratorias en los pagos relacionados con la vivienda en propiedad o alquiler, entre otras. Para más detalle sobre estas medidas, véase Memoria CES 2020, capítulo III.

cional de la pobreza, se han visto aceleradas y agravadas con la pandemia. Ello no hace sino acentuar el papel de las políticas sociales para una recuperación inclusiva, tanto desde el ámbito predistributivo, como el redistributivo.

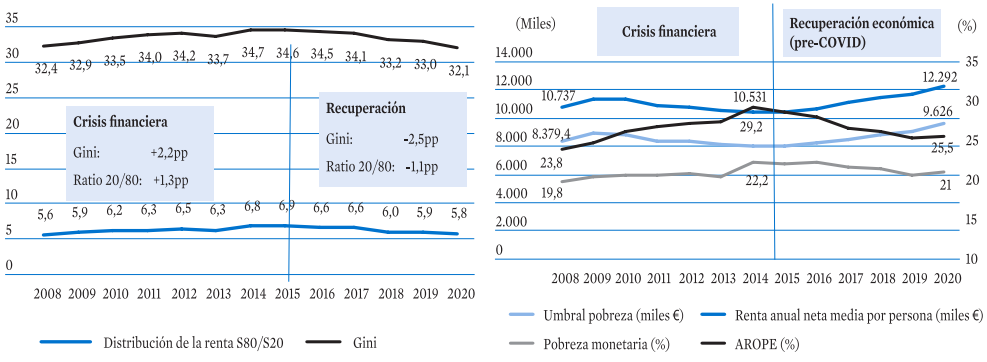
1. SITUACIÓN SOCIAL DE PARTIDA: LA DESIGUALDAD ANTES DE LA PANDEMIA

Mejora de la situación social en el periodo expansivo previo a la pandemia, pero lenta e insuficiente

En el periodo de recuperación económica y del empleo inmediatamente anterior a la pandemia España registró una mejora progresiva de las condiciones de vida de la población: los ingresos medios anuales por persona aumentaron (18 por 100 entre 2014 y 2019) y, además, la distribución de los mismos mostró una tendencia más igualitaria, como reflejaba el descenso continuado en los principales indicadores de desigualdad (gráfico R-1 y gráfico R-2). España, a pesar de haber registrado uno de los niveles más altos de la desigualdad de la Unión Europea durante la crisis financiera anterior, logró que retornara a los niveles precrisis.

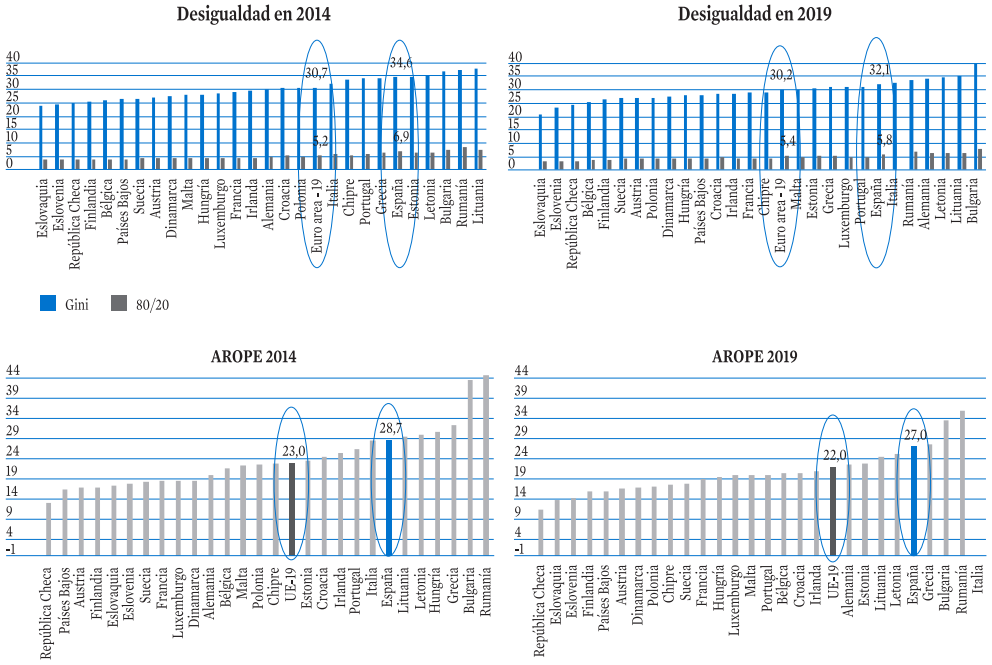
La etapa de la recuperación (2014-2019) logró reducir la desigualdad de manera más intensa que el promedio de la UE-19. Pero fue insuficiente: la desigualdad seguía siendo de las más altas de la Unión Europea; un 27 por 100 de la población se encontraba en riesgo de pobreza y exclusión; cerca del 20 por 100 tenía ingresos iguales o inferiores al SMI; y un 35 por 100 no podía hacer frente a gastos imprevistos (recuadro R-1). La vulnerabilidad social, además, se concentraba en colectivos y hogares muy

GRÁFICO R-1. EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD Y RIESGO DE POBREZA EN ESPAÑA
(Datos de ingresos del año anterior a la encuesta)



Pobreza monetaria: porcentaje de personas que están por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60 por 100 de la mediana de los ingresos anuales por unidad de consumo de las personas (después de las transferencias sociales y sin imputar la vivienda).
AROPE: Personas que se encuentran en alguna y/o algunas de las siguientes situaciones: 1. Pobreza monetaria; 2. Hogares con muy baja intensidad de trabajo y 3. Privación material severa.
Coeficiente de Gini: es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo. Toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que solo un individuo tiene todo el ingreso. Se calcula a partir de la renta anual neta equivalente (escala OCDE modificada).
Ratio 80/20: posición relativa del grupo de personas con la renta más baja con relación al grupo de personas con la renta más alta, comparando la proporción de renta total del 20 por 100 con mayores ingresos de la población con la del 20 por 100 con menores ingresos.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Eurostat, *Income and living conditions survey.*

GRÁFICO R-2. DESIGUALDAD Y RIESGO DE POBREZA EN LA UNIÓN EUROPEA, 2014 Y 2019



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida y Eurostat, *Income and living conditions survey*.

concretos: población desempleada, mujeres y jóvenes, hogares con menores a cargo, especialmente los unipersonales, y población inmigrante (gráfico R-3).

Esa resistencia a una bajada más acusada de la desigualdad en el contexto de la recuperación obedece, no tanto al nivel de empleo, sino a las características del mismo (temporalidad, parcialidad y salarios bajos), que ha generado uno de los porcentajes más altos de población trabajadora en riesgo de pobreza de la Unión Europea (14,4 por 100 en 2019). También destaca la concentración de ese tipo de empleos en algunos hogares (8,1 por 100 de las personas vivía en hogares con intensidad laboral baja en 2019).

Esa fragilidad social está estrechamente relacionada, a su vez, con otras desigualdades sociales (recuadro R-2). Se sabe por numerosos estudios que las vulnerabilidades económicas, especialmente en las edades más tempranas, tienen importantes condicionantes en el largo plazo en los rendimientos educativos, en las condiciones laborales y en la salud de la población. El riesgo de pobreza y exclusión social sitúa a las personas que más la padecen en situación de desventaja a lo largo de su ciclo vital. Todo ello ha provocado que España se sitúe lejos de la media comunitaria en buena parte de los indicadores del Pilar social europeo de derechos sociales (cuadro R-1).

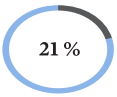
Otros ámbitos de desigualdad social

RECUADRO R-1. FRAGILIDAD SOCIAL DE ESPAÑA EN VÍSPERAS DE LA PANDEMIA

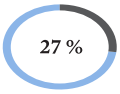
Fragilidad social antes del covid (2019)

Población en situación de pobreza

Pobreza monetaria



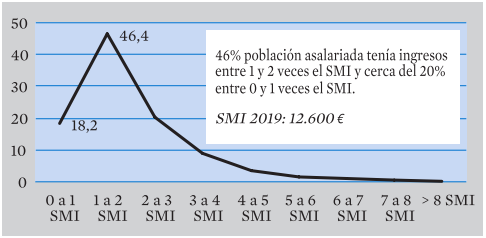
AROPE



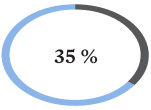
Hogares sin ningún tipo de ingreso (pobreza severa)

597 MIL

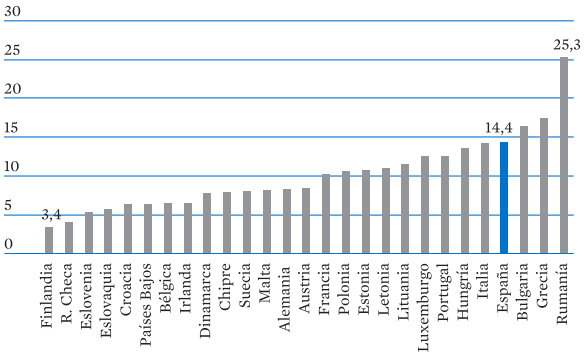
Distribución población asalariada en relación al SMI (%)



Población que no puede afrontar gastos imprevistos

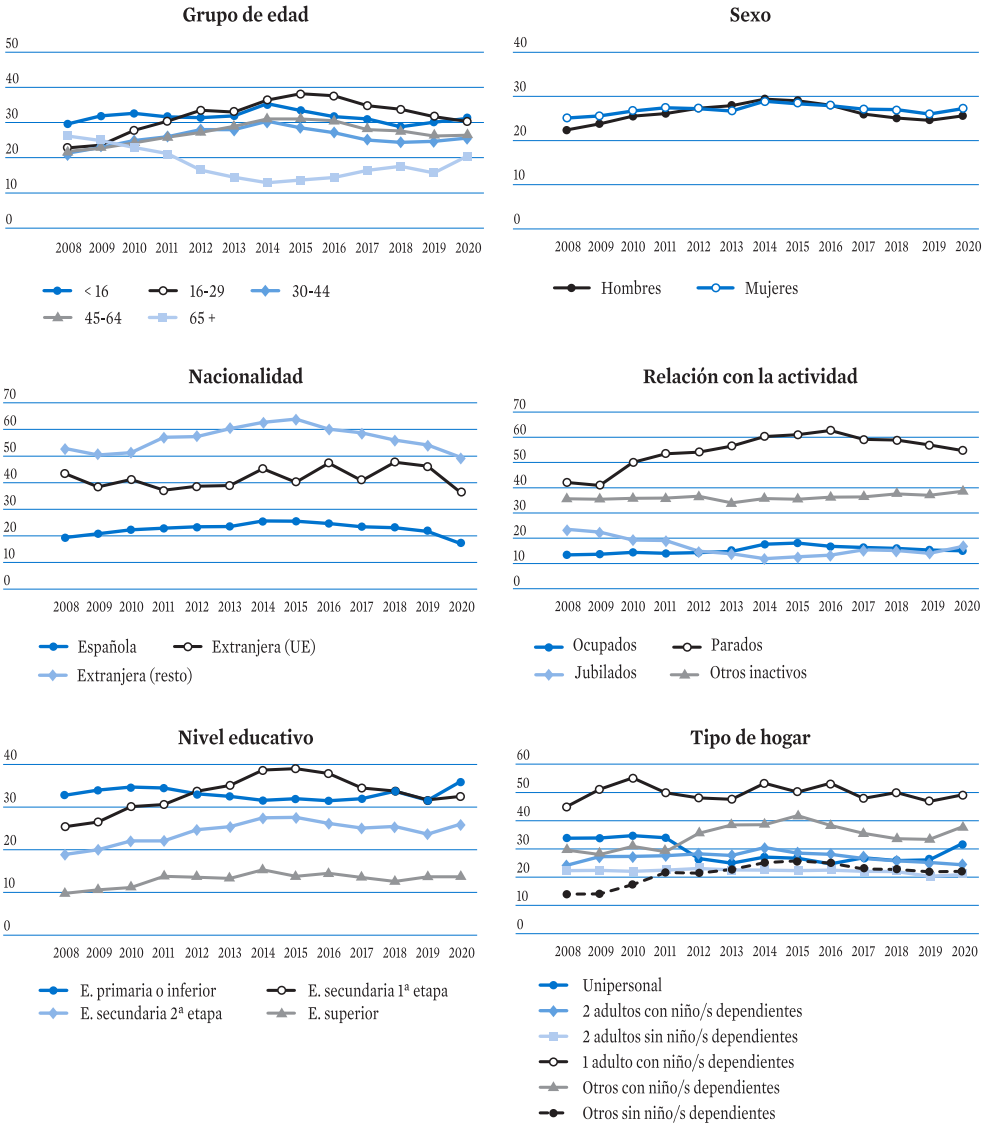


Población trabajadora en situación de pobreza y exclusión ***(Working poor)***



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE: ECV, EPA y EAES.

GRÁFICO R-3. INCIDENCIA DEL RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL
(Porcentaje de población, España, 2008-2020)



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida.

RECUADRO R-2. OTRAS DESIGUALDADES SOCIALES

Desigualdades sociales	Datos ilustrativos
Desigualdad de género	El salario medio anual femenino en 2019 era el 80 por 100 del masculino. Los ingresos brutos medios/hora de las mujeres representaban el 89,1 por 100 de los ingresos de los hombres. Las mujeres representaban el 64 por 100 de la población con salarios más bajos. La pensión media de las mujeres es un 31 por 100 inferior a la de los hombres.
Desigualdad intergeneracional	La crisis financiera tuvo un impacto mucho mayor en la población de menor edad, llegando a afectar al 35,4 por 100 de la población infantil y al 36,4 por 100 de la población joven en 2014 (frente al 12,1 por 100 de la población de mayor edad). En la recuperación las diferencias por edad se acortaron pero la pobreza sigue siendo más elevada en la población de menor edad (30 por 100 frente al 15 por 100 entre la de mayor edad).
Desigualdad de origen	El 50 por 100 de la población extranjera (no UE) se encontraba en situación de riesgo de pobreza y exclusión en 2019, habiendo alcanzado niveles incluso más altos en la crisis financiera (63 por 100 en 2014).
Desigualdad educativa	La vulnerabilidad social tiene un impacto en el rendimiento académico. Los hogares con un nivel socioeconómico menor tienen una tasa de repetición 5,5 veces superior. Tres de cada diez jóvenes en hogares con menos recursos abandonan los estudios al terminar la ESO, frente al 0,4 de aquellos en hogares con más recursos.
Desigualdad laboral	La temporalidad y la rotación con el desempleo incrementan el riesgo de pobreza (más del 50 por 100 de la población desempleada está en riesgo de pobreza).
Desigualdad en salud	Una distribución desigual de la renta afecta negativamente al estado de salud de la población. La población con menores rentas tiene mayor incidencia de obesidad, niveles de estrés y enfermedades crónicas. Realizan menos pruebas médicas y tienen menores recursos para la asistencia sanitaria (no pública) como: atención dental, salud mental o medicamentos.

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial y Encuesta de Condiciones de Vida; Eurostat, EU-SILC; Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, *Pobreza infantil y desigualdad educativa,* 2020; EAPN, *La desigualdad en la salud,* 2019.

CUADRO R-1. PILAR SOCIAL EUROPEO: SITUACIÓN DE ESPAÑA RESPECTO A LA UE-27

Ámbitos del Pilar Social	Indicadores	España	UE-27	Valoración de España respecto promedio de la UE-27
Igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo	Abandono prematuro de la educación y la formación (porcentaje de población entre 18 y 24 años)	17,3	10,2	Situación crítica
	Brecha de género en materia de empleo	11,9	11,7	En el promedio
	Ratio de distribución de la renta por quintiles (S80/S20)	5,9	4,9	Insuficiente pero mejorando
	Riesgo de pobreza y exclusión (en porcentaje)	25,3	20,9	Debe vigilarse
	Ni en formación ni trabajando *(Neets)* (porcentaje población entre 15 y 24 años)	12,1	10,1	Debe vigilarse
Mercados de trabajo dinámicos y condiciones de trabajo dignas	Tasa de empleo (porcentaje de población entre 20 y 64 años)	68	73,1	Situación crítica
	Tasa de desempleo (porcentaje de población entre 15 y 74 años)	14,1	6,7	Debe vigilarse
	Tasa de desempleo de larga duración (porcentaje de población entre 15 y 74 años)	5,3	2,8	Insuficiente pero mejorando
	Crecimiento de la renta bruta disponible de los hogares per cápita (Index = 2008)	97,1	107,27	Debe vigilarse
	Trabajadores en riesgo de pobreza	12,7	9,0	Debe vigilarse
Protección e inclusión social	Impacto de las transferencias sociales (excepto pensiones) en la reducción de la pobreza (AROPE)	23,05	32,8	Situación crítica
	Población 0-3 años escolarizada	57,4	35,3	Por encima del promedio
	Necesidades de asistencia médica no cubiertas declaradas	0,2	1,7	Por encima del promedio
	Nivel de competencias digitales de la población (16-74 años)	57	56	En el promedio

Fuente: Comisión Europea, Informe de España, SWD (2020) 508 final, 26 de febrero de 2020.

2. IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA SITUACIÓN SOCIAL DE ESPAÑA

El desfase temporal entre la irrupción de la pandemia y la publicación de las estadísticas oficiales de referencia para el análisis de las rentas, impiden hacer una radiografía precisa de su impacto en las condiciones de vida de la población[139]. Con todo, se han llevado a cabo diferentes estudios y trabajos referidos a sus efectos más inmediatos en la desigualdad que, a partir de distintas metodologías y fuentes de datos, permiten perfilar algunos aspectos importantes (cuadro R-2):

139. La Encuesta de Condiciones de Vida del INE con datos de rentas referidos a 2020 no se publicará hasta mediados de 2022 y la Encuesta de Estructura Salarial, hasta 2024.

CUADRO R-2. IMPACTO MÁS INMEDIATO DE LA PANDEMIA EN LAS RENTAS EN ESPAÑA
(Principales resultados de los estudios e investigaciones realizados)

	JCR Technical Report **Palomino *et al.*** Microsimulación con EUROMOD	**Cantó *et al.*** Microsimulación con EUROMOD con estimacionesde la renta bruta y disponible de los hogares (abril de 2020)	**Banco de España** Documento de trabajo Martínez y Sanz Encuestas virtuales de ingresos (no solo salariales)	**Monitor de Desigualdad** **CaixaBank Research** Datos en tiempo real a partir de nóminas bancarias de población asalariada entre 16 y 64 años
Impacto renta hogares	Unión Europea: –3% España: –8%	**Fuerte caída:** Ingresos brutos: 16% Rentas disponibles: 6%	Fuerte caída de las rentas	Fuerte caída de las rentas salariales
Distribución de la renta	**Impacto regresivo,** especialmente en España **Aumento desigualdad Unión Europea** Gini-SIN políticas sociales: +3,6% Gini-CON políticas sociales: +0,7% **Aumento pobreza Unión Europea** AROPE SIN políticas sociales: +4,8% AROPE CON políticas sociales: +4,8% **España:** país donde se registrarían mayores aumentos de desigualdad y pobreza	**Impacto regresivo:** –21% quintil de renta más bajo 10,5% quintil de renta más alto	**Regresivo:** en mayo de 2020 la caída media de la renta del quintil con menores ingresos fue del 28%, frente a un 7% del del quintil con mayores ingresos **Gini:** +30% (marzo-abril de 2020)	**Gini:** +10% (febrero-abril de 2020)
Papel políticas	Efecto **amortiguador** pero insuficiente	Efecto **amortiguador** del sistema de transferencias y prestaciones. Logró evitar aumento de la desigualdad pero no de riesgo de pobreza	Efecto amortiguador	Importante efecto amortiguador

Fuente: elaboración propia a partir de JRC, *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown,* núm. 6/2020; Cantó *et al., Welfare Resilience at the Onset of the COVID-19 Pandemic in a Selection of European Countries,* RIW, 2021; Martínez Bravo *et al., Inequality and psyshological well-being in times of COVID-19: evidence from Spain,* Banco de España, Documentos de Trabajo núm. 2204, 2022; Aspach *et al., Desigualdad, Nuevos Paradigmas 2022,* CaixaBanck Research.

- El impacto de la pandemia sobre las rentas ha sido regresivo (mayor en las rentas bajas que en las altas), produciendo un aumento de la desigualdad y la pobreza.
- Ese aumento de la desigualdad ha sido mayor que en otros países del ámbito comunitario debido principalmente a factores de carácter económico (estructura productiva) e institucional (mercado de trabajo).
- Con todo, y a diferencia de la crisis financiera anterior, el aumento de la desigualdad ha sido menos sensible a las caídas del PIB y del empleo que en crisis anteriores[140].

140. Concretamente, por cada punto porcentual que retrocedió el PIB entre 2008 y 2013, el índice de Gini (antes de transferencias) aumentó 0,9 por 100, mientras que durante la pandemia, ante un mismo

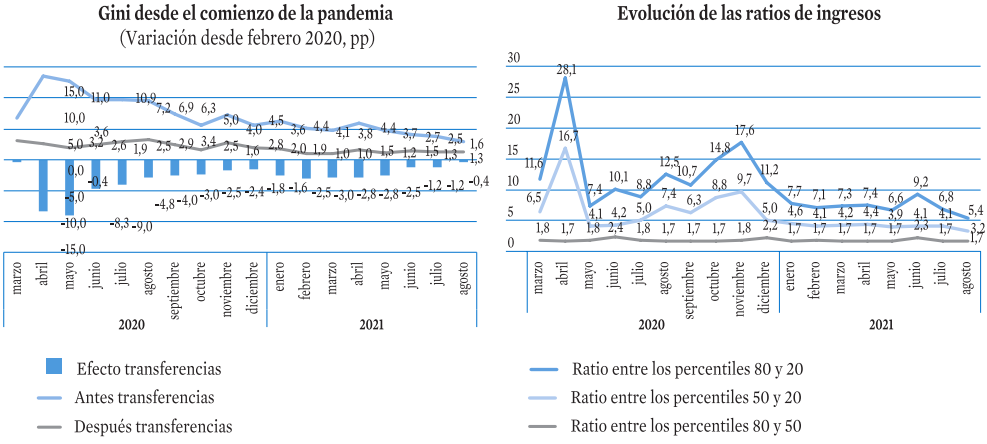
- Y esa menor sensibilidad, que se ha traducido en menores aumentos de los esperados de la desigualdad y la pobreza dada la intensidad del *shock,* ha obedecido al efecto amortiguador de las medidas sociales puestas en marcha durante la pandemia, con especial énfasis en los ERTE que solo en el primer mes de la pandemia dieron cobertura a más de 3,5 millones de personas[141].

El programa de ayudas puesto en marcha para sostener las rentas de los hogares ha sido, pues, importante para evitar que los niveles de pobreza y desigualdad, que ya eran altos, alcanzasen niveles difícilmente asumibles para una economía desarrollada como la española. Según los datos aportados por el Monitor de Desigualdad (MD, en adelante) del CaixaBank Research, referido a las rentas salariales, la desigualdad habría aumentado 11 puntos porcentuales en tan solo dos meses (febrero y abril de 2020) de no haberse puesto en marcha las medidas de choque. Gracias a ellas, sin embargo, el aumento fue mucho menor (2,6 puntos) (gráfico R-4), habiendo logrado amortiguar el 80 por 100 del incremento de la desigualdad salarial.

Las medidas de choque logaron amortiguar el 80 por 100 del incremento de la desigualdad salarial

Además, es destacable que la desigualdad comenzara a reducirse de manera notable a partir del momento en que la economía fue mejorando. Y ello obedece a que la

GRÁFICO R-4. VARIACIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI* Y RATIOS DE INGRESOS EN LA PANDEMIA



* Variación respecto al mes de febrero 2020, en puntos porcentuales (puntos porcentuales).
Fuente: CaixaBank Research, *Monitor de desigualdad.*

descenso del PIB, se registró un aumento del índice de Gini de 0,4pp. La misma sensibilidad respecto al PIB se registra en los aumentos del índice de Gini tras las transferencias sociales. Para más detalle, véase: CaixaBank Research, *Nuevos paradigmas sociales,* 2022.

141. De los 53.070 millones de incremento del gasto público (excluida la ayuda financiera) registrado en 2020, el 85 por 100 (44.907 millones) es gasto consolidado relativo a las medidas aprobadas específicamente para amortiguar los efectos socioeconómicos de la pandemia. Para más detalle, véase: Ministerio de Hacienda, Ejecución presupuestaria de las Administraciones públicas en 2020.

recuperación del empleo está yendo a una velocidad superior a la crisis financiera debido, en parte, a que los ERTE han facilitado su mantenimiento y la vuelta al trabajo a medida que la economía se ha ido reactivando[142]. Las transferencias públicas también contribuyeron a este descenso de la desigualdad, con estimaciones de hasta el 56 por 100 de reducción de la desigualdad salarial entre los meses de abril y junio de 2021.

Con todo, se produjo un incremento de la desigualdad, según el MD, que se mantendría 1,3 puntos porcentuales por encima del periodo prepandemia, y de la vulnerabilidad social, como constatan los escasos datos oficiales existentes. Así, el número de hogares sin ingresos aumentó en más de cien mil en el segundo trimestre de 2020, hasta alcanzar la cifra de 670.900. Un aumento de similar magnitud costaría más de un año en la crisis anterior. En los meses de recuperación económica, sin embargo, se registra un descenso de estos hogares, logrando alcanzar niveles inferiores a los existentes con anterioridad de la pandemia, aunque siguen siendo elevados (563.700 en el 4.º trimestre de 2021) (gráfico R-5).

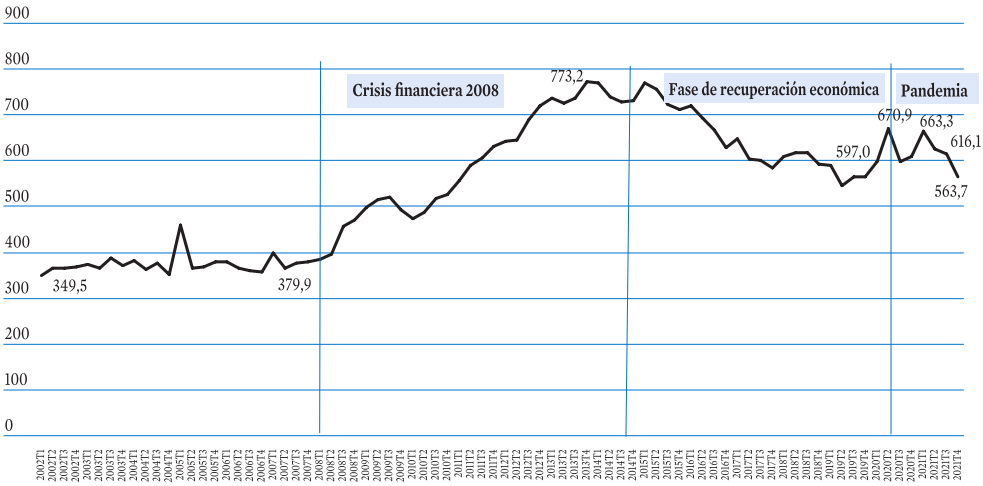
Pero aumenta la pobreza severa y la exclusión social

En 2020 los hogares con dificultades para afrontar gastos imprevistos, según la ECV[143], registran un repunte similar al producido durante la crisis financiera, aunque más elevado si se toman como referencia los hogares en los que dicha dificultad es mayor, y sobre todo cuando dichas dificultades se refieren al pago de gastos relacionados con la vivienda principal[144] (gráfico R-6). Asimismo, el porcentaje de población con privación material severa aumentó casi el 50 por 100 (pasando del 4,7 por 100 en 2019 al 7 por 100 en 2020) en un periodo de tiempo muy reducido. Aumentos de similar intensidad no se registraron hasta el momento más álgido de la crisis financiera anterior[145]. Este incremento de la privación material severa se habría concentrado en los niveles de renta más bajos llegando a afectar hasta el 30 por 100 de los hogares del primer decil de renta[146].

El aumento de la pobreza durante el primer año de pandemia, no solo ha obedecido a una caída de los niveles de renta, sino a su mayor impacto en la población situada en los deciles de renta más bajos de la distribución[147]. Este aumento de los

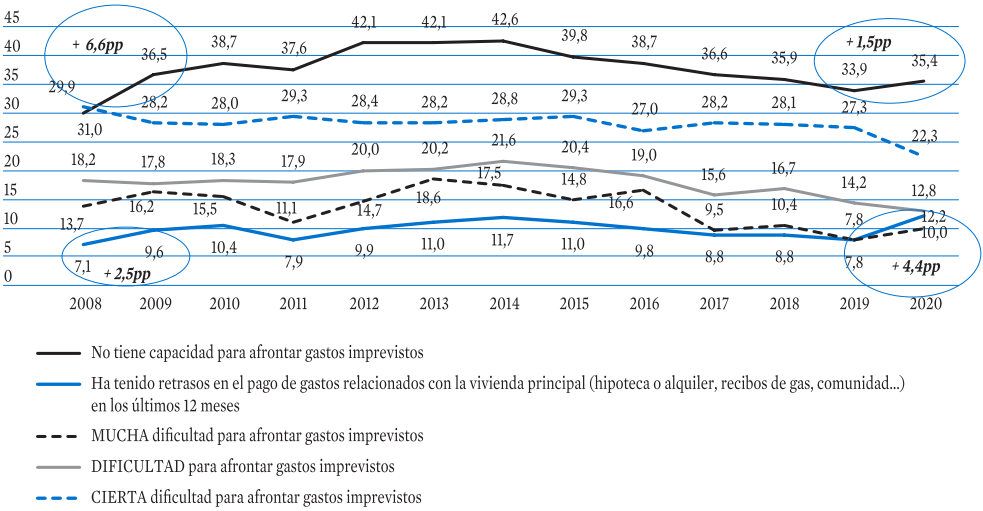
142. Para más detalle, véase Oriol *et al., op. cit*.
143. Los datos de renta de la última edición de la ECV son de 2019 pero los referidos a la carencia material son los del primer año de la pandemia.
144. Algunos estudios muestran también el aumento de los hogares que carecen de las necesidades básicas como disponibilidad de agua caliente, energía eléctrica o incluso electrodomésticos esenciales como el frigorífico, lo que sería reflejo de la severidad de la crisis en los hogares más vulnerables. Para más detalle, véase FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID-19 en España*, 2022 (capítulo 18).
145. FOESSA *op. cit*. (capítulo 5).
146. Datos aportados por Olga Salido en su comparecencia ante la Comisión de la Memoria del CES el 15 de febrero de 2022, y elaborados a partir de los microdatos de la ECV 2020.
147. El 12,2 por 100 del aumento de la pobreza vendría explicado por la caída de las rentas, mientras que el 87,8 por 100 restante, por el aumento de la desigualdad. Para más detalle, véase FOESSA, *op. cit*. (capítulo 5).

GRÁFICO R-5. EVOLUCIÓN DE LOS HOGARES SIN NINGÚN INGRESO*



* Quienes declaran no tener trabajo, no recibir pensión de jubilación o de otro tipo o no percibir subsidio de desempleo (inscritos o no como demandantes de empleo).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

GRÁFICO R-6. EVOLUCIÓN DE LA PRIVACIÓN MATERIAL



Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2020.

niveles más severos de pobreza tendría su máxima expresión en un aumento de la exclusión social en 2021 que, según los datos aportados por FOESSA[148], habría llegado

148. Datos procedentes de una encuesta que realiza FOESSA de forma periódica con fuentes y metodología distinta a la ECV. Para más detalle, véase FOESSA, *op. cit.*

a afectar al 23,4 por 100 de la población y al 20,9 por 100 de los hogares españoles, frente al 18,4 por 100 y 16 por 100 en 2018, respectivamente[149].

El aumento de la vulnerabilidad social dio lugar a un crecimiento considerable de solicitudes de ayuda a las organizaciones del tercer sector de acción social para cubrir necesidades básicas, lo que sería indicativo de la insuficiencia de las medidas de choque para cubrir las necesidades de la población con menores recursos. A este respecto, hay que tener en cuenta que las medidas adoptadas, que en todo caso suponían un reemplazo parcial de las rentas e ingresos perdidos, no llegaron a todas las personas. Muchas no cumplían los requisitos para acceder a algunas de las prestaciones o, aunque así fuera, su concesión se vio retrasada o impedida por la complejidad administrativa de su tramitación y las dificultades administrativas que se produjeron como consecuencia de la brecha digital, tanto entre la población más vulnerable, como en la administración pública, lo que dificultó enormemente la presentación de las solicitudes y la tramitación de las mismas, especialmente durante el confinamiento[150].

No obstante lo anterior, las ayudas públicas tuvieron un efecto amortiguador importante a tenor de la severidad y celeridad de la crisis, y fueron posibles gracias al ingente esfuerzo realizado por las administraciones públicas para ponerlas en marcha con carácter de urgencia. Con todo, la eficiencia de la gestión no fue suficiente para afrontar un aumento de necesidades sociales de tal magnitud que se produjo en tan poco tiempo, lo que mermó su capacidad de protección de la población, especialmente de la más vulnerable[151].

Riesgos a largo plazo: ampliación de brechas sociales

La recuperación económica en España está teniendo un impacto favorable en el empleo y en la reducción de la desigualdad, aunque sigue expuesta a la incertidumbre que genera, no ya solo la evolución del virus, sino las graves consecuencias económicas que va a producir la invasión de Ucrania. Por otro lado, la recuperación del empleo, sigue recayendo aún en trabajos de carácter temporal y en las ocupaciones más cualificadas. Las ocupaciones más elementales y de menor cualificación, en cambio, muestran una recuperación menor[152].

149. Según Cáritas, el 67 por 100 de las familias que atendieron durante la pandemia declaraba no contar con información suficiente para tramitar la solicitud del IMV lo que, unido a las restricciones para conseguir cita en las oficinas de la Seguridad Social, imposibilitó su solicitud a muchas de ellas. FOESSA, *op. cit.* (capítulo 6).
150. Para más detalle, véase Cáritas, *Observatorio de la realidad social. La crisis del COVID-19*, marzo de 2021.
151. Según Oriol *et al., op. cit.*, una más ágil tramitación de las prestaciones por desempleo solo en el mes de noviembre de 2020 (en un 5 por 100 en el número de días) habría reducido el índice de Gini en 0,2 puntos.
152. Para más detalle, véase capítulo II, Balance sobre el mercado de trabajo.

GRÁFICO R-7. BRECHAS SOCIALES QUE AMENAZAN LA COHESIÓN SOCIAL EN EL MEDIO PLAZO

Fuente: elaboración propia.

La pandemia, por su parte, ha acentuado brechas sociales ya existentes, lo que puede acrecentar y cronificar la vulnerabilidad social en el medio y largo plazo (gráfico R-7). Así, la crisis supone una amenaza adicional para la brecha de género porque, a diferencia de otras anteriores, las pérdidas de empleo se han concentrado en los sectores más feminizados. Además, las necesidades de atención a la población dependiente que surgieron como consecuencia del confinamiento, recayeron fundamentalmente en las mujeres, provocando que algunas de ellas, a pesar de haber mantenido el empleo, tuvieran que recurrir a la reducción de la jornada laboral, permisos sin sueldo o excedencias, lo que supone una merma de sus ingresos salariales y su carrera profesional. Por otro lado, aunque el teletrabajo favoreció el mantenimiento de muchos de sus empleos, su aplicación tuvo un impacto en sus condiciones de trabajo y en la conciliación entre la vida laboral y personal, especialmente durante el confinamiento estricto y si tenían menores a cargo[153].

También resulta preocupante la situación de la población joven, tanto por verse más afectada por el paro, como por su más frecuente paso a la inactividad, al ser difícil la búsqueda activa de empleo, sobre todo durante el confinamiento, así como por las menores posibilidades de educación y formación durante la pandemia. Asimismo, el impacto del cierre de los centros educativos, o la educación online durante la pandemia, en la formación (o abandono de la misma), puede acrecentar las desigualdades educativas. Sin olvidar que el afianzamiento de las nuevas tecnologías, además, puede ampliar la brecha digital, especialmente para la población con menor acceso y conocimiento de las mismas.

153. Eurofound, *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to, 2020*.

Por otro lado, el riesgo de exposición al virus ha sido asimétrico, habiendo recaído principalmente entre la población con menores recursos económicos[154] debido a los tipos de empleos que suelen ocupar (con mayor presencialidad), a su mayor necesidad de uso del transporte público para acudir al mismo, así como a las condiciones de hacinamiento de las viviendas en las que habitan muchos de ellos. Ello podría agudizar las desigualdades en las condiciones de salud, cuando es precisamente ese grupo poblacional el que, a su vez, tiene peores condiciones de salud previas. Y no solo por su mayor riesgo de contraer la enfermedad, sino por el conjunto de condicionantes para la salud física y mental que lleva asociada la pandemia, derivados de las medidas de confinamiento y distanciamiento social y de las condiciones de estrés ocasionadas por las dificultades económicas sobrevenidas.

Las medidas de confinamiento y aislamiento social, por su parte, han mermado las relaciones sociales y las redes de apoyo, lo que es especialmente preocupante entre la población más vulnerable dado que, a sus menores niveles de renta, se añade la dificultad de socialización, pudiendo ahondar aún más en su exclusión social.

Nos encontramos ante un momento de incertidumbre respecto al impacto de la pandemia en el medio y largo plazo, aunque hay indicios de que tendrá efectos en las brechas sociales ya existentes. Con todo, más allá de las políticas de choque, la respuesta a la pandemia ha abierto una ventana de oportunidad para luchar contra la desigualdad. Las políticas sociales, sobre las que se centrará el siguiente apartado, constituyen mecanismos clave para paliar estos riesgos a largo plazo, junto con otro conjunto de políticas laborales y económicas.

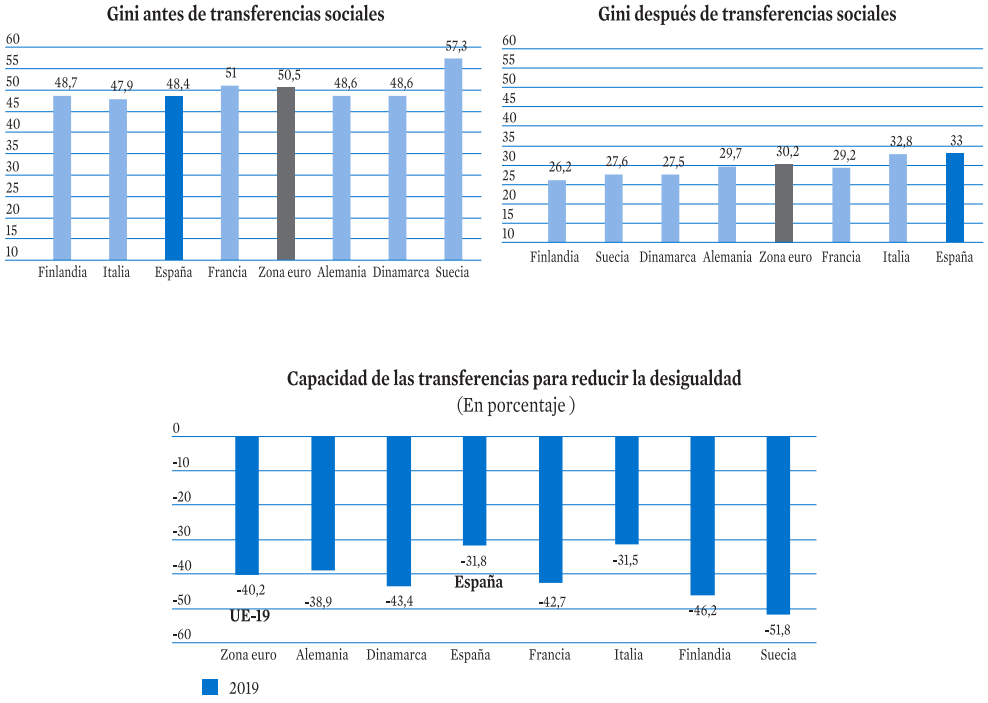
3. DESAFÍOS PARA EL ESTADO DE BIENESTAR

A lo largo de las últimas décadas el Estado de Bienestar en España ha constituido una pieza clave para mejorar las condiciones de vida de la población mediante el desarrollo de un amplio elenco de políticas de transferencias monetarias (como desempleo y pensiones) y servicios públicos de gran importancia para la igualdad de oportunidades (como la universalización de la educación y la sanidad)[155]. Ello ha permitido reducir de manera importante algunos riesgos sociales, como los asociados a la vejez o al desempleo, y mejoras notables en el nivel educativo y salud de la población.

154. Información aportada por la profesora Olga Salido en su comparecencia ante la Comisión de la Memoria del CES el 15 de febrero de 2022 en base a los datos del Ministerio de Sanidad, *Estudio nacional de sero-Epidemiología de la infección por SARS-CoV-2 en España* (ENECOVID), abril-junio de 2020.

155. El desarrollo de los Estados de Bienestar requirió del desarrollo, a su vez, de políticas fiscales, si bien hay una heterogeneidad elevada entre economías. El papel redistributivo de la política fiscal en España (a través de impuestos), sin embargo, no tiene un peso importante sobre el total de la capacidad redistributiva. Esta se sustenta, fundamentalmente, en las prestaciones monetarias y la provisión de servicios públicos. Para más detalle, véase: Fedea, *Observatorio sobre el reparto de los impuestos y las prestaciones monetarias entre los hogares españoles*. Cuarto informe: 2016 y 2017. Banco de España, Estructura impositiva de España en el contexto de la Unión Europea, 2018.

GRÁFICO R-8. GINI* ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES Y VARIACIÓN PORCENTUAL



* El Coeficiente de Gini está referido a las rentas disponibles equivalentes de los hogares, que se calcula sumando el ingreso personal recibido por todos los miembros del hogar y las transferencias sociales. El ingreso familiar disponible incluye: todos los ingresos del trabajo (salarios de empleados y ganancias de trabajo por cuenta propia), ingresos privados de inversiones y propiedades, transferencias entre hogares y todas las transferencias sociales monetarias, incluidas las pensiones.
Fuente: Eurostat, EU-SILC.

Sin embargo, su capacidad para corregir y prevenir la desigualdad es limitada en términos comparados (gráfico R-8). La razón de esa debilidad protectora no obedece, sin embargo, a que los niveles de desigualdad procedentes del mercado sean más elevados que en otros países (situándose por debajo del promedio de la UE-19). El hecho de que en España la desigualdad de las rentas primarias se encuentre en niveles similares al promedio de los países de la zona euro no obsta para que se traten de tomar medidas de carácter predistributivo en el ámbito laboral, económico y social.

Necesidad de aumentar la inversión en protección social y ampliar su alcance redistributivo

Lo que muestran los estudios sobre los Estados de Bienestar es la existencia de una correlación positiva entre inversión en protección social y la capacidad para prevenir y corregir la desigualdad. Si bien con matices (no todos los Estados de Bienestar tienen los mismos impactos en la reducción de la pobreza y la desigualdad), existe un consenso generalizado en que el gasto en protección social favorece la redistribución y, por

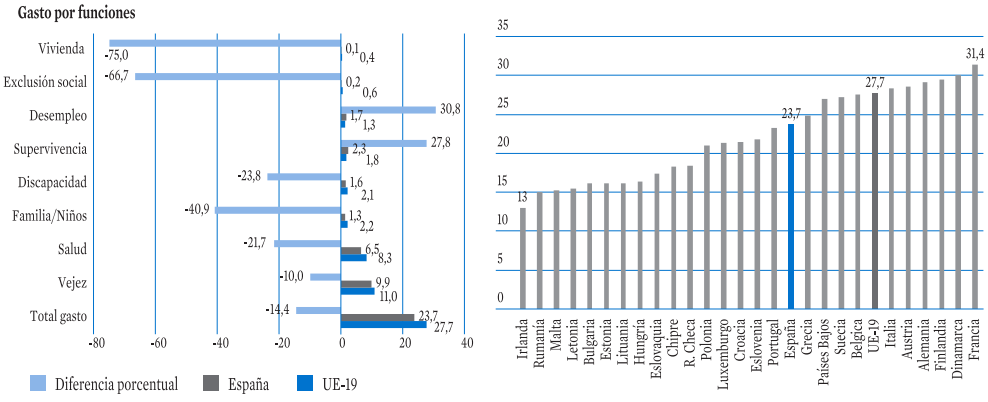
tanto, impacta positivamente en la igualdad[156]. Y, a este respecto, el nivel de gasto en protección social de España ha venido siendo tradicionalmente inferior al promedio europeo. Concretamente en 2019, y a pesar del proceso de aproximación a la media comunitaria registrado en las últimas décadas, se situaba en el 23,7 por 100 del PIB, frente al 27,7 por 100 de la UE-19 (gráfico R-9).

Pero, más allá del nivel de gasto, es igualmente importante atender la distribución del mismo, como señalan los estudios sobre la materia[157]. Así, en 2019, Finlandia y Alemania, con niveles de gasto en protección social similares (30 por 100) logran rebajar el coeficiente de Gini después de transferencias sociales de manera distinta: un 46,2 por 100 y 38,9 por 100, respectivamente. Suecia, con un nivel de gasto incluso menor (27,8 por 100 del PIB) logra rebajar la desigualdad hasta un 50 por 100 (gráfico R-8).

España, a este respecto, muestra una distribución del gasto en protección social similar al promedio de la UE-19, focalizada principalmente en las partidas destinadas a la vejez y la salud (41 por 100 y 27 por 100, respectivamente). El gasto destinado al resto de partidas es bastante menor, como sucede en el ámbito comunitario, aunque España destaca por unos niveles de gasto mayores en supervivencia y desempleo. De hecho, el sistema de protección por desempleo constituye un mecanismo importante de prevención de la pobreza, como ha mostrado durante la pandemia con las prestaciones a la población acogida a ERTE.

El aspecto diferencial de España en relación a la distribución del gasto en protección social es el menor peso relativo de las prestaciones destinadas a la población más

GRÁFICO R-9. GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y POR FUNCIONES. ESPAÑA Y UE-19, 2019
(En porcentaje sobre el PIB)



Fuente: Eurostat, ESSPROS.

156. Del Pino, E. *et al., Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Tecnos, 2013.
157. Como Del Pino, E,. *op. cit.*, y Zalakain, J. *et al., Repensar las políticas sociales,* Grupo 5, 2017.

vulnerable. Así, el gasto destinado a ayudas a la inclusión social es bajo (0,2 por 100 del PIB en 2019) y muy inferior al promedio comunitario. El esfuerzo público en políticas de vivienda dirigidas a la población con menores recursos es exiguo (0,1 por 100 el PIB), cuando muchas situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social se inician o desembocan en problemas vinculados con la vivienda (gráfico R-9)[158].

La protección de las familias con menores a cargo también muestra un nivel de gasto bajo (1,3 por 100 del PIB) y un 40 por 100 inferior al de la UE-19, a pesar de que constituye un mecanismo de actuación importante para prevenir la pobreza infantil y juvenil, que se sitúa entre los niveles más altos de la Unión Europea. De hecho, la pobreza entre la población de menor edad constituye uno de los principales problemas sociales de España, sobre todo por las implicaciones que tienen las circunstancias vividas en la infancia en la posición económica alcanzada en la edad adulta. Los datos del último módulo sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza del INE dan muestra de ello: el 60 por 100 de la población adulta con niveles de renta bajos o muy bajos en 2019 vivieron en hogares con esos mismos niveles de vulnerabilidad de ingresos durante su adolescencia[159].

Protección de las familias con menores: clave para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza

Otro de los aspectos diferenciadores del sistema de protección social español es el escaso alcance y suficiencia de las prestaciones no contributivas. Si bien se han producido avances importantes en su extensión, como las pensiones no contributivas, las prestaciones por desempleo asistenciales, o las rentas mínimas de inserción autonómicas, no son lo suficientemente eficaces para reducir la pobreza. España, de hecho, hasta la creación del IMV, no ha contado con una red de protección de último recurso homologable a lo que se puede encontrar en otros países europeos[160], lo que ha dado lugar a que las transferencias monetarias no hayan cubierto de manera suficiente a la población con menores recursos (gráfico R-10).

El IMV constituye un avance a este respecto, al tratarse de una nueva prestación no contributiva, orientada a la inclusión social y al empleo, y diferencial (cubre la diferencia entre los ingresos disponibles de cualquier naturaleza y la cuantía de la renta garantizada). Además, está destinada a la unidad familiar, teniendo en cuenta su tamaño y composición. Desde la puesta en marcha del IMV el Gobierno ha

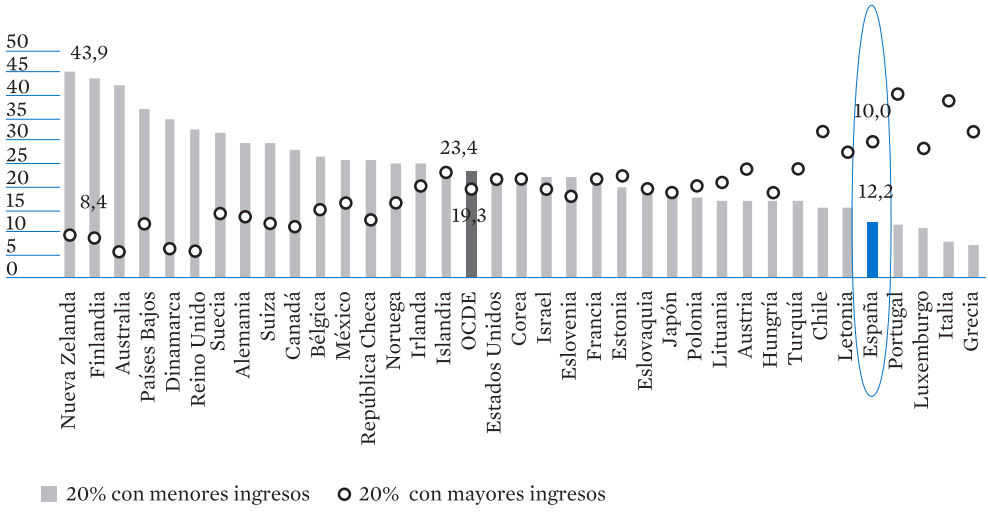
158. Esta concentración de la protección social en las pensiones y el desempleo se agudizó durante la crisis financiera. Y es que, ante la necesidad de cumplir con los requisitos de estabilidad presupuestaria, se redujeron algunas partidas del gasto social, lo que frenó la senda de aproximación a los niveles de gasto promedio de la Unión Europea de los años anteriores. El repunte del desempleo, además, repercutió en una menor atención a otros ámbitos de políticas, especialmente los destinados a la exclusión social, la familia o la vivienda.
159. INE, Encuesta de Condiciones de Vida. Módulo: *Transmisión intergeneracional de la pobreza,* 2019.
160. Para un análisis detallado, véase Informe CES 1/2017, *op. cit.*

tratado de abordar algunos problemas de diseño y de implantación introduciendo modificaciones en la regulación de la prestación. Una de las preocupaciones se centra en cómo se articulará en la práctica la complementariedad con las rentas mínimas autonómicas[161].

Pero el reto de las políticas ya no sería únicamente reducir la desigualdad, sino evitar que la crisis de la pandemia acarree situaciones de exclusión social que puedan perpetuarse y hacerse difícilmente reversibles. Para ello, está cobrando cada vez más importancia el enfoque en las políticas predistributivas destinadas a actuar *ex ante* sobre la distribución primaria de los recursos. Se trata, de hecho, de la propuesta de las instituciones europeas para reforzar los Estados de Bienestar, como complemento a las políticas de carácter redistributivo, y que han constituido la base de las políticas de inversión social. Bajo el principio de que es mejor y más eficiente *preparar que reparar,* se ha trasladado el énfasis a la inversión social de futuro (evitar la transmisión intergeneracional), basada en el capital humano, la infancia, familias o igualdad de género[162]. Se persigue, en última instancia, dotar a la población de los mecanismos necesarios para afrontar los retos que plantea la globalización, la sociedad del conocimiento, la digitalización o la transición ecológica[163].

Conjugar el ámbito redistributivo con el predistributivo/inversión social

GRÁFICO R-10. DISTRIBUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS PÚBLICAS, 2016



Fuente: OCDE, Society at a glance, 2019.

161. Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.2.4.
162. Molier, N. y Palier, B., *Towards a Social Investment Welfare State?: Ideas, Policies and Challenges,* Policy Press, 2011.
163. Para más detalle, véase Zalakain *et al., op. cit.*

Desigualdad y crecimiento potencial: el papel de la educación y el aprendizaje a lo largo de la vida

A este respecto, cobra especial relevancia la política educativa y la formación de capital humano. La OCDE reconoce el impacto negativo a largo plazo de la desigualdad en el crecimiento puesto que reproduce las desigualdades de partida, reduce las competencias y habilidades, y obstaculiza la movilidad social[164].

España ha logrado avances muy destacados en materia educativa en las últimas décadas habiendo conseguido corregir años de retraso respecto a la Unión Europea[165]. Y en esas mejoras han tenido un impacto positivo también en términos de inclusividad, mediante la ampliación de los mecanismos de apoyo y refuerzo educativo, el fortalecimiento de becas y la integración escolar de las personas con necesidades educativas especiales. Asimismo, se han logrado avances muy destacados en la cobertura educativa en los niveles formativos iniciales (educación 0-3 años), hasta superar el promedio comunitario, como se ha visto en el Balance.

El aumento del nivel educativo de la población se ha conjugado con una mayor equidad educativa, considerando que España es uno de los países de la Unión Europea en los que menos influye el origen socioeconómico en los resultados educativos. Muestra de ello es que España sea uno de los países europeos en los que hay mayor porcentaje de «alumnado resiliente», esto es, que consiguen buenos resultados educativos en PISA a pesar de provenir de familias con niveles de renta bajos[166].

Con todo, el sistema educativo mantiene aspectos estructurales que afectan negativamente a la formación educativa, como es un elevado nivel de repetición de curso, de abandono escolar temprano (que, a pesar de su descenso en los últimos años, sigue por encima del promedio europeo, como se ha visto en el Balance), y el de segregación escolar por nivel de renta, con un impacto directo en las competencias educativas. Problemas que muestran una mayor incidencia entre el alumnado procedente de hogares con menores niveles de renta (gráfico R-11).

La pandemia, por su parte, supuso el cierre de los centros educativos durante el confinamiento y el recurso a las tecnologías para mantener la enseñanza on-line. Los expertos indican los riesgos que ello pueda tener en el aprendizaje en general, y en el alumnado socialmente más vulnerable en particular, no solo por su menor nivel de acceso a recursos informáticos (brecha digital), sino también por la menor capacidad de sus familias para ejercer su labor educativa en estas circunstancias y a los menores recursos educativos de los centros escolares de las zonas más vulnerables para contrarrestar estas desigualdades[167]. A este respecto, la Comisión Europea recomendó a

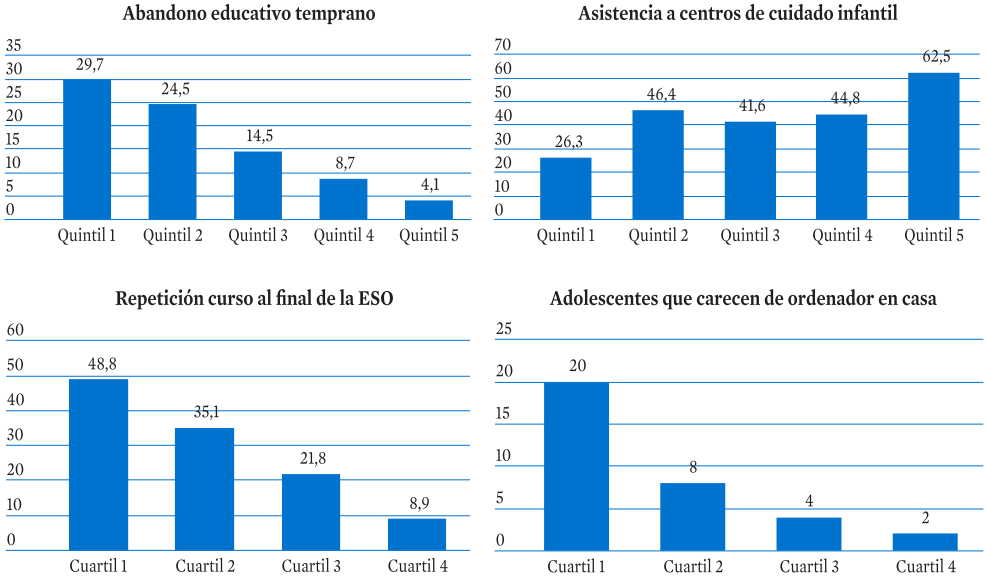
164. OCDE, *op. cit.*
165. Para más detalle, véase Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano,* así como ediciones anteriores de la Memoria CES.
166. Gortázar *et al., Conquistar la vanguardia educativa, España 2050.*
167. FOESSA, *op. cit.* (capítulo 17).

España mejorar el apoyo al alumnado en situación de desventaja, además de garantizar oportunidades flexibles de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional a lo largo de la vida con el fin último de impulsar la empleabilidad[168].

Otro de los ámbitos de actuación para reducir las desigualdades desde la perspectiva predistributiva es el referido a las desigualdades entre hombres y mujeres. En España, a pesar del progresivo aumento de la participación laboral de las mujeres, esta ha seguido siendo inferior a la de los hombres, especialmente durante los primeros años de crianza, y concentrada en empleos peor remunerados y con mayores niveles de temporalidad y parcialidad, en muchos casos indeseados, lo que redunda en niveles de subempleo elevados. La desigual distribución del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados (que sigue recayendo principalmente en las mujeres), los escasos avances en la corresponsabilidad, junto a otros factores social y culturalmente arraigados, siguen limitando la participación y la valoración del trabajo de las mujeres, así como sus posibilidades de promoción en el ámbito profesional y, por ende, en el social y económico. Todo ello ha tenido un

Cohesión social con perspectiva de género[169]

GRÁFICO R-11. INDICADORES DE DESIGUALDAD EDUCATIVA



Fuente: Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, Pobreza infantil y desigualdad educativa, 2020.

168. Comisión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España,* COM (2020) 509 final.
169. Para más detalle, véase el Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

efecto notorio en sus rentas salariales, especialmente penalizadas con la llegada de la maternidad, como muestran numerosos trabajos[170].

Esta situación laboral ha condicionado un menor acceso a la protección social a lo largo de su ciclo vital y ante situaciones sobrevenidas, así como que dicha protección se traduzca en menor duración y cuantías de las prestaciones contributivas o que recaiga en muchos casos en la vertiente asistencial, de menor alcance que la contributiva, estando expuestas a una mayor vulnerabilidad económica y social[171].

Es destacable que el PRTR haya impulsado una estrategia de «desfamiliarización» de los servicios de cuidado, que a pesar de los avances en los últimos años siguen recayendo en su gran parte en las familias y, dentro de ellas, en las mujeres. Se pretende con ello lograr una mayor profesionalización de los mismos a través del refuerzo de los servicios y las instituciones especializadas, lo que puede tener un impacto directo en la división del trabajo, además de mejorar el empleo y condiciones del mismo en este sector, ampliamente feminizado[172].

Las políticas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar y de fomento de la corresponsabilidad constituyen un ámbito de actuación de gran importancia también puesto que, aun cuando se han producido avances sustanciales en los últimos años, como la igualación del permiso por nacimiento y cuidado del menor para ambos progenitores, así como las mejoras realizadas en el sistema de permisos parentales, el sistema español sigue presentando debilidades[173]. Estos problemas derivan fundamentalmente de que, aunque es bastante generoso en cuanto a la duración de los permisos, es muy escaso en relación con la cobertura económica. Ello ha provocado que su utilización sea muy limitada (en relación con los permisos de maternidad/paternidad que están subsidiados en su totalidad); que sigan siendo mujeres las que hacen un uso mayoritario de los permisos (el coste de oportunidad suele ser menor si es la mujer por sus menores niveles retributivos); y que entre dichas mujeres, predominen aquellas con mayor nivel educativo y mejor posición en el mercado de trabajo, lo que indica que se atiende de manera insuficiente las necesidades de conciliación de las mujeres en sectores más frágiles. Hacen falta mayores avances encaminados a desarrollar una red pública de cuidados lo suficientemente extensa, asequible y de calidad para que, como resultado de una distribución desequilibrada del trabajo de cuidados, uno de los dos sexos no vea especialmente penalizada su participación en el mercado de trabajo.

170. Uno de los más recientes estima una pérdida en los ingresos salariales de las mujeres del 11 por 100 durante el primer año tras el nacimiento, mientras que los ingresos de los hombres apenas se verían afectados. Esta pérdida, no solo se mantendría a largo plazo, sino que aumentaría hasta un 28 por 100 diez años después del nacimiento. Para más detalle, véase De Quinto *et al., The child penalty in Spain 2020*, Banco de España, 2020.
171. Para más detalle véanse: Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España;* Informe CES 1/2011, *Tercer Informe sobre la situación sociolaboral de las mujeres en España*.
172. El PRTR basa el fomento de la igualdad de género en la palanca VIII, en la que, junto a las políticas de empleo, incorpora el desarrollo de la economía de los cuidados y políticas de empleo.
173. Para más detalle, véase Informe CES 5/2016, *op. cit*.

El papel esencial de las políticas para un futuro más igualitario

Los avances realizados en las políticas de protección social para adaptarse a los cambios económicos, laborales y sociales que han ido aconteciendo durante las últimas décadas han sido muy importantes, y han jugado un papel determinante para mantener la cohesión social, y de manera notable durante la pandemia.

Con todo, como se ha visto, muestran limitaciones para atenuar la desigualdad, el riesgo de pobreza y exclusión social. Esta falta de igualdad de oportunidades, además de ser contraria al principio de justicia social, es perjudicial para un crecimiento económico sostenido en el medio y largo plazo, en tanto que supone la pérdida de potencial productivo e ineficiencia en el uso de los recursos[174]. Organismos e instituciones internacionales, como la Comisión Europea, el FMI o la OCDE, vienen reconociendo en los últimos años los efectos acumulativos del desempleo, la exclusión social y la desigualdad, en sus distintas dimensiones, como un lastre para la generación de una senda de crecimiento sostenida en el tiempo.

Las políticas sociales, pues, deben avanzar hacia niveles de gasto y eficacia similares al promedio de la Unión Europea, además de lograr mayor alcance y suficiencia del sistema de protección social. Junto a las políticas redistributivas se han de desarrollar políticas predistributivas para que, mediante la inversión social, se logre evitar la transmisión intergeneracional de la exclusión social y su cronificación en el medio y largo plazo. Este conjunto de políticas, además, debería atender a los nuevos ejes de desigualdad que puedan ir surgiendo a tenor de procesos de cambio como la digitalización, que se ha visto acelerada durante la pandemia, la transición ecológica y la demográfica. A este respecto, como se ha visto, las políticas educativas y de formación a lo largo de la vida, junto a las políticas de igualdad de género, constituyen ejes de actuación relevantes.

Pero los dispositivos de la protección social resultan insuficientes por sí solos para atajar el riesgo de pobreza, la desigualdad y apoyar a las personas en los momentos críticos a lo largo de su vida, debiendo formar parte de una estrategia integral de cohesión social que, sobre la base de un planteamiento integral de todas las políticas económicas, laborales y sociales, actúe sobre los factores causales en el origen de las situaciones de vulnerabilidad. En definitiva, avanzar hacia una mayor igualdad en todos los ámbitos requiere un planteamiento conjunto del modelo productivo, el mercado laboral y las políticas redistributivas, incluyendo tanto la política fiscal como las políticas sociales[175].

174. Según la OCDE, la desigualdad de ingresos en la OCDE entre los años 1985 y 2005 supuso un descenso acumulativo del crecimiento de 4,7 por 100 entre 1990 y 2010. Para más detalle, véase OCDE, *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes,* 2015. Por otro lado, según se señala en el PRTR, el crecimiento potencial derivado de la incorporación plena de las mujeres al mercado laboral se estima en torno al 15 por 100 del PIB en el caso de España.

175. Para un análisis del sistema fiscal en términos redistributivos, véase Informe CES 3/2013, *op. cit.*

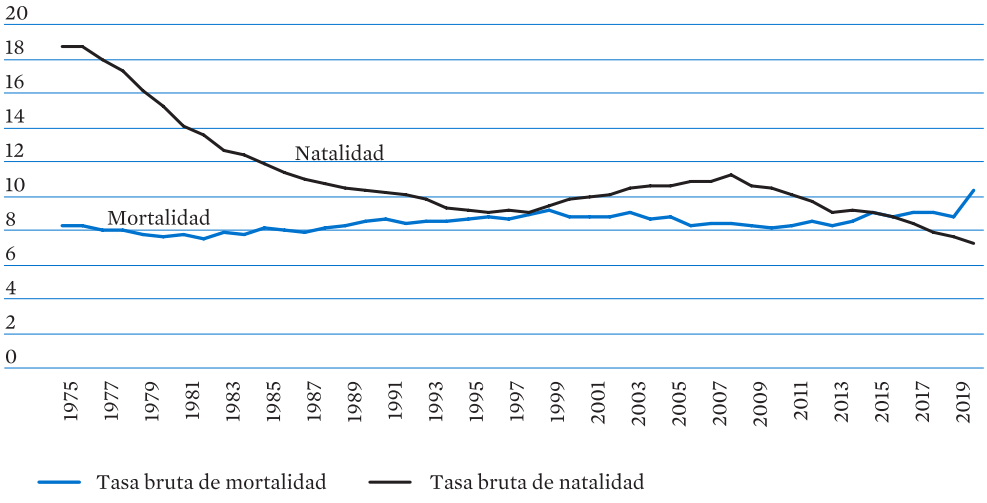
El PRTR constituye una nueva ventana de oportunidad para emprender medidas de gran calado desde una perspectiva integral. Un paquete de medidas y reformas a cuyo desarrollo habrá que prestar atención desde el punto de vista de su impacto en la reducción de las desigualdades sociales y en la prevención de la cronificación de la vulnerabilidad social.

Cambio demográfico y bienestar social

El cambio demográfico, motor de progreso y modernización social

La gestión de las repercusiones del cambio demográfico representa un desafío primordial para el mantenimiento y mejora de los pilares clave del bienestar, la cohesión social, el pacto intergeneracional así como la vertebración territorial. Las ganancias en supervivencia en todas las edades junto con la generalización de la probabilidad de que la gran mayoría de la población alcance las edades más longevas, a la velocidad a la que se ha conseguido en algo más de un siglo, constituyen un hito sin precedentes en la historia. Como sociedad, estas dinámicas demográficas representan toda una revolución en términos de eficiencia reproductiva generacional puesto que con menor número de nacimientos se han venido posibilitando mayores poblaciones[176] (gráfico R-12).

GRÁFICO R-12. MORTALIDAD Y NATALIDAD EN ESPAÑA, 1975-2020
(Tasas brutas de fallecimientos y nacimientos por 1.000 habitantes)



Fuente: elaboración propia a partir de INE, Indicadores demográficos básicos, 2021.

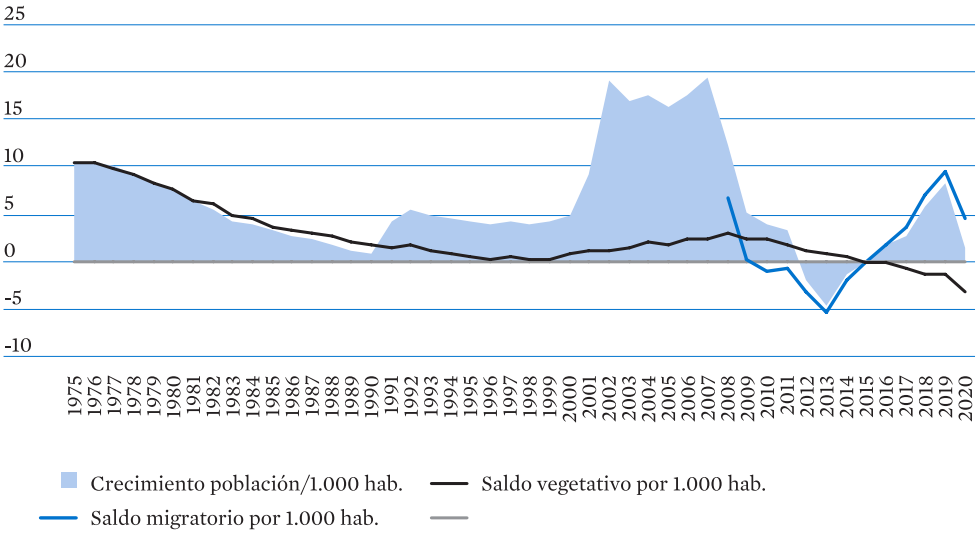
176. MacInnes, J. y Pérez Díaz, J., «La tercera revolución de la modernidad: la reproductiva», *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (122), 2008, págs. 89-118.

El proceso de envejecimiento de la población se aceleró en la segunda mitad de los años setenta con el fin del *baby boom* y el inicio de un agudo descenso de los nacimientos dando lugar al descenso del crecimiento vegetativo natural de la población, de modo que, desde los primeros noventa del siglo pasado la población solo aumenta por la inmigración (gráfico R-13).

La pandemia por coronavirus ha dejado su huella momentánea en la demografía española, con un dramático aumento del exceso de mortalidad y un saldo migratorio prácticamente nulo en 2020, así como por un sensible descenso de los nacimientos en el primer semestre de 2021 y un estancamiento del crecimiento de la población. No obstante, se espera que en los próximos años el crecimiento se reanude por las entradas desde el exterior y que los efectos de la pandemia sobre la mortalidad, la esperanza de vida y las migraciones sean coyunturales, manteniéndose las grandes tendencias de fondo en el futuro.

En cuanto a la evolución a medio y largo plazo, las estimaciones de los distintos organismos difieren en algunos aspectos, fundamentalmente debido a las diferentes hipótesis sobre la evolución de las migraciones, el componente de la demografía con un comportamiento más variable, junto a las diferentes metodologías y objetivos de cada institución[177]. Sin embargo, todas las fuentes coinciden en apuntar hacia el

GRÁFICO R-13. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y SUS COMPONENTES, 1975-2020



Fuente: INE. Fenómenos demográficos, e INE, Encuesta de Migraciones.

177. Las últimas proyecciones del INE (2020-2070) se publicaron en septiembre de 2020, teniendo en cuenta ya el impacto coyuntural del COVID, al igual que las previsiones de la AIReF, mientras que las de Eurostat (2020-2100) se publicaron en abril de 2020 sin contemplar dicho impacto. Un resumen de las proyecciones del organismo europeo se encuentra en el gráfico R-20 al final de este apartado.

aumento de la esperanza de vida y del tamaño de los grupos de población de mayor edad, como principales tendencias que se mantendrán en las próximas décadas. El envejecimiento demográfico, las particularidades de la formación de hogares y la fecundidad en España junto con la importancia de las migraciones, con el trasfondo de sus consecuencias para la vertebración territorial y la cohesión social, constituyen la red de los fenómenos demográficos alrededor de los que surgen una serie de retos y oportunidades a futuro.

1. EL ENVEJECIMIENTO Y SUS PRINCIPALES DIMENSIONES

1.1. Avances y variabilidad de la esperanza de vida

La población en España goza de una de las esperanzas de vida al nacer más elevadas del mundo, a pesar de haberse incorporado más tarde que otros países europeos al cambio demográfico. Con una media de 84 años de esperanza de vida al nacer en 2019, nuestro país registraba el valor más alto de toda la UE-27. No solo ha mejorado la duración de la vida sino el estado de salud con que las personas llegan a las edades más maduras: con 69,9 años de esperanza de vida al nacer en buena salud, según Eurostat España representaba en 2019 el tercer país con un valor más alto de este indicador en la UE-27 después de Suecia y Malta.

El promedio de esperanza de vida a los 65 años en España es de casi 22 años (19,8 para los hombres y 23,9 para las mujeres), de los cuales más de la mitad transcurrirán en buenas condiciones de salud[178]. De hecho, la esperanza de vida en buena salud a partir de los 65 años aumentó tres años desde 2010 a 2019 hasta situarse en 12,4 años según Eurostat, al tiempo que disminuían las diferencias entre hombres y mujeres respecto a este indicador (gráfico R-15). No obstante, a ellas les aguardan más años con mala salud, debido a su mayor longevidad.

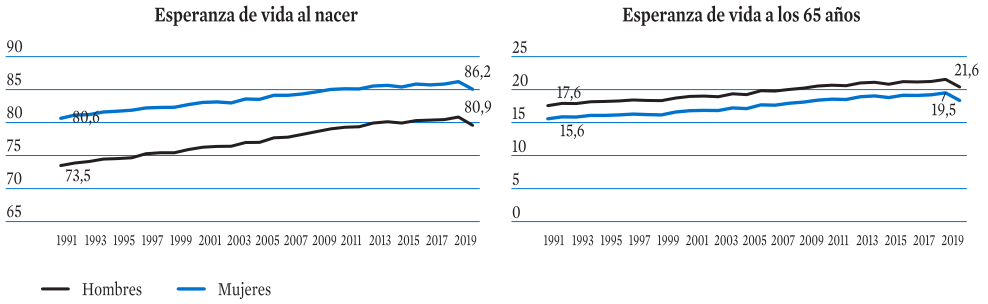
Mantener un nivel de vida adecuado en la vejez, uno de los principales retos

Garantizar un nivel de vida adecuado a lo largo de todo ese periodo, que suele coincidir con la etapa de la jubilación en la gran mayoría de los casos, constituye un reto importante, sobre todo para las mujeres[179]. Hay que tener en cuenta que el riesgo de pobreza de estas últimas aumenta a partir de los 75 años, por su esperanza de vida más larga y vivir frecuentemente solas. Mantener la adecuación de los sistemas de pensiones, el acceso a servicios sanitarios y de atención a la dependencia resulta esencial para una buena calidad de vida en la vejez.

178. Según los datos de Eurostat, la esperanza de vida saludable a partir de los 65 años en España ha aumentado de 9,3 años en 2010 a 12,4 años en 2019. El indicador, también conocido como «esperanza de vida libre de discapacidad» se refiere a la ausencia de limitaciones funcionales y de discapacidad.

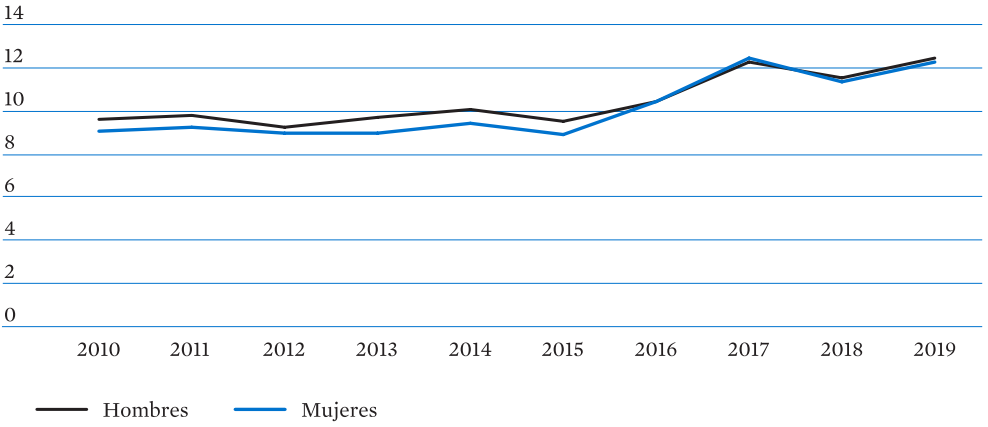
179. *The 2021 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU Volume I,* Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission (DG EMPL).

GRÁFICO R-14. ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y A LOS 65 AÑOS, 1991-2020
(En años)



Fuente: INE.

GRÁFICO R-15. ESPERANZA DE VIDA EN BUENA SALUD A LOS 65 AÑOS, POR SEXO, 2010-2019



Fuente: Eurostat, 2022.

Superar las desigualdades evitables en esperanza de vida: salud en todas las políticas

El avance en la supervivencia[180] no ha sido del todo homogéneo. Se observan diferencias significativas por nivel educativo y socioeconómico, de género y territoriales, factores a menudo confluyentes. Así, los grupos de población con niveles educativos inferiores gozan de menores expectativas de vida y peores condiciones de salud. En términos de esperanza de vida, en 2019 los hombres con estudios superiores podían esperar vivir a partir de los treinta años, unos cinco años

180. Véase Goerlich Gisbert, F. J. y Pinilla Pallejà, R., *Esperanza de vida en España a lo largo del siglo xx. Las tablas de mortalidad del Instituto Nacional de Estadística,* Fundación BBVA, Documentos de Trabajo 11, 2006.

más que los que poseían estudios primarios o inferiores (53,5 vs 48,4 años), diferencia que en las mujeres se reducía a poco más de 3 años (58,0 vs 54,9 años)[181].

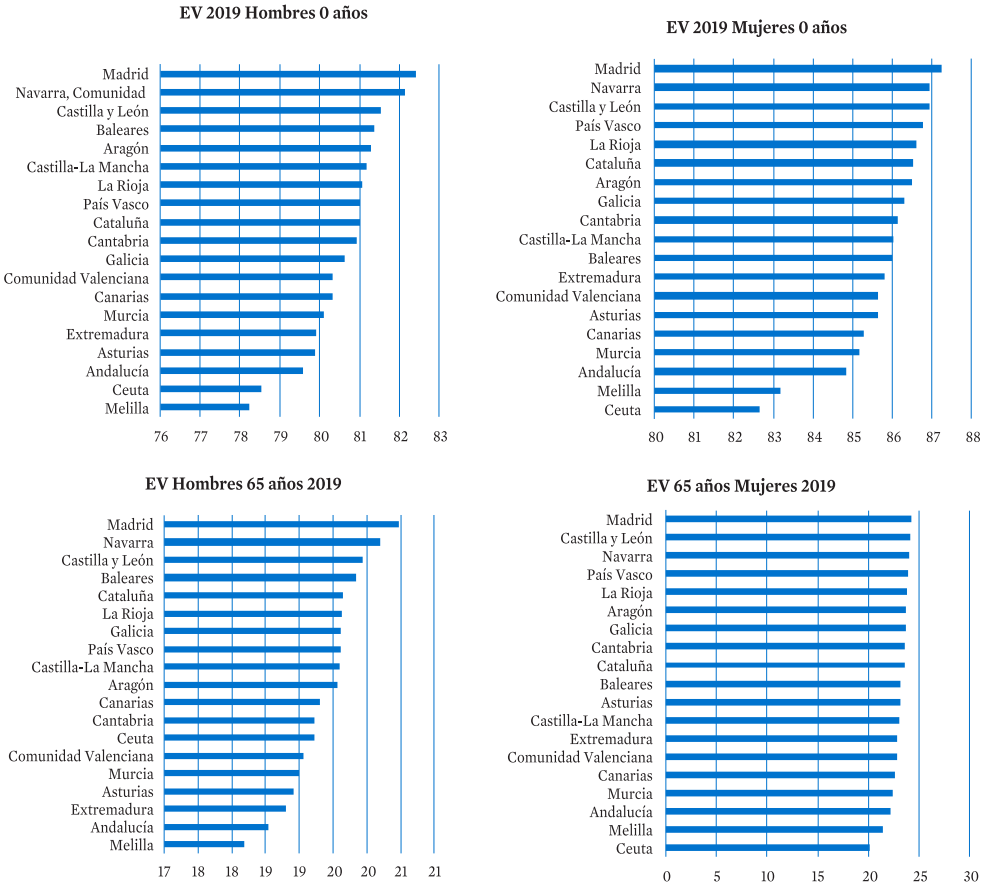
Además, desde la década de los noventa, las diferencias entre mujeres y hombres en esperanza de vida al nacimiento se han ido acortando a favor de estos últimos debido a factores como el cambio en las principales causas de muerte; la incorporación de las mujeres a algunos comportamientos de riesgo históricamente más frecuentes entre los hombres, sobre todo el tabaco; los avances médicos en el tratamiento y prevención de algunas enfermedades que causaban más decesos entre los hombres, como las enfermedades cardiovasculares o el VIH, así como las mejoras en otros campos, como el de la seguridad vial[182]. No obstante, las mujeres siguen alcanzando edades más avanzadas que los hombres (86,2 años y 80,8 en 2019, según el INE), si bien con peor salud autopercibida, mayor prevalencia de enfermedades crónicas y frecuencia más alta de situaciones de dependencia[183].

Especialmente llamativas son las diferencias territoriales. En 2019, con anterioridad a la pandemia las mujeres de las comunidades autónomas con una esperanza de vida más alta se distanciaban hasta siete años de los hombres de las comunidades autónomas con valores más bajos. Ello puede guardar relación con las desigualdades en función del gradiente económico y educativo en las distintas regiones, así como con las importantes diferencias territoriales en las causas de mortalidad, a que apuntan distintas fuentes[184] (gráfico R-16).

Uno de los principales retos de cara al futuro se sitúa en el plano de las políticas de salud pública a la hora de promover la mejora de los estilos de vida, proseguir mejorando el diagnóstico temprano y el tratamiento de las principales causas de muerte, así como incorporar los factores medioambientales que ya están comenzando a ser tenidos en cuenta desde la perspectiva de salud pública[185]. La superación de las desigualdades evitables en salud y esperanza de vida se perfila como un reto importante que concierne no solo a las políticas sanitarias. El progreso educativo, las políticas de cohesión social, territorial, de igualdad de oportunidades y redistributivas se vislumbran como elementos tanto o más importantes que aquellas a la hora de reducir las diferencias en mortalidad y esperanza de vida.

181. Véase Solé-Auró, A., Martín, U. y Domínguez Rodríguez, A., «Inequality in Mortality in Spain», en *International Journal of Environmental Research and Public Health,* mayo de 2020, así como Permanyer, I., Spijker1, J., Blanes, A. y Renteria, E., «Longevity and Lifespan Variation by Educational Attainment in Spain: 1960-2015», 2018.
182. Véase García González, J. M. y Grande, R., «Cambios en las diferencias por sexo en la esperanza de vida en España (1980-2012): descomposición por edad y causa», en *Gaceta Sanitaria* 2018, 32(2), 151-157.
183. Véase Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro* e Informe 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia,* págs. 39 a 42 y págs. 185 y 186
184. Fundación Fisabio, *Atlas Interactivo de la mortalidad en España por municipios* (1989-2014) 2021 e Instituto de Salud Carlos III, *Atlas de la Mortalidad del Cáncer en Portugal y España en el periodo 2003-2012* (2022).
185. En 2021 se ha aprobado la Estrategia de Medio Ambiente y Salud.

GRÁFICO R-16. ESPERANZA DE VIDA AL NACER Y A LOS 65 AÑOS, POR SEXO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS, ESPAÑA, 2019

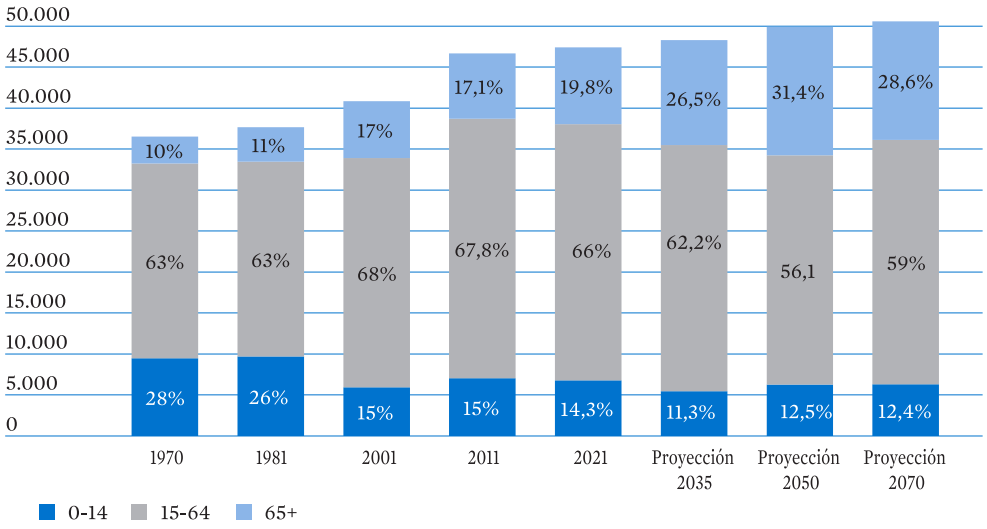


Fuente: INE, Fenómenos demográficos. Tablas de mortalidad.

1.2. Progresivo envejecimiento de la población

Entre 1970 y 2021, la proporción de personas de 65 y más años ha duplicado su peso en el conjunto de la población, suponiendo ya casi una quinta parte del total. Desde 1970 a 2070, último año al que alcanzan las proyecciones del INE, el grupo de menores de 14 años y el de mayores de 64 prácticamente habrán invertido su peso relativo en el total de la población. El proceso de envejecimiento se acelerará a medida que vayan entrando en edades próximas a la de jubilación las personas pertenecientes a la generación del *baby boom,* nacidas entre 1958 y 1977. Según el INE, en 2035 tendrá más de 65 años el 26,5 por 100 de la población, proporción que alcanzaría su nivel máximo en 2050, situándose algo por encima del 30 por 100.

GRÁFICO R-17. POBLACIÓN POR GRANDES GRUPOS DE EDAD. EVOLUCIÓN 1981-2021 Y PROYECCIONES



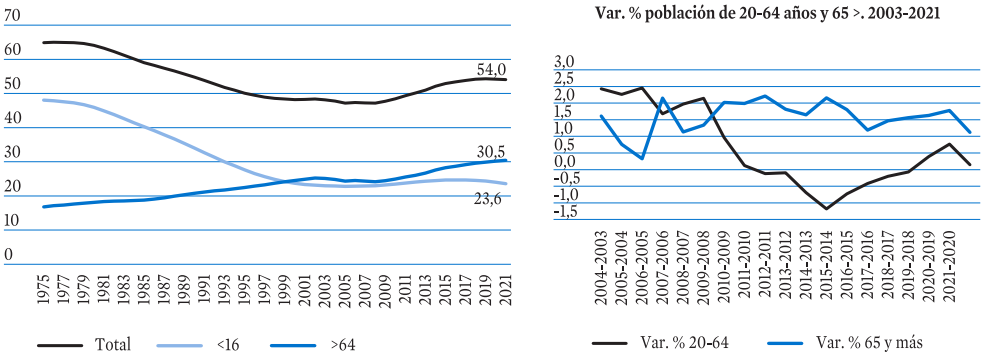
Fuente: elaboración propia a partir de INE, Cifras de población. Datos definitivos, 1 de enero de 2021 y Proyecciones de población 2020-2070 a 22 de septiembre de 2020.

La edad media de la población roza los 45 años y crece la tasa de dependencia demográfica

La mayor presencia de personas en las edades más maduras se refleja en la edad media de la población, que se ha incrementado desde el promedio de treinta años registrado en 1975 a los cuarenta y cuatro años de media en 2021. Como consecuencia del descenso del volumen de niñas y niños, la tasa de dependencia de menores de 16 años se ha reducido drásticamente a menos de la mitad mientras aumentaba progresivamente la de mayores de 64 años (gráfico R-18). El descenso del volumen de menores y jóvenes ya está impactando en la disminución de la demanda de plazas educativas en todos los niveles, dando lugar a dilemas en la racionalización y planificación de los recursos e infraestructuras, que no deberían entrar en contradicción con el derecho a la educación y a una enseñanza inclusiva y de calidad.

Desde 2009 el crecimiento de la tasa de dependencia total y la de mayores de 64 años siguen trayectorias paralelas, lo que se ve influido no solo por el aumento de personas de estas edades, sino por el descenso del volumen de población de entre 20 y 64 años durante la anterior crisis financiera internacional, debido a la reducción de la inmigración. En las últimas dos décadas, España ha pasado de contar con 4,9 personas en edad de trabajar por cada persona en edad próxima a la jubilación (65 o más) a solamente 3,4. Según las proyecciones del INE, tanto el índice de envejecimiento de la población como la tasa de dependencia de mayores de 64 años en relación a la población en edad activa continuarían en aumento a lo largo de los próximos años,

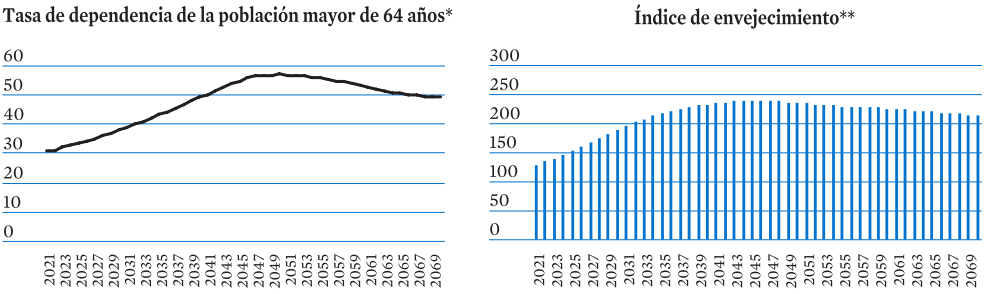
GRÁFICO R-18. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE DEPENDENCIA. MENORES DE 16 Y MAYORES DE 64 AÑOS, 1975-2021



Nota: tasa de dependencia de la población >64 años: cociente entre la población mayor de 64 años y la población de 16 a 64 años a 1 de enero de cada año, expresado en tanto por cien.
Fuente: INE, Indicadores demográficos, 2021.

alcanzando también sus valores más altos alrededor del año 2050[186] (gráfico R-19). Hasta entonces, la progresiva llegada a la edad de la jubilación de las generaciones del *baby boom* y la mayor duración de esa etapa seguirá constituyendo un importante reto desde el punto de vista del equilibrio entre ingresos y gastos[187] de un sistema de base fundamentalmente contributiva, como el español, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la suficiencia de las pensiones y un nivel de vida digno en la vejez.

GRÁFICO R-19. PROYECCIONES DEL ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO Y TASA DE DEPENDENCIA DE MAYORES DE 64 AÑOS, 2021-2070



* Tasa de dependencia de la población >64 años: cociente entre la población mayor de 64 años y la población de 16 a 64 años a 1 de enero de cada año, expresado en porcentaje.
** Índice de envejecimiento: porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero de un año concreto.
Fuente: INE, Indicadores de Crecimiento y Estructura de la Población INE.

186. 2045 en el caso del índice de envejecimiento, con 239,2 y el año 2050 en el caso de la tasa de dependencia demográfica de mayores de 64 años (56,9). Eurostat proyecta tasas de dependencia algo más elevadas, como se observa en el gráfico 20, partiendo de una hipótesis de evolución de los flujos migratorios por debajo de la del INE y otras instituciones como la AIReF.
187. Sobre la evolución reciente de las principales magnitudes del sistema, véase el apartado 1.2.1 del Balance, sobre Seguridad Social y sistema de pensiones.

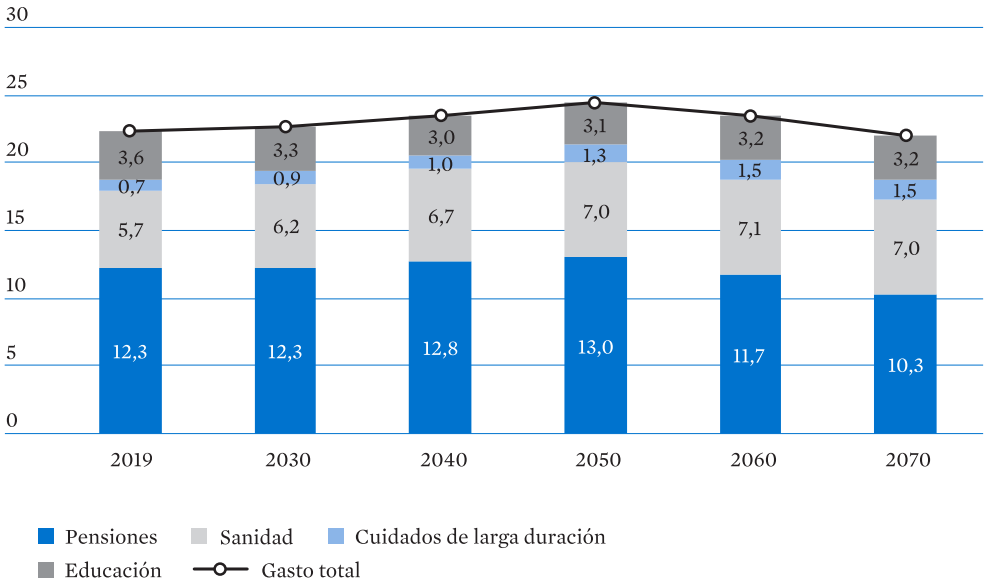
Adecuación y sostenibilidad de las pensiones, reto permanente y necesidad de consenso

No en vano, la evolución demográfica constituye uno de los factores que más influyen en los sistemas de pensiones, junto con las características y dinámicas del mercado de trabajo, el propio alcance y cobertura del sistema así como el curso de las reformas que garanticen el equilibrio entre sostenibilidad y suficiencia. La hoja de ruta del Pacto de Toledo y el diálogo social en Seguridad Social y protección social constituyen los principales cauces sobre los que discurren en España los avances en este terreno, sobre la base del consenso. En un contexto de aumento de las personas que acceden a la jubilación y del escenario de consolidación fiscal previsto para los próximos años, serán necesarios mayores esfuerzos para garantizar el principio de suficiencia de las pensiones. De ahí la importancia del refuerzo de la sostenibilidad, que se viene procurando a lo largo de las sucesivas reformas de que viene siendo objeto el sistema de pensiones desde mediados de los años ochenta hasta las más recientes abordadas en 2021 en el marco del diálogo social.

Uno de los principales retos, en todo caso, será afrontar el incremento del gasto público asociado al envejecimiento y la longevidad considerado en su conjunto,

GRÁFICO R-20. PROYECCIONES DEL GASTO PÚBLICO TOTAL DERIVADO DEL ENVEJECIMIENTO Y SUS COMPONENTES, 2019-2070

(Volumen de gasto público de cada partida y suma de gasto total, en porcentaje del PIB)



Nota: proyecciones de evolución del gasto público de cada función ligado al envejecimiento. Para su cálculo, además del escenario demográfico, se incorporan supuestos macroeconómicos, institucionales y de política económica, bajo el supuesto de legislación constante. Para mayor detalle, véase *The 2021 Ageing Report-Underlying Assumptions and Projection Methodologies*, European Economy, número 142/2020, CE, parte II, capítulo 4.
Fuente: Comisión Europea, *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*.

incluyendo no solo las pensiones sino también otras partidas como la sanidad, la atención a la dependencia o el gasto educativo. Según las estimaciones de la Comisión Europea[188] el gasto pasaría de representar el 22,3 por 100 del PIB en 2019 al 24,5 por 100 en 2050 para empezar a reducirse a partir de ese año hasta alcanzar en 2070 los niveles iniciales del periodo (gráfico R-20).

En este contexto para afianzar las bases de la sostenibilidad de la protección social y su adecuación a los requerimientos derivados del cambio en la distribución por edades de la población se acrecienta como reto fundamental la necesidad de reforzar la financiación sostenible del sistema por lo que, junto a la adopción de las reformas estructurales —entre otras, la tributaria—, será necesario aumentar la ocupación, la empleabilidad y la productividad, así como aprovechar la digitalización y los cambios tecnológicos de modo que se traduzcan en más y mejores empleos que contribuyan a reforzar los sistemas de protección social.

1.3. Una fuerza de trabajo cada vez más madura

Más de un tercio del grueso de la población laboral ha cumplido cincuenta años

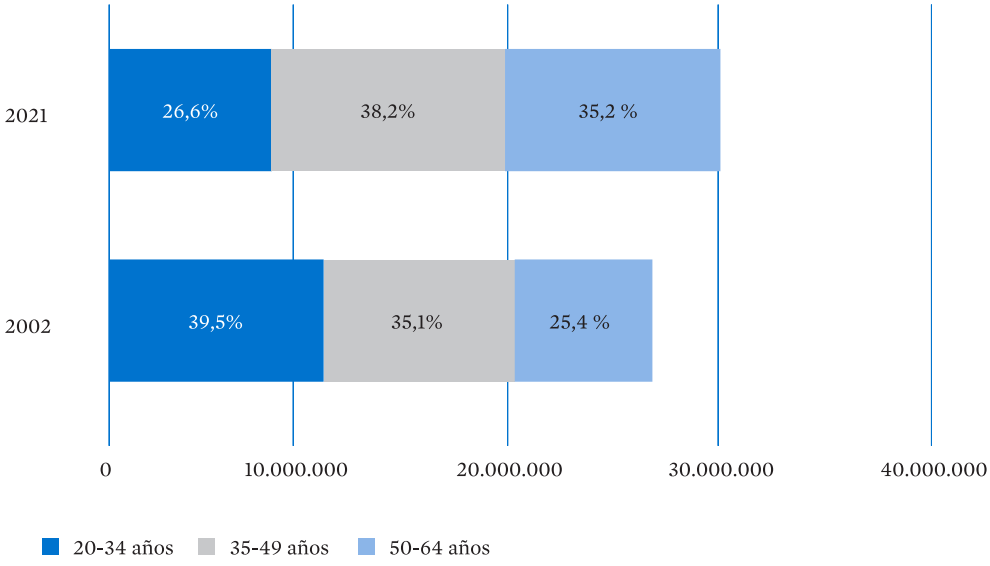
En las últimas dos décadas, el volumen de población en las edades centrales (20-64 años) ha aumentado en 3,2 millones de personas, lo que supone un incremento acumulado del 12,4 por 100, a pesar de los casi diez años de estancamiento y disminución que siguieron a la crisis de 2008. Aparece también nítidamente el efecto del envejecimiento de esta franja de la población, con un aumento de la proporción de las cohortes más maduras (50 a 64 años), que en 2021 suponían ya más de un tercio del total, así como una disminución relativa de las más jóvenes, algo más de una cuarta parte (gráfico R-21).

La evolución de las franjas de edad intermedias de entre 20 y 64 años, que constituyen el grueso de la población potencialmente activa, constituye un factor determinante de la evolución de la tasa de dependencia demográfica. Los cambios en su volumen son más impredecibles que otros componentes del cambio demográfico, pues dependen fundamentalmente de la inmigración. Pese a las diferentes hipótesis, las proyecciones de los distintos organismos coinciden en apuntar una reducción de los efectivos en estas edades y un aumento de la edad media del grupo en su conjunto. La activación del mayor número de personas posible, atrayendo hacia la ocupación a las personas más alejadas del mercado laboral, incluyendo mujeres y personas mayores,

Los retos de una población en edad laboral cada vez más madura

188. Comisión Europea, *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*. En el caso de las pensiones, la proyección contempla el desarrollo completo de la reforma de 2011 hasta 2027, incluyendo el IRP desde 2022 y el factor de sostenibilidad desde 2023, es decir, sin incorporar todavía el efecto de la reforma del sistema de pensiones de 2022.

GRÁFICO R-21. CAMBIO EN EL TAMAÑO Y ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN ENTRE 20 Y 64 AÑOS, 2002 Y 2021



Fuente: INE, Cifras de población.

constituye un reto de primer orden para aprovechar el potencial productivo de toda la sociedad y apoyar el sostenimiento de la protección social.

La edad media de la población potencialmente activa también ha ido en aumento situándose a finales de 2020 en 43,3 años. Es previsible que esta tendencia se mantenga en el futuro, dado el progreso en términos de salud y prevención de la discapacidad, el retraso de la jubilación y la reducción del volumen de las generaciones jóvenes que entran en edad laboral. Una fuerza de trabajo cada vez más veterana requiere enfoques diferentes en cuanto al aprovechamiento y reconocimiento del caudal de su experiencia. Y al mismo tiempo, plantea retos importantes en muy diversos ámbitos de actuación que, como ha puesto de relieve el CES[189], requieren ser abordados desde las políticas de gestión de la diversidad en la empresa y no discriminación por edad, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, los incentivos a su permanencia en el mercado laboral o, sin ánimo de exhaustividad, la respuesta a los problemas de oferta, relevo generacional y transmisión del conocimiento en sectores estratégicos que van a afrontar numerosas jubilaciones a un tiempo. Desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, la adaptación de las políticas de seguridad y salud en el trabajo a un entorno laboral más envejecido representa también un importante desafío.

189. Informe 3/2018, *El futuro del trabajo.*

En general, el aumento de la longevidad y la mejora del estado de salud de las personas trabajadoras en conexión con la necesidad de afianzar el sostenimiento de los sistemas de pensiones sugiere la necesidad de seguir fomentando el uso de fórmulas flexibles de envejecimiento activo sobre la base de la voluntariedad, el acercamiento de la edad efectiva de jubilación a la edad legal y la posibilidad de compatibilizar trabajo y pensión.

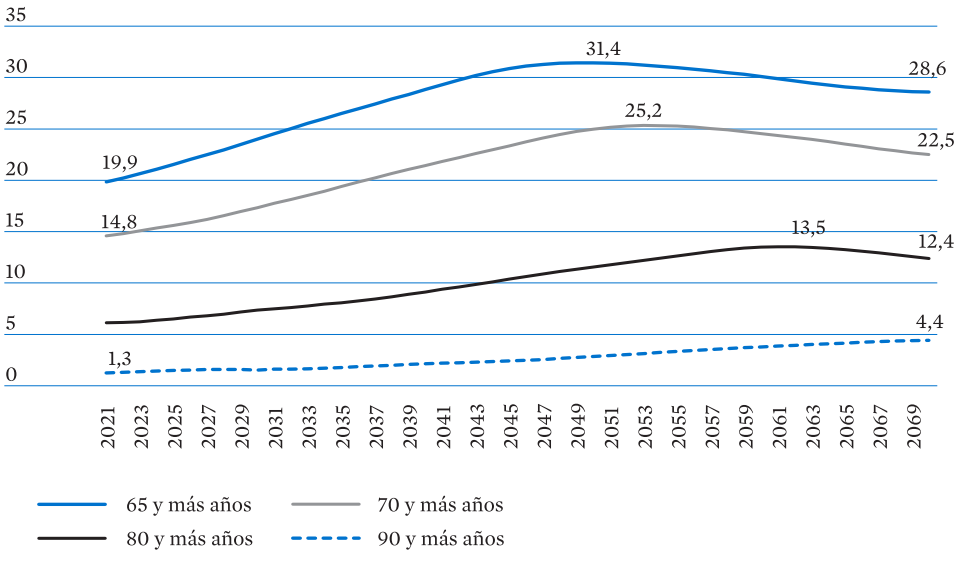
1.4. Longevidad y envejecimiento del envejecimiento

Las edades de la longevidad y la heterogeneidad de situaciones: un cambio de enfoque

España comenzó el siglo XXI con una cierta ventaja relativa por la mayor juventud de las personas pertenecientes a la generación del *baby boom,* que se prolongó más que en otros países, junto con el impacto demográfico beneficioso de la intensa llegada de inmigrantes. Se prevé que ese mismo efecto repercuta en una tasa de dependencia más elevada que en la media de países de la UE-27 y que vaya aumentando la proporción de personas de edad más avanzada dentro del grupo de mayores de 65 años (gráfico R-22).

La presencia de mujeres es preponderante a medida que se asciende en la pirámide de edad, de modo que en los grupos mayores de 80 años hay más del doble de mujeres que de hombres: la relación es de cuatro a uno entre las personas centenarias.

GRÁFICO R-22. PROPORCIÓN DE POBLACIÓN MAYOR DE CIERTA EDAD POR AÑO
(En porcentaje sobre total de población)



Fuente: INE, Proyecciones de población 2020-2070 a 22 de septiembre de 2020.

Ello evidencia la necesidad de considerar la perspectiva de género en cualquier planteamiento de políticas relacionadas con la vejez.

Los grupos de mayor edad no solo son más nutridos sino más heterogéneos, dada la prolongación de la etapa de mayor madurez y la diversidad de situaciones que pueden darse en ella, desde la denominada «gerontolescencia» de muchos de los *baby boomers* a la dependencia severa de las personas centenarias. El alargamiento de la vida está dando lugar a cambios importantes en el ciclo vital de las personas relacionados con la duración de las distintas etapas y el momento en que se producen los principales hitos biográficos[190]. Uno de los desafíos que se derivan del aumento del tiempo que queda por vivir y de esta diversificación de situaciones en las edades longevas atañe al propio concepto de «vejez» y la necesidad de superación del umbral convencional de los 64-65 años como punto crítico de entrada en esa etapa.

Al margen de la edad cronológica, no existe un momento vital que marque para todas las personas el inicio de la vejez: la frontera de los 65 años como base del comienzo de esta etapa, por identificación con la edad legal de jubilación hasta hace poco tiempo, es cada vez más cuestionada. Es necesario un cambio de enfoque para superar la visión estereotipada y edadista de la vejez que la asocia a la decrepitud, la condición de «personas beneficiarias», el descenso del consumo y de la capacidad de innovación así como otras connotaciones negativas.

Una imagen más positiva de las personas mayores

La mejora del nivel educativo de las nuevas generaciones con respecto a las anteriores conduce a pensar que la morbilidad y la dependencia tenderán a decrecer al mismo tiempo que las nuevas cohortes de personas mayores serán cada vez más productivas, en paralelo al aumento de su nivel educativo, la digitalización e incorporación de nuevas tecnologías. Es importante fomentar y poner en valor la aportación económica y social de las personas mayores en campos como, por ejemplo, el emprendimiento, el ocio, el deporte y la cultura o la participación política. El desarrollo de infraestructuras, servicios y productos que den respuesta a las necesidades e inquietudes de estos grupos se encuentra en expansión alrededor de lo que se ha denominado «economía plateada». Un reto importante, en todo caso, se sitúa en la superación de las brechas digitales por edad, género o hábitat que dificultan en muchos casos la participación económica y social de las personas de más edad, así como su acceso a los servicios[191].

Además, las personas mayores de 65 o más años en España desempeñan un rol asistencial activo (al menos un 17 por 100 de los abuelos y abuelas se encargan de forma

190. Entre estos cambios se habla, en comparación con las pautas de generaciones anteriores, del «alargamiento» de la adolescencia o la «juventud» y de la vida en el papel de «hijo» o «hija»; la frecuente coexistencia de tres e incluso cuatro generaciones e incluso el aumento de la duración de la vida en pareja, por las mejoras en supervivencia de los hombres.

191. Informe CES 1/2021, *La digitalización de la economía*.

intensiva de sus nietos y nietas). La estabilidad de los recursos en la vejez y la extensión de la propiedad de la vivienda sin cargas de las generaciones que han llegado a esta etapa en España lleva a vidas autónomas más largas y mayores posibilidades de apoyo a generaciones posteriores[192]. Ello evidencia el importante papel que las relaciones intergeneracionales desempeñan en un contexto de escasez de apoyo a las familias y dificultades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar.

Con todo, como se vio en el Informe CES 3/2020, el aumento de las cohortes de edad más avanzada, especialmente a partir de los 80 años, hará que en términos absolutos la cronicidad de las enfermedades y las situaciones de pérdida de autonomía personal vayan en aumento, lo que traerá consigo un incremento de la demanda de servicios sanitarios y de atención a la dependencia. Ambos sistemas han sido sometidos a una prueba de estrés sin precedentes en estos años de pandemia y afrontan sus propios desafíos pudiendo verse beneficiados en su transformación por el desarrollo del PRTR, que contempla inversiones y reformas orientadas a su mejora[193]. La crisis de los cuidados es uno de los principales retos y la necesidad de ofrecer sistemas de atención profesionalizados, accesibles y de calidad requerirá mayores esfuerzos en el futuro, más allá de las previsiones del PRTR para el impulso a una nueva economía de los cuidados (C.22), siendo necesario prestar atención a la equidad en el acceso a los mismos. En todo caso, conviene recordar los importantes retornos que genera la inversión en estos sectores, las oportunidades de creación de empleo y el efecto de dinamización empresarial que conlleva el aumento de la demanda de necesidades de atención vinculadas al envejecimiento[194].

Retos para el sistema sanitario y la atención a la dependencia

El cambio demográfico impacta de lleno en el sistema sanitario, que se enfrenta al reto de su transformación desde un modelo de atención a pacientes agudos a otro enfocado a la prevención y el abordaje de la cronicidad de las enfermedades. En un contexto de envejecimiento tanto de las y los pacientes como del personal sanitario y sociosanitario, constituye un desafío desarrollar el potencial que ofrecen la digitalización, las nuevas tecnologías y las herramientas de la IA para la mejora del diagnóstico, las terapias, la gestión sanitaria y la atención centrada en la persona.

2. FECUNDIDAD Y DIFICULTADES EN LA FORMACIÓN DE HOGARES

La disminución de la natalidad y del número de hijos/hijas por mujer constituye una de las transformaciones demográficas más importantes por sus consecuencias sociales

192. VIII Informe FOESSA, Puga González, D. y Rodríguez Cabrero, G., «La Solidaridad intergeneracional (SI)», *Documento de trabajo* 6.8.
193. Componente 18 (Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud), Componente 22 (Economía de los cuidados).
194. Sobre la contribución al crecimiento económico, el dinamismo empresarial y el empleo de las actividades sanitarias y de servicios sociales, véase Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia,* págs. 145 y ss.

y los retos que supone para la acción pública. Esta tendencia se viene registrando a nivel mundial desde la segunda mitad del siglo pasado, habiendo pasado la tasa de fecundidad de 4,97 hijos/as por mujer en 1950 a 2,31 en 2019, año en que ya la mitad de los países del mundo se situaban por debajo del (mal[195]) denominado nivel de reemplazo, de 2,1 hijos/as por mujer[196].

En la Unión Europea la tasa total de fecundidad (promedio de hijos por mujer) ha caído desde 2,59 en 1960 a 1,54 en 2019, de modo que todos los países se sitúan ya por debajo de los dos hijos/as por mujer en edad fértil. En España, la disminución de la natalidad fue más tardía y más abrupta: mientras que en 1977 las mujeres españolas arrojaban aproximadamente la tasa de fecundidad que ostentaban el resto de las europeas 17 años antes (2,67 hijos por mujer) desde mediados de los noventa nuestro país viene situándose, junto con Italia, entre los países de más baja fecundidad. En 2019, España registraba ya la tasa más baja de la Unión Europea, con 1,23 hijos por mujer (gráfico R-23) y en 2020, descendió aún más, hasta los 1,19 hijos por mujer.

La tasa de fecundidad más baja de la Unión Europea

El retraso en el calendario de la fecundidad es otra característica del régimen demográfico moderno particularmente acusada en el caso español, produciéndose la llegada del primer hijo en media a los 31,2 años en 2020. Como consecuencia, el 42 por 100 de las mujeres ha sido madre por primera vez más tarde de lo que hubieran querido (un retraso medio de 5,2 años) y una de cada cinco mujeres ha tenido menos descendencia de la que le hubiera gustado, situándose en 2,1 el promedio de hijos deseado.

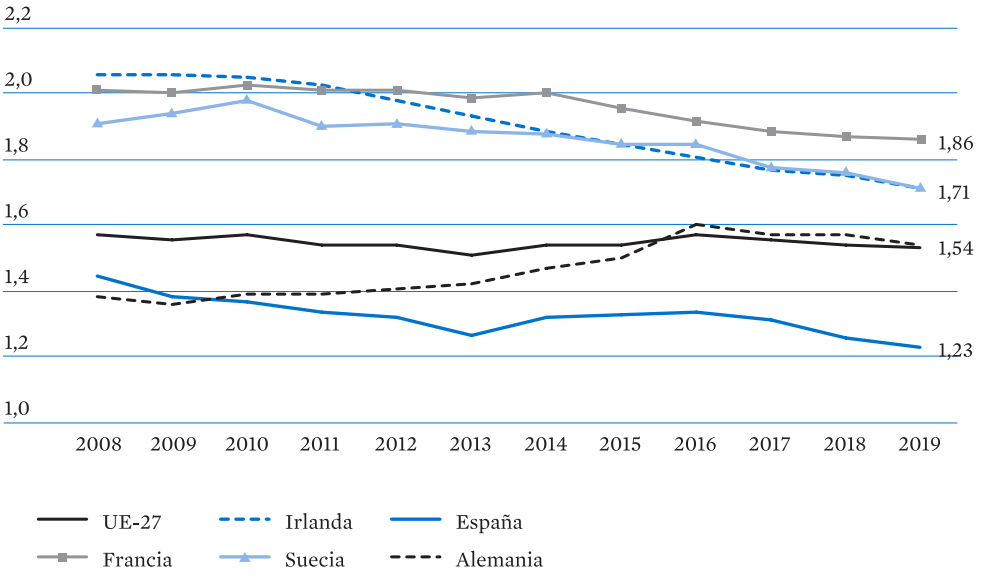
La proporción de mujeres de 30-39 años sin hijos se dobló entre 1999 y 2018 (gráfico R-24), resultando llamativo el aumento de la proporción de las mujeres en edad fértil que ni tienen hijos ni desean tenerlos (del 18 por 100 en 1999 al 30 por 100 en 2018). Las razones son variadas según la Encuesta de Fecundidad del INE, destacando las económicas, laborales, dificultades de conciliación de la vida familiar y laboral, no tener pareja o no ser la adecuada o no querer ser madre, junto con las razones de edad, sobre todo a partir de los 40 años.

El nivel de estudios alcanzado está relacionado tanto con el número de hijos como con el retraso en la maternidad, mientras que las mujeres con una ocupación remunerada tienen menos hijos de media en todas las edades. En el grupo de edad de

195. Hoy en día en el campo de la demografía se considera este nivel como falaz: la reproducción no depende únicamente de la fecundidad, sino que resulta de su balance con la mortalidad. El «reemplazo» poblacional no depende solo del número de hijos que tengan las personas, sino del tiempo que viven ellas y sus descendientes. Véase Pérez Díaz, J., *op. cit*.

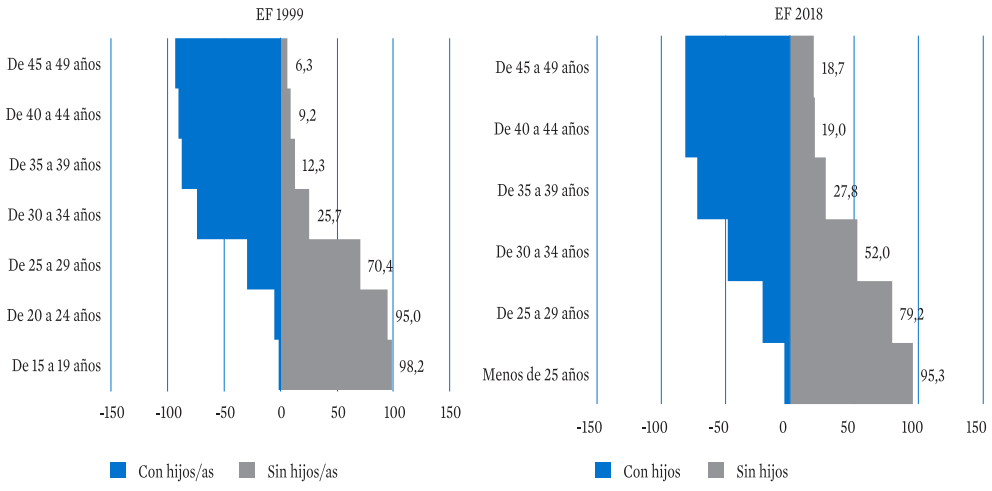
196. Véase Global Health Metrics, «Global age-sex-specific fertility, mortality, healthy life expectancy (HALE), and population estimates in 204 countries and territories, 1950-2019: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019», en *The Lancet,* vol. 396, 17 de octubre de 2020.

GRÁFICO R-23. FECUNDIDAD EN ESPAÑA, ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS Y MEDIA UE-27, 2008-2019
(Indicador coyuntural de fecundidad: número medio de hijos del conjunto de mujeres de entre 15 y 50 años)



Fuente: Eurostat, Extracción, 7 de marzo de 2022.

GRÁFICO R-24. FECUNDIDAD POR GRUPOS DE EDAD, 1999 Y 2018
(Porcentaje de mujeres que han sido madres y que no lo han sido en cada grupo de edad)



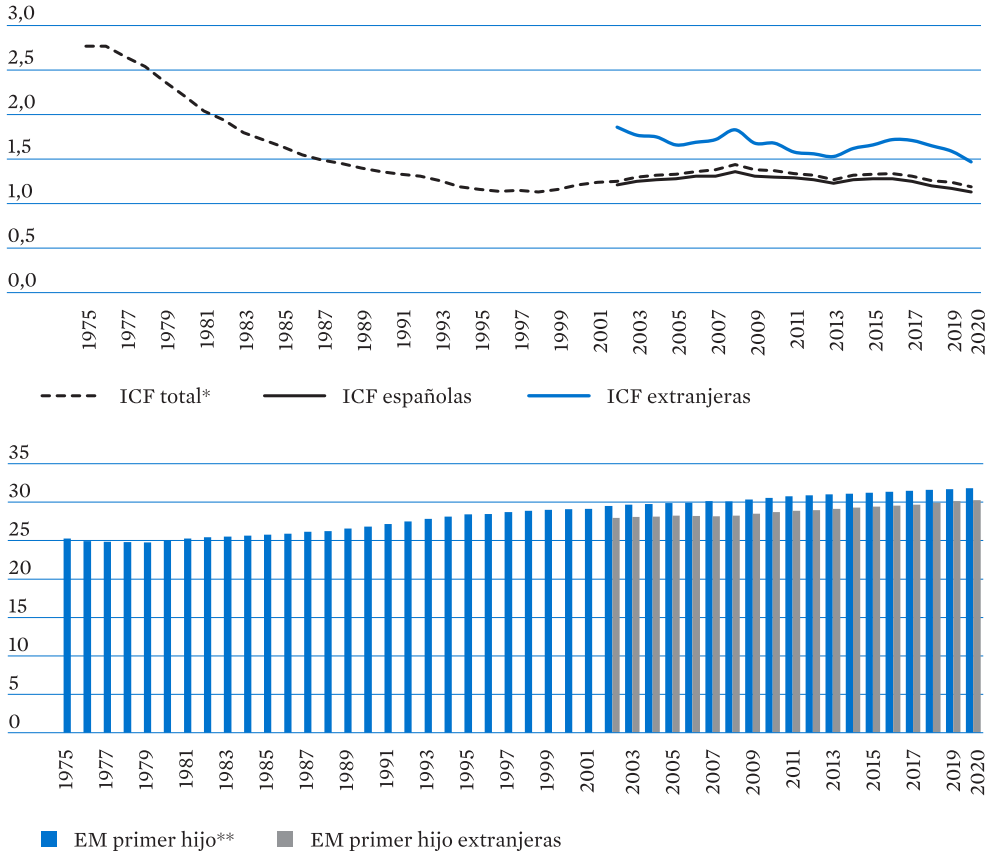
Fuente: INE, Encuesta de Fecundidad, 1999 y Encuesta de Fecundidad, 2018.

mayor fecundidad (30-34 años) el 78 por 100 de las que no tienen hijos está trabajando, frente al 64 por 100 de las que ya han tenido hijos. Por su parte, las mujeres de nacionalidad extranjera muestran tasas de fecundidad algo más altas, en todo caso

también ya inferiores al promedio de dos hijos por mujer y acercándose a las de las autóctonas, sin alterar significativamente la baja tasa global de fecundidad[197] (gráfico R-25).

En paralelo al descenso de la fecundidad ha tenido lugar un imparable acceso de las mujeres a la educación superior y su incorporación al trabajo remunerado, redefiniendo sus expectativas laborales y personales, duplicando la población activa y contribuyendo así al crecimiento económico y social. Pese a este enorme avance, persisten barreras para la igualdad efectiva, un insuficiente progreso en materia de corresponsabilidad, carencias en materia de infraestructuras de cuidados y de una organización social favorable a la crianza como recordaba el CES recientemente[198].

GRÁFICO R-25. EVOLUCIÓN DE LA FECUNDIDAD Y EDAD MEDIA AL PRIMER HIJO, 1975-2020
(A partir de 2002, españolas y extranjeras)



* ICF total: Índice coyuntural de fecundidad.
** EM: edad media al primer hijo en años: a partir de 2002 desagregado por nacionalidad de la madre (española/extranjera).
Fuente: INE, Fenómenos demográficos.

197. Repárese en la evolución entre 2000 y 2014 en el gráfico III-2.
198. CES, Informe 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

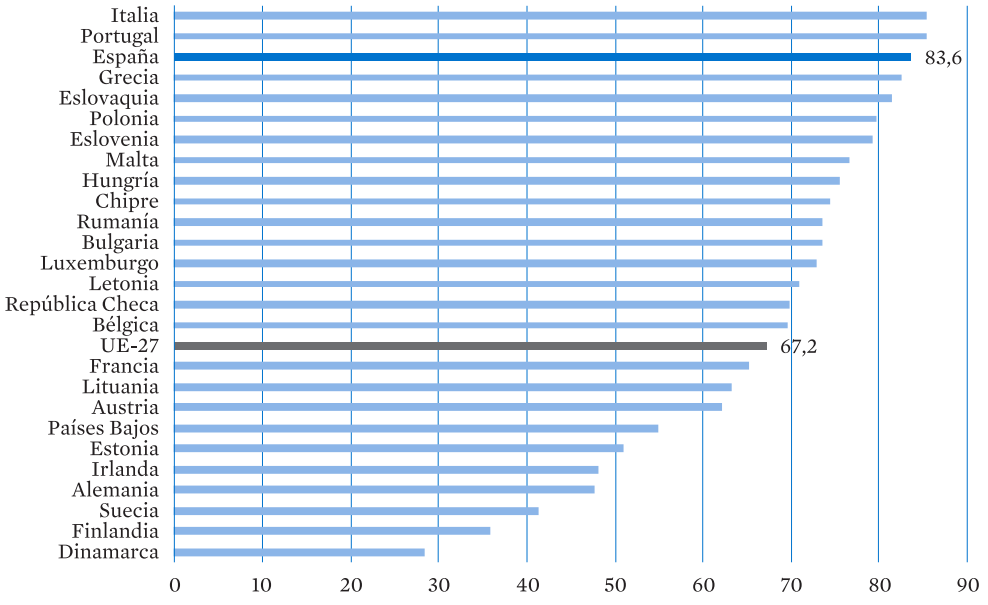
Apoyar la emancipación de la juventud y la formación de hogares

Uno de los principales retos consiste en remover los obstáculos que impiden la formación de hogares y alcanzar el tamaño de familia deseado[199]. Siendo el tercer país de la Unión Europea en que más jóvenes viven con sus padres, el tiempo corre en su contra a la hora de formar hogar propio y, llegado el caso, tener descendencia (gráfico R-26).

En coherencia con el impulso proyectado a una nueva economía de los cuidados[200], junto al necesario refuerzo de las políticas de apoyo a las familias y la infancia o los instrumentos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, el reto más ambicioso consistiría en una estrategia basada en un *mix* más amplio de políticas que favorezcan la autonomía personal de la juventud, desde ámbitos tan variados como la educación, el empleo y las políticas activas, el acceso a la vivienda, la fiscalidad así como las políticas de igualdad e inclusión social.

Por último, otras tendencias en materia de formación de hogares, reflejo de los cambios sociales y demográficos apuntan al descenso del tamaño medio de los hogares

GRÁFICO R-26. PERSONAS JÓVENES DE 16-29 AÑOS VIVIENDO CON SUS PADRES, 2020
(En porcentaje sobre el total del grupo de edad)



Fuente: Eurostat.

199. Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro,* pág. 166.
200. Esta fue una de las conclusiones del Informe de la Comisión de Reconstrucción aprobado por el Congreso en julio de 2020, habiendo sido incorporado al PRTR en su componente 22.

y el aumento de los unipersonales, que serán los que más crezcan según el INE[201] lo que requerirá una redefinición de las políticas de vivienda, urbanismo, movilidad y agenda urbana en un contexto en que las preferencias de la mayoría de las personas mayores en caso de dependencia se orientan a la permanencia en el propio domicilio. Al mismo tiempo, la tendencia al aumento de hogares monoparentales (ya el 10 por 100 del total), en la gran mayoría de los casos compuestos por mujeres con menores a cargo, requiere consideración específica desde las políticas sociales, dada su mayor vulnerabilidad.

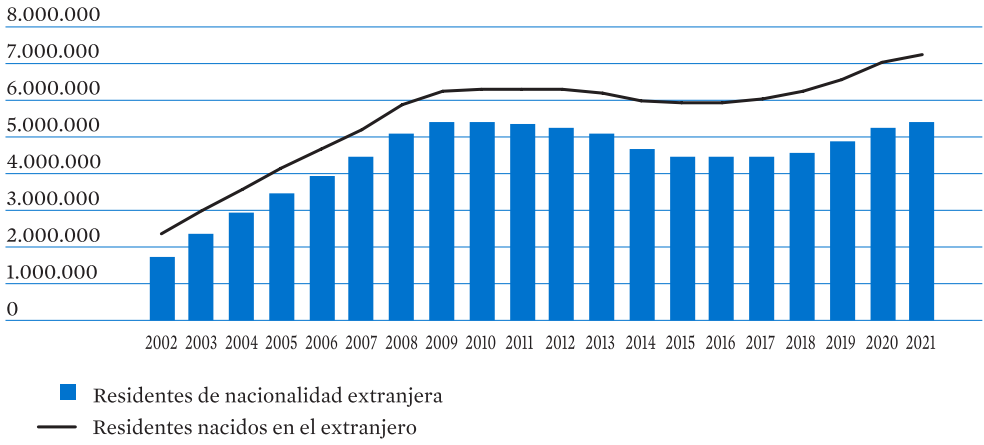
3. LAS MIGRACIONES: EFECTOS Y OPORTUNIDADES

3.1. La inmigración, motor de crecimiento y cambio social

Tras una larga trayectoria como país de emigración[202], la inversión de los flujos migratorios y la intensidad de las llegadas de inmigrantes desde el exterior (gráfico R-27) han conferido un gran dinamismo a la población en España en las últimas décadas.

En 2021 la diversidad de procedencia de la población en España era una realidad ostensible, teniendo en cuenta que, según el INE, el volumen de personas de nacionalidad extranjera se acercaba a los 5,4 millones de residentes (11,3 por 100) a quienes

GRÁFICO R-27. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRATORIO EN ESPAÑA, 2002-2021
(Millones de personas de nacionalidad extranjera y de personas nacidas en el extranjero)



Fuente: INE, Cifras de población. Datos a 1 de enero de cada año (definitivos).

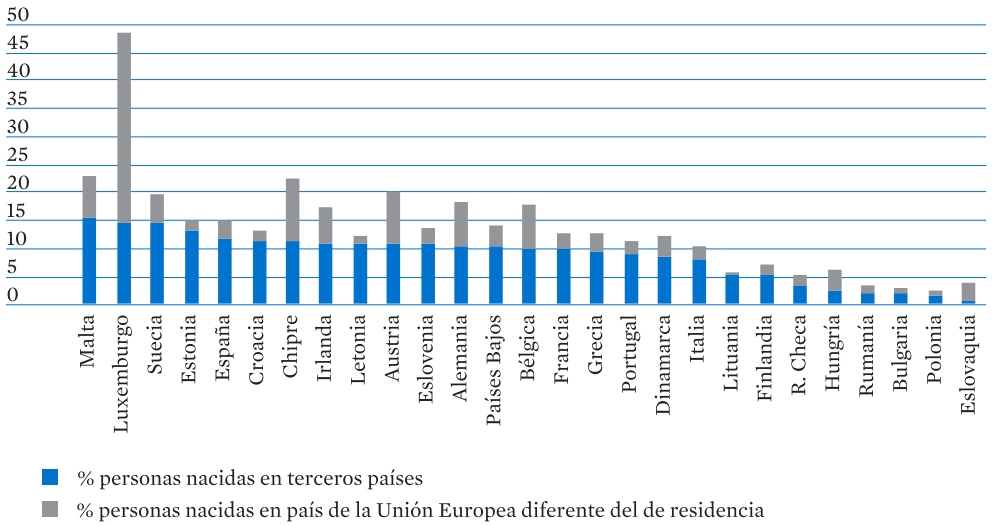
201. INE, Proyección de hogares a 2035. En ese año habría más de 5,7 millones de hogares unipersonales, el 28,9 por 100 del total, lo que supondría un aumento del 18,3 por 100 respecto a 2020.
202. Solamente entre 1951 y 1975, más de 1,6 millones de españoles habían emigrado a otros países, fundamentalmente europeos.

cabría añadir los 2,5 millones de personas de nacionalidad española nacidas en el extranjero[203], con lo que la población de origen migratorio en su conjunto representaría aproximadamente más del 15 por 100 del total. El cambio ha sido de una enorme intensidad y rapidez si se tiene en cuenta que España, situada entre los países con un nivel alto de población migrante (más del 10 por 100) ha recorrido en algo más de treinta años el camino que otros países europeos con mayor tradición receptora, como Francia o Alemania, han atravesado en el doble de tiempo.

Como tendencia destacable, han crecido en los últimos años las solicitudes de protección internacional en España. La variable situación de los distintos motivos de persecución y los conflictos en el mundo, los vínculos culturales y familiares con España, entre otros factores, determina el origen de las personas que solicitan ayuda en nuestro país. Así, si en los últimos años las nacionalidades predominantes eran la venezolana y colombiana, la invasión de Ucrania por Rusia ha supuesto un desafío no solo para el sistema de acogida en España, con sus limitaciones preexistentes, sino para toda la Unión Europea, dando lugar en este caso a nuevos instrumentos comunitarios de solidaridad.

GRÁFICO R-28. POBLACIÓN MIGRANTE EN LA UE-27, 2020

(Porcentaje de personas residentes en cada país nacidas en el extranjero)



Fuente: Eurostat, Database.

203. Hay que tener en cuenta la intensidad de los procesos de naturalización por residencia con 1,4 millones de personas nacionalizadas y ello sin contar otras vías de acceso como las de la Ley 12/2015 (sefardíes originarios de España: 40.618 concesiones hasta el 31 de diciembre de 2021) o la carta de naturaleza. El ritmo de solicitudes ha ido en aumento tras el COVID: en 2021 se registraron 139.953, encontrándose pendiente de resolución un volumen todavía mayor (231.427).

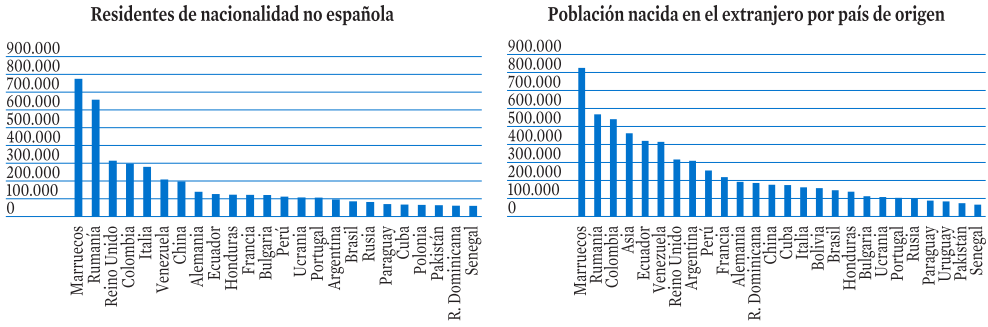
El reto de gestionar la diversidad, la convivencia y la interculturalidad

La inmigración ha aportado una gran diversidad de orígenes a la sociedad. Más de veinte nacionalidades agrupan al 80 por 100 de la población de origen migrante: un tercio provienen de algún país de la UE-27 (con un claro protagonismo de Rumanía), el 27,2 por 100 de Sudamérica y Centroamérica y una quinta parte de África (en su gran mayoría, de Marruecos) (gráfico R-29). Según las proyecciones del INE, esta diversidad de orígenes seguirá aumentando en el futuro de modo que a lo largo de las próximas décadas la población nacida en España siempre disminuiría y pasaría de significar del 85,2 actual al 66,8 por 100 en 2070.

La inmigración tiene un impacto agregado muy positivo sobre las economías receptoras, tanto en términos de crecimiento y empleo, como de sostenibilidad de los Estados de Bienestar[204]. No va a frenar el proceso de envejecimiento pero contribuye a suavizar su impacto por la vía de la natalidad (tres de cada diez nacimientos son de padre o madre de nacionalidad distinta a la española), el aumento de la población joven (en regiones como Madrid, con un fuerte atractivo para la inmigración, tres de cada diez menores de veinticuatro años ha nacido en el extranjero) o su contribución al crecimiento de la población activa y la afiliación a la Seguridad Social.

Como en el resto de países europeos, será necesaria más inmigración para atenuar las consecuencias del reto demográfico, nutrir las franjas de población en edad laboral (gráfico R-30) y aumentar el nivel de ocupación. Tras la aprobación del Pacto europeo sobre migración y asilo, la situación actual muestra que serán necesarios mayores avances en materia de política migratoria, de asilo y refugio común en la Unión Europea, que favorezca la integración sociolaboral, la activación, el reconocimiento de las cualificaciones y el desarrollo de las competencias de las personas migrantes. Hay

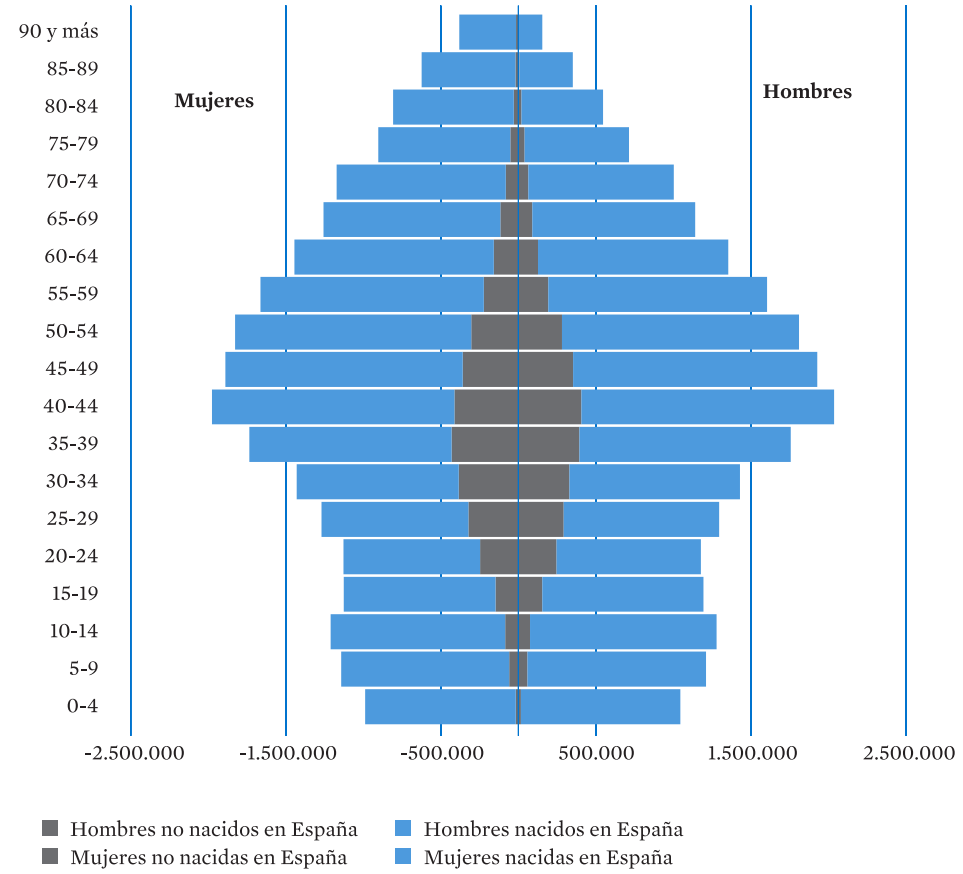
GRÁFICO R-29. POBLACIÓN DE ORIGEN MIGRANTE EN ESPAÑA POR NACIONALIDAD O PAÍS DE NACIMIENTO, 2021



Fuente: INE, Cifras de Población, definitivas a 1 de enero de 2021.

204. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades,* pág. 239.

GRÁFICO R-30. INMIGRACIÓN Y ESTRUCTURA POR EDADES DE LA POBLACIÓN, 2019
(Personas nacidas en España y en el extranjero por sexo y grupo de edad)

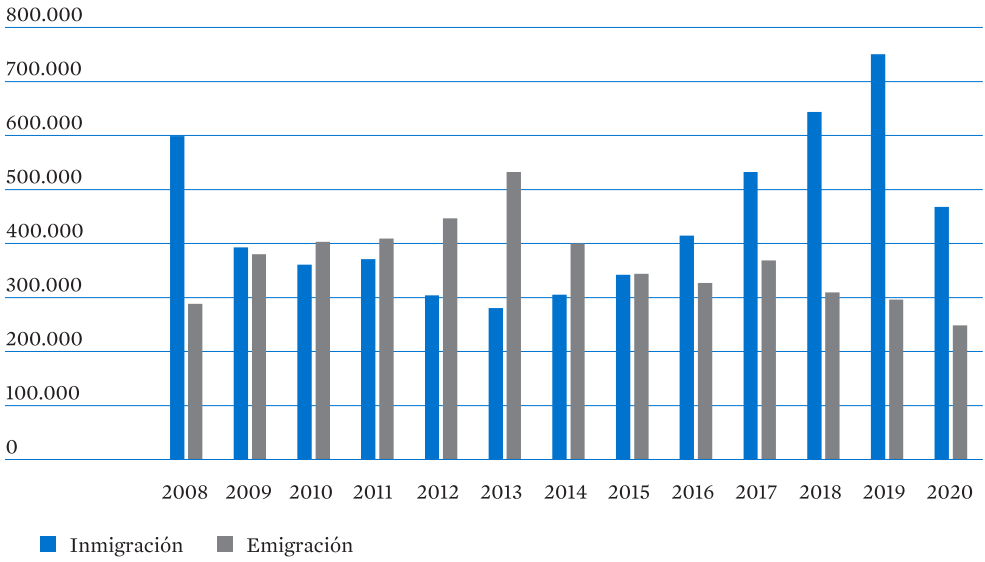


Fuente: INE, Cifras de población, 2019.

que tener en cuenta, que pese a que, en perspectiva comparada, España arroja una situación favorable en materia de integración social[205], buena parte de los hogares inmigrantes en España afrontan una situación socioeconómica vulnerable, especialmente en el caso de los hogares con niños/niñas o jóvenes, habiéndose visto especialmente afectados por la crisis del COVID-19[206]. Por ello, la igualdad de oportunidades,

205. Véase CIDOB, Pasetti, F. y Cumella de Montserrat, C., *Las políticas de integración en España según el índice MIPEX,* 2022. Evaluadas en su conjunto respecto a los estandartes internacionales y según la escala 0-100 MIPEX, las políticas de integración españolas puntúan 60; una calificación que las sitúa por encima de la media de la Unión Europea (50) y de la del conjunto de países de la OCDE (56).
206. Informe CES 1/2022, *Mujeres, trabajos y cuidados: propuestas y perspectivas de futuro.*

GRÁFICO R-31. FLUJOS MIGRATORIOS CON EL EXTERIOR, 2008-2020
(Volumen anual de entradas y salidas hacia o desde el exterior)



Fuente: INE, Encuesta de Migraciones, 2022.

especialmente de la segunda generación de personas jóvenes ya nacidas en España o llegadas en la niñez, representa asimismo un reto para la cohesión social y el crecimiento económico.

Por último, sin ser comparable en su magnitud e impacto, la emigración hacia el extranjero, que repuntó durante los años de la crisis financiera y económica de 2008-2013, aúna hoy en día movimientos tanto de jóvenes en busca de oportunidades profesionales como retornos de inmigrantes, así como una tendencia a la movilidad de profesionales en el contexto de un mercado laboral cada vez más globalizado[207]. La articulación de políticas que permitan mantener los vínculos culturales, laborales, políticos y económicos con España y, en su caso, el retorno representa una necesidad de cara a la comunidad de emigrantes españoles y sus descendientes en el mundo.

3.2. Las migraciones internas y la España vaciada

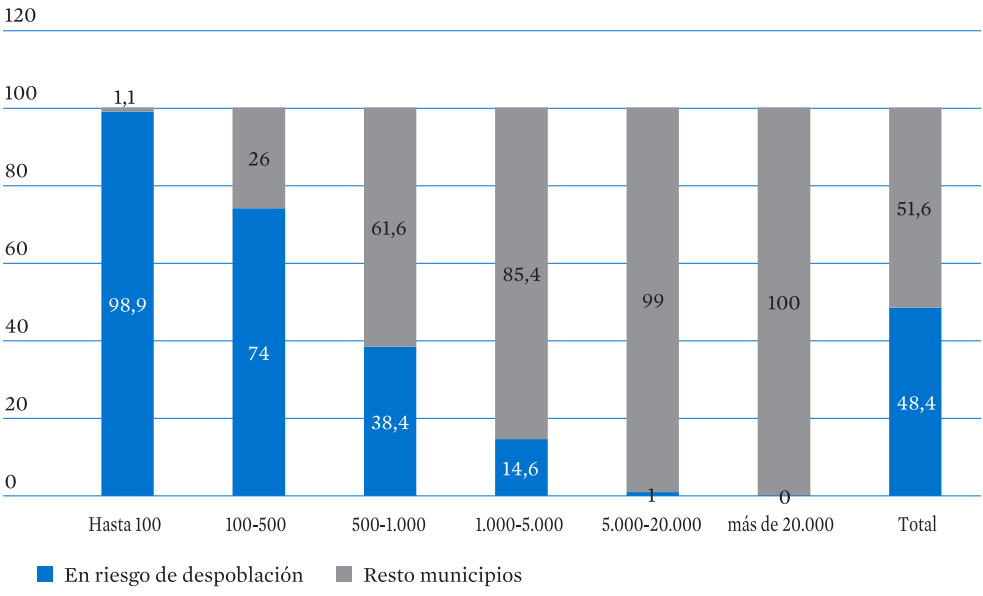
La desigual concentración de la población en España, con densidades medias en el centro y las regiones costeras y muy bajas en buena parte del resto del territorio, presenta una particular complejidad, que debe ser tenida en cuenta en la planificación y gestión de las políticas de bienestar. Las corrientes migratorias interiores que vienen acompañando desde mediados del siglo pasado el tránsito de una economía

207. Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades.*

agraria a una economía de servicios han ido desembocando en el vaciamiento de buena parte de la España interior, concentrándose el problema sobre todo en los municipios rurales, especialmente los de menor tamaño (gráfico R-32), que perdieron un 6,2 por 100 de la población entre 2010 y 2019.

Si bien es cierto que la mayoría de las personas mayores en España habita en las ciudades, la emigración de jóvenes y personas de edades intermedias de esas zonas que pierden población da lugar al predominio de la vejez en ellas: la población de 65 años o más representa un 24 por 100 en el medio rural, cinco puntos por encima del entorno urbano. El fenómeno en sí, difícilmente reversible, no es nuevo. Pero sí lo es el aumento del malestar o la concienciación que ha emergido de unos años a esta parte en torno a las desventajas acumuladas de los entornos más afectados por esta despoblación, tanto los rurales como muchas ciudades de tamaño medio en algunas provincias[208]. Ello ha acentuado el protagonismo de estas zonas en el debate político y social dando lugar a la elaboración de la Estrategia Nacional frente al Reto demográfico, con la que se alinea el nuevo Plan de Medidas ante el Reto Demográfico (PMRD) contemplado también en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

GRÁFICO R-32. MUNICIPIOS EN RIESGO DE DESPOBLACIÓN POR NÚMERO DE HABITANTES, 2019



Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Estrategia Nacional frente el reto demográfico.

208. Entre 2011 y 2021, Zamora perdió el 12,2 por 100 de su población; León el 8,1 por 100 y Palencia, Cuenca, Orense, Ávila o Teruel también la redujeron en más de un 7 por 100. En el otro extremo, las provincias isleñas y algunas costeras aumentaron su población, así como Madrid (5,1 por 100).

La España vaciada y envejecida: el reto de avanzar en la igualdad en el acceso a derechos y servicios

La problemática específica del mundo rural ha sido abordada por el CES[209], que ha puesto de relieve el desafío de garantizar la igualdad de derechos en cuestiones tan importantes como el acceso a los servicios, la igualdad de género en todos los ámbitos o la generación de oportunidades de emprendimiento e impulso de la actividad económica en los territorios con mayores dificultades para competir en mercados globalizados.

La pandemia impuso un receso en la tendencia de la migración interna desde las áreas rurales a los núcleos más poblados, e incluso se observó la dinámica inversa[210]: aumentaron los movimientos de población desde ciudades centrales muy pobladas, como Madrid y Barcelona, hacia otros municipios, siendo los de menos de 10.000 habitantes los predilectos, en particular, los situados a una distancia de entre 40 y 160 kilómetros de las principales urbes. Según los primeros estudios al respecto[211] y los datos de la última parte de 2020[212], se trató más bien de una reversión coyuntural de las dinámicas de redistribución interurbana del capital humano cualificado, canalizado habitualmente hacia las ciudades globales. Ello se habría visto propiciado por la mayor incidencia de la pandemia en las ciudades con mayor densidad de población, la posibilidad de teletrabajar en un contexto de restricciones a la movilidad y la necesidad de un entorno más saludable o de mejores condiciones de la vivienda.

Más allá de los desequilibrios cuantitativos de población entre regiones, es preciso ahondar en las causas de expulsión de la población joven de los municipios y provincias de la España vaciada. Entre ellas, cabe pensar en el desajuste entre el elevado nivel de instrucción alcanzado por la población joven de algunas regiones interiores y la oferta ocupacional existente en las mismas, en una dinámica que alimenta los procesos de dificultad para la formación de hogares, despoblación, envejecimiento y empobrecimiento por la pérdida de talento humano joven, por un lado, y de enriquecimiento de las regiones receptoras, por otro[213].

4. HACIA UNA GESTIÓN TRANSVERSAL DEL CAMBIO DEMOGRÁFICO

En definitiva, el cambio demográfico está transformando la sociedad en todas sus dimensiones y gestionar los múltiples procesos sociales y económicos a su alrededor

209. Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* e Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.
210. Las salidas disminuyeron 12,6 por 100 y los flujos de entrada aumentaron un 20,5 por 100, con un saldo migratorio positivo de casi 88.347 personas en 2020, en comparación a los –8.034 de media del periodo 2016-2019.
211. Véase Recaño, J. y Rowe, F., «Cambios de residencia en tiempos de COVID-19: un poco de oxígeno para el despoblamiento rural», *Perspectives Demogràfiques,* 26, 1-4, 2022.
212. INE, Encuesta de Variaciones Residenciales.
213. González-Leonardo, M. y López-Gay, A. «Del éxodo rural al éxodo interurbano de titulados universitarios: la segunda oleada de despoblación», en *Ager,* 31, 2021.

requiere un enfoque transversal que abarca desde la sostenibilidad financiera de las estructuras de bienestar al impulso de la salud en todas las políticas, pasando por un replanteamiento del diseño de las infraestructuras y servicios ajustada a la realidad etaria y territorial. En todo caso, la solidaridad intergeneracional deberá seguir siendo uno de los fundamentos de la recuperación, lo que requiere una gestión del cambio demográfico que atienda de manera equilibrada a sus impactos en todos los ámbitos. Encarar el reto demográfico, que no es otro que el desafío de gestionar poblaciones, implica garantizar más oportunidades para la juventud y la formación de hogares, al mismo tiempo que una protección social adecuada y sostenible en la vejez, en el marco de una sociedad abierta, inclusiva, igualitaria, diversa y territorialmente cohesionada.

España ha incorporado la respuesta al cambio demográfico, desde distintos ámbitos de las políticas, en la hoja de ruta de la recuperación que marca el PRTR. En él se contempla tanto la cohesión territorial como eje transversal conectado al Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, como las reformas estructurales para afianzar la sostenibilidad del sistema de pensiones (C30), la resiliencia del sistema sanitario (C18) o el refuerzo del sistema de atención a la dependencia y el desarrollo de la nueva economía de los cuidados (C22), entre otros objetivos del Plan. Se trata de una oportunidad única para impulsar la adaptación al cambio demográfico en respuesta a muchos de los desafíos que aquí se han planteado a través del respaldo financiero de los fondos *NextGeneration* y de las reformas estructurales vinculadas a su ejecución, que requieren un elevado nivel de consenso en el marco del diálogo social para garantizar su legitimidad social y su aplicabilidad.

CUADRO R-1. INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA

		2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070	Cambio 2019-2070
Tasa fecundidad	ES	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	0,2
	UE-27	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	0,1
Esperanza de vida													
Esperanza de vida al nacer hombres	ES	81,2	81,8	82,4	83,1	83,7	84,3	84,9	85,5	86,0	86,6	87,1	5,9
	UE	78,7	79,6	80,4	81,2	82,0	82,7	83,5	84,2	84,8	85,4	86,1	7,4
Esperanza de vida al nacer mujeres	ES	86,8	87,2	87,7	88,2	88,7	89,2	89,7	90,1	90,6	91,0	91,4	4,6
	UE	84,2	84,9	85,6	86,3	86,9	87,6	88,2	88,8	89,3	89,8	90,3	6,1
Esperanza de vida a los 65 hombres	ES	19,9	20,2	20,7	21,2	21,6	22,1	22,5	22,9	23,3	23,7	24,1	4,2
	UE	18,4	19,0	19,5	20,1	20,6	21,1	21,6	22,1	22,6	23,0	23,5	5,1
Esperanza de vida a los 65 mujeres	ES	23,9	24,2	24,6	25,0	25,5	25,8	26,2	26,6	27,0	27,3	27,7	3,8
	UE	22,0	22,5	23,0	23,6	24,1	24,6	25,1	25,5	25,9	26,4	26,8	4,8

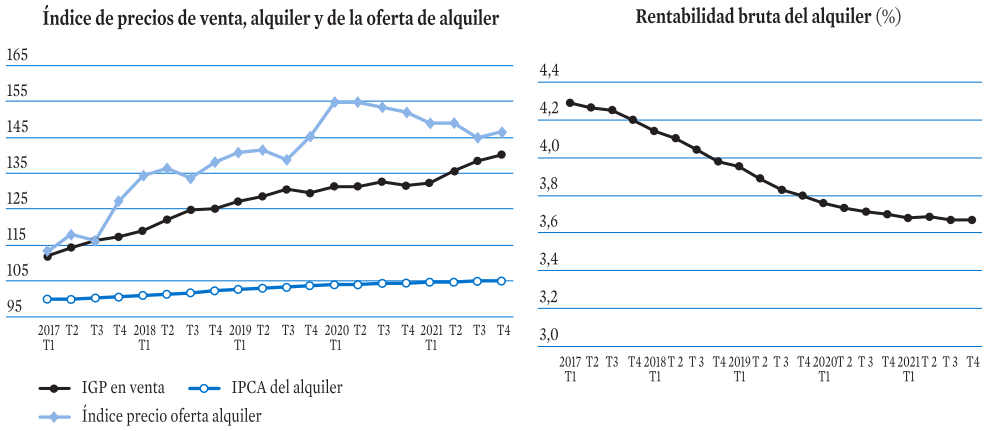
CUADRO R-1. INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y PROYECCIONES DE POBLACIÓN. ESPAÑA Y UNIÓN EUROPEA *(continuación)*

		2019	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	2065	2070	Cambio 2019-2070
Migraciones													
Migración neta (miles)	ES	438,5	189,2	185,4	180,6	178,2	178,2	178,7	178,0	175,7	172,4	169,0	−269,5
	UE	1.317,5	951,4	960,0	970,1	980,8	991,1	1.001,3	1.011,2	1.020,4	1.028,6	1.036,8	−280,7
Migración neta (% población)	ES	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	−0,5
	UE	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	−0,1
Población y estructura													
Población total (núm.)	ES	47,1	48,4	48,8	49,1	49,4	49,5	49,3	48,9	48,3	47,7	47,0	-0,1
	UE	447,2	449,3	449,1	448,1	446,6	444,2	440,8	436,6	432,0	427,7	424,0	-23,2
% Población <14	ES	19,7	18,6	17,2	16,4	16,3	16,5	16,7	16,8	16,7	16,6	16,8	-2,9
	UE	20,3	19,9	19,2	18,7	18,4	18,4	18,5	18,5	18,5	18,5	18,5	-1,9
% Población 25-54	ES	42,8	40,0	37,8	36,0	35,2	34,7	34,4	34,2	33,9	33,6	33,5	-9,3
	UE	40,4	38,5	37,2	36,3	35,6	35,0	34,6	34,4	34,3	34,0	33,9	-6,6
% Población 20-64	ES	60,8	59,8	58,7	56,9	54,3	51,8	50,6	50,4	50,8	51,2	51,2	-9,6
	UE	59,3	57,7	56,5	55,1	53,9	52,8	52,0	51,4	51,2	51,2	51,2	-8,0
% Población 65 +	ES	19,5	21,6	24,0	26,7	29,4	31,7	32,7	32,8	32,5	32,1	32,0	12,5
	UE	20,4	22,4	24,4	26,2	27,7	28,8	29,6	30,1	30,3	30,3	30,3	9,9
% Población 80 +	ES	6,1	6,5	7,3	8,2	9,4	10,9	12,4	13,9	15,1	15,1	14,6	8,5
	UE	5,9	6,4	7,3	8,3	9,3	10,4	11,4	12,1	12,6	12,9	13,2	7,3
% 80 +/65 +	ES	31,2	30,3	30,5	30,6	32,1	34,4	38,0	42,3	46,3	47,1	45,6	14,4
	UE	28,8	28,5	29,9	31,5	33,6	36,1	38,6	40,2	41,5	42,6	43,5	14,7
% 80 +/20-64	ES	10,0	10,9	12,5	14,4	17,3	21,1	24,6	27,5	29,7	29,6	28,5	18,5
	UE	9,9	11,1	12,9	15,0	17,3	19,7	21,9	23,5	24,6	25,2	25,7	15,8
Población en edad laboral (20-64) núm.	ES	28.662	28.933	28.646	27.948	26.846	25.619	24.943	24.671	24.538	24.406	24.088	−4.574

Fuente: Eurostat, 2022.

III. ANEXO ESTADÍSTICO

GRÁFICO A-1. PRECIOS DE VENTA, DE ALQUILER Y DE LA OFERTA DE ALQUILER Y RENTABILIDAD DEL ALQUILER, 2017-2021



Notas: Índice general de precios (IGP) de venta de vivienda libre, Índice de Precios al Consumo Armonizado (IPCA) para alquiler, Índice de Precios de oferta de alquiler (Fotocasa).
Fuente: MITMA, Observatorio de Vivienda y Suelo, Boletín núm. 39.

RECUADRO A-1. BONO ALQUILER JOVEN

Objeto

Contribuir al pago de la renta arrendaticia o precio de cesión en uso, posibilitando el acceso a la vivienda de los jóvenes y su emancipación.

Ámbito territorial de aplicación

Todas las comunidades autónomas, excepto País Vasco y Navarra, y ciudades de Ceuta y Melilla.

Beneficiarios

Jóvenes hasta 35 años (incluidos) con ingresos inferiores a 3 IPREM.

Renta mensual de la vivienda

Hasta 600 euros al mes.

Hasta 300 euros al mes, alquiler de habitación.

Podrá ser superior en determinados casos previo acuerdo de la Comisión de Seguimiento MITMA-comunidades autónomas, hasta 900 euros o hasta 450 euros en alquiler de habitación.

Compatible con plan estatal

En este caso la ayuda es de hasta el 40 por 100 de la diferencia entre el alquiler de la vivienda y la ayuda del Bono Alquiler Joven, con el **límite conjunto** (suma de la ayuda del Bono Alquiler Joven y de este programa de ayuda) del **75 por 100 de la renta del alquiler.**

Cuantía de la ayuda/requisitos

250 euros al mes.

Compatible con Plan Estatal de Vivienda, en los términos descritos.

Plazo

Se concede por un plazo de 2 años.

En total 6.000 euros a razón de 250 euros al mes.

CUADRO A-1. INDICADORES DE EXCLUSIÓN EN VIVIENDA

(Porcentaje de hogares que sufren exclusión residencial según tipo de indicador y total)

	2018	2021
Porcentaje de hogares en infravivienda: chabola, bajera, barracón, prefabricado o similar	0,3	0,1
Porcentaje de hogares con deficiencias graves en la construcción de la vivienda	1,9	1,8
Porcentaje de hogares con situaciones de insalubridad: humedades, suciedad y olores	3,2	7,2
Porcentaje de hogares que sufren hacinamiento grave (menos de 15 m^2 por persona)	2,5	4,6
Porcentaje de hogares con tenencia de vivienda en precario: facilitada gratuitamente por otras personas o instituciones, realquilada, etc.	3,7	4,3
Porcentaje de hogares con entorno muy degradado (gueto, insalubre, falta de agua, olores, suciedad, no accesos)	0,8	1,8
Porcentaje de hogares con personas de movilidad reducida y con barreras arquitectónicas	2,2	2,2
Porcentaje de hogares con gastos excesivos de la vivienda [ingresos menos gastos son inferiores al umbral de pobreza severa (40 por 100)]	11,1	14,2
Exclusión residencial	18,2	20,6

Fuente: FOESSA, Evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID en España.

CUADRO A-2. PERFIL SOCIOECONÓMICO DE LA EXCLUSIÓN RESIDENCIAL

(Porcentaje de hogares)

Sexo del sustentador principal	Mujer	23,6
Edad del sustentador principal	Menos de 30 años	34,5
Estudios del sustentador principal	Inferior a Graduado Escolar o ESO	25,7
	Graduado Escolar o en ESO, bachiller elemental	23,5
Ocupación del sustentador principal	Buscando empleo	49,1
Hay algún menor de 18 años		31,1
Hay algún joven 18-24 años		30,2
Tamaño de familia	5 y más miembros	51,2
Hábitat	Entre 50.000 y 100.000	26,1
Núcleos familiares	Polinuclear	31,3
Barrio	Barrio degradado, marginal	54,7
Grupo de nacionalidad	Algún extranjero	47,6
Total		**20,6**

Fuente: FOESSA, Evolución de la cohesión social y consecuencias del COVID en España.

RECUADRO A-2. PLAN ESTATAL PARA EL ACCESO A LA VIVIENDA 2022-2025

Programa 1. Programa de subsidiación de préstamos convenidos.

Programas de ayudas para el acceso a una vivienda digna

Programa 2. Programa de ayuda al alquiler de vivienda.

Programa 3. Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

Programa 4. Programa de ayuda a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad sobrevenida.

Programa 5. Programa de ayuda a las personas jóvenes y para contribuir al reto demográfico.

Programas de incremento de oferta de vivienda en alquiler

Programa 6. Programa de incremento del parque público de viviendas.

Programa 7. Programa de fomento de viviendas para personas mayores o personas con discapacidad.

Programa 8. Programa de fomento de alojamientos temporales, de modelos cohousing, de viviendas intergeneracionales y modalidades similares.

Programa 9. Programa de puesta a disposición de viviendas de la SAREB y de entidades públicas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Programa 10. Programa de fomento de la puesta a disposición de las comunidades autónomas y ayuntamientos de viviendas para su alquiler como vivienda asequible o social.

Programas de mejora a la accesibilidad y erradicación de la infravivienda

Programa 11. Programa de mejora de la accesibilidad en y a las viviendas.

Programa 12. Programa de ayuda a la erradicación de zonas degradadas, del chabolismo y la infravivienda.

Programa seguro de protección

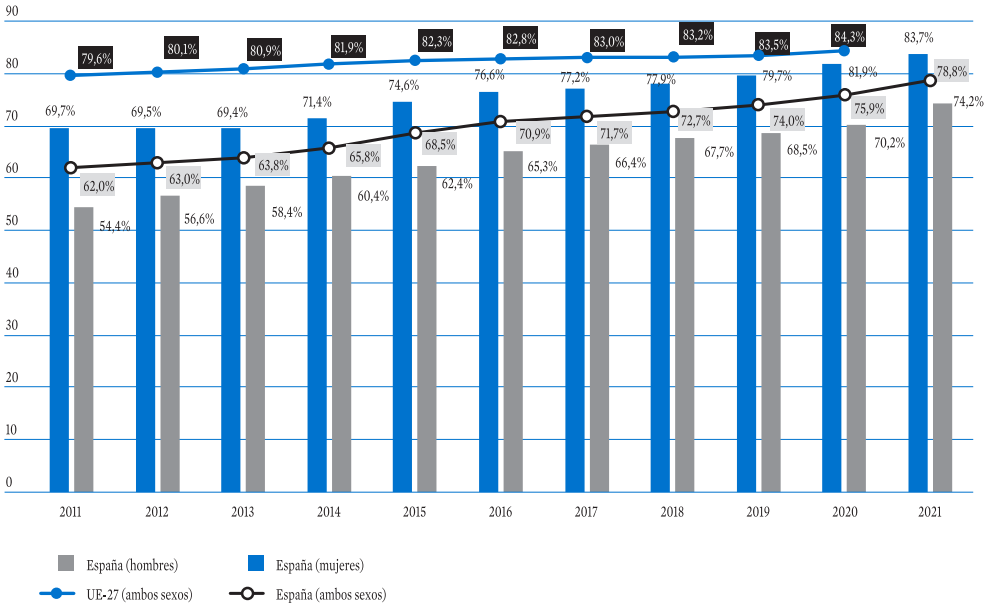
Programa 13. Programa de ayuda al pago del seguro de protección de la renta arrendaticia.

RECUADRO A-3. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE GARANTÍA DE ACCESO Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA EN EL CONTEXTO DE CRISIS POR COVID-19

Medidas extraordinarias	Año 2020	Año 2021
Suspensión de lanzamientos para deudores hipotecarios vulnerables	(1)	
Suspensión temporal de desahucios y de lanzamientos a arrendatarios vulnerables sin alternativa habitacional	(3) (5) (6)	(9) (10) (11)
y compensación a los arrendadores vulnerables	(6)	(9) (10) (11)
Prórroga extraordinaria (durante un periodo máximo de 6 meses) de los contratos de arrendamiento de vivienda, en los mismos términos y condiciones.	(3) (5)	(7) (9) (10) (11)
Moratoria de la deuda hipotecaria y no hipotecaria para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19	(2) (3) (4)	(8)
Moratoria de deuda arrendaticia o condonación parcial de la renta para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19	(3) (4)	(7) (8) (9) (10) (11)
Ayudas al alquiler para las personas en situación de vulnerabilidad económica a causa del COVID-19	(3) (4)	(7) (10)
Garantía de suministro de agua, electricidad y gas natural a los consumidores vulnerables (hasta el 9 de agosto de 2021)	(6)	(9) (10) (11)

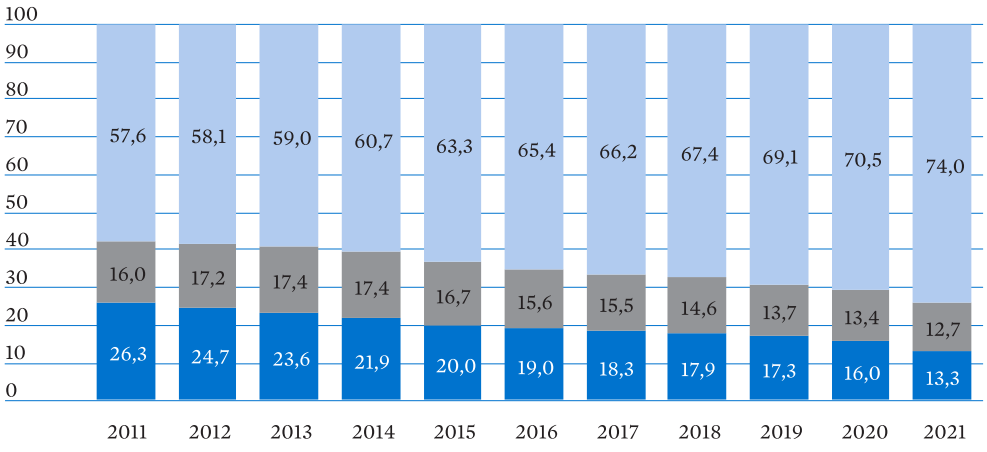
(1) Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
(2) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
(3) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
(4) Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.
(5) Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
(6) Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes.
(7) Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.
(8) Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.
(9) Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
(10) Real Decreto-ley 16/2021, de 3 de agosto, por el que se adoptan medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
(11) Real Decreto-ley 21/2021, de 26 de octubre, por el que se prorrogan las medidas de protección social para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

GRÁFICO A-2. POBLACIÓN DE 20 A 24 AÑOS QUE HA COMPLETADO AL MENOS LA SEGUNDA ETAPA DE EDUCACIÓN SECUNDARIA, ESPAÑA/UE-27



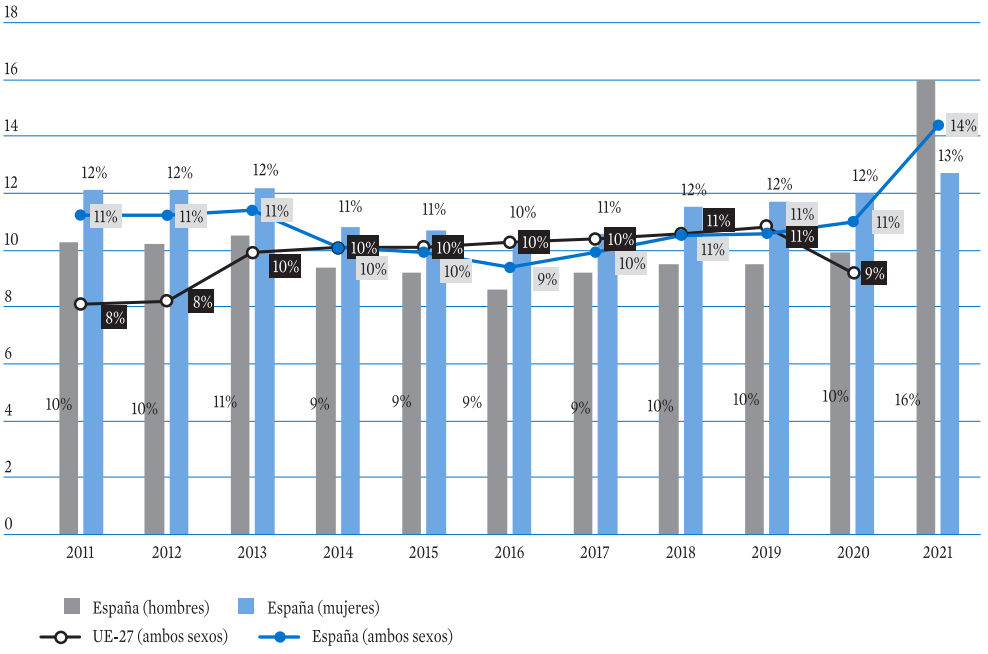
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa, Avance resultados 2021.

GRÁFICO A-3. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 18-24 AÑOS POR SITUACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA



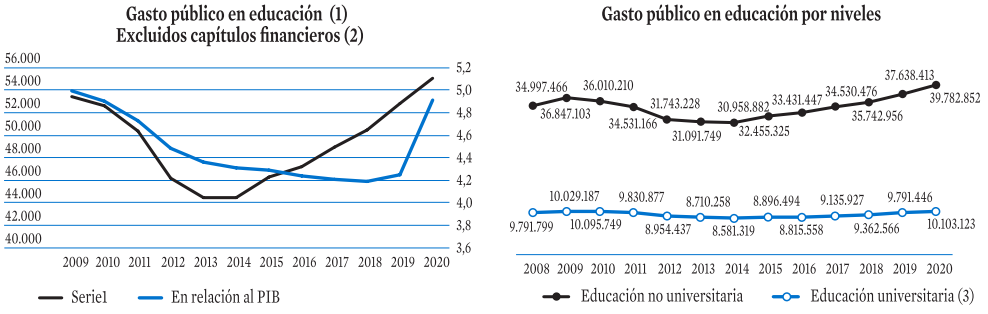
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa, Avance resultados 2021.

GRÁFICO A-4. POBLACIÓN DE 25-64 AÑOS QUE PARTICIPA EN EDUCACIÓN-FORMACIÓN, ESPAÑA-UE-27, 2011-2021



Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa, Avance resultados 2021.

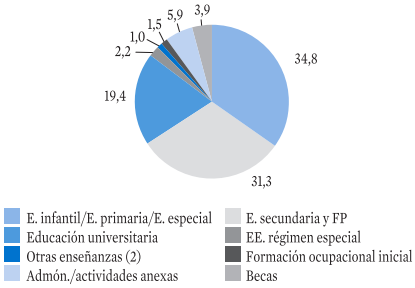
GRÁFICO A-5. EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL Y POR NIVELES. ESPAÑA, 2009-2020



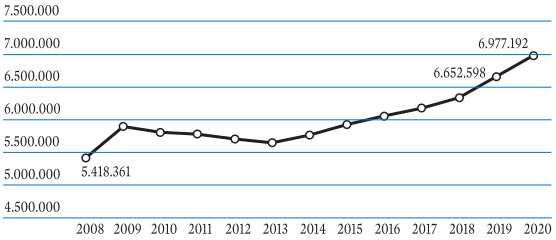
(1) Se refiere al gasto en educación (presupuestos liquidados) del conjunto de las Administraciones públicas, incluyendo universidades.
(2) Los capítulos financieros corresponden a los capítulos 3 (gastos financieros de operaciones corrientes), 8 y 9 (activos y pasivos financieros de operaciones de capital).
(3) Incorpora las becas por exención de precios académicos y la financiación de origen privado de las Universidades públicas.
Fuente: Ministerio de Educación, Estadística del Gasto Público en Educación.

GRÁFICO A-6. GASTO PÚBLICO POR ACTIVIDAD EDUCATIVA Y EVOLUCIÓN DEL GASTO EN CONCIERTOS Y SUBVENCIONES

Distribución del gasto público en educación (1) por actividad, 2020



Gasto público en conciertos y subvenciones (Miles de euros)



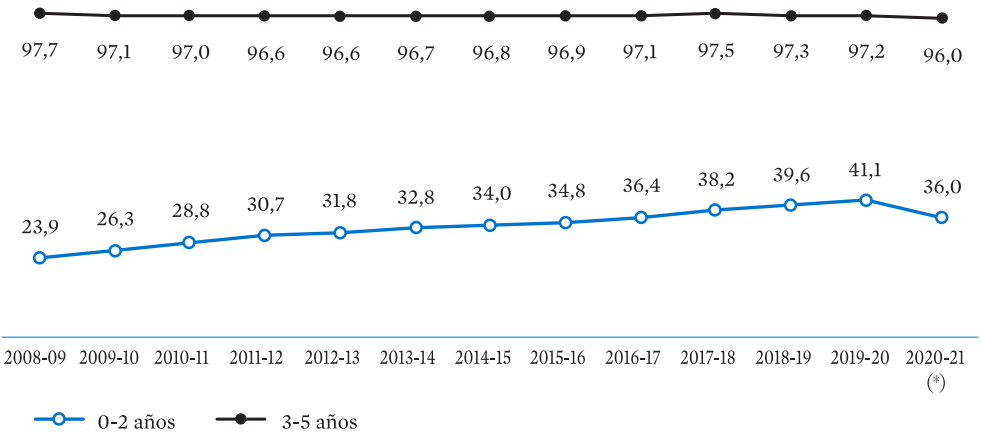
(1) Para el cálculo de esta distribución se han excluido las partidas de ajuste y no distribuidas por actividad.
(2) Otras enseñanzas: educación adultos, exterior y otras enseñanzas.
Fuente: Ministerio de Educación. Estadística del Gasto público en Educación y Nota: Estadística del Gasto público en Educación. Resultados provisionales Año 2020.

CUADRO A-3. PROGRAMAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL. FINANCIACIÓN A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. CURSO 2021-2022

Programas de cooperación territorial	Euros	PRTR
Programa de Cooperación Territorial para la Digitalización del Ecosistema Educativo PCT #EcoDigEdu	989.185.000	C19
Programa PROA+ (Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en centros de especial complejidad educativa)	78.184.140	C21
Programa PROA+ (Programa para la orientación, avance y enriquecimiento educativo en centros de especial complejidad educativa)	40.000.000	
Programa de financiación de libros de texto y materiales didácticos	48.559.610	
Programa de unidades de acompañamiento y orientación personal y familiar del alumnado educativamente vulnerable, en los servicios educativos o psicopedagógicos situados en zonas/sectores escolares y centros rurales agrupados	29.616.800	C21
Programa para la mejora de la competencia digital educativa #CompDigEdu	11.947.200	C19
Programa de impulso de escolarización en el primer ciclo de Educación Infantil con nuevas plazas de titularidad pública, prioritariamente para niñas y niños de 1 y 2 años	200.790.000	C21
Formación profesional	329.313.358	
Redimensionamiento de la oferta de formación profesional (petición adicional de ampliación de plazas)	6.159.371	C20
Plan estratégico de impulso a la formación profesional	301.065.389	C20
Programa de Cooperación Territorial de Formación, perfeccionamiento y movilidad del profesorado de formación profesional	5.964.967	
Programa de Cooperación Territorial de Calidad en formación profesional del sistema educativo español	4.908.671	
Programa de Cooperación Territorial de Formación Profesional Dual	11.214.960	
Total	**2.056.909.465**	**1.616.947.900**

Fuente: elaboración propia a partir de la web del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

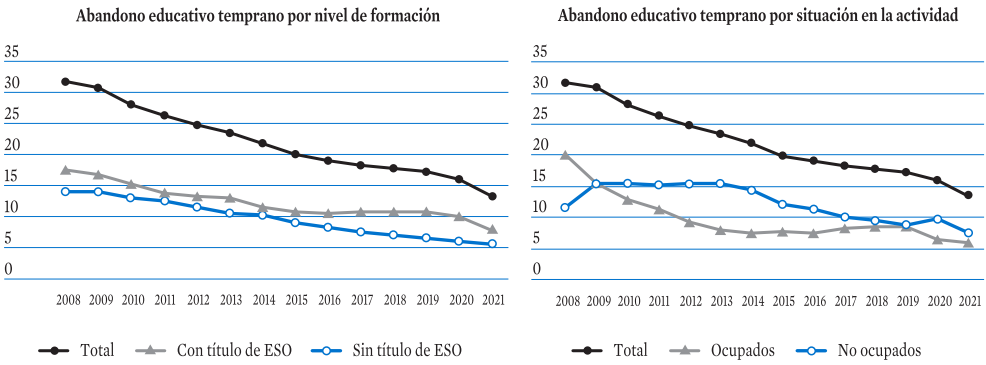
GRÁFICO A-7. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD(1) EN EDUCACIÓN INFANTIL POR EDAD, 2008-2021



(1) Se refiere al alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas. Comprende educación infantil y educación especial de estas edades.
Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional, Serie de Estadística de las enseñanzas no universitarias.

GRÁFICO A-8. EL ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO EN ESPAÑA, 2008-2021

(En porcentajes, por nivel educativo y relación con la actividad)



Fuente: Ministerio de Educación. Nivel de Formación, Formación Permanente y Abandono: Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa.

RECUADRO A-4. PRINCIPALES NOVEDADES LEGISLATIVAS DE DESARROLLO DE LA LOMLOE

Nuevos criterios planes de estudio

Estas reformas abordan el diseño de un **nuevo modelo curricular por competencias clave,** que busca priorizar aprendizajes fundamentales, reforzar la enseñanza basada en las competencias y una regulación de una ordenación académica inclusiva. Se centrarán en mayor medida en las competencias digitales, la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía.

La herramienta clave de la nueva construcción curricular son los **perfiles de salida del alumnado al término de la cada etapa educativa** que identifica las ocho competencias clave para el aprendizaje permanente (competencia en comunicación lingüística, plurilingüe, STEM, digital, competencia personal, social y de aprender a aprender, competencia ciudadana, competencia emprendedora y competencia en conciencia y expresión cultural, según la Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a las competencias clave para el aprendizaje permanente) que todo el alumnado debe haber adquirido y desarrollado al término de cada nivel educativo.

Estos perfiles de salida se concretan en la formulación para cada competencia clave de un conjunto de **descriptores operativos** —marco referencial a partir del cual se concretan **las competencias específicas** de cada área o materia (desempeños que el alumnado debe poder desplegar en actividades o en situaciones cuyo abordaje requieren de los saberes básicos de cada área o ámbito)—. Estas competencias específicas, constituyen a su vez un elemento de conexión entre, por un lado, el perfil de salida del alumnado, y por otro, los saberes básicos (conocimientos, destrezas y actitudes que constituyen los contenidos propios de un área o ámbito cuyo aprendizaje es necesario para la adquisición de las competencias específicas de cada área) y los criterios de evaluación.

La reforma incluirá también la preparación de material de apoyo, didáctico y de orientación, así como la formación de docentes (un mínimo de 4.000 profesionales).

Cambios en la evaluación, promoción y titulación

La permanencia en un mismo curso escolar en la educación básica debe ser considerada una medida excepcional, que solo se podrá adoptar una vez durante la **educación primaria** y dos veces como máximo a lo largo de **la enseñanza obligatoria,** y que deberá ir acompañada de un plan específico y personalizado de apoyo y refuerzo para la adquisición de las competencias no alcanzadas.

Se otorga una mayor relevancia a la actuación colegiada del equipo docente, a quien se otorga la responsabilidad de la decisión sobre la promoción y la titulación de su alumnado.

Los alumnos y alumnas promocionarán de primero a segundo de **bachillerato** cuando hayan superado las materias cursadas o tengan evaluación negativa en dos materias, como máximo. Para obtener el título será necesaria la evaluación positiva en todas las materias de los dos cursos de bachillerato. Excepcionalmente, el equipo docente pueda decidir la obtención del título de bachiller por el alumno o alumna que haya superado todas las materias salvo una, siempre que se considere que ha alcanzado los objetivos y las competencias vinculados a ese título.

En formación profesional, la evaluación del aprendizaje del alumnado se realizará por módulos, teniendo en cuenta la globalidad del ciclo.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 95/2022, Real Decreto 157/2022, proyectos de Reales Decretos por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la ESO y bachillerato, y del Real Decreto 984/2021.

RECUADRO A-5. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO EN EL AÑO 2021

Nuevos requisitos para la creación, reconocimiento y autorización de universidades

El Real Decreto sobre la creación de nuevas universidades establece las bases para garantizar la calidad en la enseñanza universitaria, con carácter retroactivo, por lo que las universidades, ya sean públicas o privadas y de modalidad presencial, virtual o híbrida, tendrán que adaptarse a los requerimientos de calidad establecidos. Las principales modificaciones introducidas son:

1. Las universidades deberán disponer de una **oferta académica mínima** de diez títulos oficiales de grado, seis títulos oficiales de máster y dos programas oficiales de doctorado y deberán estar representadas como mínimo tres de las cinco grandes ramas del conocimiento.
2. **El estudiantado de grado y dobles grados será, como mínimo, el 50 por 100 del total del estudiantado oficial.** En el caso de que el porcentaje de estudiantes extranjeros matriculados en el conjunto de másteres oficiales sea superior al 50 por 100 del total del estudiantado oficial, se establece en un 35 por 100 el límite mínimo de estudiantes de grado y dobles grados oficiales con relación al total del estudiantado oficial. Los estudiantes matriculados en formación continua no podrán superar en dos veces el número de estudiantes matriculados en títulos oficiales.
3. Las universidades deberán **dedicar al menos un 5 por 100 de su presupuesto a un programa o programas propios de investigación.** Asimismo, se establece una **cifra mínima de publicaciones científicas y/o patentes,** así como de proyectos de investigación de ámbito nacional e internacional que deberán solicitar y obtener.
4. El personal docente e investigador **(PDI)** que imparta docencia en las universidades, debe estar compuesto por un **50 por 100 de doctores,** tanto para el conjunto de enseñanzas de grado como de máster. Además, aquellos con **contrato laboral temporal no podrán exceder del 40 por 100 de la plantilla docente.**
5. **Las universidades deberán tener sistemas internos de garantía de calidad** y, en este sentido, los másteres de formación permanente deberán contar con el informe favorable previo de dicho sistema interno.

Organización de las enseñanzas y aseguramiento de la calidad

Disposiciones comunes a grados y másteres universitarios

Los ámbitos de conocimiento sustituyen a las ramas. Todos los títulos universitarios oficiales de grado y de máster deberán adscribirse, en vez de a una de las 5 ramas de conocimiento, a uno de los 32 ámbitos

Los TFG y los TFM deberán ser defendidos en acto público (antes del Real Decreto esta condición afectaba solo a los TFM).

Se introducen tres modalidades de estudios: presencial, híbrida o semipresencial y virtual o no presencial.

RECUADRO A-5. NOVEDADES LEGISLATIVAS EN EL ÁMBITO UNIVERSITARIO EN EL AÑO 2021 *(continuación)*

Se abre la posibilidad de **aumentar el porcentaje de créditos reconocidos.**

Las **estructuras curriculares específicas** se podrán incorporar a los planes de estudios a criterio de cada universidad y se reflejarán en el Suplemento Europeo al Título (SET), y las **propuestas globales de innovación docente** podrán reflejarse en el SET y ser reconocidas al estudiantado mediante un certificado o documento análogo.

Mención Dual. El Real Decreto contempla las menciones, con carácter general, para los grados. En el caso de los másteres universitarios, la mención dual es la única posible. El porcentaje de créditos que se desarrollen en la entidad colaboradora será de entre el 20 y el 40 en títulos de grado. Entre el 25 y el 50 en títulos de máster universitario. Dichos porcentajes deberán incluir el TFG o el TFM.

Novedades en los estudios de grado. Los grados serán de 240 ETCS, salvo dos excepciones: si las directrices europeas requieren que tengan 300 o 360, o en las titulaciones conjuntas internacionales. Los de 240 incluirán un mínimo de 60 créditos de formación básica. El número de ECTS del TFG está comprendido entre 6 y el 10 por 100 del total (hasta ahora, el máximo era el 12,5 por 100). Un grado puede tener menciones. Una mención tendrá como mínimo el 20 por 100 de créditos del total (el Real Decreto hasta ahora vigente no incluía una disposición análoga). Grados con itinerario abierto.

Novedades en los estudios de máster. Los másteres universitarios deberán contar con 60, 90 o 120 ECTS (hasta ahora, cualquier valor entre 60 y 120). Pueden tener especialidades, pero se limita el número de créditos que configuran la especialidad al 50 por 100 del total. Los créditos correspondientes a prácticas externas curriculares no pueden superar la tercera parte del total (hasta ahora no se especificaba límite). Se relajan los requisitos de acceso.

Fuente: elaboración propia a partir del Real Decreto 640/2021 y Real Decreto 822/2021.

CUADRO A-4. ALUMNADO MATRICULADO, PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PRIVADOS (CURSO 2019-2020) Y TASA DE AFILIACIÓN MEDIA PARA LA COHORTE 2018-2019 POR FAMILIA PROFESIONAL EN LOS CFGM Y CFGS

	Ciclos formativos de grado medio		
Familias profesionales	**Alumnado matriculado**	**Tasa de afiliación primer año[1]**	**Porcentaje de alumnado en centros privados**
Total ciclos formativos de grado medio	**336.374**	**38,0**	**28,4**
Sanidad	**65.617**	**51,5**	**41,1**
Administración y gestión	46.479	31,0	32,8
Informática y comunicaciones	33.559	21,1	22,4
Transporte y mantenimiento de vehículos	**26.868**	**47,8**	**21,7**
Electricidad y electrónica	24.960	32,8	24,6
Servicios socioculturales y a la comunidad	19.856	35,9	18,0
Imagen personal	17.737	35,5	26,5
Comercio y *marketing*	17.007	31,0	31,8
Hostelería y turismo	16.542	31,0	15,6
Actividades físicas y deportivas	14.031	23,3	48,8
Fabricación mecánica	**12.197**	**47,2**	**23,9**
Instalación y mantenimiento	**11.444**	**43,1**	**17,1**
Agraria	7.013	28,1	18,5
Industrias alimentarias	**4.279**	**39,5**	**11,1**
Imagen y sonido	4.129	15,2	46,8
Artes gráficas	3.474	26,2	26,9
Química	3.334	31,6	6,6
Madera, mueble y corcho	**2.362**	**44,0**	**10,1**
Marítimo-pesquera	1.607	36,1	6,5
Textil, confección y piel	1.519	—	16,0
Seguridad y medio ambiente	1.013	33,7	44,1
Edificación y obra civil	839	—.	3,6
Energía y agua	241	—.	0,0
Industrias extractivas	187	—.	23,0
Vidrio y cerámica	80	—	0,0

CUADRO A-4. ALUMNADO MATRICULADO, PORCENTAJE DE ALUMNADO EN CENTROS PRIVADOS (CURSO 2019-2020) Y TASA DE AFILIACIÓN MEDIA PARA LA COHORTE 2018-2019 POR FAMILIA PROFESIONAL EN LOS CFGM Y CFGS *(continuación)*

	Ciclos formativos de grado superior		
Familias profesionales	**Alumnado matriculado**	**Tasa de afiliación primer año(1)**	**Porcentaje de alumnado en centros privados**
Total	**370.159**	**51,6**	**29,1**
Administración y gestión	**49.120**	**54,8**	**22,8**
Sanidad	48.640	44,7	49,1
Servicios socioculturales y a la comunidad	48.395	45,3	31,4
Informática y comunicaciones	**42.237**	**67,6**	**25,3**
Actividades físicas y deportivas	24.633	47,7	42,5
Comercio y *marketing*	23.831	50,7	35,3
Electricidad y electrónica	**23.396**	**60,0**	**20,2**
Hostelería y turismo	19.626	48,3	16,6
Imagen y sonido	16.785	35,1	43,8
Transporte y mantenimiento de vehículos	**11.816**	**63,4**	**21,0**
Instalación y mantenimiento	**9.608**	**66,2**	**19,8**
Fabricación mecánica	**9.553**	**67,9**	**28,8**
Imagen personal	7.917	50,2	21,3
Agraria	6.982	44,1	18,5
Química	**6.430**	**62,0**	**5,6**
Seguridad y medio ambiente	6.055	44,6	6,3
Edificación y obra civil	3.832	50,6	7,9
Artes gráficas	2.398	49,3	22,3
Energía y agua	**2.131**	**58,0**	**12,1**
Industrias alimentarias	**2.066**	**53,2**	**10,4**
Marítimo-pesquera	**1.910**	**53,9**	**4,7**
Textil, confección y piel	1.805	—	18,2
Madera, mueble y corcho	815	—	0,0
Artes y artesanías	124	—	0,0
Vidrio y cerámica	54	—	0,0

(1) Se muestran únicamente aquellas familias para las que la información es representativa.
Fuente: S.G. de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación y Formación Profesional y Estadística de las Enseñanzas no universitarias.

RECUADRO A-6. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY ORGÁNICA 3/2022, DE 31 DE MARZO, DE ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL

La LOFP presenta un sistema único de formación profesional, *superando los dos subsistemas independientes existentes hasta ahora*. Se incorpora como objeto del sistema de formación profesional la *proximidad a los sectores productivos y sus necesidades.*

Definición de un nuevo sistema único de formación profesional

Se establece un nuevo modelo de formación profesional, de reconocimiento y acreditación de competencias y de orientación profesional basado en itinerarios formativos facilitadores de la progresión en la formación y *estructurado en cinco grados ascendentes* (*A*, *B*, *C*, *D* y *E*) descriptivos de las ofertas formativas organizadas en unidades diseñadas según el Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales.

Dicho modelo deberá garantizar la apertura de la formación profesional a toda la población, incluyendo la preparación para el primer acceso al mundo laboral, la formación profesional continua y la readaptación profesional.

Con el fin de dotar de claridad y transparencia al sistema, define distintos instrumentos de concreción como:

- Un nuevo *Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales* que vendría a sustituir al actual CNCP.
- El *Catálogo Modular de Formación Profesional.*
- *Catálogo de Ofertas de Formación Profesional.*
- Un nuevo *Registro Estatal de Formación Profesional,* que permitirá a cualquier ciudadano acceder al mismo y obtener una vida formativa-profesional actualizada.

Ofertas de formación profesional

Desaparece la doble oferta existente hasta ahora para crear una única oferta acreditable, certificable y accesible, permitiendo, con ello, a la ciudadanía diseñar y configurar itinerarios propios.

Se establece una *nueva tipología de las ofertas del sistema de formación profesional (grados A, B, C, D y E),* atendiendo a su amplitud y duración, en un continuo desde las microformaciones (grado A) hasta los títulos y cursos de especialización (grados D y E), basado en la progresión formativa, y en la obtención de una acreditación, certificación y titulación. Se regula la relación entre cada tipo de oferta, estructura, titulación y validez en cada caso.

En el caso de los *ciclos formativos del sistema educativo*, contempla la posibilidad de duración flexible y modifica la estructura curricular, incorporando el denominado «proyecto intermodular». Asimismo, establece la relación con otras enseñanzas del sistema educativo, universitarias y no universitarias, creando un itinerario formativo completo.

Formación profesional dual

Se declara dual toda la formación profesional de los grados C, D y E.

Se establecen aspectos esenciales hasta ahora no regulados tales como: una distribución adecuada del desarrollo del currículo entre los centros educativos y de formación profesional y los centros de trabajo, o un margen de duración de la fase dual, mínima del 25 por 100 y máxima del 50 por 100 de la totalidad de la formación.

Se establecen dos regímenes duales. Por un lado, la *formación profesional dual general,* y por otro, la *formación profesional dual avanzada o en alternancia,* con una relación contractual en este último tipo para el tiempo de estancia en la empresa.

Se define por primera vez las reglas de la organización de la formación en la empresa, así como el Plan de Formación que cada estudiante ha de tener, con los elementos que lo integran.

Impartición de la formación profesional

La impartición de la formación profesional, se desarrollará tanto por los centros del sistema de formación profesional, como por empresas u organismos equiparados. En lo referido a los centros, la norma establece los requisitos que deben cumplir, tanto los pertenecientes al sistema de formación profesional, como las entidades autorizadas. En lo referido a las empresas y organismos equiparados, se

RECUADRO A-6. PRINCIPALES CONTENIDOS DE LA LEY ORGÁNICA 3/2022, DE 31 DE MARZO, DE ORDENACIÓN E INTEGRACIÓN DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL
(continuación)

definen sus derechos y deberes en relación con su participación en el sistema de formación profesional y, como novedad, el marco de colaboración en la acción formativa.
Se regula, asimismo, la creación de centros especializados por sectores con el fin de que promuevan la innovación en cada uno de los mismos.

Profesorado y formadores o formadoras de distinto perfil

Se distingue entre el profesorado del sistema educativo, y el perteneciente el ámbito de la formación profesional para el empleo, contemplando diferentes perfiles según el tipo de formación y la modalidad de acción formativa de que se trate, y se abordan los aspectos relativos a la formación permanente.
Se aborda la regulación de perfiles colaboradores en el ámbito de la formación profesional. Se recogen, igualmente las figuras de prospector de empresas y experto sénior de empresa.

Acreditación de competencias profesionales adquiridas por vías no formales o informales

Con el fin de favorecer y flexibilizar la acreditación, y tomando como referente el nuevo Catálogo Nacional de Estándares de Competencias Profesionales, *se confiere al procedimiento administrativo carácter abierto de forma permanente* (no sujeto a convocatorias por parte de las administraciones, como hasta ahora).
Se establece, que el proceso de acreditación vaya acompañado de una propuesta de itinerario formativo para la obtención de un certificado o título.

Orientación profesional

La norma prevé el desarrollo de una *Estrategia general de orientación profesional* en el marco del sistema de formación profesional. Asimismo, la norma recoge los principios de cooperación y coordinación de los servicios de orientación, los protocolos de actuación, así como aspectos organizativos de los mismos, junto a los relativos a los y las profesionales que operan en ellos.

Innovación, investigación aplicada y emprendimiento

Se recoge el *deber, por parte de los currículos básicos* de la formación profesional y módulos profesionales del sistema, *de incorporar la innovación, la investigación aplicada y el emprendimiento activo.* Asimismo, se promueve el establecimiento de una red de centros de excelencia en formación profesional.

Internacionalización del sistema de formación profesional

Recoge la normativa dirigida a fomentar la internacionalización de la Formación Profesional: acuerdos de colaboración, participación en programas de intercambio, creación de dobles titulaciones, y se prevé que la formación dual pueda realizarse en otros países. Para ello, se incorpora la *formación en lenguas extranjeras en los procesos de formación profesional, y dotar al profesorado de la competencia lingüística necesaria.*

Evaluación y calidad del sistema de formación profesional

Se establece la obligatoriedad de contar con un mecanismo de evaluación y calidad del sistema, de acuerdo con los principios acordados en el ámbito europeo.
Se recoge la obligatoriedad por parte de la AGE de publicar un *Informe bianual sobre el estado de la formación profesional,* así como los contenidos del mismo.

Organización, competencias y gobernanza

Se establece el *marco general organizativo, competencial y de gobernanza del sistema.* Y recoge las obligaciones de la norma para los principales organismos públicos, instituciones y organizaciones implicadas.

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional.

ÍNDICES

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo I

1. Evolución del precio de las materias primas 42
2. Principales indicadores macroeconómicos de los Estados miembros, 2021-2023 49
3. macroeconómico, 2019-2021 60
4. Previsiones económicas para España, 2022-2023 70
5. Cuentas de las Administraciones públicas, 2019-2021 92

R-1. Inversión por políticas palanca y componentes 103

Capítulo II

1. Evolución de las tasas de temporalidad, 2007-2021 165
2. Salarios agrarios, 2019-2021 169
3. Tasas de congestión, resolución y pendencia en la jurisdicción social, 2016-2021 211
4. Duraciones medias de los procesos en los distintos tipos de órganos de la jurisdicción social, 2016-2020 211
5. Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 2020-2021 217
6. Acuerdos sociales tripartitos, 2020-2021 225

R-1. Motivos para no abrir nuevos puestos en las empresas, por tamaño de establecimiento, 2021 254

R-2. Vacantes en 2021: distribución por ramas de actividad económica 256

R-3. Requerimientos de empleo en España y en la UE-27 hasta 2030: proyecciones del Cedefop 259

R-4. Posibles ámbitos de efectos de la digitalización en el trabajo 269

R-5. Cláusulas sobre condiciones del teletrabajo en la negociación colectiva . 279
A-1. Tasas de empleo y paro en la Unión Europea, 2019-2021 297
A-2. Tasas de actividad, empleo y paro en las comunidades autónomas, 2019-2021 301
A-3. Empleo por ramas de actividad, 2019-2021 301
A-4. Empleo por ocupaciones: cambios recientes y a largo plazo 304
A-5. Empleo por situación profesional y sexo, 2019-2021 305
A-6. Empleo público por sexo en las mayores ramas, 2008-2021 307
A-7. Tasa de temporalidad en españa: serie histórica, 1987-2021 308
A-8. Indicadores comparados de temporalidad, 2021 308
A-9. Flujos laborales en España: perspectiva comparada, 2021 310
A-10. Contratos registrados: principales modalidades, 2019-2021 310
A-11. Vías de salida del empleo, 2019-2021 311
A-12. Presupuesto de gastos del SEPE, 2013-2021 311
A-13. Gasto público en políticas de empleo en la Unión Europea, 2019 312
A-14. Estructura del gasto en PAE en la Unión Europea por tipo de medidas, 2019 313
A-15. Gasto total en desempleo, 2021 314
A-16. Dotación financiera del PAPE 2021 314
A-17. Contratos acogidos a medidas de fomento de la contratación, 2021 316
A-18. Empresas y participantes en formación programada, 2020 318
A-19. Perfil de participantes en formación programada, 2020-2021 318
A-20. Convenios colectivos registrados, empresas y trabajadores, 2012-2021 319
A-21. Huelgas, principales características, 2012-2021 319
A-22. Conflictos tramitados ante el SIMA: principales características 320
A-23. Solución autónoma de conflictos laborales en órganos autonómicos 321
A-24. Asuntos judiciales sociales resueltos, 2012-2021 321

Capítulo III

1. Condiciones de financiación y de esfuerzo para acceder a una vivienda en propiedad, 2013-2021 331
2. Indicadores de acceso a una vivienda en propiedad y alquiler de los jóvenes en España 332
3. Riesgos en el mantenimiento de la vivienda 334
4. Ejecución presupuestaria del sistema de la Seguridad Social en 2021 363
5. Altas de jubilación en el sistema (excluido SOVI) por modalidad, 2021 ... 371
6. Planes de pensiones por modalidad, 2018-2021 375
R-1. Pilar social europeo: situación de España respecto a la UE-27 408

R-2. Impacto más inmediato de la pandemia en las rentas en España 409
R-1. Indicadores demográficos y proyecciones de población. España y Unión Europea 450
A-1. Indicadores de exclusión en vivienda 456
A-2. Perfil socioeconómico de la exclusión residencial 456
A-3. Programas de cooperación territorial. Financiación a las comunidades autónomas. Curso 2021-2022 461
A-4. Alumnado matriculado, porcentaje de alumnado en centros privados (curso 2019-2020) y tasa de afiliación media para la cohorte 2018-2019 por familia profesional en los CFGM y CFGS 466

ÍNDICE DE RECUADROS

Capítulo I

1. Principales causas y efectos de los cuellos de botella en el comercio mundial 41
2. Novedades de la COP26 43
3. Revisión del marco de supervisión fiscal 53
4. Una nueva política agraria común 57
5. El repunte de la inflación en 2021 63
6. Desacoplamiento entre la evolución del PIB y el empleo en 2021 66
7. Plan de choque de respuesta a la guerra en Ucrania 69
8. Escalada en dos tiempos del precio de la electricidad 84

R-1. Avances en la agenda de reformas 114
R-2. Descarbonización, distribución, democratización y digitalización 133

Capítulo II

1. Gasto en PAE en perspectiva comparada 175
2. Marco europeo de referencia para las PAE 177
3. Valoración del Plan de choque por el empleo joven 2019-2021 181
4. Las políticas activas de empleo en el PRTR 184
5. Consulta sobre las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales 188
7. Ejes básicos y líneas del plan estratégico de la itss 2021-2023 207
8. Acuerdos sociales en defensa del empleo, 2021 228
9. Reforma laboral: principales modificaciones en materia de contratación 234

10. Reforma laboral (continuación): medidas en materia de flexibilidad interna 238
11. Reforma laboral (continuación): medidas en materia de subcontratación y de negociación colectiva 240
R-1. Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (AMET): principales aspectos 283
R-2. Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización (AMED): aspectos implicados y ejemplos de medidas 285
R-3. Propuesta de directiva sobre el trabajo en plataformas digitales: objetivos e impactos 288
A-1. Empleo, ausencias y horas trabajadas en la pandemia 299
A-2. Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 315

Capítulo III

1. Medidas orientadas a la transformación urbana sostenible 341
2. Prioridades estratégicas y objetivos a escala de la Unión Europea en el nuevo marco de educación y formación 2021-2030 347
3. Principales novedades de la Ley 21/2021 361
4. Importe de la nómina de las pensiones en vigor en 2021 366
5. Etapas de vacunación frente al COVID-19 386
6. Medidas propuestas en el Plan de reducción de las listas de espera del SAAD 393
R-1. Fragilidad social de españa en vísperas de la pandemia 405
R-2. Otras desigualdades sociales 407
A-1. Bono alquiler joven 455
A-2. Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025 457
A-3. Medidas extraordinarias de garantía de acceso y mantenimiento de la vivienda en el contexto de crisis por COVID-19 458
A-4. Principales novedades legislativas de desarrollo de la LOMLOE 463
A-5. Novedades legislativas en el ámbito universitario en el año 2021 464
A-6. Principales contenidos de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la formación profesional 468

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Capítulo I

1. Crecimiento del PIB e inflación en la Unión Europea 47
2. Programas de compra de activos y balance del BCE 55
3. PIB y ocupados, 2019-2022 65
4. Demanda agregada 71
5. Determinantes del gasto en consumo de los hogares 73
6. FBCF en activos fijos materiales e inmateriales, 2014-2021 74
7. FBCF privada y pública, 2014-2021 75
8. Capacidad/necesidad de financiación, 2011-2021 77
9. VAB y empleo por sectores, 2019-2021 80
10. Condicionantes de la actividad y perspectivas empresariales 89
11. Evolución de los ingresos públicos, 2003-2021 93
12. Evolución comparada del déficit y la deuda pública, 2003-2021 94
13. Coste y tenedores de la deuda pública española, 2003-2021 95
14. Proyecciones presupuestarias, 2022-2025 95

R-1. Asignación por actuaciones en los planes de los Estados miembros 106
R-2. Estado de situación y calendario de pagos 107
R-3. Distribución del MRR entre los Estados miembros 110
R-4. Asignación por comunidades autónomas de los fondos del MRR en 2021 y 2022 115
R-5. Estructura de gobernanza del PRTR 120
R-6. Emisiones GEI en España 128
R-7. Importaciones de gas natural y GNL. Principales Estados miembros de la Unión Europea, 2020 130
R-8. Renovables en la producción eléctrica española 132
R-9. Transición energética del sector del transporte en España 137

R-10. Infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos en la Unión Europea 138
R-11. Consumo de gas y electricidad 139

Capítulo II

1. Evolución del mercado laboral europeo en perspectiva comparada 154
2. Empleo en España, 2019-2021 156
3. Evolución del desempleo en España, 2019-2021 158
4. Recuperación del empleo por actividades económicas, 2019-2021 159
5. Cambio en el empleo por ocupaciones, 2019-2021 161
6. Tasas de temporalidad por sexo y sector privado o público, 2002-2021 ... 164
7. Afiliación con contrato indefinido y temporal, 2020-2022 167
8. Indicadores de evolución salarial, 2013-2021 168
9. Contratos indefinidos y temporales registrados en el primer cuatrimestre, 2019-2022 171
10. Gasto en política de empleo, 2013-2021 173
11. Negociación colectiva completada 193
12. Aumentos salariales pactados por ámbitos funcionales, 2012-2021 195
13. Poder adquisitivo de los salarios pactados 197
14. Evolución reciente del número de huelgas 199
15. Evolución de los conflictos tramitados ante el sima, 2012-2021 200
16. Índice de incidencia de los accidentes de trabajo asalariado, por sectores 218
17. Evolución de las enfermedades profesionales, 2012-2021 219
R-1. Relación paro-vacantes en la UE-27, antes y tras la pandemia 248
R-2. Escasez de empleo como limitante de la actividad, UE-27 249
R-3. Vacantes en el conjunto de actividades de mercado en la UE-27 y en España 250
R-4. Relación paro-vacantes en España, 2013-2021 252
R-5. Factores limitantes para la actividad en España: empleo 252
R-6. Tasa de vacantes en España: distribución por actividades económicas, 2019 y 2021 255
R-7. El trabajo en plataformas digitales en Europa, 2017 y 2018 271
R-8. Evolución del teletrabajo asalariado en España 276
R-9. Personas asalariadas en teletrabajo en España 277
A-1. Los ERTE y la pandemia de COVID-19. balance y situación actual 300
A-2. Autónomos: afiliación por regímenes y categorías, 2019-2021 306
A-3. Inscripción en el Sistema nacional de Garantía juvenil 317

Capítulo III

1. Calidad de vida y principales dimensiones, España 2008-2020 327
2. Políticas de bienestar y gasto público. Distribución y cambio, 2016-2020 .. 328
3. Evolución de los hogares por régimen de tenencia de la vivienda. total (varios años) y por edad (2020) 329
4. Número de transacciones inmobiliarias de vivienda libre según tipología del edificio, 2019-2021 330
5. Lanzamientos practicados como consecuencia de procedimientos derivados de la lau y de ejecuciones hipotecarias, 2013-2021 335
6. Construcción y rehabilitación de vivienda protegida..... 337
7. Pobreza energética en España 339
8. Calidad de vida, entorno y medio ambiente, 2020 340
9. Gasto público en becas y ayudas por nivel educativo y administración financiadora 349
10. Abandono temprano de la educación-formación por sexo. España-Unión Europea, 2011-2021 351
11. Evolución del alumnado y del número de centros que imparten CFGM y CFGS por titularidad y modalidad, 2006-2021 353
12. Precios medios de grado y máster por rama de enseñanza, 2014-2021 (€/crédito) 354
13. Gasto en consumo de los hogares..... 355
14. Evolución del consumo de electricidad, 2006-2020..... 357
15. Déficit (–)/superávit (+) de los fondos de la seguridad social 363
16. Bases medias de cotización y remuneración por asalariado 364
17. Pensiones contributivas en vigor e imp0rte mensual, 2021 368
18. Altas de jubilación por modalidad y cuantía, 2013-2021..... 371
19. Personas beneficiarias de prestaciones por desempleo 376
20. Evolución mensual de las personas beneficiarias de prestaciones..... 377
21. Prestaciones contributivas por causa del derecho, 2021..... 378
22. Personas beneficiarias de prestaciones asistenciales, por causa..... 379
23. Personas beneficiarias, por tipo de prestación y edad..... 379
24. Personas beneficiarias, por tipo de prestación de desempleo 380
25. Tasa de cobertura del sistema de protección por desempleo* 382
26. Evolución del paro registrado y de personas beneficiarias 382
27. Prestación extraordinaria por cese de actividad 383
28. Población vacunada en abril de 2022 387
29. Mortalidad y letalidad de pandemia por comunidad autónoma (hasta abril de 2022) 387

30. Evolución de los pacientes en espera y de los tiempos de demora 389
31. Evolución del gasto sanitario público, millones de euros y distribución funcional 390
32. Personas beneficiarias, listas de espera y tipos de prestaciones, 2008-2021 392
33. Gasto público en dependencia, 2012-2021 394
34. Personas beneficiarias de RMI, 2003-2020 395
35. Cuantía de las Rentas Mínimas de Inserción (2020) y del IMV 2021 396
36. Solicitudes de protección internacional, 2008-2021 397
R-1. Evolución de la desigualdad y riesgo de pobreza en España 403
R-2. Desigualdad y riesgo de pobreza en la Unión Europea, 2014 y 2019 404
R-3. Incidencia del riesgo de pobreza o exclusión social 406
R-4. Variación del coeficiente de GINI y ratios de ingresos en la pandemia 410
R-5. Evolución de los hogares sin ningún ingreso 412
R-6. Evolución de la privación material 412
R-7. Brechas sociales que amenazan la cohesión social en el medio plazo 414
R-8. GINI antes y después de transferencias sociales y variación porcentual 416
R-9. Gasto en protección social y por funciones. España y UE-19, 2019 417
R-10. Distribución de las transferencias monetarias públicas, 2016 419
R-11. Indicadores de desigualdad educativa 421
R-12. Mortalidad y natalidad en España, 1975-2020 425
R-13. Crecimiento de la población y sus componentes, 1975-2020 426
R-14. Esperanza de vida al nacer y a los 65 años, 1991-2020 428
R-15. Esperanza de vida en buena salud a los 65 años, por sexo, 2010-2019 428
R-16. Esperanza de vida al nacer y a los 65 años, por sexo y comunidades autónomas, España, 2019 430
R-17. Población por grandes grupos de edad. Evolución 1981-2021 y proyecciones 431
R-18. Evolución de las tasas de dependencia. Menores de 16 y mayores de 64 años, 1975-2021 432
R-19. Proyecciones del índice de envejecimiento y tasa de dependencia de mayores de 64 años, 2021-2070 432
R-20. Proyecciones del gasto público total derivado del envejecimiento y sus componentes, 2019-2070 433
R-21. Cambio en el tamaño y estructura por edades de la población entre 20 y 64 años, 2002 y 2021 435
R-22. Proporción de población mayor de cierta edad por año 436
R-23. Fecundidad en España, algunos países europeos y media UE-27, 2008-2019 440
R-24. Fecundidad por grupos de edad, 1999 y 2018 440

R-25. Evolución de la fecundidad y edad media al primer hijo, 1975-2020..... 441
R-26. Personas jóvenes de 16-29 años viviendo con sus padres, 2020..... 442
R-27. Evolución de la población de origen migratorio en españa, 2002-2021.... 443
R-28. Población migrante en la UE-27, 2020 444
R-29. Población de origen migrante en España por nacionalidad o país de nacimiento, 2021..... 445
R-30. Inmigración y estructura por edades de la población, 2019..... 446
R-31. Flujos migratorios con el exterior, 2008-2020..... 447
R-32. Municipios en riesgo de despoblación por número de habitantes, 2019 .. 449
A-1. Precios de venta, de alquiler y de la oferta de alquiler y rentabilidad del alquiler, 2017-2021 455
A-2. Población de 20 a 24 años que ha completado al menos la segunda etapa de educación secundaria, España/UE-27..... 459
A-3. Distribución porcentual de la población de 18-24 años por situación educativa en España..... 459
A-4. Población de 25-64 años que participa en educación-formación, España-UE-27, 2011-2021 460
A-5. Evolución del gasto público total y por niveles. España, 2009-2020..... 460
A-6. Gasto público por actividad educativa y evolución del gasto en conciertos y subvenciones 461
A-7. Evolución de las tasas netas de escolaridad en educación infantil por edad, 2008-2021 462
A-8. El abandono escolar temprano en España, 2008-2021..... 462

9 788481 884067

CES

CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA